



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI
FEDERICO II

Dipartimento di Giurisprudenza

DOTTORATO DI RICERCA IN “*DIRITTI UMANI. TEORIA, STORIA E PRASSI*”

PH.D. IN “*HUMAN RIGHTS. THEORY, HISTORY AND PRACTICE*”

XXX CICLO

IL SISTEMA EUROPEO DI PROTEZIONE DEI DIRITTI

Coordinatore: Chiar.mo Prof. Sergio Moccia

Tutor: Chiar.mo Prof. Alberto Lucarelli

Dottorando: Dott. Edmondo Mone

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

IL SISTEMA EUROPEO DI PROTEZIONE DEI DIRITTI

INTRODUZIONE	6
OGGETTO, METODO E OBIETTIVI DELL'INDAGINE.....	11

CAPITOLO PRIMO

LA PROTEZIONE DEI DIRITTI NELL' AMBITO DELLA CEDU

1. <i>Introduzione</i>	14
2. <i>Il testo convenzionale vigente e i Protocolli (ancora solo) adottati</i>	16
3. <i>I diritti sostanziali proclamati dalla Convenzione</i>	20
4. <i>Il giudizio dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo</i>	20
5. <i>Condizioni di ricevibilità</i>	24
5.1. <i>Il previo esaurimento dei ricorsi interni</i>	25
5.2. <i>Termine dei sei mesi</i>	30
5.3. <i>La condizione della non manifesta infondatezza del ricorso</i>	32
5.4. <i>La compatibilità con le disposizioni convenzionali</i>	34
5.5. <i>Il pregiudizio importante</i>	35
6. <i>Il recepimento nazionale dei principi affermati dalla Corte edu</i>	36
7. <i>Limiti operativi della Convenzione</i>	37
7.1. <i>La facoltà di deroga ex art. 15: introduzione</i>	38
7.1.1. <i>Orientamenti giurisprudenziali</i>	42
7.1.2. <i>Lettura delle poche applicazioni ed elusioni</i>	48
7.1.3. <i>I presupposti della deroga</i>	51
7.1.3.1. <i>La situazione legittimante e i requisiti delle misure derogatorie</i>	51
7.1.3.2. <i>Deroghe e ordinamento interno</i>	55
7.1.3.3. <i>L'onere informativo</i>	56
7.2. <i>Ulteriori istituti limitativi della Cedu</i>	57
8. <i>L'ambito di estensione della giurisdizione della Corte edu</i>	59
8.1. <i>Primo esempio: il diritto alla libertà di religione</i>	59
8.2. <i>Secondo esempio: il diritto al rispetto dei beni</i>	61

CAPITOLO SECONDO

LA PROTEZIONE DEI DIRITTI NELL' AMBITO DELL' UNIONE EUROPEA

1.	<i>Introduzione</i>	63
----	---------------------------	----

PARTE PRIMA

I DIRITTI FONDAMENTALI EUROUNITARI AL DI FUORI DELLA CARTA DI NIZZA

2.	<i>I diritti fondamentali del Trattato: preambolo, articoli 2 e 3</i>	64
3.	<i>I meccanismi sanzionatori dell'art. 7</i>	66
4.	<i>Il ricorso alla procedura d'infrazione</i>	68
5.	<i>L'inefficacia degli strumenti di protezione dei diritti fondamentali</i>	69
6.	<i>L'attività di monitoraggio della Commissione sul rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri</i>	70
7.	<i>Le iniziative volte ad incrementare la tutela dei diritti fondamentali</i>	71
7.1.	<i>L'iniziativa dei Ministri degli affari esteri tedesco, olandese, danese, finlandese</i> .	71
7.2.	<i>La prima risoluzione del Parlamento europeo</i>	72
7.3.	<i>L'iniziativa della Commissione europea: il nuovo quadro giuridico per lo Stato di diritto</i>	72
7.3.1.	<i>La nuova procedura alla prova dell'applicazione</i>	73
7.4.	<i>La proposta del Consiglio: i dialoghi sullo Stato di diritto</i>	74
7.5.	<i>L'iniziativa del gruppo 'Amici del rule of law'</i>	76
7.6.	<i>La nuova proposta del Parlamento europeo relativa al patto interistituzionale su democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali</i>	77
7.6.1.	<i>Le proposte di riforma dei Trattati</i>	80
7.6.2.	<i>La posizione interna sulla risoluzione</i>	83
8.	<i>La recente risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dell'Ungheria</i>	84

PARTE SECONDA

I DIRITTI FONDAMENTALI EUROUNITARI NELLA CARTA DI NIZZA

9.	<i>La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea</i>	86
10.	<i>L'art. 51 della Carta: ambito di applicazione</i>	89
11.	<i>La portata e l'interpretazione dei diritti e dei principi: l'art. 52</i>	94
12.	<i>Livello di protezione: l'art. 53</i>	97
13.	<i>La Carta dei diritti in attesa dell'(eventuale) adesione alla Cedu</i>	99

CAPITOLO TERZO

RAPPORTI TRA CEDU E ORDINAMENTO INTERNO

1.	<i>Introduzione</i>	106
----	---------------------------	-----

PARTE PRIMA

RAPPORTO TRA NORME CONVENZIONALI E NORME INTERNE

2.	<i>La differenza tra le norme convenzionali e quelle comunitarie</i>	107
3.	<i>L'ingresso delle norme convenzionali nell'ordinamento interno</i>	109
4.	<i>Il potere – dovere di disapplicazione</i>	110
5.	<i>Il rango delle norme convenzionali e lo scrutinio di costituzionalità</i>	111
6.	<i>La presunta 'comunitarizzazione' dei principi fondamentali convenzionali quali principi generali</i>	114
7.	<i>Le norme convenzionali come ausilio interpretativo</i>	117
8.	<i>Le reazioni della dottrina</i>	120
8.1.	<i>Meriti e insidie dell'orientamento costituzionale</i>	120
8.2.	<i>L'invito alla 'composizione politica' dell'eventuale contrasto</i>	122
8.3.	<i>Ricadute in termini di tutela multilivello</i>	123
8.4.	<i>La potenziale limitazione degli effetti delle sentenze della Corte edu</i>	124
8.5.	<i>Cedu, limitazioni di sovranità e apertura dell'ordinamento</i>	126

PARTE SECONDA

RAPPORTI TRA SENTENZE DELLA CORTE EDU E ORDINAMENTO INTERNO

9.	<i>L'obbligo conformativo delle sentenze definitive</i>	128
9.1.	<i>Le precisazioni della Corte costituzionale nella sentenza 49 del 2015</i>	129
10.	<i>Effetti delle sentenze sui giudizi in corso</i>	135
11.	<i>Sentenze Corte edu e formazione del giudicato</i>	137
11.1.	<i>Sentenze della Corte edu e giudicato penale</i>	139
11.1.1.	<i>Una recente conferma giurisprudenziale: il caso Contrada</i>	144
11.1.2.	<i>La pluralità di meccanismi di superamento del giudicato</i>	150
11.2.	<i>Sentenze Corte edu e giudicato non penale</i>	152
12.	<i>Efficacia 'ultra partes' delle sentenze definitive</i>	156
12.1.	<i>Il caso delle sentenze pilota</i>	157
12.2.	<i>Il vincolo conformativo su casi analoghi</i>	159

CAPITOLO QUARTO
RAPPORTI TRA DIRITTO EUROUNITARIO E ORDINAMENTO INTERNO

1.	<i>Il primato (ma non troppo) del diritto eurounitario</i>	166
2.	<i>Le tradizioni comuni come strumento di dialogo</i>	169
3.	<i>Corte costituzionale e Carta dei diritti fondamentali</i>	175
3.1.	<i>Giudice comune e Carta dei diritti fondamentali</i>	181
4.	<i>I diritti fondamentali da motivo di scontro ad occasione di dialogo tra le Corti</i>	185
4.1.	<i>Il rinvio pregiudiziale ‘costituzionale’</i>	185
4.2.	<i>Il caso Taricco</i>	186
4.2.1.	<i>La decisione della Corte di giustizia sul primo rinvio pregiudiziale</i>	187
4.2.2.	<i>Il secondo rinvio ‘monitorio’</i>	187
4.2.2.1.	<i>La presunta incompatibilità con i principi fondamentali</i>	190
4.2.2.2.	<i>La leale cooperazione come base per il dialogo</i>	192
4.2.2.3.	<i>La richiesta di reinterpretazione della decisione sul rinvio</i>	194
4.2.2.4.	<i>Gli scenari possibili</i>	196

CAPITOLO QUINTO
PROSPETTIVE DI COMPOSIZIONE DELLA PLURALITÀ DELLE CORTI A SISTEMA

1.	<i>Corte edu e ‘norme extraconvenzionali’</i>	197
1.1.	<i>Il richiamo al diritto internazionale</i>	198
1.2.	<i>Il richiamo alla Carta dei diritti</i>	200
2.	<i>Cedu: sintesi evolutiva e limiti di tutela</i>	208
3.	<i>Unione europea: sistema duale e limiti di tutela</i>	210
4.	<i>Conclusioni.</i>	212
4.1.	<i>La pluralità di fonti e Corti tra potenzialità e criticità</i>	212
4.2.	<i>Dalla pluralità all’unità del sistema</i>	213
4.2.1.	<i>L’adesione dell’UE alla Cedu</i>	214
4.2.2.	<i>La Corte costituzionale come giudice ‘naturale’ garante dei diritti fondamentali</i>	216
4.2.3.	<i>La concreta tutela dei diritti fondamentali</i>	218
BIBLIOGRAFIA.....		223
GIURISPRUDENZA RILEVANTE		
CORTE COSTITUZIONALE.....		265
CORTE DI GIUSTIZIA.....		270
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO.....		280

IL SISTEMA EUROPEO DI PROTEZIONE DEI DIRITTI

INTRODUZIONE

“Non esistono altri diritti fondamentali inviolabili che non siano necessariamente conseguenti a quelli costituzionalmente previsti”¹.

Sembra sufficiente limitarsi a tale breve richiamo del pronunciamento della Corte costituzionale, che pur segue dichiarazioni di simile tenore², per sottolineare come, in meno di trent'anni³, tale affermazione appaia non solo anacronistica, bensì anche per certi versi ‘sindacabile’ ad opera di ulteriori organi giudicanti.

A mo’ di premessa, in chiave metodologica, si ritiene opportuno chiarire il senso del riferimento ai ‘diritti fondamentali’ che si opererà.

In particolare, rifuggendo dall’addentrarsi in complesse dispute teoriche, ci si riferirà con significato univoco a principi, diritti fondamentali e diritti umani e ciò per evitare di ricorrere ad artificiosi tentativi classificatori.

Giova solo ricordare, sul punto, come i diritti fondamentali, in linea di massima, si configurino come esito ultimo di un processo storico di positivizzazione dei diritti umani, e come sia *«indubitato che i diritti fondamentali rappresentino la proiezione e lo sviluppo in chiave giuridico-positiva degli originari diritti di natura, dotati di una valenza pre- o meta positiva, in ogni caso esterna al contesto formale dell’ordinamento giuridico»⁴.*

E infatti, si fa acutamente osservare che, non a caso, mentre gli studiosi di diritto internazionale parlano generalmente di diritti umani, *«in quanto diritti per così dire senza ordinamento, fondati sulla dimensione consensuale e in taluni casi etico-morale»*, gli studiosi di diritto costituzionale preferiscono il *nomen* diritti fondamentali, *«in quanto diritti che trovano fondamento e sostanza all’interno di un ordinamento di*

¹ Corte cost. sent. n. 98 del 1979.

² Corte cost. sent. nn. 11 del 1956, 29 del 1962, 1, 29 e 37 del 1969, 102 e 238 del 1975.

³ Prendendo a riferimento come sviluppo conclusivo le sentenze ‘gemelle’ del 2007, 348 e 349.

⁴ V. BALDINI, *La classificazione dei diritti fondamentali. Profili storico-teorico-positivi*, Relazione introduttiva al Convegno annuale “Gruppo di Pisa” 2016, sul tema “Cos’è un diritto fondamentale?” Cassino, 10-11 giugno 2016, www.gruppodipisa.it.

riferimento»: in termini ancor più stringenti, insomma, «è fondamentale quello che hic et nunc è trattato come tale, come tale reso operante all'interno della società, nelle relazioni tra individui e pubblici poteri, e tra soggetti in senso orizzontale»⁵.

Ciò precisato, tornando all'affermazione iniziale, non appare oggi comunque revocabile in dubbio, almeno *prima facie*, che sussistano diritti fondamentali al di là di quelli esplicitamente ed implicitamente previsti in Costituzione: ciò rappresenterebbe non solo il presupposto delle osservazioni che si vanno svolgendo, ma soprattutto la precondizione per il concreto operato dei diversi giudici che si andrà ad analizzare.

Il riferimento sarà volutamente limitato ai diritti contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nell'interpretazione fornita dal suo giudice 'naturale', la Corte di Giustizia dell'Unione europea, e a quelli contenuti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nell'interpretazione data dal suo giudice 'naturale', la Corte europea dei diritti dell'uomo⁶.

Certo, non si può negare che ben diversa appare la prospettiva di altri ordinamenti costituzionali, quale ad esempio quello tedesco – dove l'art. 2 della Legge fondamentale è stato considerato «una disposizione “a fattispecie aperta” dalla quale il giudice costituzionale tedesco ha non di rado desunto strumenti di protezione di posizioni soggettive non esplicitamente contemplate dalla Legge fondamentale»⁷, consentendo lo sviluppo di nuovi diritti, dotati di una propria autonomia e ricondotti alla categoria delle libertà innominate – o anche quello spagnolo, nel quale l'art. 10 prevede che le norme relative ai diritti fondamentali e alle libertà che la Costituzione riconosce siano interpretate in conformità con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e con le altre norme di derivazione internazionale ratificate dalla Spagna: anche in questa disposizione si è comunemente vista una «apertura della fattispecie», che «guarda in particolare all'elaborazione operata a livello internazionale»⁸.

⁵ E. STRADELLA, *I diritti fondamentali nelle Corti*, Convegno annuale “Gruppo di Pisa” 2016, sul tema “Cos'è un diritto fondamentale?” Cassino, 10-11 giugno 2016, www.gruppodipisa.it.

⁶ Del resto, come fa notare, A. SPADARO, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale (nota sulla discutibile “freddezza” della Corte costituzionale verso due Carte internazionali: la CSE e la CEAL)*, www.giurcost.org, Studi, 2015, II, sembra che la Corte costituzionale e la magistratura in genere non abbiano riservato e tuttora non riservino molta attenzione ad altre Carte internazionali, quali la Carta Sociale Europea (CSE) e la Carta dell'autonomia locale (CEAL).

⁷ G. PARODI, *Germania e Austria*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, Laterza, 2009, p. 196 ss.

⁸ V. SCIARABBA, *La tutela dei diritti fondamentali nella Costituzione, nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, AIC, Rivista, 1/2017.

Ad ogni modo, anche la Costituzione italiana, tramite l'art. 117, primo comma, richiama gli obblighi internazionali in funzione non di mero riferimento interpretativo delle norme in tema di diritti, bensì, in modo più generale, lineare e almeno per certi aspetti più forte, come vincolo per il legislatore.

Peraltro, si fa notare come, almeno con riguardo alle norme della Convenzione, sia pertinente anche il rinvio all'art. 10, primo comma, Cost.: come precisato dalla Corte costituzionale, infatti, *«quando ritiene che non sia possibile comporre il contrasto in via interpretativa, il giudice comune [...] deve sollevare la questione di costituzionalità [...] con riferimento al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost., ovvero anche dell'art. 10, primo comma, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta»*⁹.

Si tratta di rilievo non puramente formale: ove si riconoscesse la copertura delle norme convenzionali ai sensi dell'art. 10 e non (solo) ai sensi dell'art. 117, primo comma, infatti, ne deriverebbe una loro subordinazione non a tutta la Costituzione bensì ai soli principi supremi.

Infine, come ulteriore norma costituzionale di apertura ordinamentale assume rilevanza l'art. 11. La Carta dei diritti fondamentali, infatti, adottata a Nizza, nel 2000, con l'acquisizione del pieno valore giuridico a livello primario nell'ordinamento eurounitario, operata dal trattato di Lisbona nel 2009, risulta vincolante, in quanto diritto dell'Unione, proprio in virtù dell'articolo 11 con il conseguente regime operativo: ne discende che l'applicazione della Carta andrà garantita, all'occorrenza, anche attraverso la diretta non applicazione delle norme interne confliggenti, laddove ricorrano tutti i presupposti di tale non applicazione¹⁰.

Insomma, pur se permangono incertezze sul fondamento costituzionale dell'ingresso delle due Carte, la Convenzione e la Carta dei diritti, all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale, risulta, tuttavia, acclarato che sussistono (e sono meritevoli di tutela) diritti fondamentali fuori dalla Costituzione¹¹, tanto che si fa riferimento sovente alla tutela 'multilivello' dei diritti che deriva dall'affiancamento (quando non dalla sovrapposizione) delle Carte e delle competenze ripartite tra giudici nazionali (comuni e

⁹ Così Corte cost. con sentenza n. 311 del 2009, ma in termini analoghi con sentenza 306 del 2008.

¹⁰ V. SCIARABBA, *La tutela dei diritti fondamentali*, cit.

¹¹ Si noti che si tratta di affermazione per certi versi confutata al termine della trattazione.

Corte Costituzionale) e ‘europei’ (Corte di Giustizia e Corte europea dei diritti dell’uomo).

Vale solo la pena notare, peraltro, che non appare inverosimile constatare come non sempre il moltiplicarsi delle fonti e degli organi di tutela si risolva in un ampliamento della sfera dei diritti (pur se fondamentali).

E ciò, potrebbe apparire paradossale, sembra avvenire non solo nei casi ‘patologici’, ma, viceversa, pare connaturale alle diverse ‘lenti’ con cui le differenti Corti analizzano (e comparano tra loro) i diritti, anche se non può obliterarsi come, soventemente, la pressione delle corti europee spinga i confini della tutela di alcuni diritti fondamentali al di là dei limiti tracciati dalla Corte interna.

Ad ogni modo si assiste ormai in maniera continua all’integrazione dell’ordinamento interno ad opera delle norme della Carta dei diritti e della Convenzione così come risultanti in esito alle pronunce, rispettivamente, della Corte di Giustizia e della Corte edu: si assiste, altresì, ad una continua alternanza tra forme di dialogo e di ‘scontro al potere’ tra Corti che si risolve ora in ampliamento ora in ridimensionamento di tutela con le dovute ripercussioni in termini di effettività e, più in generale, di certezza del diritto ‘applicato’.

In particolare, il dialogo (talora scontro) tra la Corte di Lussemburgo e la Corte Costituzionale in tema di diritti fondamentali va pian piano sviluppandosi e trova terreno fertile nella misura in cui l’ordinamento previsto dai Trattati amplia il proprio raggio di azione inglobando aspetti non strettamente necessari all’instaurazione del mercato unico ove preminente rilevanza assume la tutela della concorrenza: è ciò che, del resto, è avvenuto con la proclamazione, prima, e la piena legittimazione, poi, della Carta di Nizza.

Facendo rientrare tali diritti all’interno di quelli in qualche modo regolati (anche) a livello europeo, tuttavia, la Corte di Giustizia per certi versi provvede a plasmarli, apprestandone una tutela ora maggiore ora, e più spesso, limitata rispetto alla mera applicazione delle norme e dei principi interni.

Difatti, la ‘comunitarizzazione’ di alcuni diritti spesso, anziché tramutarsi in una tutela ultronea degli stessi, vale ad inserirli nella molteplicità degli interessi che i Trattati (e la Corte) compongono mediante una continua opera di bilanciamento degli stessi, ove sovente la tutela dei principi finanziari dell’Unione smussa sempre più i

confini della tutela degli altri diritti con essa confliggenti inducendo la Corte costituzionale, in alcuni casi, ad opporsi, più o meno apertamente, alle conclusioni del giudice eurounitario.

Dal conflitto tra queste due Corti, pertanto, in virtù della diversa forza dei rispettivi ordinamenti di riferimento (e salvo il rispetto dei controlimiti declamati ma mai opposti) deriva una conformazione dei diritti a tratti peculiare che risente dell'opera di bilanciamento del giudice europeo con principi non (direttamente) costituzionalizzati nella Carta costituzionale interna.

Ben più articolato appare l'aspetto concernente il dialogo (o lo scontro) tra la Corte Costituzionale e la Corte edu.

Anzitutto va considerata la particolare efficacia della Cedu che si traduce, nel caso di contrasto tra essa e una legge interna non componibile in via ermeneutica, nell'obbligo per il giudice comune di promuovere la questione di legittimità costituzionale per violazione di norma interposta.

Ciò non implica unicamente la necessità 'procedurale' del ricorso al giudizio di legittimità (non potendo il giudice dare diretta applicazione alla disposizione Cedu nell'interpretazione data dalla propria Corte ritenuta contrastante con una norma interna), bensì l'intermediazione di un diverso giudice nella concreta configurazione del diritto.

Infatti, mentre il conflitto tra una disposizione del Trattato e una legge interna (e salvo il ricorso alla teoria dei controlimiti) è risolto mediante l'applicazione, ad opera del giudice comune nazionale, della norma europea così come interpretata dalla Corte di Giustizia; nel caso di contrasto tra una norma della CEDU e una interna il giudice comune, normalmente, non potrà procedere all'applicazione (né alla disapplicazione) della norma convenzionale (nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo) ma dovrà investire della questione la Corte Costituzionale, all'esito del cui giudizio sarà tenuto all'applicazione della norma della CEDU (se non lesiva di principi costituzionali e non solo di quelli supremi) nell'interpretazione datane dalla Corte costituzionale (che ben potrebbe essere difforme da quella resa dalla sua Corte 'naturale').

Ne deriva che l'influenza della Convenzione sui diritti fondamentali, seppur orientata sempre all'estensione della relativa tutela, ben potrebbe risultare mitigata da un'interpretazione restrittiva resa dalla Corte costituzionale.

OGGETTO, METODO E OBIETTIVI DELL'INDAGINE

Appare opportuno, in via preliminare, precisare i confini dell'indagine. Ebbene, al di là dell'analisi dei singoli diritti tutelati dalle Carte, cui pure si farà cenno, ci si intende soffermare su quelle disposizioni per certi versi procedurali che tuttavia si riflettono in maniera rilevante sull'effettiva portata dei diritti nonché sulle modalità di azione delle Corti oltre che sullo stato attuale dei rapporti (di forza) tra le tre Corti, in continua ricerca di composizione e di bilanciamento.

Come si avrà modo di constatare, un ruolo preponderante sembra essere svolto anziché dalle Corti supreme, dai giudici comuni, chiamati a far applicazione dei principi affermati dalle stesse, svolgendo, di fatto, un'attività di sindacato diffuso di convenzionalità e compatibilità con le disposizioni della Carta di Nizza delle norme interne¹².

Nel dettaglio, in una prima parte, rappresentata dai primi due capitoli, si procede anzitutto ad esaminare i due sistemi di protezione dei diritti; quello convenzionale e quello eurounitario.

In particolare, nel primo capitolo, dedicato all'analisi del sistema di protezione dei diritti previsto dalla Cedu, richiamati in breve i diritti contenuti nella Convenzione e il procedimento dinanzi alla Corte edu, si analizzano le principali disposizioni procedurali generali che influenzano sostanzialmente la tutela dei diritti.

Sul primo versante, ci si sofferma, anzitutto, sull'introduzione del Protocollo 16, ad oggi ancora non vincolante, che conferirebbe alla Corte edu un ruolo di consulenza *ante causam* sulla compatibilità convenzionale della normativa interna. Si tratta, all'evidenza, di una novità potenzialmente dagli effetti dirimpenti che, tuttavia, sconta dubbi di non poco conto: la natura non vincolante del parere, infatti, porta ad interrogarsi sulle conseguenze del suo mancato recepimento ad opera del giudice del rinvio. Inoltre, ci si sofferma sulle condizioni di ricevibilità di cui all'art. 35, con particolare riguardo al previo esaurimento dei ricorsi interni.

Sul secondo versante, nel tentativo di delimitare l'ambito effettivo di applicazione della Convenzione si dà conto dei diversi meccanismi potenzialmente limitativi. Il

¹² Nel testo, per comodità, si farà spesso riferimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea utilizzando la locuzione 'Carta di Nizza' sebbene, a rigore, la Carta attualmente in vigore sia stata proclamata a Strasburgo.

riferimento va non tanto alla riserva che, in quanto ‘statica’, consente comunque di conoscere, in ogni momento, il *quantum* dei diritti tutelati, piuttosto alla possibilità ‘mobile’ di deroga il cui non infrequente utilizzo rischia di minare l’efficacia tutoria della Convenzione. In chiusura del capitolo, poi, si riportano alcuni esempi emblematici del carattere ‘mobile’ dell’ambito di estensione della giurisdizione della Corte edu.

Il secondo capitolo, conclusivo della prima parte e dedicato al sistema di protezione dei diritti nell’ambito dell’Unione europea, risulta articolato in due parti.

La prima è dedicata all’analisi delle disposizioni in tema di diritti fondamentali contenute nei trattati istitutivi e si sofferma sugli strumenti di tutela degli stessi previsti dall’art. 7 TUE nonché dagli articoli 258, 259 e 260 TFUE, individuandone limiti ed esponendone le recenti proposte di modifica all’attenzione delle istituzioni eurounitarie.

La seconda è dedicata all’analisi delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea soffermandosi, in particolare, sull’ambito di applicazione della Carta, sulla portata e l’interpretazione dei suoi diritti e principi nonché sul livello di protezione garantito che la Corte di giustizia ha individuato essere uno dei principali ostacoli che si frappone all’adesione dell’Unione europea alla Cedu.

La seconda parte, che include i capitoli terzo e quarto, concerne i rapporti tra i diversi sistemi di protezione.

In particolare, il terzo capitolo, dedicato ai rapporti tra sistema convenzionale e ordinamento interno, si articola in due parti.

La prima analizza il contenuto delle sentenze della Corte costituzionale 348 e 349 del 2007 in merito all’impossibilità di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma della Cedu, evidenziandone pregi, criticità e ricadute in termini di tutela multilivello.

La seconda esamina gli effetti delle sentenze della Corte edu, anche alla luce delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale con sentenza 49 del 2015, tratteggiando i contorni dell’obbligo conformativo sui giudizi in corso, sul giudicato penale, sul giudicato civile e amministrativo, nonché con riferimento a casi diversi ma analoghi a quello deciso a Strasburgo, tra i quali assumono autonoma rilevanza i casi rientranti in una procedura pilota. Tale procedura, di origine pretoria, oggi formalizzata nel regolamento della Corte, sembra spostare l’oggetto del giudizio dalla lesione del diritto nel caso concreto alla non convenzionalità generale della norma con evidenti

ripercussioni sugli effetti conformativi delle relative sentenze: al dialogo tra Corti, in tal caso, sembra sostituirsi (o affiancarsi) il dialogo a distanza tra la Corte europea ed il legislatore interno, chiamato a garantire la conformità convenzionale della normativa censurata.

Il quarto capitolo, nel delineare i rapporti tra diritto eurounitario e ordinamento interno, dopo aver dato conto del ruolo delle tradizioni comuni e dell'utilizzo diretto della Carta ad opera della Corte costituzionale e della Corte di cassazione come modalità di dialogo indiretto, si sofferma sull'*affaire* Taricco e sull'inedita modalità di dialogo (diretto) inaugurata dalla Corte costituzionale e, in attesa della replica della Corte di giustizia, si interroga sistematicamente sugli scenari possibili con le conseguenti ripercussioni sui rapporti tra i due giudici supremi.

La ricerca effettuata nei quattro capitoli precedenti consente, nell'ultima parte della trattazione, dopo aver dato conto della frequente commistione tra fonti utilizzata dalle Corti per apprestare tutela ai diritti fondamentali, analizzando, in particolare, l'uso fatto dalla Corte ed della Carta dei diritti, di valutare l'attuale 'tenuta' dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali in Europa e, constatandone l'ineffettività, di articolare, senza pretesa di esaustività, ipotesi migliorative mediante la riconduzione dell'attuale pluralità di sistemi di protezione dei diritti ad unità.

CAPITOLO PRIMO

LA PROTEZIONE DEI DIRITTI NELL'AMBITO DELLA CEDU

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il testo convenzionale vigente e i Protocolli (ancora solo) adottati. – 3. I diritti sostanziali proclamati dalla Convenzione. – 4. Il giudizio dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo. – 5. Condizioni di ricevibilità. – 5.1. Il previo esaurimento dei ricorsi interni. – 5.2. Termine di sei mesi. – 5.3. La condizione della non manifesta infondatezza del ricorso. – 5.4. La compatibilità con le disposizioni convenzionali. – 5.5 Il pregiudizio importante. – 6. Il recepimento nazionale dei principi affermati dalla corte edu. – 7. Limiti operativi della convenzione. – 7.1. La facoltà di deroga ex art. 15: introduzione. – 7.1.1. Orientamenti giurisprudenziali. – 7.1.2. Lettura delle poche applicazioni ed elusioni. – 7.1.3. I presupposti della deroga. – 7.1.3.1. La situazione legittimante e i requisiti delle misure derogatorie. – 7.1.3.2. Deroghe e ordinamento interno. – 7.1.3.3. L'onere informativo. – 7.2. Ulteriori istituti limitativi della Cedu. – 8. L'ambito di estensione della giurisdizione della corte edu. – 8.1. Primo esempio: il diritto alla libertà di religione. – 8.2. Secondo esempio: il diritto al rispetto dei beni.

1. Introduzione

La Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (Cedu), elaborata nell'ambito del Consiglio d'Europa e aperta alla firma a Roma nel 1950, è entrata in vigore nel settembre 1953¹³: ad oggi, il relativo sistema di protezione dei diritti opera nei 47 Stati parte del Consiglio d'Europa, tra i quali, e si tratta di considerazione rilevante, rientrano tutti i 28 Stati membri dell'unione europea¹⁴.

¹³ La Cedu, che assume come punto di riferimento le enunciazioni della Dichiarazione universale dei diritti umani del 10 dicembre 1948, è stata resa esecutiva in Italia con la legge n. 848 del 1955. Quanto ai Protocolli, sono state emanate le seguenti leggi di ratifica ed esecuzione: legge n. 848 del 1955 per il Protocollo n. 1; legge n. 653 del 1966 per i Protocolli numeri 2 e 3 concernenti, il Protocollo n. 2, l'attribuzione alla Corte europea dei diritti dell'uomo della competenza ad esprimere pareri consultivi, ed il Protocollo n. 3 la modifica degli articoli 29, 30 e 34 della Convenzione; D.P.R. n. 217 del 1982 per il Protocollo n. 4 che riconosce taluni diritti e libertà oltre quelli che già figurano nella Convenzione e nel suo primo protocollo addizionale; legge n. 448 del 1967 per il Protocollo n. 5 che modifica gli articoli 22 e 40 della Convenzione; legge n. 8 del 1989 per il Protocollo n. 6 sull'abolizione della pena di morte; legge n. 98 del 1990 per il Protocollo n. 7 concernente l'estensione della lista dei diritti civili e politici; legge n. 496 del 1988 per il Protocollo n. 8; legge n. 257 del 1993 per il Protocollo n. 9; legge n. 17 del 1995 per il Protocollo n. 10; legge n. 296 del 1997 per il Protocollo n. 11 recante ristrutturazione del meccanismo di controllo stabilito dalla Convenzione; legge n. 179 del 2008 per il Protocollo n. 13 relativo all'abolizione della pena di morte in qualsiasi circostanza; legge n. 280 del 2005 per il Protocollo n. 14. L'Italia non ha ancora ratificato i Protocolli n. 12, 15 e 16. Il 17 ottobre 2017, le Commissioni riunite Giustizia e Esteri hanno avviato l'esame del provvedimento n. 2921 e connessi, già approvato dalla Camera dei deputati, riguardanti la ratifica dei protocolli n. 15 e n. 16, con le relazioni del senatore Casson (per la Commissione Giustizia) e della senatrice Emma Fattorini (per la Commissione Esteri).

¹⁴ Oltre agli Stati membri dell'Unione europea (Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta,

Con la Convenzione si è inteso perseguire gli obiettivi del Consiglio d'Europa per la salvaguardia e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali attraverso l'affermazione di diritti civili e politici e la previsione di un sistema teso ad assicurare il rispetto da parte degli Stati membri degli obblighi assunti con la sua firma.

Tale sistema, inizialmente incentrato sull'istituzione di tre organi, la Commissione europea dei Diritti dell'Uomo, la Corte europea dei Diritti dell'Uomo e il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nel corso degli anni, a causa del crescente numero di questioni proposte, ha subito diverse modifiche attraverso l'adozione di quattordici Protocolli addizionali cui se ne aggiungono altri due attualmente non ancora in vigore.

Tra le innovazioni più rilevanti figurano, accanto all'aggiunta di ulteriori diritti e libertà, il riconoscimento del diritto, non solo degli Stati, ma anche degli individui, di adire la Corte, nonché la semplificazione del complessivo sistema di decisione dei ricorsi per violazione dei diritti e delle libertà.

In particolare, quanto a quest'ultimo punto, il Protocollo n. 11, entrato in vigore il 1° novembre 1998, da un lato, ha rafforzato il carattere giudiziario e quindi 'terzo' del ruolo della Corte, dall'altro, ha comportato sia la completa abolizione di competenze decisorie in capo al Comitato dei Ministri sia una sorta di riunione delle competenze, distribuite inizialmente tra la Commissione e la Corte, unicamente presso quest'ultimo organo che dunque ha progressivamente assunto un ruolo sempre più decisivo nell'ambito del sistema convenzionale di protezione dei diritti.

Tale accentramento decisorio, traducendosi in un inevitabile aumento del carico di lavoro della Corte, ha condotto ad avviare, nell'ambito della Conferenza svolta a Roma in occasione del 50° anniversario della Convenzione, una riflessione sulle possibili e ulteriori innovazioni del complessivo sistema, pervenendo, al fine di realizzare un più efficace funzionamento della Corte europea, alla redazione del Protocollo n. 14 che, aperto alla firma il 13 maggio 2004 e in quella stessa data firmato da 18 Stati tra cui l'Italia, è entrato definitivamente in vigore il 1° giugno 2010.

Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria), sono membri del Consiglio d'Europa, nonché Alte Parti contraenti della Convenzione, Norvegia, Turchia, Islanda, Svizzera, Liechtenstein, San Marino, Andorra, Albania, Moldavia, Macedonia, Ucraina, Russia, Georgia, Armenia, Azerbaigian, Bosnia ed Erzegovina, Serbia, Monaco, Montenegro). Gli Stati geograficamente europei che non fanno parte del Consiglio d'Europa sono soltanto due: la Santa Sede (che, comunque, per volontà propria partecipa alle attività dell'Ente con lo *status* di osservatore) e la Bielorussia (a cui è stato negato l'ingresso per mancanza di democrazia e che, attualmente, ha lo *status* di Stato candidato). Da notare, infine, che cinque Stati del Consiglio non fanno parte dell'Europa geografica: Georgia, Armenia, Azerbaigian, Cipro, Turchia.

Tale Protocollo contiene diverse misure volte, sostanzialmente, a snellire l'operato della Corte per consentirle di dedicarsi in maniera efficace ad apprestare tutela alle violazioni dotate di una certa consistenza.

Anzitutto, in tale ottica deve essere letta la competenza del giudice singolo, assistito da relatori non giudici, in luogo della commissione di tre giudici, a pronunciarsi sui ricorsi palesemente inammissibili.

Inoltre, per i ricorsi ripetitivi, che appartengono cioè ad una serie derivante dalla stessa carenza strutturale a livello nazionale, la competenza passa dalla sezione di sette giudici ad una commissione di tre giudici sulla base di una procedura sommaria semplificata.

Infine, nella prospettiva di permettere alla Corte una maggiore flessibilità, le si attribuisce il potere di dichiarare inammissibili le istanze nel caso in cui il richiedente non abbia subito un pregiudizio significativo, purché il rispetto dei diritti umani non richieda che la Corte si faccia pienamente carico del ricorso e ne esamini il merito.

Sul versante 'esecutivo' delle decisioni rese dalla Corte, poi, viene stabilito che il Comitato dei Ministri, con decisione a maggioranza dei due terzi, può avviare un'azione giudiziaria davanti alla Corte in caso di inottemperanza alla sentenza da parte di uno Stato e può altresì chiedere alla stessa l'interpretazione di una sentenza ai fini dell'esercizio del suo compito di controllo dell'attuazione delle sentenze da parte degli Stati.

2. Il testo convenzionale vigente e i Protocolli (ancora solo) adottati

Attualmente, la Cedu, così come modificata dai Protocolli 11 e 14, si compone di 59 articoli nonché dei Protocolli addizionali 1, 4, 6, 7, 12 e 13.

In realtà, il futuro della Convenzione ha costituito oggetto di dibattito da parte dei Ministri responsabili della tutela dei diritti umani dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa nel 2010, in occasione della Conferenza di Interlaken, e, nel 2012, durante i lavori della Conferenza di Brighton, all'esito della quale il Comitato dei Ministri è stato incaricato di studiare le modalità d'introduzione di una serie di misure di diversa natura, finalizzate all'accrescimento dell'efficienza e della produttività della Corte: si è giunti così all'adozione di due nuovi Protocolli, il 15 ed il 16.

Il Protocollo n. 15, aperto alla firma il 24 giugno 2013, entrerà in vigore solo all'esito delle procedure di ratifica da parte di tutti gli Stati membri.

Tra le principali modifiche, da evidenziare l'inserimento nel preambolo alla Convenzione del riferimento al principio di sussidiarietà e alla dottrina del margine di apprezzamento degli Stati contraenti, nonché l'eliminazione della previsione contenuta nell'art. 35, par. 3, lett. b, in base alla quale la Corte non può dichiarare irricevibile un ricorso se, pur in assenza di un pregiudizio grave in capo al ricorrente, il caso non è stato debitamente esaminato da un tribunale interno¹⁵.

Il Protocollo n. 16, aperto alla firma il 2 ottobre 2013, entrerà in vigore tre mesi dopo essere stato ratificato da parte di almeno dieci Stati membri¹⁶ del Consiglio d'Europa e prevede la possibilità per le più alte giurisdizioni interne di sollevare davanti alla Corte edu questioni relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli, sul modello del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE¹⁷.

Si tratta di modifica potenzialmente rilevante, che dovrebbe contribuire allo sviluppo di un dialogo costante con gli Stati contraenti¹⁸.

Infatti, si parte dal presupposto che l'estensione della competenza della Corte a emettere pareri consultivi permetterà alla Corte di interagire maggiormente con le autorità nazionali consolidando in tal modo l'attuazione della Convenzione, conformemente al principio di sussidiarietà.

¹⁵ Il Protocollo, inoltre, riduce a 4 mesi il termine entro il quale la Corte può essere adita, fissa a 65 anni l'età massima per essere eletti giudici della Corte e sopprime il diritto per le parti del giudizio di opporsi alla rimessione alla Grande Camera previsto dall'art. 30.

¹⁶ L'Italia ha firmato il Protocollo nel 2013 ma ancora non ha provveduto alla ratifica.

¹⁷ Sul Protocollo 16 ci si soffermerà nel prosieguo della trattazione.

¹⁸ Si veda O. POLLICINO, *La Corte costituzionale è una "alta giurisdizione nazionale" ai fini della richiesta di parere alla Corte EDU ex Protocollo 16?*, in Forum di Quaderni Costituzionali (www.forumcostituzionale.it), nonché in *Il diritto dell'Unione europea*, 2014 e in E. Lamarque (a cura di), *La richiesta di pareri consultivi alla Corte di Strasburgo da parte delle più alte giurisdizioni nazionali. Prime riflessioni in vista della ratifica del Protocollo 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Torino, 2015; R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, AIC, Rivista, 3/2014; G. ASTA, *Il protocollo n. 16 alla CEDU: chiave di volta del sistema europeo di tutela dei diritti umani?*, in www.sioi.org; E. NALIN, *I Protocolli n. 15 e 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in Studi sull'integrazione europea (www.studisullintegrazioneeuropea.eu), IX, 2014, pp. 117-145; A. RUGGERI, *Maggiore o minor tutela nel prossimo futuro per i diritti fondamentali?*, www.giurcost.org, Studi, 2015, I; R. CONTI, *La richiesta di "parere consultivo" alla Corte europea delle Alte Corti introdotto dal Protocollo n.16 annesso alla CEDU si affianca al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE*, in Europeanrights.eu; F. GIUFFRÈ, *Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo: un dialogo senza troppa confidenza*, www.federalismi.it, 6 aprile 2016.

Proprio per questo, nell'ambito di una causa pendente dinanzi ad esse, le più alte giurisdizioni di un'Alta Parte contraente, formalmente designate, possono presentare alla Corte delle richieste di pareri consultivi su questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli.

Limitare la scelta alle più alte giurisdizioni, che appare coerente con l'idea dell'esaurimento delle vie di ricorso interne, sebbene una più alta giurisdizione non debba necessariamente essere una autorità alla quale presentare un ricorso per soddisfare il requisito dell'esaurimento delle vie di ricorso interne ai sensi dell'articolo 35 paragrafo 1 della Convenzione, eviterebbe l'aumento delle richieste e recepirebbe il livello adeguato al quale dovrebbe avvenire il dialogo.

L'alta giurisdizione deve motivare la richiesta di parere e produrre gli elementi pertinenti inerenti al contesto giuridico e fattuale della causa pendente e ciò per due finalità: in primo luogo per garantire che l'autorità giudiziaria che presenta la richiesta deve avere recepito la necessità e l'utilità di richiedere un parere consultivo alla Corte, in modo da essere in grado di spiegare le ragioni che la hanno indotta a farlo; in secondo luogo, per assicurare che l'autorità giudiziaria che presenta la richiesta si trovi nella posizione di esporre il contesto giuridico e fattuale rilevante, consentendo in questo modo alla Corte di concentrarsi sulla/e questione/i di principio relativa/e alla interpretazione o all'applicazione delle Convenzione o dei suoi Protocolli¹⁹.

La richiesta di parere instaura un vero contraddittorio tra le parti: infatti, il Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa e l'Alta Parte contraente cui appartiene l'autorità giudiziaria che ha richiesto il parere hanno il diritto di presentare osservazioni per iscritto e di prendere parte alle udienze, mentre il Presidente della Corte può invitare anche altre Alte Parti contraenti o persone a presentare osservazioni per iscritto o a prendere parte alle udienze.

Il parere consultivo è emesso dalla Grande Camera: l'opportunità di tale scelta è data dalla natura delle questioni sulle quali può essere richiesto un parere consultivo e dal fatto che solo le più alte giurisdizioni nazionali possono richiederlo.

Il parere, trasmesso all'autorità giudiziaria che l'ha richiesto e all'Alta Parte contraente cui appartiene tale autorità e pubblicato, è motivato e se non esprime, in tutto

¹⁹ Si veda il rapporto esplicativo del Protocollo 16.

o in parte, l'opinione unanime dei giudici, a ciascun giudice è attribuita la possibilità di allegare allo stesso la propria opinione separata.

In ogni caso, quel che più conta, è considerare come tale parere sia non vincolante: esso è emesso nell'ambito di un dialogo tra la Corte e le autorità giudiziarie nazionali e pertanto l'autorità richiedente decide sugli effetti del parere consultivo nel procedimento nazionale.

Si tratta di un parere facoltativo, per giunta non vincolante.

Insomma, il fatto che la Corte abbia emesso un parere consultivo su una questione sollevata nell'ambito di una causa pendente dinanzi a una autorità giudiziaria di una Alta Parte contraente non impedisce a una parte di tale causa di esercitare successivamente il suo diritto a un ricorso individuale ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione.

Tuttavia, laddove un ricorso venga proposto successivamente all'emissione di un parere consultivo della Corte che sia stato effettivamente osservato, si ritiene che tali elementi del ricorso che riguardano le questioni affrontate nel parere consultivo debbano essere dichiarati irricevibili o debbano essere stralciati.

Si legge nel rapporto esplicativo del Protocollo che, sebbene tali pareri consultivi non abbiano effetto diretto sugli eventuali successivi ricorsi, essi, tuttavia, andranno a fare parte della giurisprudenza della Corte, insieme alle sentenze e alle decisioni e l'interpretazione della Convenzione e dei suoi Protocolli contenuta in tali pareri consultivi sarà analoga nei suoi effetti ai principi interpretativi stabiliti dalla Corte nelle sentenze e nelle decisioni.

Pertanto, se nel caso concreto tali pareri non sono vincolanti, l'interpretazione della Convenzione e dei Protocolli da essi operata entrerebbe a pieno titolo nel diritto vivente elaborato dalla Corte in grado di influenzare le future applicazioni convenzionali.

La disposizione pare certamente motivata dall'esigenza di prevenire i ricorsi, successivi, alla Corte e di evitare contrasti interpretativi tra i diversi giudici. Si tratta, evidentemente, di obiettivi degni di primaria considerazione. Tuttavia, la configurazione del meccanismo rischia di creare ulteriori occasioni di potenziali conflitti.

V'è da chiedersi, infatti, quali sarebbero le conseguenze del mancato recepimento del parere reso dalla Corte da parte del giudice richiedente: il ricorrente nel giudizio

principale non pienamente soddisfatto dalla sentenza avrebbe una legittima aspettativa sull'esito positivo del ricorso successivo alla Corte europea?

Probabilmente no: non avrebbe senso, altrimenti, qualificare il parere non vincolante.

Si ha l'impressione, allora, che ove mai il Protocollo entrasse in vigore nell'attuale versione, il suo successo sarebbe legato ad una formulazione dei pareri estremamente ponderata e, soprattutto, all'autorevolezza che la Corte sarà in grado di acquisire nell'esercizio di tale suo nuovo ruolo.

3. I diritti sostanziali proclamati dalla Convenzione

La Cedu, si diceva, si compone di 59 articoli e di 6 Protocolli addizionali: essa, in particolare, si articola in 3 titoli, dedicati, rispettivamente, ai diritti e alle libertà, alla Corte europea dei diritti dell'uomo e alle disposizioni varie.

È nell'ambito del primo titolo, pertanto, che sono riconosciuti il diritto alla vita (art. 2), alla libertà e alla sicurezza (art. 5), a un equo processo (art. 6), al rispetto della vita privata e familiare (art. 8), al matrimonio (art. 12) e a un ricorso effettivo (art. 13); garantite le libertà di pensiero, coscienza e religione (art. 9), di espressione (art. 10), di riunione e di associazione (art. 11); proibiti la tortura (art. 3), la schiavitù ed il lavoro forzato (art. 4); riconosciuto il principio *nulla poena sine lege* (art. 7); vietate le discriminazioni (art. 14).

Peraltro, ulteriori diritti sono riconosciuti dai Protocolli: diritto di proprietà, all'istruzione e a libere elezioni (Protocollo 1); divieto di imprigionamento per debiti, di espulsione dei cittadini, di espulsioni collettive di stranieri e libertà di circolazione (Protocollo 4); abolizione della pena di morte (Protocolli 6 e 13); garanzie procedurali in caso di espulsione di stranieri, diritto a un doppio grado di giudizio in materia penale, diritto di risarcimento in caso di errore giudiziario, diritto di non essere giudicato o punito due volte e parità tra i coniugi (Protocollo 7); divieto generale di discriminazione (Protocollo 12).

4. Il giudizio dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo

Sicuramente il successo del sistema convenzionale va in larga misura attribuito all'operato della Corte europea cui i singoli individui possono ricorrere direttamente per dolersi della violazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione.

La Corte è composta da un numero di giudici pari a quello degli Stati firmatari, eletti dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ogni nove anni senza possibilità di rinnovo e senza limiti di appartenenza alla stessa nazionalità anche se è prassi consolidata la nomina di un giudice per Stato contraente: in ogni caso, ciascun giudice esercita le proprie funzioni a titolo individuale, senza vincolo di mandato da parte dello Stato di provenienza.

La Corte è organizzata in cinque sezioni, nelle quali sono istituiti comitati composti da tre giudici e camere (o sezioni) composte da sette giudici; in alcuni casi, la Corte può anche procedere in composizione di giudice unico. Essa si riunisce altresì come Grande Camera nella composizione di diciassette giudici e vi appartengono di diritto il presidente e il vicepresidente della Corte nonché i presidenti di sezione: in particolare, ai sensi dell'art. 30, se la questione oggetto del ricorso all'esame di una Camera solleva gravi problemi di interpretazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, o se la sua soluzione rischia di dar luogo a un contrasto con una sentenza pronunciata anteriormente dalla Corte, la camera, fino a quando non abbia pronunciato la sua sentenza, può rimettere il caso alla Grande Camera a meno che una delle parti non vi si opponga.

Preliminare rispetto al merito è l'esame dei profili di ricevibilità dei ricorsi²⁰, salvo i casi di esame congiunto della ricevibilità e del merito: i ricorsi, presentati dagli Stati firmatari o da individui per la violazione, da parte di uno Stato membro, di diritti tutelati dalla Convenzione, se non manifestamente irricevibili sono assegnati a una sezione e il relatore, all'uopo nominato dal presidente di sezione, valuta se l'atto debba essere esaminato da una camera o da un comitato.

Dopo l'entrata in vigore del Protocollo 14, peraltro, come anticipato, ai sensi dell'art. 27, la decisione di irricevibilità che *“può essere assunta senza alcun esame ulteriore”* può essere adottata anche da un giudice unico; in caso contrario, tale giudice trasmette i ricorsi a un comitato o ad una camera per l'ulteriore esame.

I comitati di tre giudici, dal canto loro, possono non soltanto dichiarare all'unanimità un ricorso irricevibile, ma altresì dichiararlo ricevibile ed esaminarlo nel merito pronunciandosi con sentenza definitiva, ai sensi dell'art. 28, a condizione che questo sia relativo a una questione di interpretazione o di applicazione della Convenzione oggetto

²⁰ Sui quali si veda *infra*.

di una giurisprudenza consolidata della Corte (c.d. *repetitive cases*). La medesima norma prevede, in questo caso, che il giudice dello Stato convenuto che non sia già membro del comitato investito del ricorso possa essere invitato a farne parte al posto di un altro componente.

Gli atti ritenuti ricevibili sono esaminati nel merito dagli organi cui sono stati assegnati, sempre salvo che ritengano di rimettere il ricorso alla Grande Camera quando si tratti di questioni che riguardino l'interpretazione della Convenzione o che possano condurre a decisioni diverse da altre già adottate nella stessa materia.

In linea generale, la procedura è ispirata ai principi del contraddittorio e della pubblicità: l'esame della ricevibilità avviene ordinariamente con procedura scritta, ma l'organo può decidere di tenere udienza pubblica, in tal caso pronunciandosi anche sul merito del ricorso. L'esame del merito può richiedere supplementi di istruttoria e, nel corso del procedimento, può essere avanzata da parte del ricorrente una richiesta di decisione in via di equità, come, del resto, possono essere svolte negoziazioni finalizzate ad una composizione amichevole della controversia.

Dall'analisi delle disposizioni in tema di procedimento innanzi alla Corte sembra trasparire l'intenzione di configurarlo quale giudizio tra parti, vincolante prevalentemente (ma, come si vedrà, non esclusivamente) per le stesse e soggetto alle loro scelte processuali.

Rilevano in tal senso, infatti, la possibilità di definizione della controversia prevista dall'art. 39, in forza del quale, in ogni momento della procedura, la Corte si mette a disposizione degli interessati al fine di pervenire a una composizione amichevole della controversia che si fondi sul rispetto dei diritti dell'uomo quali sono riconosciuti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli, che comporta la cancellazione della causa dal ruolo; nonché la possibilità della Corte di cancellare la causa dal ruolo, in via generale, ove il ricorrente non intenda proseguire il ricorso²¹.

Diversi indizi, però, sembrano condurre progressivamente a trasformare il giudizio della Corte in giudizio sull'atto piuttosto che sul rapporto: ma si tratta di considerazioni che troveranno spazio nel prosieguo della trattazione.

²¹ Tuttavia, la Corte, in tale ipotesi, prosegue l'esame del ricorso qualora il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli lo imponga e, più in generale, può decidere una nuova iscrizione a ruolo di un ricorso se ritiene che le circostanze lo giustificano.

Le decisioni sono adottate a maggioranza e ogni giudice può far constare nel testo la propria opinione dissenziente.

Nel termine di tre mesi dall'emanazione della decisione, le parti possono chiedere che la questione sia rimessa alla Grande Camera - la cui pronuncia è definitiva - se vi sia un grave motivo di carattere generale o attinente all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione o dei Protocolli.

L'art. 46 della Convenzione impegna gli Stati a conformarsi alle sentenze definitive della Corte nelle controversie di cui sono parti e al Comitato dei Ministri è affidato il compito di sorvegliare l'esecuzione delle sentenze stesse con gli ulteriori poteri conferiti dal Protocollo 14.

A chiusura di questa breve panoramica sul procedimento previsto, dalla Convenzione e dal Regolamento della Corte²², per l'accesso al sistema convenzionale di protezione dei diritti, giova considerare, in concreto, che i dati statistici relativi all'attività della Corte registrano per il 2016 un aumento del numero dei ricorsi pendenti, i quali ammontano a circa 79mila, con un incremento del 23 per cento rispetto al dato del 2015. Compiendo un raffronto nell'ambito del biennio 2015-2016, si può notare che nel corso del 2015 la Corte ha reso 2441 sentenze, di cui 24 relative all'Italia, mentre nel 2016 sono state emanate 1926 sentenze, di cui 15 relative all'Italia.

Considerato il numero complessivo delle pronunce emanate dalla Corte nel corso del 2016, si riscontra una sensibile diminuzione pari al 16 per cento rispetto al dato del 2015 (il numero della cause concluse è stato, nel 2015, pari a 45.574, mentre nel 2016 sono state concluse 38.505 cause): dopo due anni di sensibile diminuzione, insomma, il numero dei ricorsi pendenti torna ad aumentare²³. Nel corso del 2016, lo Stato italiano ha riportato in sede contenziosa innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo 9 condanne²⁴ su 15 provvedimenti: le direttrici interessate da tali pronunzie sono

²² Attualmente è in vigore il Regolamento della Corte adottato a Strasburgo il 14 novembre 2016.

²³ Tale incremento è la diretta conseguenza della situazione che si è prodotta in tre paesi: Ungheria e Romania, quanto ai ricorsi sulle condizioni detentive, e Turchia, soprattutto in seguito al fallito colpo di stato del luglio 2016.

²⁴ Tra di esse rileva, in particolare: Corte edu, 23 febbraio 2016, *Nasr e Ghali*, ricorso n. 44883/09, in tema di diritto alla libertà e alla sicurezza e segreto di Stato relativi al caso Abu Omar. Con questa pronuncia, infatti, la Corte europea si pone in espressa antitesi con la Corte costituzionale italiana: mentre quest'ultima aveva stabilito che la discrezionalità politica del Presidente del consiglio sull'apposizione del segreto di Stato e sulla conferma dell'opposizione da altri manifestata poteva essere sindacata solo in sede parlamentare mediante lo strumento delle relazioni del COPASIR e, in ultima analisi, della censura fiduciaria, la Corte europea invece intravede in una simile sistemazione una chiara lesione dei diritti connessi a una tutela giurisdizionale effettiva.

essenzialmente i temi consueti del giusto processo, di quelli legati alla vita privata e familiare e alla detenzione nei centri di identificazione ed espulsione²⁵.

5. Condizioni di ricevibilità

La Corte edu, nelle sue varie composizioni, assicura il rispetto degli impegni derivanti alle Alte Parti contraenti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli (art. 19): infatti, la sua competenza si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione del diritto convenzionale (art. 32).

Nello specifico, da un lato, ai sensi dell'art. 33, ogni Alta Parte contraente può deferire alla Corte qualunque inosservanza delle disposizioni della Convenzione e dei suoi Protocolli che essa ritenga possa essere imputata a un'altra Alta Parte contraente, dall'altro, secondo l'art. 34, la Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi Protocolli, con l'impegno, delle Alte Parti contraenti, a non ostacolare con alcuna misura l'esercizio effettivo di tale diritto.

In realtà, la possibilità di ricorso individuale diretto va coordinata con le disposizioni dell'art. 35 in merito alle condizioni di ricevibilità del ricorso stesso.

Infatti, la Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne, come inteso secondo i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti ed entro un periodo di sei mesi a partire dalla data della decisione interna definitiva.

Inoltre, la Corte non accoglie alcun ricorso inoltrato sulla base dell'articolo 34 se anonimo, oppure essenzialmente identico a uno precedentemente esaminato dalla Corte o già sottoposto a un'altra istanza internazionale d'inchiesta o di risoluzione e non contenente fatti nuovi.

Infine, la Corte dichiara irricevibile ogni ricorso individuale se ritiene che il ricorso sia incompatibile con le disposizioni della Convenzione o dei suoi Protocolli, manifestamente infondato o abusivo o se il ricorrente non ha subito alcun pregiudizio importante, salvo che il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai

²⁵ Per un'accurata analisi delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo concernenti l'Italia si rinvia agli Osservatori sulle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, predisposti annualmente dall'Avvocatura della Camera dei Deputati.

suoi Protocolli esiga un esame del ricorso nel merito e a condizione di non rigettare per questo motivo alcun caso che non sia stato debitamente esaminato da un tribunale interno.

5.1. *Il previo esaurimento dei ricorsi interni*

Si è visto che, ai sensi dell'art. 35, la Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne, come inteso secondo i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti e occorre sottolineare che la Corte respinge ogni ricorso che consideri irricevibile in applicazione del citato articolo, potendo, peraltro, procedere in tal senso in ogni stato del procedimento²⁶.

Si tratta di condizione di estrema rilevanza nella ricostruzione dei rapporti tra 'ordinamento' interno e convenzionale, che la Corte ha ritenuto parte indispensabile del funzionamento del sistema di tutela previsto dalla Convenzione nonché suo principio fondamentale²⁷.

La logica che ispira la norma dell'esaurimento delle vie di ricorso interne si basa sull'assunto, rispecchiato nell'articolo 13²⁸, che l'ordinamento giuridico interno fornisca una via di ricorso effettiva contro le violazioni di diritti sanciti dalla Convenzione. Si tratta di un aspetto importante del carattere sussidiario del meccanismo della Convenzione²⁹ che si applica indipendentemente dalla trasposizione delle disposizioni della Convenzione nel diritto nazionale³⁰.

Tuttavia, la norma relativa all'esaurimento delle vie di ricorso interne può essere descritta come una norma che deve essere interpretata piuttosto che come una norma immutabile e la Commissione e la Corte hanno frequentemente sottolineato la necessità

²⁶ L'obbligo di esaurire le vie di ricorso interne fa parte del diritto internazionale consuetudinario, riconosciuto in quanto tale dalla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia: si veda, per esempio, la causa *Interhandel*, Svizzera c. Stati Uniti, sentenza del 21 marzo 1959.

Esso è presente anche in altri trattati internazionali in materia di diritti umani: il Patto internazionale sui diritti civili e politici (articolo 41, par. 1, lettera c) e il suo Protocollo facoltativo (articoli 2 e 5, par. 2, lettera b), la Convenzione americana sui diritti umani (articolo 46) e la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (articoli 50 e 56, par. 5).

Per approfondimenti in generale sulla clausola si consulti la *Guida pratica sulle condizioni di ricevibilità*, Consiglio d'Europa / Corte europea dei diritti dell'uomo, 2014.

²⁷ *Demopoulos e altri c. Turchia*, ricorsi 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04 e 21819/04, 2010, [GC], paragrafi 69 e 97.

²⁸ Ai sensi dell'art. 13, infatti, ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella Convenzione siano stati violati ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.

²⁹ *Selmouni c. Francia* [GC], par. 74; *Kudła c. Polonia* [GC], par. 152; *Andrášik e altri c. Slovacchia*.

³⁰ *Eberhard e M. c. Slovenia*.

di interpretarla con una certa elasticità e senza eccessivo formalismo, considerato il contesto di tutela di diritti umani in cui si trova ad operare³¹.

Anzitutto, va chiarito che devono essere esperiti i ricorsi, interni e non internazionali³², a carattere ‘giustiziale’: ci si riferisce, naturalmente, a quelli giurisdizionali ma anche a quelli amministrativi, purché la relativa decisione sia vincolante e fondata sull’applicazione di norme giuridiche e sempre che i caratteri dell’organo adito e la procedura garantiscano un esame equo ed imparziale.

Viceversa, non occorre che siano esperiti i ricorsi ‘discrezionali’ volti a sollecitare un riesame del caso (come l’autotutela) o all’ottenimento di provvedimenti di clemenza (come la grazia) né proporre ricorsi e impugnazioni ‘straordinari’, quali la domanda di revisione delle sentenze civili o penali³³.

Dal punto di vista ‘verticale’, poi, occorre proporre, in ambito interno, le impugnazioni ordinarie fino all’istanza più elevata in grado: pertanto, il riferimento è, per i giudizi civili, penali e tributari, al ricorso alla Corte di Cassazione; per i giudizi amministrativi, al Consiglio di Stato; per i giudizi in materia pensionistica e di funzione pubblica, alle Sezioni centrali della Corte dei Conti.

Dal punto di vista ‘orizzontale’, inoltre, occorre che l’esaurimento delle vie di ricorso sia sostanziale e procedurale.

Sul primo versante, infatti risulta necessario che, nel giudizio interno, vi sia stata invocazione, espressa o nella sostanza della doglianza, della Cedu o di corrispondenti disposizioni costituzionali o legislative interne³⁴.

³¹ *Ringeisen c. Austria*, par. 89; *Lehtinen c. Finlandia*. La norma relativa all’esaurimento non è assoluta e non può essere applicata automaticamente (*Kozacioğlu c. Turchia* [GC], par. 40). Per esempio, la Corte ha stabilito che esigere che i ricorrenti si avvalgano di un ricorso che nemmeno il giudice supremo dello Stato li aveva obbligati a utilizzare costituirebbe un eccesso di formalismo (*D.H. e altri c. Repubblica ceca* [GC], par. 116-118).

³² *Jeličić c. Bosnia Erzegovina*; *Peraldi c. Francia*.

³³ Non è necessario esaurire le vie di ricorso discrezionali o straordinarie, per esempio chiedendo a un tribunale di rivedere la sua decisione (*Çinar c. Turchia*; *Prystavka c. Ucraina*) o chiedendo la riapertura di un procedimento, salvo in circostanze particolari in cui, per esempio, è accertato in base al diritto interno che tale domanda costituisce di fatto un ricorso effettivo (*K.S. e K.S. AG c. Svizzera*), o se l’annullamento di una sentenza passata in giudicato costituisce l’unico mezzo che permette allo Stato convenuto di porre rimedio alla situazione nell’ambito del proprio ordinamento giuridico (*Kiiskinen c. Finlandia*; *Nikula c. Finlandia*). Analogamente un ricorso per via gerarchica non costituisce un ricorso effettivo (*Horvat c. Croazia*, par. 47; *Hartman c. Repubblica ceca*, par. 66), né lo è un ricorso che non è direttamente accessibile al ricorrente, ma che dipende dall’esercizio del potere discrezionale di un intermediario (*Tănase c. Moldavia* [GC], par. 122).

³⁴ Non è necessario che il diritto sancito dalla Convenzione venga esplicitamente invocato nel procedimento interno, purché la doglianza sia sollevata “almeno nella sostanza” (*Castells c. Spagna*, par. 32; *Ahmet Sadik c. Grecia*, par. 33; *Fressoz e Roire c. Francia*, par. 38; *Azinas c. Cipro* [GC], par. 40-41).

Sull'altro, invece, occorre che vi sia stato, sempre in ambito interno, il rispetto delle regole processuali e quindi della forma dei ricorsi, dei termini per la loro presentazione nonché delle disposizioni in materia di prova salvo che il ricorso sia stato comunque esaminato nel merito o che tali regole determinino l'inefficacia del ricorso, traducendosi in un diniego di accesso alla giustizia³⁵.

È stato, poi, precisato che, affinché la condizione di ammissibilità risulti operante, occorre che sia garantita reale accessibilità alle vie di ricorso interno sotto forma di assenza di impedimenti alla percorribilità delle stesse³⁶.

Così, mentre, in diritto, è necessaria la sussistenza di un potere di azione diretto e non subordinato all'intermediazione di una pubblica autorità; in fatto, inoltre, è necessario che siano garantite condizioni concrete che consentano l'effettivo esercizio del diritto riconosciuto in astratto³⁷: ad esempio, tali condizioni, a giudizio della Corte, non sono assicurate nell'ipotesi di termine di decadenza di 10 giorni per la domanda di rimessione in termini per l'impugnazione di condannato in contumacia arrestato all'estero senza avere prima avuto notizia della condanna³⁸, di terrorista detenuto in regime speciale di isolamento senza contatti con l'esterno, né, dunque, con gli avvocati³⁹ o di richiedente asilo trattenuto ed espulso senza ricevere alcuna informazione sulle vie di ricorso⁴⁰.

In più, le vie di ricorso interne, devono essere idonee non solo a sollevare la violazione ma altresì a rimuoverne gli effetti: pertanto, ad esempio, in caso di violazioni

Ciò significa che, se il ricorrente non ha invocato le disposizioni della Convenzione, egli ha dato ai giudici nazionali la possibilità di porre rimedio in primo luogo alla dedotta violazione se ha sollevato argomenti di effetto equivalente o simile sulla base del diritto interno (*Gäfgen c. Germania* [GC], par. 142, 144 e 146; *Karapanagiotou e altri c. Grecia*, par. 29).

³⁵ *Ben Salah Adraqui e Dhaima c. Spagna; Merger e Cros c. Francia; MPP Golub c. Ucraina; Agbovi c. Germania*.

³⁶ La Corte deve tener conto in maniera realistica non solo dei ricorsi formalmente accessibili nell'ordinamento giuridico interno, ma anche del contesto giuridico e politico generale in cui essi si collocano, nonché della situazione personale del ricorrente (*Akdivar e altri c. Turchia* [GC], par. 68-69; *Khashiyev e Akayeva c. Russia*, par. 116-117). Essa deve esaminare se, date tutte le circostanze della causa, il ricorrente ha fatto tutto ciò che ci si poteva ragionevolmente attendere da lui per esaurire le vie di ricorso interne (*D.H. e altri c. Repubblica ceca* [GC], par. 116-122).

³⁷ Nei casi in cui esigere che il ricorrente esperisca un particolare ricorso sarebbe in pratica irragionevole e costituirebbe un ostacolo sproporzionato all'effettivo esercizio del diritto di ricorso individuale di cui all'articolo 34 della Convenzione, la Corte conclude che il ricorrente è dispensato da tale obbligo (*Veriter c. Francia*, par. 27; *Gaglione e altri c. Italia*, par. 22).

³⁸ *Sejdovic c. Italia* [GC], 1.3.2006, par. 52-55). In una diversa occasione la Corte ha tenuto conto della strettezza dei termini concessi ai ricorrenti per replicare, sottolineando "l'eccessiva fretta" con cui avevano dovuto depositare le loro osservazioni (*Financial Times Ltd e altri c. Regno Unito*, par. 43-44).

³⁹ *Öcalan c. Turchia* [GC], 12.5.2005, par. 62-71.

⁴⁰ *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GC], 21.1.2011, par. 294-321.

puntuali, i rimedi interni devono consentire, se possibile, la *restitutio in integrum* o, comunque, il risarcimento per equivalente di tutte le voci di danno; in caso di violazioni continue, invece, devono consentire di ottenerne la cessazione; in caso di ricorsi contro espulsioni in presenza di rischio di tortura, infine, devono avere effetto sospensivo.

Ulteriore eccezione alla regola del previo esaurimento dei ricorsi interni ricorre allorché il ricorso non abbia possibilità di esito positivo: perché il ricorso sia ineffettivo sotto questo profilo, però, non è sufficiente che il ricorrente nutra dubbi circa le sue possibilità di successo ma è necessario che il ricorso sia votato all'insuccesso per l'esistenza di una decisione 'superiore' che si imporrebbe al giudice oppure per l'esistenza di una consolidata giurisprudenza.

Sono state individuate, poi, quali circostanze speciali che esonerano dall'obbligo di previo esaurimento delle vie di ricorso interno la prassi amministrativa di violazione della Convenzione sotto il profilo lamentato⁴¹, la diffusa conflittualità sul territorio dello Stato interessato che determini l'inefficacia dei sistemi di tutela nazionali mentre, non rilevano, a tal fine, l'ignoranza della Convenzione o del diritto interno così come l'insufficienza di mezzi finanziari.

Va considerato, inoltre, che anche l'eccessiva durata dei ricorsi interni può costituire esimente per il previo ricorso alle vie interne. Se, infatti, l'esistenza di un endemico problema di durata dei processi non giustifica di per sé il mancato esaurimento, l'eccessiva durata rileva se determina l'impedimento della tutela effettiva, come nel caso di contestazione della legalità di un provvedimento privativo della libertà o della decisione di applicazione di regimi di detenzione, che, in virtù della durata del procedimento, impedirebbe una pronuncia prima della cessazione dello stato di detenzione o della misura speciale.

Nel caso, poi, di pluralità di ricorsi accessibili deve essere correttamente individuato ed esperito il rimedio effettivo⁴²: infatti, quando è stato tentato un ricorso, non è richiesto l'esperimento di un altro ricorso avente essenzialmente lo stesso scopo⁴³.

⁴¹ La regola del previo esaurimento dei rimedi interni non si applica nemmeno quando è dimostrata l'esistenza di una prassi amministrativa consistente nella reiterazione di atti incompatibili con la Convenzione, la tolleranza ufficiale da parte delle autorità statali, e che essi siano di carattere tale da rendere i procedimenti vani o inefficaci (*Aksoy c. Turchia*, par. 52).

⁴² *Moreira Barbosa c. Portogallo*; *Jeličić c. Bosnia Erzegovina*; *Karakó c. Ungheria*, par. 14; *Aquilina c. Malta* [GC], par. 39.

⁴³ *Riad e Idiab c. Belgio*, par. 84; *Kozacioğlu c. Turchia* [GC], par. 40 e segg.; *Micallef c. Malta* [GC], par. 58.

Insomma, in presenza di più ricorsi effettivi, il ricorrente, a sua scelta, deve esperirne uno⁴⁴; se, però, i ricorsi si rivelano effettivi cumulativamente, allora devono essere esperiti tutti affinché si possa invocare la tutela convenzionale.

Infine, sotto altro versante, occorre considerare che la valutazione dell'esaurimento delle vie di ricorso interne è svolta normalmente con riferimento allo stato del procedimento alla data del deposito del ricorso presso la Corte ma tale norma è tuttavia soggetta a eccezioni a seguito della creazione di nuovi ricorsi⁴⁵: in ogni caso, la Corte tiene conto dell'effettività e dell'accessibilità dei nuovi ricorsi sopraggiunti⁴⁶.

In ordine alla data a decorrere dalla quale è equo chiedere al ricorrente di esperire un ricorso recentemente inserito nel sistema giudiziario di uno Stato a seguito di un cambiamento giurisprudenziale, la Corte ha ritenuto che non sarebbe equo richiedere l'esaurimento di tale nuovo ricorso senza dare alle persone tempo ragionevole per familiarizzare con la decisione giudiziaria⁴⁷.

La misura del 'tempo ragionevole' dipende dalle circostanze di ciascuna causa, ma la Corte ha generalmente ritenuto che corrisponda a circa sei mesi⁴⁸. Generalmente non è necessario esperire un ricorso 'sopravvenuto' privo di effetti preventivi o risarcitori in ordine alla durata del procedimento⁴⁹ mentre un ricorso concernente l'eccessiva durata di un procedimento deve funzionare senza eccessivi ritardi e fornire un adeguato livello di riparazione⁵⁰.

La 'sopravvenienza' di vie di ricorso interno assume rilevanza soprattutto in merito alle sentenze pilota: infatti, come si avrà modo di vedere, se la Corte constata vizi

⁴⁴ *Jasinskis c. Lettonia*, par. 50 e 53-54.

⁴⁵ *İçyer c. Turchia*, par. 72 e segg. La Corte si è discostata da tale norma in particolare in cause concernenti la durata dei procedimenti (*Predil Anstalt c. Italia*; *Bottaro c. Italia*; *Andrášik e altri c. Slovacchia*; *Nogolica c. Croazia*; *Brusco c. Italia*; *Korenjak c. Slovenia*, par. 66-71; *Techniki Olympiaki A.E. c. Grecia*) o concernenti un nuovo ricorso risarcitorio in relazione a ingerenze in diritti patrimoniali (*Charzyński c. Polonia*; *Michalak c. Polonia*; *Demopoulos e altri c. Turchia* [GC]) o riguardanti la mancata esecuzione di sentenze interne (*Nagovitsyn e Nalgiyev c. Russia*, par. 36-40; *Balan c. Moldavia*); o il sovraffollamento carcerario (*Latak c. Polonia*).

⁴⁶ *Demopoulos e altri c. Turchia* [GC], par. 88. Per una causa in cui il nuovo ricorso non è effettivo nel caso di specie si veda *Parizov c. Ex Repubblica jugoslava di Macedonia*, par. 41-47); per una causa in cui un nuovo ricorso costituzionale è effettivo si veda invece *Cvetković c. Serbia*, par. 41.

⁴⁷ *Broca e Texier-Micault c. Francia*, par. 20.

⁴⁸ *Depauw c. Belgio*. Per esempio nella causa *Leandro Da Silva c. Lussemburgo*, par. 50, il termine era di otto mesi dall'adozione della decisione interna in questione e tre mesi e mezzo dalla sua pubblicazione. Si veda altresì *McFarlane c. Irlanda* [GC], par. 117; per un ricorso introdotto recentemente a seguito di una sentenza pilota, si veda *Fakhretdinov e altri c. Russia*, par. 36-44; per un discostamento dalla giurisprudenza interna, si veda *Scordino c. Italia* (n. 1) [GC], par. 147.

⁴⁹ *Puchstein c. Austria*, par. 31.

⁵⁰ *Scordino c. Italia* (n. 1) [GC], par. 195 e 204-07

strutturali o generali nel diritto o nella prassi interni, può chiedere allo Stato di esaminare la situazione e, se necessario, di adottare misure effettive per evitare che la Corte sia investita di cause della stessa natura⁵¹. Essa ben può concludere che lo Stato deve modificare la gamma di ricorsi esistente o crearne di nuovi in modo da garantire una riparazione realmente effettiva delle violazioni di diritti previsti dalla Convenzione⁵².

Pertanto, se lo Stato convenuto, in ottemperanza alla sentenza pilota, introduce un nuovo ricorso, la Corte accerta che esso sia effettivo⁵³, esaminando le circostanze di ciascuna causa e pronunciandosi sull'effettività del nuovo quadro legislativo sulla base della sua applicazione pratica⁵⁴: il fatto che non sia ancora emersa una prassi giudiziaria o amministrativa sull'applicazione del quadro, né il rischio che il procedimento possa richiedere notevole tempo possono di per sé rendere il nuovo ricorso inefficace⁵⁵.

Il fatto, poi, che la Corte ritenga che tale ricorso sia effettivo comporta che gli altri ricorrenti di cause analoghe debbano esperire il nuovo ricorso, a meno che essi non possano farlo per motivi di prescrizione⁵⁶.

5.2. Termine dei sei mesi

Un altro dei principali limiti posti dall'art. 35 Cedu per la ricevibilità del ricorso, inoltre, consiste nella fissazione di un termine di decadenza di sei mesi dalla decisione interna definitiva per poter utilmente adire la Corte⁵⁷. Il termine di sei mesi, che, come detto, con l'entrata in vigore del Protocollo 15 sarà ridotto a quattro mesi, costituisce evidentemente un fattore di certezza del diritto e di sicurezza giuridica. La Commissione prima, e più di recente la Corte, hanno più volte ribadito che la *ratio* di

⁵¹ *Lukenda c. Slovenia*, par. 98

⁵² Si vedano, per esempio, le sentenze pilota *Xenides-Arestis c. Turchia*, par. 40, e *Bourdov c. Russia* (n. 2), par. 42, 129 e segg., e 140.

⁵³ Si veda, per esempio, *Robert Lesjak c. Slovenia*, par. 34-55; *Demopoulos e altri c. Turchia* [GC], par. 87.

⁵⁴ *Nogolica c. Croazia*.

⁵⁵ *Nagovitsyn e Nalgiyev c. Russia*, par. 30.

⁵⁶ *Grzinčič c. Slovenia*, par. 102-110; *İçyer c. Turchia*, par. 74 e segg.

⁵⁷ In particolare, il termine è rispettato se nei sei mesi il ricorso è trasmesso alla Corte. Le modalità di introduzione del ricorso individuale sono state recentemente oggetto di modifica. Ai sensi del nuovo art. 47 del Regolamento di procedura della Corte europea, in vigore dal 1° gennaio 2014, il termine semestrale per l'introduzione di un ricorso, di cui all'art. 35, par. 1, Cedu, decorre dalla data in cui il formulario, debitamente compilato secondo le regole fissate dal medesimo articolo, è inviato a mezzo posta. Non è dunque più possibile, ai fini dell'interruzione del termine dei sei mesi, inviare la c.d. lettera di denuncia.

tale norma consiste nell'esigenza che i ricorsi siano trattati in un periodo di tempo relativamente breve in modo da evitare che il passare del tempo renda difficile la ricostruzione dei fatti di causa, vanificando in questo modo l'esame dei ricorsi da parte della Corte.

Il termine dei 6 mesi, d'altro canto, ha anche la funzione di permettere al potenziale ricorrente di valutare l'opportunità di adire la Corte e di formulare in maniera esaustiva le doglianze che intenda far valere dinanzi a questa, con i relativi argomenti e la necessaria raccolta di documentazione prodromica alla presentazione di un ricorso.

È necessario, quindi, tenere in massima considerazione tale condizione, in quanto il mancato rispetto del termine semestrale conduce la Corte a una declaratoria di irricevibilità del ricorso, ai sensi dell'art. 35, par. 4 Cedu.

La regola dei sei mesi, a differenza del previo esaurimento delle vie di ricorso interno, è inderogabile; ed infatti, da un lato, la Corte può anche rilevare d'ufficio la tardività del ricorso, dall'altro, una eventuale rinuncia da parte dello Stato convenuto è priva di ogni effetto, in quanto la regola dei sei mesi mira a proteggere principi cardine dello Stato di diritto, quali la certezza del diritto e la sicurezza giuridica che non possono in alcun modo essere compressi.

Sulla base di questa condizione di ricevibilità il ricorso deve essere, dunque, presentato alla Corte europea entro sei mesi dalla data della decisione interna definitiva.

Invece, nelle ipotesi in cui l'ordinamento dello Stato convenuto non preveda ricorsi interni effettivi ed adeguati relativamente a una determinata doglianza sollevata nel ricorso, il termine di sei mesi inizia a decorrere dalla data dei fatti o delle misure oggetto del ricorso ovvero dalla data in cui il ricorrente ne abbia subito le conseguenze pregiudizievoli. Qualora la presunta violazione derivi direttamente da una disposizione legislativa, il termine semestrale inizia a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge a condizione che la disposizione stessa non lasci al giudice alcun margine di discrezionalità nella sua interpretazione tale da permettere di evitare il verificarsi del pregiudizio per il ricorrente. Infine, quando la violazione lamentata ha i caratteri della situazione continua, il termine di sei mesi non inizia a decorrere fintantoché questa situazione si protrae nel tempo⁵⁸.

⁵⁸ Per situazione continua si intende quella in cui l'individuo è sottoposto ad una limitazione continuata dei propri diritti riconosciuti dalla Cedu: ad esempio, nel famoso caso *Dudgeon c. Regno Unito*, 22

Rimane da sottolineare, infine, che il termine semestrale è calcolato separatamente rispetto a ciascuna doglianza, con la conseguenza che, se le varie doglianze sono presentate contemporaneamente una volta terminato il processo, alcune potrebbero essere considerate tardive se presentate successivamente alla decorrenza del termine dei sei mesi.

5.3. *La condizione della non manifesta infondatezza del ricorso*

Oltre alle due condizioni di ricevibilità principali, ossia il previo esaurimento delle vie di ricorso interne, da un lato, e il termine di sei mesi a partire dalla data della decisione interna definitiva, dall'altro, la Convenzione, come visto, detta altre condizioni tra le quali spicca quella della non manifesta infondatezza del ricorso. Si tratta, per tutta evidenza, di una condizione che investe il merito del ricorso, nel senso che i ricorsi alla Corte europea per essere esaminati debbono presentare un *fumus boni juris*, cioè una seria parvenza di fondamento.

In altre parole, è manifestamente infondato il ricorso che, a seguito di un preliminare e sommario esame del suo contenuto materiale, non lasci ravvisare alcuna parvenza di violazione dei diritti garantiti dalla Corte.

Il concetto di manifesta infondatezza è strettamente collegato all'espressione di 'quarta istanza', utilizzata dalla giurisprudenza di Strasburgo per sottolineare come la Corte non sia un giudice di appello, di cassazione o di revisione rispetto alle autorità giudiziarie degli Stati parte della Convenzione e, dunque, non possa riesaminare la causa nello stesso modo in cui farebbe un giudice interno di ultima istanza.

In effetti, bisogna ricordare che uno dei principi cardine che informano l'intero sistema convenzionale è il principio di sussidiarietà⁵⁹, in base al quale il compito di garantire il rispetto e l'attuazione dei diritti sanciti nella Cedu, nonché di sanzionarne l'eventuale violazione, spetta in primo luogo al giudice che è più vicino all'individuo che ne chiedi la tutela e la garanzia, ossia al giudice interno: conseguentemente, la Corte edu interviene solo in caso di inattività o di *deficit* di tutela da parte del giudice nazionale.

ottobre 1981, par. 41, la Corte ha considerato come continua la situazione determinata dall'esistenza di una legge che puniva la pratica dell'omosessualità.

⁵⁹ Espressamente inserito nel preambolo della Cedu dal protocollo 15, ad oggi, tuttavia, non ancora in vigore.

D'altro canto, nonostante le peculiarità della Convenzione, questa resta comunque un trattato internazionale, soggetto quindi alle norme che disciplinano i trattati. Ne deriva che la Corte non può andare oltre i limiti delle competenze che gli Stati contraenti le hanno attribuito con atto di volontà sovrana, espresso tramite lo strumento della ratifica: ossia la vigilanza sul rispetto degli obblighi assunti dagli Stati tramite l'adesione alla Convenzione.

Proprio sulla base di simili argomentazioni, la Corte generalmente rigetta per manifesta infondatezza ricorsi che implicherebbero valutazioni circa eventuali errori di fatto o di diritto commessi dai giudici interni, non potendo, ad esempio, giudicare da sé l'accertamento dei fatti di causa che hanno condotto il giudice interno ad adottare una certa decisione piuttosto che un'altra, o ancora l'interpretazione e l'applicazione del diritto interno; l'ammissibilità e la valutazione delle prove al processo o infine la colpevolezza o meno di un imputato in un procedimento: eccezionalmente, la Corte può rimettere in discussione tali constatazioni e conclusioni nella sola ipotesi in cui esse siano viziate da arbitrarietà flagrante ed evidente, in modo tale da pregiudicare i diritti e le libertà salvaguardati dalla Convenzione⁶⁰.

I giudici di Strasburgo hanno elaborato diversi parametri destinati ad orientare la Corte nelle decisioni di irricevibilità per manifesta infondatezza.

Anzitutto, il motivo di ricorso è manifestamente infondato ogniqualvolta, pur soddisfacendo tutte le condizioni formali di ricevibilità, non rivela nessuna parvenza di violazione dei diritti garantiti dalla Cedu per assenza di qualsiasi arbitrarietà o iniquità⁶¹, per assenza di sproporzione tra scopi e mezzi⁶² o in presenza di una giurisprudenza costante della Corte sul punto di non violazione.

⁶⁰ In tema di prove, ad esempio, la Corte europea sostiene – con giurisprudenza costante sul punto – che la Convenzione non regola il regime delle prove in quanto tale. Sul punto il *leading case* è costituito da *Mantovanelli c. Francia*, 1997: tra le sue funzioni non rientra il compito di esaminare gli errori di fatto o di diritto eventualmente commessi dai giudici nazionali nella valutazione delle prove, salvo che da essi consegua una violazione dei diritti e delle libertà garantite dalla Convenzione europea, in particolare dell'equità del processo, garantita dall'art. 6, par. 1, Cedu. Secondo il ragionamento della Corte, spetta dunque al giudice interno, nel rispetto del principio di sussidiarietà e del margine di apprezzamento che la Corte riconosce agli Stati, la valutazione sulle prove: solo qualora nel portare a compimento questo processo valutativo siano stati violati uno o più principi cardine posti a garanzia del giusto processo, la Corte ritiene congruo il suo intervento.

⁶¹ Il procedimento, cioè, si è svolto conformemente alle norme procedurali domestiche; i giudici interni hanno esaminato e preso in considerazione tutti gli elementi di fatto e di diritto oggettivamente pertinenti ai fini della soluzione della disputa.

⁶² Questo parametro si riferisce a quegli articoli – art. 8, art. 9, art. 10 e art. 11 – che prevedono la possibilità di limitare da parte dello Stato l'esercizio di tali diritti, tramite l'adozione di misure restrittive.

La Corte, inoltre, perviene a conclusioni di manifesta infondatezza anche quando i motivi di ricorso non siano supportati da validi elementi di fatto (fondamentale in questo senso è la prova documentale a sostegno delle proprie affermazioni) e da puntuali e pertinenti argomentazioni in diritto (ad es, nel caso in cui il ricorrente che si limiti a citare una o più disposizioni della Cedu senza spiegare in che modo le stesse siano state violate). Altro esempio di rigetto per manifesta infondatezza riguarda il motivo di ricorso fantasioso, relativo a fatti oggettivamente impossibili, inventati o contrari al buon senso, e infine la doglianza che sia confusa, al punto da rendere impossibile alla Corte l'esame e la comprensione delle violazioni e dei fatti denunciati.

5.4. *La compatibilità con le disposizioni convenzionali*

Altra condizione di ricevibilità prevista dall'art. 35 Cedu è quella riguardante la compatibilità del ricorso con le disposizioni della Convenzione stessa. In particolare, al riguardo, *ratione temporis*, va considerato che la Convenzione, nella sua veste di trattato, non ha valore che per i fatti successivi alla sua entrata in vigore nei confronti dello Stato interessato⁶³; *ratione loci*, va considerato che l'ambito di applicazione territoriale della Convenzione è fissato dall'art. 1, il quale prevede che i diritti e le libertà enunciati nella Convenzione sono riconosciuti ad ogni persona sottoposta alla giurisdizione delle Alte Parti contraenti. In linea di principio, ai sensi dell'art. 1 della Cedu, si ritiene che gli individui sottoposti alla giurisdizione delle Alte Parti contraenti, nei confronti dei quali queste ultime sono obbligate a garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali sanciti dalla Convenzione, siano quelli presenti sul loro territorio. Ciononostante, la Corte europea ha riconosciuto che gli Stati membri della Convenzione sono chiamati a rispondere anche delle violazioni perpetrate al di fuori del loro territorio laddove essi erano nella posizione di esercitare sulla presunta vittima un controllo effettivo, tanto *de jure* quanto *de facto*. In particolare, la Corte⁶⁴ ha precisato come l'extraterritorialità costituisca un'eccezione all'ordinaria giurisdizione degli Stati in due casi: quando, a qualunque titolo (occupazione militare, consenso dello stato

La Corte in questi casi ritiene l'ingerenza dello Stato non contraria alla Cedu quando essa è prevista da una 'legge' sufficientemente accessibile e prevedibile, persegue uno degli scopi legittimi previsti dalla norma (ad es. la sicurezza, l'ordine pubblico ecc...), e se è necessaria in una società democratica.

⁶³ Si pensi, ad esempio, agli Stati dell'Europa centrale ed occidentale, entrati a far parte del Consiglio d'Europa a partire dagli anni '90, i quali non sono tenuti, in via di principio, a rispondere per fatti avvenuti durante il periodo del regime comunista.

⁶⁴ *Bankovic e altri c. Belgio*, 2001.

territoriale, ecc.) uno Stato, attraverso l'effettivo controllo di una porzione di territorio, eserciti in tutto o in parte i poteri di governo dello stato territoriale; ovvero nel caso di attività degli agenti di tale Stato all'estero o comunque a bordo di velivoli e imbarcazioni battenti bandiera nazionale. Successivamente, la Corte ha ritenuto che questa circostanza possa altresì verificarsi nel caso di atti compiuti da membri delle forze armate di uno Stato al di fuori del proprio territorio⁶⁵, ovvero da pubblici ufficiali di uno Stato in acque internazionali⁶⁶.

Ratione materiae, poi, la violazione invocata dinanzi alla Corte deve ovviamente riferirsi ad una delle libertà e dei diritti sanciti dalla Convenzione. Tuttavia, talvolta, come si avrà modo di constatare in chiusura di capitolo, la formulazione (almeno) apparentemente vaga delle disposizioni della Convenzione comporta notevoli problemi di interpretazione.

5.5. *Il pregiudizio importante*

Un'ulteriore condizione rilevante è prevista all'art. 35, comma 3, lett. b), introdotto con l'adozione del Protocollo 14 ed oggetto di modifica da parte del Protocollo 15 recentemente adottato ma, come detto, non ancora in vigore.

Questa nuova condizione richiede che un ricorso, seppur generalmente ricevibile e potenzialmente fondato, possa essere rigettato nel caso in cui il ricorrente non abbia subito un pregiudizio importante come conseguenza della violazione lamentata. La previsione del suddetto criterio di ricevibilità, ispirato al principio *de minimis non curat praetor*, ha l'obiettivo di mettere a disposizione della Corte europea uno strumento utile a definire in modo rapido le controversie che non meritano un esame del merito così da avere più tempo per concentrarsi sui restanti casi.

L'elemento essenziale e centrale di questa nuova disposizione è, dunque, il pregiudizio importante la cui sussistenza deve essere necessariamente verificata caso per caso. A tal fine, la Corte europea tiene conto sia della percezione soggettiva del ricorrente che delle conseguenze obiettive della violazione e, in particolare, del pregiudizio patrimoniale. Quest'ultimo non viene valutato in astratto, ma facendo

⁶⁵ *Al-Skeini e altri c. Regno Unito*, 2011.

⁶⁶ *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, 2012.

riferimento alla situazione specifica della persona e di quella economica del paese o della regione in cui questa vive.

L'applicazione del criterio del pregiudizio importante incontra due limiti stabiliti dallo stesso art. 35, comma 3, lett. b): la disposizione prevede, in primo luogo, che non può essere applicato il suddetto criterio quando *“il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli esiga un esame del ricorso nel merito”*. Ciò si verifica, per esempio, quando la Corte sia chiamata a risolvere questioni di carattere generale relative alla portata degli obblighi convenzionali ovvero quando lo Stato convenuto sia chiamato a risolvere problemi di carattere strutturale che coinvolgano un grande numero di persone.

Il secondo limite posto all'applicazione del suddetto criterio prevede che un ricorso possa essere dichiarato irricevibile *“a condizione di non rigettare per questo motivo alcun caso che non sia stato debitamente esaminato da un tribunale interno”*. Quest'ultimo periodo, espressione del principio di sussidiarietà, è stato eliminato dalla riforma adottata con il Protocollo 15. Secondo quanto si legge nell'*explanatory report* che accompagna il suddetto Protocollo, questa modifica è stata adottata al fine di dare migliore applicazione al principio *de minimis non curat praetor*.

6. Il recepimento nazionale dei principi affermati dalla Corte edu

La forza vincolante della Convenzione e, in particolare, delle sentenze della Corte, analizzata in maniera più approfondita all'interno del terzo capitolo, ha indotto il legislatore ad adottare una sorta di normativa di 'recepimento' delle stesse.

Infatti, la legge 9 gennaio 2006, n. 12, significativamente rubricata *“Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo”*, all'art. 1, c. 1, attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri, direttamente o conferendone delega ad un ministro, il compito di promuovere gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano, di comunicare tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni

parlamentari permanenti, nonché di presentare annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce⁶⁷.

Inoltre, con legge 24 dicembre 2012, n. 234, rubricata “*Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea*”, all’art. 43, in tema di diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di Regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell’Unione europea, si sancisce, al comma 10, che lo Stato ha diritto, con le modalità e secondo le procedure stabilite nel caso di inosservanza della normativa eurounitaria, di rivalersi sulle Regioni, sulle Province autonome, sugli enti territoriali, sugli altri enti pubblici e sui soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e dei relativi Protocolli addizionali, degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell’uomo nei confronti dello Stato in conseguenza delle suddette violazioni.

Infine, la legge 27 dicembre 2013, n. 147, ha precisato, con l’art. 1, comma 421, che l’articolo 43, comma 10, sopra richiamato, si interpreta nel senso che il diritto di rivalsa si esercita anche per gli oneri finanziari sostenuti dallo Stato per la definizione delle controversie dinanzi alla Corte europea dei diritti dell’uomo che si siano concluse con decisione di radiazione o cancellazione della causa dal ruolo ai sensi degli articoli 37 e 39 della Convenzione.

7. Limiti operativi della Convenzione

Si è avuto modo di vedere come il primo titolo della Cedu contenga, in prevalenza, l’affermazione di diritti che si intende garantire: accanto a tali norme ‘sostanziali’, però, tale titolo contiene altresì disposizioni di carattere generale utili per precisare la portata della Convenzione.

L’art. 1, in realtà, impone l’obbligo alle Alte Parti contraenti di rispettare (tutti) i diritti e le libertà enunciati nel titolo primo della Convenzione.

Se la disposizione ha il pregio di chiarire la portata non meramente programmatica della Convenzione, sottolineandone da subito la portata vincolante, di converso appare

⁶⁷ Tale legge, in particolare, modifica l’articolo 5, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, inserendo, la lettera *a-bis*.

inadeguata in virtù dell'indiscussa natura cogente dei diritti e delle libertà riconosciuti non nel titolo primo, bensì nei Protocolli addizionali che progressivamente hanno arricchito il testo convenzionale, divenendone parte integrante. Pertanto, ad oggi, gli Stati aderenti al sistema convenzionale sono obbligati al rispetto dei diritti e delle libertà enunciati nel titolo primo, nel Protocollo addizionale e nei Protocolli 4, 6, 7, 12 e 13 mentre i Protocolli 15 e 16, come anticipato, non sono ancora entrati in vigore necessitando, a tal fine, per il primo, la firma e la ratifica di tutti gli Stati contraenti e, per il secondo, la firma e la ratifica di almeno dieci Stati.

In ogni caso, la disposizione di apertura sulla generale vincolatività delle disposizioni della Convenzione va coordinata con ulteriori suoi articoli che ne prospettano un'applicazione potenzialmente limitata sotto diversi versanti.

Anzitutto va dato atto che, ai sensi dell'art. 16, le libertà di espressione, di riunione e di associazione e il divieto di discriminazione (previste, rispettivamente, negli articoli 10, 11 e 14) non possono essere interpretate nel senso di proibire alle Alte Parti contraenti di imporre restrizioni all'attività politica degli stranieri.

Va comunque sottolineato, e si tratta di ulteriore precisazione generale, come le restrizioni che, in base alla Convenzione, sono poste ai diritti e alle libertà, possano essere applicate solo allo scopo per cui sono state previste: ne deriva che lo Stato contraente gode di margine di apprezzamento nella misura in cui procede ad apporre le restrizioni consentite per le specifiche finalità previste (art. 18).

Ad ogni modo, ai sensi dell'art. 17, nessuna disposizione della Convenzione può essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà ivi riconosciuti o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Convenzione.

7.1. La facoltà di deroga ex art. 15: introduzione

Di assoluto rilievo nell'individuazione dei limiti operativi della Carta l'art. 15⁶⁸ che consente agli Stati, in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita

⁶⁸ Si tratta del primo esempio di formalizzazione dello stato di eccezione, riprodotto sostanzialmente nell'art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, ai sensi del quale “*in caso di pericolo pubblico eccezionale, che minacci l'esistenza della nazione e venga proclamato con atto ufficiale, gli Stati parti del presente Patto possono prendere misure le quali derogano agli obblighi*

della nazione, di adottare misure in deroga agli obblighi convenzionali nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e sempre che le stesse non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale⁶⁹. Prescindendo da tale ultima

imposti dal presente Patto, nei limiti in cui la situazione strettamente lo esiga, e purché tali misure non siano incompatibili con gli altri obblighi imposti agli Stati medesimi dal diritto internazionale e non comportino una discriminazione fondata unicamente sulla razza, sul colore, sul sesso, sulla lingua, sulla religione o sull'origine sociale. La suddetta disposizione non autorizza alcuna deroga agli articoli 6, 7, 8 (par. 1 e 2), 11, 15, 16 e 18. 3. Ogni Stato parte del presente Patto che si avvalga del diritto di deroga deve informare immediatamente, tramite il Segretario generale delle Nazioni Unite, gli altri Stati parti del presente Patto sia delle disposizioni alle quali ha derogato sia dei motivi che hanno provocato la deroga. Una nuova comunicazione deve essere fatta, per lo stesso tramite, alla data in cui la deroga medesima viene fatta cessare". In tema di stato di eccezione si vedano, tra gli altri, C. SCHMITT, *Teologia politica*, in C. SCHMITT, *Le categorie del "politico"*, Bologna, 1972; S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione dei terremoti di Messina e Reggio Calabria*, in S. ROMANO, *Scritti minori*, Milano, 1990; C. ROSSITER, *Constitutional dictatorship. Crisis government in the modern democracies*, New York, 1998; G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Torino, 2003 e C. SCHMITT, *La dittatura*, Roma, 2006.

⁶⁹ In tema di deroga convenzionale e, in generale, di clausole derogatorie dei diritti umani, si vedano N. QUESTIAUX, *Study of the implication for human rights of recent developments concerning situations known as states of siege or emergency*, doc. E/CN.4/sub.2/1982/15, 27/07/1982; R. ERGEC, J. VELU, *Les droits de l'homme à l'épreuve des circonstances exceptionnelles: étude sur l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1987; J. ORAÁ, *Human rights in states of emergency in international law*, Oxford, 1992; E. CRYSLER, *Brannigan and McBride v. U.K.: a new discretion on art. 15 derogations under the European Convention on human rights?*, in *Rev. belg. dr. int.*, 1994, pp. 603-631; J. FITZPATRICK, *Human rights in crisis: the international system for protecting human rights in states of emergency*, Philadelphia, 1994; P. KLEIN, *Protection de droits de l'homme et circonstances exceptionnelles*, in *Recueil des cours*, 1994, pp. 91-142; P. TAVERNIER, *Article 15*, in L.E. PETTITI (a cura di), *Commentaire à la CEDH*, Paris, 1995, pp. 489-403; D. PREMÓNT (a cura di), *Droits intangibles et états d'exception – non derogable rights under states of emergency in international law*, Bruxelles, 1996; A.L. SVENSSON-MCCARTHY, *The International Law of Human Rights and States of Exception*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1998; P. TAVERNIER, *Article 15*, in L. PETTITI, L.E. DECAUX, P.H. IMBERT, (a cura di), *La Convention européenne des droits de l'homme*, Economica, Paris, 1999, pp. 489-503; S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cedam, Padova, 2001, pp. 425-442; O. GROSS, F. NI AOLAÍN, *From discretion to scrutiny: revisiting the application of the margin of appreciation doctrine in the context of art. 15 of the European Convention of human rights*, in *Hum. Rights Quart.*, 2001, pp. 625 ss.; K. TERAYA, *Emerging hierarchy in international human rights and beyond: from perspective of non-derogable rights*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 2001, pp. 917-941; C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 112-213; F. DE SANCTIS, *La deroga del Regno Unito alla Convenzione europea nell'ottica della giurisprudenza di Strasburgo*, in *Dir. pen. e proc.*, 2003, pp. 641 ss.; M. M. EL ZEIDY, *The ECHR and states of emergency: art. 15 – a domestic power of derogation from human rights obligations*, in *S. Diego Int. Law Jour.*, 2003, pp. 287 ss.; L. ZAGATO, *Nuovo ruolo di alcune clausole di salvaguardia dopo l'11 settembre*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, vol. III, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004, pp. 2323-2340; A. MOKHTAR, *Human rights obligations v. derogations: art. 15 of the European Convention on human rights*, in *Int. Jour. Hum. Rights*, 2004, pp. 65-87; M. PEDRAZZI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il suo sistema di controllo*, in L. PINESCHI, (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Giuffrè, 2006, pp. 281-313; L. ZAGATO, *L'eccezione per motivi di emergenza nel diritto internazionale dei diritti umani*, in *DEP*, n. 5, 2006; T. SCOVAZZI, *Considerazioni sull'inderogabilità di alcuni diritti tutelati dalla Convenzione europea dei diritti umani*, in I. PAPANICOLOPULU, T. SCOVAZZI, S. URBINATI, (a cura di), *I diritti umani di fronte al giudice internazionale. Atti della giornata di studio in memoria di Carlo Russo*, Milano, 2009, pp. 131 ss.; V. EBOLI, *La tutela dei diritti umani negli stati d'emergenza*, Milano, 2010; C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2013, pp. 195-196.

evenienza approfondita nel prosieguo, nella quale, in ogni caso, l'obbligo internazionale rileva indipendentemente dal richiamo convenzionale, si può notare, in via preliminare, come tale norma attribuisca non pochi margini di apprezzamento agli Stati nell'individuazione dello stato d'urgenza legittimante la deroga e delle misure da adottare, assumendo il concetto di "*pericolo pubblico che minacci la vita della nazione*" contorni tutt'altro che definiti così come del resto il presupposto della "*stretta misura*" richiesta dalla situazione da fronteggiare.

Ciò vale soprattutto laddove si consideri che spetta esclusivamente allo Stato compiere la valutazione della sussistenza dei requisiti legittimanti la deroga, dovendo unicamente informare (almeno in teoria) in maniera esaustiva il Segretariato generale del Consiglio d'Europa, sia sulle misure adottate, sia sulle relative motivazioni, indicando altresì la data di cessazione dal vigore delle disposizioni derogatorie con contestuale riespansione delle tutele convenzionali. Naturalmente, rimane fermo il potere della Corte di valutare, *ex post*, in sede di ricorso, l'effettiva sussistenza dei presupposti per l'azionamento della deroga.

Va subito chiarito, peraltro, che sussistono dei diritti e divieti convenzionali non derogabili. In particolare, il secondo paragrafo dell'art. 15 richiama il diritto alla vita tutelato dall'art. 2 (salvo che la morte sia causata da legittimi atti di guerra), il divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti di cui all'art. 3, il divieto di schiavitù o di servitù imposto dal primo paragrafo dell'art. 4 e il principio *nulla poena sine lege* di cui all'art. 7: ne deriva che per tali disposizioni convenzionali non opera la facoltà derogatoria prevista, in caso di stato d'urgenza, per la generalità delle altre disposizioni convenzionali.

Sul punto, tuttavia, appare opportuno considerare che il richiamo alle limitazioni del potere di deroga in stato d'urgenza va considerato non tassativo. La norma, infatti, si limita a classificare quali derogabili o meno i diritti e i divieti sanciti dalla Carta con implicito riferimento a quelli enunciati nel Titolo primo della stessa, non potendosi naturalmente riferire, in un senso o nell'altro, a diritti inseriti successivamente nei Protocolli addizionali. Ci si potrebbe pertanto interrogare sulla derogabilità o meno degli stessi ai sensi dell'art. 15. Rifuggendo da una valutazione sostanzialistica che tenga conto della rilevanza dei diritti ivi affermati, diversi indizi inducono a ritenerne la generale derogabilità salvo diversa esplicita indicazione.

Difatti, da un lato, l'art. 15, pur inapplicabile direttamente a tali disposizioni, sembra costituire un meccanismo di regola (derogabilità) e di eccezione (inderogabilità tassative), dall'altro, a fronte della generale assenza di indicazioni su tale aspetto, alcuni Protocolli inseriscono esplicitamente il divieto di deroga delle proprie disposizioni (nello specifico, quelle dei Protocolli 6, 7, paragrafo 4 e 13).

La dottrina, poi, ha individuato il principio di non discriminazione quale disposizione implicitamente sottratta al principio di deroga, circostanza che ha condotto a constatare amaramente come, invece, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione non costituiscano, nel sistema europeo, diritti cui sia vietato derogare da parte degli Stati⁷⁰. In realtà, come si vedrà in seguito, l'elencazione dei diritti inderogabili appare in continuo aggiornamento.

Ad ogni modo, la sussistenza dei casi d'urgenza previsti dall'art. 15 legittima lo Stato ad assumere misure derogatorie di qualsiasi disposizione convenzionale salvo che si tratti di diritti o libertà tutelati dagli artt. 2 (nei limiti sopra richiamati), 3, 4, primo paragrafo, 7 e dai Protocolli 6, 7, paragrafo 4 e 13 e nel rispetto degli adempimenti procedurali dettati dal terzo paragrafo.

Si tratta, a ben vedere, di una facoltà derogatoria talmente estesa al punto di minare la generale portata tutoria della Convenzione soprattutto nella misura in cui consente agli Stati di valutare in misura altamente discrezionale la sussistenza dei presupposti per il legittimo ricorso alle misure d'urgenza.

È stato però fatto notare come, al cospetto di una crisi emergenziale tanto grave da non essere riassorbibile in seno alle consuete dinamiche ordinamentali domestiche, l'art. 15 non solo consenta agli Stati di sottrarsi interinalmente ai propri obblighi convenzionali, in maniera tale da poter affrontare e superare la situazione di crisi transeunte, ma salvaguardi anche, nel contesto emergenziale, quei diritti essenziali degli individui che risultino posti maggiormente in pericolo. Pertanto, all'art. 15 potrebbe essere attribuita una duplice finalità: da un canto, esso risulterebbe strumentalmente inteso a consentire agli Stati posti al cospetto di un pericolo eccezionale di superare la crisi e ripristinare l'equilibrio ordinamentale perduto; dall'altro, invece, esso sarebbe teleologicamente deputato a ristabilire un regime fattuale e normativo improntato ai

⁷⁰ L. ZAGATO, *L'eccezione per motivi di emergenza*, cit, p. 144.

principi di democraticità, legalità, e *rule of law*, tale da garantire un adeguato e tendenzialmente completo livello di tutela ordinaria dei diritti umani⁷¹.

Peraltro, occorre considerare come alcuni Stati si siano effettivamente avvalsi di tale prerogativa, seppur in un numero non rilevante di casi, anche recenti e come la Corte si sia per lo più limitata a non contestare la valutazione effettuata riservando agli stessi un ampio margine di apprezzamento⁷².

7.1.1. Orientamenti giurisprudenziali

In particolare, già nel caso *Grecia c. Regno Unito*⁷³, la Commissione di Strasburgo riconosce in capo agli Stati l'esistenza di un certo margine di apprezzamento in ordine alla ricorrenza degli estremi di urgenza che l'art. 15 Cedu ritiene indispensabili per attivare la deroga e al giudizio sulla circostanza che le misure adottate siano strettamente richieste dalla situazione di emergenza.

⁷¹ A.J. PALMA, *L'art. 15 della CEDU e la regola del silenzio: sessant'anni di (carente) applicazione dello stato di eccezione*, Ordine internazionale e diritti umani, (2004), pp. 468-487.

⁷² T. O'DONNELL, *The margin of appreciation doctrine: standards in the jurisprudence of the European Court of Human rights*, in *Human Rights Quarterly*, 1982, pp. 474 ss.; R. SAPIENZA, *Sul margine di apprezzamento statale nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. Dir. Int.*, 1991, pp. 571 ss.; R. ST. J. MACDONALD, *The margin of appreciation in the jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in *Coll. Cour. Of the Acad. Of Eur. Law*, 1992, pp. 103 ss.; R. ST. J. MACDONALD, *The margin of appreciation*, in R. ST. J. MACDONALD, F. MATSCHER, H. PETZOLD (a cura di), *The European system for the protection of human rights*, L'Aja, 1996, pp. 83 ss.; H.C. YOURROW, *The margin of appreciation doctrine in the dynamics of european human rights jurisprudence*, L'Aja, 1996; E. KASTANAS, *Unité et diversité: notion autonomes et marge d'appréciation des états dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 1996; P. MAHONEY, *Marvellous richness of diversity or invidious cultural relativism?*, in *HRLJ*, 1998, pp. 1 ss.; M. O'BOYLE, *The margin of appreciation and derogation under Article 15: ritual incantation or principle?*, in *HRLJ*, 1998, p. 23; J. SCHOKKENBROEK, *The prohibition of discrimination in article 14 of the Convention and the margin of appreciation*, in *HRLJ*, 1998, pp. 20 ss.; Y. WINISDOERFFER, *The margin of appreciation and article 1 of protocol no. 1*, in *HRLJ*, 1998, pp. 18 ss.; C. OVEY, *The margin of appreciation and article 8 of the Convention*, in *HRLJ*, 1998, pp. 10 ss.; S.C. PREBENSEN, *The margin of appreciation and articles 9, 10 and 11 of the Convention*, in *HRLJ*, 1998, pp. 13 ss.; D. GALETTA, *Il principio di proporzionalità nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, fra principio di necessità e dottrina del margine di apprezzamento statale: riflessioni generali su contenuti e rilevanza effettiva del principio*, in *Riv. It. Dir. pubbl. com.*, 1999, pp. 744 ss.; S. GREER, *The margin of appreciation and discretion under the European Convention on Human Rights*, Council of Europe, 2000; G. GAJA, *Carta dei diritti fondamentali e Convenzione europea: una relazione complessa*, in U. De SIERVO (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001, pp. 211 ss.; F. DONATI, P. MILAZZO, *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, AIC, La Corte costituzionale e le Corti d'Europa, Copanello, 31 maggio - 1 giugno 2002.

⁷³ Deroga esercitata dal Regno Unito nella seconda metà degli anni '50 riguardante il controllo di Cipro – Caso *Grecia c. Regno Unito*, n. 176/56.

Nel caso *Lawless c. Irlanda*⁷⁴, poi, la Corte attribuendo allo Stato che adotta le misure derogatorie un margine di apprezzamento in ordine sia alla ricorrenza dello stato di emergenza sia nella scelta delle misure strettamente richieste dalla situazione precisa, altresì, come l'obbligo di informazione non debba necessariamente precedere l'entrata in vigore delle misure emergenziali, specificando, però, che la notifica deve avvenire in tempi ragionevolmente rapidi, riconoscendo che il decorso di un periodo di dodici giorni dalle misure emergenziali costituisca un ritardo accettabile nell'invio della notifica.

Solo apparentemente in contraddizione col filone inaugurato dalle pronunce precedenti il *Caso Greco*⁷⁵ in cui la Commissione sembra non riconoscere l'ampio margine di apprezzamento in ordine alla determinazione della sussistenza di uno stato di emergenza e alla congruità delle misure adottate, censurando ampiamente le misure adottate dal governo greco e inducendo quest'ultimo a proporre denuncia della Convenzione ai sensi dell'art. 58: va considerato, infatti, come non sia implausibile ritenere che la decisione della Commissione derivi dalla volontà politica di mettere in difficoltà un governo ritenuto sicuramente non democratico, circostanza che conferma il profilo politico che presidia il giudizio della Corte (e della Commissione) in ordine al margine di apprezzamento da riconoscere agli Stati nell'applicazione dell'art. 15 Cedu⁷⁶. Peraltro, la Commissione, nel caso di specie, si limita ad applicare il principio di diritto internazionale generale secondo cui nessun governo può pretendere di derogare ai suoi obblighi in materia di diritti umani in conseguenza di uno stato di emergenza che esso stesso abbia creato o contribuito a creare⁷⁷; inoltre, quanto ai tempi della comunicazione, gli organi di controllo giudicano non idonea la notifica intervenuta ben quattro mesi dopo l'adozione delle misure derogatorie. Rilevante, comunque, tale pronuncia perché chiarisce che il pericolo da fronteggiare deve: essere attuale o imminente; riguardare l'intera nazione; minacciare il proseguimento della vita organizzata della comunità e essere eccezionale, nel senso che le misure e le restrizioni

⁷⁴ Deroga esercitata dall'Irlanda nel 1957 a seguito degli episodi terroristici nell'Irlanda del Nord – Caso *Lawless c. Irlanda*, n. 332/57.

⁷⁵ Deroga esercitata dal Governo Greco nel 1967 a seguito del colpo di Stato – c.d. *Caso Greco*, 1974.

⁷⁶ F. DONATI, P. MILAZZO, *La dottrina del margine di apprezzamento*, cit.

⁷⁷ Si veda il Rapporto della Commissione europea del 5 novembre 1969, ricorsi n. 3321/67, 3322/67, 3323/67 e 3344/67, in *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, 12, 1969, pp. 5-510.

che la Convenzione permette di adottare per il mantenimento della sicurezza, della salute e dell'ordine pubblico, sarebbero chiaramente insufficienti a farvi fronte⁷⁸.

Nel caso *Irlanda c. Regno Unito*⁷⁹ la Corte, sull'assunto che lo Stato è responsabile per la "vita della nazione" ed è in "continuo e diretto contatto con i bisogni più pressanti del momento", lo ritiene godere pertanto di una *better position* che gli consente legittimamente di riconoscere la sussistenza di una situazione di emergenza e di valutare quali siano gli strumenti necessari a fronteggiarla. Tale ampio margine di apprezzamento, tuttavia, non esclude del tutto il ruolo della Corte, quale responsabile dell'applicazione e dell'osservanza degli impegni degli Stati nel quadro della Convenzione che non può risolversi in una mera dichiarazione di inadeguatezza delle misure adottate formulata in sede di giudizio sulla compatibilità convenzionale delle stesse ma deve indagare sulla possibilità di *judicial review* delle misure al momento della loro adozione.

Se nel caso *Brannigan & McBride c. Regno Unito*⁸⁰ la Corte ritiene che le misure adottate non abbiano superato il margine di apprezzamento ormai pacificamente riconosciuto allo Stato, in quello *Aksoy c. Turchia*⁸¹ la Corte, individuato l'oggetto della propria indagine al fine di giudicare dell'adeguatezza delle misure adottate (natura dei diritti incisi dalla deroga, durata dello stato d'emergenza e circostanze che l'hanno determinato, garanzie che compensino la compressione dei diritti convenzionali), conclude per la non convenzionalità della deroga turca.

Dall'evoluzione giurisprudenziale appena descritta appare evidente come la Corte non si sia mai spinta a sindacare la valutazione dello Stato circa la sussistenza dei presupposti della deroga mentre solo in casi isolati abbia valutato talune misure statali come non adeguate rispetto alla situazione di emergenza: si tratta di posizione non pienamente condivisa da alcuni autori che vedono nella reticenza della Corte a pronunciarsi una vera abdicazione ai suoi poteri⁸².

⁷⁸ *Caso Greco*, cit., par. 113.

⁷⁹ Deroga esercitata dal Regno Unito in relazione agli episodi terroristici in Irlanda del Nord nei primi anni '70 – *Caso Irlanda c. Regno Unito*, n. 5310/71.

⁸⁰ Deroga esercitata dal Regno Unito – caso *Brannigan & McBride c. Regno Unito*, n. 14553/89 e 14554/89.

⁸¹ Deroga esercitata dal Governo Turco nell'ambito della lotta ai separatisti kurdi – caso *Aksoy c. Turchia*, n. 21987/93.

⁸² J. F. HARTMAN, *Derogation from Human Rights Treaties in Public Emergencies – A Critique of Implementation by the European Commission and Court of Human Rights and the Human Rights Committee of the United Nations*, in *Harvard International Law Review*, 1981, p. 35.

A risultati diversi si giunge in *A. e altri c. Regno Unito*⁸³ in cui la Corte, esaminata la deroga apposta dal Regno Unito, giudica la detenzione senza processo dei ricorrenti un provvedimento sproporzionato, in quanto ingiustificatamente discriminatorio nei confronti di individui stranieri. A giudizio della Corte, infatti, sebbene il governo britannico fosse legittimato a proclamare lo stato di pericolo pubblico e, quindi, a derogare a certi diritti nella misura prevista dalla Cedu, i provvedimenti adottati, oltre ad essere discriminatori poiché colpivano soltanto un gruppo di sospetti (quelli stranieri), non erano strettamente giustificati alla luce della situazione tanto da non riuscire ad impedire i successivi attentati di Londra del 2005 ad opera di cittadini britannici. Dubbi, peraltro, sono stati avanzati circa la qualificazione del terrorismo internazionale come pericolo pubblico *ex* articolo 15 Cedu: è stato fatto notare, infatti, come dalla pregressa giurisprudenza dei giudici di Strasburgo risulti che un provvedimento di deroga non può perseguire una finalità meramente preventiva, dovendo la minaccia essere eccezionale (cioè che non può essere affrontata con le misure ordinarie), attuale o, quanto meno, imminente e concreta⁸⁴ mentre la deroga britannica risulta difficilmente ricollegabile a una minaccia direttamente imminente sul Regno Unito; circostanza che sembra corroborare il sorgere nella prassi internazionale di una tendenza a reinterpretare la nozione di sicurezza nazionale – nel contesto del terrorismo internazionale – non più come un interesse esclusivo del singolo Stato ma piuttosto come un interesse generale della comunità internazionale⁸⁵. L'utilizzo della deroga in chiave antiterroristica, inoltre, potrebbe indurre ad un suo utilizzo sostanzialmente *sine die*, in considerazione dell'impossibilità di delimitare temporalmente il rischio di attentati terroristici. Circostanza che, in realtà, non pare essere *ex se* confliggente con l'art. 15, dal momento che la Corte sottolinea come la giurisprudenza europea non abbia mai esplicitamente richiesto l'imposizione di limiti temporali alle misure derogatorie e che misure derogatorie non temporanee non sono in

⁸³ *A e al. c. Regno Unito*, ricorso n. 3455/05, sentenza del 19 febbraio 2009.

⁸⁴ M.C TRASCASAS, *Lotta al terrorismo internazionale e deroghe alla CEDU di fronte alla Corte europea dei diritti umani*, Diritti umani e diritto internazionale, vol. 3, n. 2, 2009; G. CATALDI, *Articolo 15*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2000, p. 430.

⁸⁵ M.C TRASCASAS, *Lotta al terrorismo*, cit.; P. DE SENA, *Esigenze di sicurezza nazionale e tutela dei diritti dell'uomo nella recente prassi europea*, in N. BOSCHIERO, *Ordine internazionale e valori etici*, Napoli, 2004, pp. 195-268.

linea di principio contrarie alla disposizione convenzionale, se sottoposte a costante controllo del Parlamento che le ha adottate.

Anche il Governo ucraino ha recentemente ritenuto d'istituire lo stato di emergenza⁸⁶, che parrebbe denotare un duplice profilo problematico. Il Governo ucraino, infatti, pur denunciando con vigore l'aggressione subita dalla Federazione russa ed invocando il proprio diritto di autodifesa *ex art. 51* della Carta delle Nazioni Unite, sembrerebbe precipuamente porre a fondamento del proprio ricorso alle clausole la necessità di portare avanti una massiccia operazione antiterroristica in seno a talune zone site negli *oblasts* (distretti territoriali) di Luhansk e Donetsk. Inoltre, la risoluzione ucraina istitutiva dello stato di emergenza intenderebbe fornire 'copertura convenzionale' in via retroattiva a misure emergenziali entrate in vigore già molto tempo prima (dal 12 agosto 2014 al 3 febbraio 2015), circostanza che renderebbe convenzionalmente illegittima la deroga quantomeno sul versante della retroattività⁸⁷.

Sulla stessa scia della deroga britannica si pone la dichiarazione con la quale la Francia, il 24 novembre 2015, ha comunicato al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, a seguito degli attacchi terroristici del 13 novembre, l'adozione di misure legislative speciali suscettibili di implicare una deroga agli obblighi imposti dalla Convenzione. Dalla lettura della dichiarazione⁸⁸, infatti, le ragioni legittimanti le misure

⁸⁶ Con risoluzione n. 462-VIII del 21 maggio 2015 della Verchovna Rada "*On derogations from certain obligations under the International Covenant on civil and political rights and the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms*".

⁸⁷ A.J. PALMA, *Da Luhansk a Parigi: riflessioni comparative sulla conformità all'art. 15 CEDU ed all'art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici dello stato di eccezione recentemente proclamato in Ucraina ed in Francia, in federalismi*, Focus Human Rights, n. 2/2016.

⁸⁸ Déclaration consignée dans une Note verbale de la Représentation Permanente de la France, datée du 24 novembre 2015, enregistrée au Secrétariat Général le 24 novembre 2015 – La Représentation Permanente de la France informe le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de ce qui suit: Le 13 novembre 2015, des attentats terroristes de grande ampleur ont eu lieu en région parisienne. La menace terroriste en France revêt un caractère durable, au vu des indications des services de renseignement et du contexte international. Le Gouvernement français a décidé, par le décret n. 2015-1475 du 14 novembre 2015, de faire application de la loi n. 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Les décrets n. 2015-1475, n. 2015-1476 et n. 2015-1478 du 14 novembre 2015 et n. 2015-1493 et n. 2015-1494 du 18 novembre 2015 ont défini plusieurs mesures pouvant être prises par l'autorité administrative. La prorogation de l'état d'urgence pour trois mois, à compter du 26 novembre 2015, a été autorisée par la loi n. 2015-1501 du 20 novembre 2015. Cette loi modifie par ailleurs certaines des mesures prévues par la loi du 3 avril 1955 afin d'adapter son contenu au contexte actuel. Les textes des décrets et des lois susmentionnés sont joints à la présente lettre. De telles mesures sont apparues nécessaires pour empêcher la perpétration de nouveaux attentats terroristes. Certaines d'entre elles, prévues par les décrets du 14 novembre 2015 et du 18 novembre 2015 ainsi que par la loi du 20 novembre 2015, sont susceptibles d'impliquer une dérogation aux obligations résultant de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. C'est pourquoi je vous prie de bien vouloir considérer que la présente lettre constitue une information au titre de l'article 15 de la Convention.

sono riferite genericamente agli attentati subiti e al rischio perdurante di attacchi terroristici. Insomma, non sembra esservi un'informazione nel modo più completo possibile sui motivi che hanno indotto all'adozione delle singole misure prese. Né tale obbligo motivazionale appare soddisfatto *per relationem*: i testi normativi allegati alla comunicazione non contengono alcun riferimento alla loro giustificazione. Inoltre, non vi è indicazione del termine di vigenza delle norme eccezionali né tantomeno una previsione dello stesso. Non si ha motivo di dubitare, peraltro, che la Corte, ove venisse investita della questione, non esiterebbe a qualificare tali deroghe convenzionalmente legittime⁸⁹.

Di recente anche la Turchia, il 21 luglio 2016, a seguito del tentativo di colpo di stato della notte tra il 15 e il 16, ha comunicato la sospensione temporanea⁹⁰ della Convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo aver proclamato lo stato di emergenza, ritenendo lo stesso indispensabile per consentire alle autorità di agire rapidamente e in modo efficace per fronteggiare la situazione emergenziale. È stato sottolineato come, al di là delle numerose misure derogatorie introdotte dalla legislazione emergenziale turca, la violazione convenzionale sia da rinvenire soprattutto nell'assenza di forme di controllo delle stesse in quanto i decreti legge adottati durante lo stato di emergenza non sono suscettibili di controllo di costituzionalità, né di forma né di merito⁹¹. Inoltre, sulla stessa scia della dichiarazione francese anche quella turca rischia di rendere in alcuni aspetti difficile la valutazione circa l'ambito di applicazione della deroga, omettendo del tutto l'indicazione dei diritti sanciti dalla Cedu potenzialmente derogati. La considerazione secondo cui in Turchia, a seguito della deroga convenzionale, risultano limitati drasticamente una serie di diritti difensivi dell'imputato nel processo penale, con forte incremento dei poteri di polizia e che ciò esporrebbe al rischio concreto di subire un processo penale con forti limitazioni dei diritti difensivi, in violazione del giusto processo nonché di essere sottoposti a trattamenti disumani e degradanti nelle carceri di quel Paese, in violazione dei diritti fondamentali della persona, ha indotto la

⁸⁹ Per un'analisi della dichiarazione dello stato di emergenza e delle misure prese nel quadro della sua attuazione, C. PELOSO, *La scelta della Francia di autorizzarsi a derogare la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo: la portata dell'art. 15 CEDU nel quadro dello stato di necessità*, www.lalegislazionepenale.eu, 25.2.2016.

⁹⁰ Di tre mesi, prorogati, alla scadenza, di ulteriori tre.

⁹¹ *Laboratorio diritti fondamentali*, Bollettino n. 20, gennaio 2017.

Cassazione⁹² a negare l'extradizione in Turchia di individui destinatari di mandati di cattura delle autorità turche. Il 25 luglio 2016, peraltro, le autorità turche hanno presentato al Consiglio d'Europa una seconda nota verbale che fornisce parzialmente la legittimazione accettata da tutti i partiti a sostegno della decisione sullo stato di emergenza adottato dal presidente turco Erdogan e in parte offre un'interpretazione restrittiva di ciò che le deroghe della Cedu possono comportare riconoscendo come una deroga non costituisca una sospensione dei diritti, ma conduca a talune limitazioni all'esercizio di alcuni diritti nella misura strettamente richiesta da particolari esigenze. Anche in questo caso, sarà compito della Corte edu esaminare e valutare se i vari sviamenti da parte della Turchia dalla Cedu eventualmente denunciati potranno essere reputati come deroghe legittime adottate durante il periodo dello stato di emergenza o se saranno considerati violazioni del diritto convenzionale⁹³.

7.1.2. *Letture delle poche applicazioni ed elusioni*

Dalla disamina dei (pochi) casi appena condotta sembrerebbe potersi denotare un certo *self-restraint* degli Stati nell'utilizzo della clausola derogatoria di cui all'art. 15: nei casi in cui ne hanno fatto uso, tuttavia, traspare per lo più un rispetto solo formale della disposizione.

Ciò porta allora a non ritenere priva di fondamento la considerazione secondo cui molti Paesi spesso si guardano dall'avvalersi formalmente della disposizione «*contando sulla riluttanza degli altri Stati ad agire nei loro confronti per calcoli politici, oltre che sulle difficoltà di funzionamento del sistema di controllo*», fenomeno che si sarebbe aggravato perché da un lato «*sono diventati parte alla CEDU molti nuovi Paesi i cui apparati governativi-amministrativi non erano in precedenza mai stati limitati, nella loro azione, da considerazioni di rispetto dei diritti umani: esempio macroscopico è la Federazione russa, che si è ben guardata dal sottoporre alla disciplina dell'art. 15 le misure in deroga alla Convenzione che la propria draconiana legislazione antiterrorista comporta, contando sulla complicità politica degli altri Stati legati dalla Convenzione (calcolo fino ad oggi rivelatosi esatto, peraltro)*» e, dall'altro, «*vengono in*

⁹² Così la Corte di cassazione, VI sez. pen., n. 54467 del 15 novembre 2016, depositata il 21 dicembre 2016, pp. 13-14, che cita anche analoghe statuizioni delle corti interne tedesche.

⁹³ G. PACCIONE, *La Turchia e la sospensione della Convenzione dei Diritti dell'Uomo*, in *Diritto.it*, 07/09/2016.

rilievo le pericolose conseguenze della reciproca “patente di democraticità” che gli Stati membri della UE si sono dati ad Amsterdam, patente che si applica anche ai Paesi di nuovo ingresso (e a quanti faranno loro seguito)»⁹⁴.

Insomma, il *self-restraint* nell'utilizzo della clausola derogatoria operato dagli Stati nasconderebbe, in alcuni casi, un ricorso non formalizzato ma sostanziale alla sospensione dei diritti Cedu. Si assisterebbe, cioè, alla tendenza di alcuni Paesi a non proclamare ufficialmente lo stato di eccezione definito dall'art. 15 anche ove ne ricorrano i presupposti: esemplari i casi dell'Ucraina e della Russia che hanno portato all'istituzione di un pannello internazionale consultivo dedicato, da parte del Segretario Generale, riunitosi, per la prima volta, il 7 aprile 2014 e all'adozione, da parte dell'Assemblea Parlamentare, della risoluzione 1990/2014, con la quale essa, dopo aver condannato l'occupazione militare del territorio ucraino da parte della Russia, ha provveduto a sospendere i diritti di voto nell'Assemblea, nonché la partecipazione agli organi della stessa. Quel che appare interessante notare, poi, è che la mancata attivazione del potere di deroga di cui all'art. 15 Cedu impedisce di applicarne compiutamente il relativo regime giuridico, almeno nell'immediato, in assenza di informative circostanziate che consentano di valutare nello specifico la legittimità della deroga.

La previsione dell'art. 15, col suo difficile bilanciamento di interessi contrapposti, rischierebbe di divenire uno strumento spuntato ove si consentisse agli Stati, in sede di adesione alla Cedu, di apporre riserve alla sua applicazione. Ai sensi dell'art. 57, infatti, ogni Stato, al momento della firma della Convenzione o del deposito del suo strumento di ratifica, può formulare una riserva riguardo a una determinata disposizione della Convenzione, nella misura in cui una legge in quel momento in vigore sul suo territorio non sia conforme a tale disposizione.

Invero, l'impossibilità di apposizione di riserve all'art. 15 sembra poggiare su diverse considerazioni.

Anzitutto, lo stesso art. 57 vieta riserve di tenore generale, consentendo solamente quelle di profilo particolare, a patto che siano intese alla salvaguardia di una normativa interna già sussistente al momento della ratifica della Convenzione.

⁹⁴ L. ZAGATO, *L'eccezione per motivi di emergenza*, cit., p. 154.

Inoltre, devono considerarsi illecite le riserve formulate rispetto a norme pattizie riprodotte della disciplina consuetudinaria, le riserve apposte a diritti proclamati, appunto, insospensibili dalle clausole derogatorie ed, infine, quelle che riguardino norme di carattere procedimentale, che disciplinano i meccanismi di sospensione e controllo sostanziale della tutela dei diritti umani essenziali⁹⁵.

Non mancano, tuttavia, tentativi volti, in maniera diretta o indiretta, ad apporre riserve all'applicazione dell'art. 15.

In particolare, la Francia, il cui art. 16 della Costituzione riprende in buona misura i presupposti del regime di eccezione di cui all'art. 15 Cedu, nell'azionare la procedura di deroga dichiara che il principio di proporzionalità non potrebbe in alcun modo limitare i poteri riconosciuti da quest'ultima al Presidente della Repubblica nei contesti emergenziali: si tratta di una riserva potenzialmente in grado di svuotare i contenuti precettivi dell'art. 15 da ritenersi assolutamente illegittima.

Viene in rilievo, inoltre, la riserva apposta da Andorra, al fine di applicare il dettato normativo dell'art. 15 entro i limiti dell'art. 42 della propria Costituzione, per quanto, nel complesso, la normativa domestica paia rispettosa, a grandi linee, del dettato convenzionale.

Infine, giova fare riferimento alla dichiarazione interpretativa formulata dal governo spagnolo per salvaguardare l'applicazione degli artt. 15 e 16 della Costituzione domestica, i quali sono intesi a disciplinare lo stato di allarme e quello di assedio: trattandosi di una mera dichiarazione e non di una riserva vera e propria, a siffatta asserzione può, al massimo, essere riconosciuto un valore di portata ermeneutica, privo di effetti vincolanti e senza pregiudizio per lo scrutinio riservato agli organi di Strasburgo⁹⁶.

⁹⁵ Si veda U. VILLANI, *Tendenze della giurisprudenza internazionale in materia di riserve ai trattati sui diritti umani*, in Liber Fausto Pocar. *Diritti individuali e giustizia internazionale* (a cura di G. VENTURINI E S. BARIATTI), Giuffrè, Milano, 2009, pp. 969 ss.

⁹⁶ A.J. PALMA, *L'art. 15 della CEDU*, cit.

7.1.3. *I presupposti della deroga*

7.1.3.1. *La situazione legittimante e i requisiti delle misure derogatorie*

Individuata la *ratio* dell'istituto ed esaminatene le applicazioni giurisprudenziali si può ora procedere ad analizzare nello specifico i presupposti la sussistenza dei quali rende legittimo il ricorso alla fattispecie derogatoria.

Dalla lettura della disposizione, alla luce di oltre sessant'anni di applicazione (ad un numero però limitato di casi), infatti, si può tentare di delineare senza troppo margine di approssimazione i presupposti legittimanti il ricorso al regime di eccezione riempiendo di contenuto le altrimenti ampiamente vaghe indicazioni fornite dal mero dato testuale dell'art. 15.

Già la rubrica, “*Deroga in caso di stato d’urgenza*”, fornisce l’idea, da un lato, della straordinarietà dello stato di eccezione e, dall’altro, del carattere ‘permissivo’ della disposizione.

Ai sensi del primo paragrafo, “*in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale*”.

Pertanto, per valutare la legittimità del ricorso alla deroga, limitatamente alle condizioni previste in questo primo paragrafo, occorre effettuare una triplice valutazione. Anzitutto, occorre accertare che lo Stato che vi fa ricorso si trovi in guerra o in presenza di un altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione.

Poi, occorre valutare che le misure derogatorie siano strettamente necessarie a fronteggiare la situazione.

Infine, occorre che tali misure derogatorie non siano in conflitto con gli altri obblighi internazionali.

Dalla precedente disamina delle applicazioni giurisprudenziali risultano sufficientemente indagati il primo ed il secondo aspetto, sui quali la Corte riconosce allo Stato ampi margini di apprezzamento⁹⁷ in virtù della *better position* di cui gode.

⁹⁷ G. CATALDI, *Le deroghe ai diritti umani in stato di emergenza*, in L. PINESCHI (a cura di), *La Tutela internazionale*, cit., pp. 759-760, nonché, *Articolo 15*, cit., p. 558; H. C. YOUROW, *The margin of*

Quanto al primo, in particolare, va notato come il termine “guerra” debba intendersi, in via evolutiva, riferito anche ai conflitti armati interni o internazionali non sfocianti in vere e proprie dichiarazioni di guerra⁹⁸: nella nozione di “guerra” rientrano tutti i tipi di conflitto, sia quelli preceduti da una dichiarazione formale di apertura delle ostilità, sia quegli scontri armati (già da anni maggioritari) non formalmente dichiarati⁹⁹.

Maggiori specificazioni sono state fornite, poi, dalla Corte, per riempire di contenuto il concetto di “*pubblica emergenza che minacci la vita della nazione*”. Anzitutto, la situazione di emergenza, per minacciare la vita della nazione, deve essere caratterizzata da una particolare soglia di gravità. Soccorrono, per tale ipotesi, le indicazioni (non sempre seguite poi dalla stessa Corte) fornite nel *Caso Greco*: la situazione emergenziale deve essere attuale o imminente¹⁰⁰, riguardare l’intera nazione¹⁰¹, minacciare il proseguimento della vita organizzata della comunità e essere eccezionale, nel senso che le misure e le restrizioni che la Convenzione permette di adottare per il mantenimento della sicurezza, della salute e dell’ordine pubblico, sarebbero chiaramente insufficienti a farvi fronte.

Come si è avuto modo di osservare, però, criteri più elastici sono stati adottati nella sentenza *A. e altri c. Regno Unito* in cui la Corte ha sottolineato che l’emergenza

appreciation doctrine in the dynamics of European human rights jurisprudence, The Hague-Boston-London, 1996; R. SAPIENZA, *Sul margine di apprezzamento statale nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, in *Riv. dir. int.*, 1991, pp. 571 ss.; O. GROSS, F. NI AOLAIN, *From discretion to scrutiny*, cit., p. 625 ss.; M. O’BOYLE, *The margin of appreciation*, cit. pp. 23 ss.; J. SCHOKKENBROEK, *The basis, nature and application of the margin-of-appreciation doctrine in the case law of the European Court of human rights*, in *Hum. Rights Law Jour.*, 1998, pp. 30 ss.; E. CRYSLER, *Brannigan and McBride*, cit., pp. 603-631; A. SVENSSON-MCCARTHY, *The international law*, cit., pp. 313-319; J. ORAÁ, *Human rights*, cit., pp. 45-47.

⁹⁸ Questa fattispecie è venuta in considerazione nel solo caso *De Becker c. Belgio* (sentenza della Corte del 27 marzo 1962), nell’ambito del quale la Commissione ha evidenziato come la sospensione del diritto di cui all’art. 10 della Convenzione (libertà di espressione), attuata dal governo belga durante la seconda Guerra mondiale e protratta nel periodo successivo alla sua cessazione, fosse assolutamente illegittima, senza, peraltro, che l’art. 15 divenisse oggetto di approfondita discussione.

⁹⁹ Pertanto anche le guerre civili rientrano a pieno titolo nella previsione dell’articolo 15. Si veda J.P. DE JORIO, *Convenzione Europea, lotta al terrorismo e rispetto dei diritti fondamentali. La CEDU di fronte alla ‘prova’ del radicalismo islamico. La democrazia minacciata: strumenti di tutela dei cittadini e delle istituzioni*, in *giuristidiamministrazione.com*, 17/02/2017.

¹⁰⁰ Il riferimento all’imminenza ed all’attualità del pericolo dovrebbe rendere pacificamente esclusa una deroga ai sensi dell’art. 15 preventiva rispetto all’insorgere del pericolo ma la minaccia terroristica induce la Corte ad interpretare questo requisito con estrema elasticità..

¹⁰¹ In ogni caso sembrerebbe possibile vedere circoscritto il pericolo emergenziale a determinate porzioni del territorio dello Stato che ne sia colpito, senza che ciò metta in discussione l’attitudine dello stesso ad incidere sulla vita della nazione, ovvero sulla relativa sicurezza ed indipendenza, conseguendone, in coerenza con il principio di proporzionalità della deroga, l’obbligo statale di restringere la proclamazione dello stato di eccezione alle sole porzioni di territorio interessate dalla crisi. Si vedano, sul punto, le sentenze della Corte edu del 26 novembre 1997, *Sakik ed altri c. Turchia*, pp. 34-38, e del 26 maggio 1993, *Brannigan e McBride c. Regno Unito*, opinione dissenziente del Giudice Walsh.

derivante dal terrorismo islamico (per far fronte alla quale le autorità britanniche hanno introdotto misure straordinarie) risponde ai requisiti elaborati dalla giurisprudenza della Corte in materia di applicazione dell'art. 15 nonostante la minaccia si fosse concretamente manifestata in un altro Stato (per giunta non aderente alla Convenzione), e non sul territorio britannico.

Accertata la sussistenza della situazione legittimante la deroga, il secondo tipo di valutazione attiene alla proporzionalità delle misure derogatorie che possono essere adottate solo nella stretta misura in cui la situazione lo richieda.

Sembrerebbe che il principio di proporzionalità, sostanziantesi nella necessità di ridurre al minimo possibile il sacrificio dei diritti convenzionalmente tutelati, si risolva in un giudizio di bilanciamento inteso a ponderare le istanze della crisi politico-istituzionale e l'esigenza di tutela degli imprescindibili diritti individuali, affidato, in prima battuta, al margine di apprezzamento dello Stato membro interessato, ma, comunque, sottoposto alla revisione di legittimità ultima, *ex post*, operata dagli organi di Strasburgo, in relazione alla ragionevolezza delle restrizioni eventualmente imposte alle posizioni giuridiche subiettive coinvolte.

Applicandosi, poi, il principio di proporzionalità della deroga alle due intrinseche caratteristiche dello stato di eccezione, cioè al suo carattere temporaneo ed alla possibilità che esso risulti territorialmente circoscritto a determinate aree di un Paese, potrebbero ricavarsi due principi autonomi: il principio di temporaneità della deroga ed il principio di limitazione territoriale della deroga. In base al primo, il regime emergenziale eventualmente proclamato da un Paese membro della Cedu dovrebbe denotare una durata limitata e strettamente commisurata all'esigenza del superamento dello stato di eccezione; il secondo, invece, sembrerebbe imporre la necessità di circoscrivere le misure eccezionali alle sole porzioni di territorio interessate dall'emergenza, senza, pertanto, penalizzare anche il resto della comunità territoriale. Invero, la giurisprudenza della Corte europea ha introdotto un'originale applicazione del principio di proporzionalità, prescrivendo, in capo allo Stato che si avvalga del potere di deroga sancito dall'art. 15, un obbligo di revisione continua delle misure d'urgenza adottate, di modo da rimodularle o sopprimerle, in coerenza con l'eventuale modificazione o cessazione dello stato di emergenza¹⁰².

¹⁰² A.J. PALMA, *L'art. 15 della CEDU*, cit.

Anche su questo aspetto la Corte, nella sentenza *A. e altri c. Regno Unito*, ha introdotto notevoli elementi di novità. La Grande Camera, infatti, ha precisato, con un *rèvirement* giurisprudenziale di estremo rilievo, che ai fini della loro conformità con l'istituto della deroga, non è necessario che le misure di emergenza adottate per far fronte alla minaccia abbiano carattere temporaneo.

Insomma, va dato atto che all'indomani degli attentati dell'11 settembre 2001 le normative emergenziali, spesso marcatamente discriminatorie in quanto applicabili a determinate categorie di stranieri, siano sovente prive del necessario carattere della temporaneità e nonostante ciò ritenute legittime dalla Corte, minando in tal modo il sistema di valori tutelato dalla Convenzione, di cui la clausola di eccezione costituisce articolazione essenziale.

Accertata la sussistenza dei presupposti e la proporzionalità delle misure, alla Corte spetta, infine, valutare la conformità delle misure stesse agli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale. In particolare, tale disposizione sembra legittimare la Corte a riempire il contenuto dell'art. 15 con elementi normativi tratti da altre disposizioni internazionali: il riferimento è soprattutto all'art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Si assiste pertanto ad un'integrazione della disposizione 'regionale' con elementi tratti da quella 'universale': ci si riferisce, in particolare, al principio della proclamazione ufficiale, al principio di non discriminazione, nonché al divieto di sospensione di taluni diritti non proclamati inderogabili nel testo dell'art. 15 ed in quello dell'intera Convenzione.

Il richiamo all'art. 4 del Patto, quanto alla necessità della proclamazione, è contenuto nel già citato caso *Brannigan e McBride c. Regno Unito* nonché in *Marshall c. Regno Unito*¹⁰³.

Quanto al principio di non discriminazione, che impone a quei Paesi che proclamino lo stato di eccezione di assumere le misure emergenziali senza dare luogo ad ingiustificate differenziazioni di trattamento che siano fondate su fattori discriminanti quali la razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione o l'origine sociale, la Corte europea ha provveduto a sindacare violazioni dell'art. 14 nel già citato caso *Irlanda c. Regno Unito*, impedendo che la situazione emergenziale fosse strumentalizzata ai fini dell'adozione di misure discriminatorie non necessarie.

¹⁰³ *Marshall c. Regno Unito*.

Infine in virtù di questa disposizione si potrebbe assistere al completamento dei diritti proclamati inderogabili nel sistema della Cedu, con alcune delle posizioni soggettive qualificate non sospensibili dall'art. 4 del Patto.

7.1.3.2. *Deroghe e ordinamento interno*

In realtà, ancor prima della triplice valutazione richiesta dal primo paragrafo, al fine di valutare la legittimità della deroga, deve essere condotta la verifica di derogabilità del diritto convenzionale.

Come accennato, infatti, non tutti i diritti convenzionali sono derogabili: in particolare, sono inderogabili il diritto alla vita tutelato dall'art. 2, secondo paragrafo, salvo che la morte sia causata da legittimi atti di guerra, il divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti di cui all'art. 3, il divieto di schiavitù o di servitù imposto dal primo paragrafo dell'art. 4, il principio *nulla poena sine lege* di cui all'art. 7, l'abolizione della pena di morte di cui ai Protocolli 6 e 13 ed il diritto di non essere punito o giudicato due volte di cui all'articolo 4 del Protocollo 7.

Come anticipato in precedenza, l'elencazione sembra non essere tassativa e, inoltre, il novero dei diritti inderogabili va progressivamente allargandosi inglobando fattispecie previste nell'art. 4 del Patto in virtù del principio di conformità agli altri obblighi internazionali, come l'insospensibilità del divieto d'imprigionamento per debiti, del diritto al riconoscimento della personalità giuridica e del diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione.

Occorre brevemente soffermarsi su un ulteriore aspetto concernente la sospensibilità di diritti ai sensi dell'art. 15 in assenza di una corrispondente normativa nazionale abilitante.

All'interno del sistema costituzionale italiano, infatti, manca la previsione dello stato di eccezione facoltizzante la sospensione di diritti costituzionali. Al limite si potrebbe invocare il solo art. 78 Cost., il quale, peraltro, disponendo che «*Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari*» non fa alcuna menzione dell'eventuale sospensione interinale delle garanzie costituzionali che attengono alla tutela dei diritti fondamentali.

All'assenza della norma interna non sembra possibile sopperire con il richiamo all'art. 15.

Tale ultima disposizione ritiene convenzionalmente legittime le deroghe nei limiti procedurali e sostanziali da essa previsti attribuendo allo Stato la facoltà di adottare misure previste nel proprio ordinamento, non certo attribuendo *ex novo* tale potere. Ne deriva che, per certi aspetti, l'art. 15 possa essere qualificata quale norma di secondo grado: la deroga può essere considerata legittima se fondata su una previsione normativa interna ed attuata, in concreto, nel rispetto nei limiti previsti dalla disposizione convenzionale. Non sarebbe allora condivisibile la considerazione secondo cui sembrerebbe che solo un'apposita riforma costituzionale possa risolvere il problema dell'adattamento all'art. 15, il quale, nelle more, pur rimanendo vigente ed attivabile a livello internazionale, pare destinato a restare inapplicabile a livello interno e per di più a rischio di una declaratoria d'incostituzionalità¹⁰⁴: agli Stati non viene imposto, in positivo, di abilitare deroghe conformi all'art. 15, ma, in negativo, di non oltrepassare con l'applicazione delle proprie normative in tema di stato di eccezione, i limiti convenzionali.

7.1.3.3. *L'onere informativo*

Ai sensi del terzo paragrafo dell'art. 15 “Ogni Alta Parte contraente che eserciti tale diritto di deroga tiene informato nel modo più completo il Segretario generale del Consiglio d'Europa sulle misure prese e sui motivi che le hanno determinate. Deve ugualmente informare il Segretario generale del Consiglio d'Europa della data in cui queste misure cessano d'essere in vigore e in cui le disposizioni della Convenzione riacquistano piena applicazione”.

Tali adempimenti formali sembrano strumentali a consentire un effettivo controllo sulla legittimità delle misure derogatorie da parte degli altri Stati e, soprattutto, della Corte. Sul punto si assiste ad un atteggiamento alquanto morbido della Corte nella valutazione della tempestività delle informazioni e del contenuto minimo delle stesse che in alcuni casi si limitano a preannunciare generiche possibili violazioni del testo convenzionale.

Per la comunicazione di deroga, indispensabile per la legittima sospensione dei diritti garantiti dalla Convenzione, non viene richiesta una forma specifica, purché le informazioni siano complete e idonee a consentire una piena valutazione sull'operato

¹⁰⁴ A.J. PALMA, *L'art. 15 della CEDU*, cit.

dello Stato richiedente: ne discende che risulta indispensabile assicurare la massima celerità nell'invio¹⁰⁵, giacché, come chiarito dalla Corte europea, la comunicazione non ha un effetto retroattivo¹⁰⁶.

7.2. *Ulteriori istituti limitativi della Cedu*

Nell'individuazione degli istituti convenzionali potenzialmente limitativi dell'ambito di protezione dei diritti, importanza cruciale, poi, assumono alcune disposizioni contenute nel titolo terzo, a chiusura della Carta.

Se è vero che, in senso potenzialmente ampliativo nella tutela dei diritti si stabilisce, all'art. 53, che nessuna delle disposizioni della Convenzione può essere interpretata in modo da limitare o pregiudicare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte contraente o in base a ogni altro accordo al quale essa partecipi, in tal modo sancendo, in sostanza, la tutela minima inderogabile offerta dalla Convenzione.

È anche vero che gli articoli 56, 57 e 58 consentono, in varia misura, agli Stati di svincolarsi dal rispetto dei diritti proclamati nella Carta costituendo ulteriori serie minacce alla sua efficacia quale meccanismo di protezione dei diritti fondamentali.

In particolare, secondo l'art. 57, ogni Stato, al momento della firma della Convenzione o del deposito del suo strumento di ratifica, può formulare una riserva riguardo a una determinata disposizione della Convenzione, nella misura in cui una legge in quel momento in vigore sul suo territorio non sia conforme a tale disposizione.

In ogni caso sono previste due tipologie di limiti nell'apposizione della riserva: da un lato, infatti, non sono autorizzate riserve di carattere generale e, dall'altro, non sono apponibili riserve ai paragrafi 1 e 2 del Protocollo 6 e 1 del Protocollo 13. In definitiva, all'atto dell'adesione, può essere apposta la riserva a qualsiasi diritto e libertà previsto dalla Convenzione diverso dalla proibizione della pena di morte.

Non solo. Infatti, ai sensi dell'art. 56, relativo all'applicazione territoriale, ogni Stato, al momento della ratifica o in ogni altro momento successivo, può dichiarare, mediante notifica indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa, che la Convenzione si

¹⁰⁵ Dalla giurisprudenza di Strasburgo si possono ricavare degli utili parametri a riguardo: i dodici giorni del caso *Lawless c. Irlanda* sono stati ritenuti compatibili con l'art. 15, mentre i quattro mesi trascorsi dall'adozione delle misure alla comunicazione di deroga nel *Caso greco* giudicati eccessivi.

¹⁰⁶ *Brannigan e Mc Bride c. Regno Unito*.

applicherà su tutti i territori o su determinati territori di cui esso cura le relazioni internazionali e la Convenzione si applicherà, o cesserà di applicarsi, sul territorio o sui territori designati nella notifica a partire dal trentesimo giorno successivo alla stessa.

Insomma, anche se ogni Stato che abbia presentato una dichiarazione sull'applicazione territoriale può, in qualunque momento, dichiarare, relativamente a uno o a più territori indicati, di accettare la competenza della Corte a esaminare ricorsi di persone fisiche, organizzazioni non governative o gruppi di privati a norma dell'articolo 34 della Convenzione, rimane la facoltà per gli Stati parte della Convenzione di escludere *tout court* propri territori dal rispetto di tutti i diritti proclamati dalla Carta.

Infine, precisando che cesserebbe d'esser parte della Convenzione qualunque Parte contraente che non fosse più membro del Consiglio d'Europa, l'art. 58 consente altresì allo Stato contraente di denunciare la Convenzione, seppur dopo un periodo di cinque anni a partire dalla data di entrata in vigore della Convenzione nei suoi confronti, dando un preavviso di sei mesi mediante notifica indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa, che ne informa le altre Parti contraenti: ad ogni modo, tale denuncia non può avere l'effetto di svincolare l'Alta Parte contraente interessata dagli obblighi contenuti nella Convenzione per quanto riguarda qualunque fatto suscettibile di costituire una violazione di tali obblighi, da essa posto in essere anteriormente alla data in cui la denuncia è divenuta efficace.

In conclusione, bisogna dare atto della stessa conformazione delle disposizioni attributive di diritti sostanziali sulle quali ci si sofferma nel paragrafo seguente.

Nelle stesse, infatti, nella maggioranza dei casi, ad una prima parte enucleante il contenuto del diritto, segue una seconda che fissa direttamente delle esclusioni e/o rinvia al margine di apprezzamento dello Stato l'apposizione di limitazioni e restrizioni.

In definitiva, nessun diritto della Convenzione pare protetto incondizionatamente: infatti lo Stato può decidere di limitare l'applicazione territoriale di qualsiasi disposizione della Carta, può apporre riserve (tranne che in relazione alla proibizione della pena di morte), e deroghe con le eccezioni sopra esaminate.

8. *L'ambito di estensione della giurisdizione della Corte edu*

Si è appena visto come la Convenzione attribuisca agli Stati diversi strumenti per limitarne la cogenza. In ogni caso, al netto di tali ipotesi, la Corte europea dei diritti dell'uomo, ai sensi dell'art. 19 Cedu, assicura il rispetto degli impegni derivanti alle Alte Parti contraenti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli; Alte Parti che, ai sensi dell'art. 1 della Convenzione, riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà ivi enunciati.

Insomma, la Corte europea esercita la sua giurisdizione nei casi di violazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione ad opera delle Alte Parti contraenti nei confronti di ogni soggetto sottoposto alla loro giurisdizione.

Sarebbe sufficiente, perciò, verificare le tipologie di diritti tutelati dalla Convenzione per individuare l'ambito di estensione della stessa e quindi del sindacato della relativa Corte.

In realtà, anche la delimitazione di tale ambito risulta tutt'altro che netta. E ciò naturalmente non in virtù dei numerosi diritti che, inseriti nei Protocolli addizionali, entrano a pieno titolo tra i diritti convenzionali (primo fra tutti, il diritto di proprietà di cui al primo Protocollo addizionale). La difficoltà sorge dall'interpretazione della Corte sovente particolarmente estensiva, quando non creativa, che desume sussistenti diritti molto arduamente collegabili al tenore letterale delle disposizioni da cui essi sono tratti. Gli esempi sarebbero numerosi. Ci si limita, di seguito, ad indicarne due particolarmente significativi. Emblematico il caso del diritto di religione.

8.1. *Primo esempio: il diritto alla libertà di religione*

L'art. 9 Cedu riconosce ad ogni persona il diritto alla libertà di religione, che include la libertà di cambiare religione o credo e la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti.

Anzitutto, va notato come non vi sia definizione di religione e ciò, unitamente al concetto ancora più inafferrabile di "credo", ha consentito alla Corte di ampliare le maglie del proprio sindacato, tanto da ritenere che "*non rientra fra i compiti della Corte decidere in abstracto se un certo credo debba essere o meno considerato una religione*" ma che comunque ad essere ricomprese nell'ambito della tutela dell'art. 9 non sono solo

le religioni tradizionali, ma anche gruppi minoritari ed eterodossi quali, ad esempio, il Druidismo, i Testimoni di Geova e Scientology¹⁰⁷.

Dai diritti tutelati esplicitamente dall'art. 9 in ambito di libertà di religione (diritto ad avere una religione, diritto di cambiare religione e diritto di manifestare la propria religione), la Corte ha poi ritenuto implicitamente tutelati il diritto ad avere convinzioni non propriamente religiose quali il pacifismo¹⁰⁸, le convinzioni antiabortiste¹⁰⁹ e il veganismo¹¹⁰.

Ancora, dalla medesima disposizione essa ha tratto il diritto a non avere convinzioni religiose, sottolineando come la libertà di religione rappresenti non solo *“uno degli elementi essenziali dell'identità dei credenti [...] ma anche un bene prezioso per gli atei, gli agnostici, gli scettici o gli indifferenti”*¹¹¹ e includa il diritto di non dover provare o rivelare il proprio credo o la propria appartenenza ad una confessione religiosa¹¹².

Ma, ad un livello di approfondimento ancora maggiore, mentre il diritto al proselitismo quale tentativo di convincere gli altri a convertirsi ad una determinata religione è chiaramente tutelato dall'art. 9, la Corte ha ritenuto opportuno distinguere tra proselitismo proprio ed improprio, solo il secondo trovando protezione nella Carta.

Tuttavia, anche la distinzione tra proselitismo c.d. proprio e proselitismo c.d. improprio presenta carattere fluido.

La Corte ha sottolineato che il diritto di convincere qualcuno a convertirsi ad un altro credo rientra in quel particolare aspetto della tutela della libertà religiosa senza il quale *“il diritto di cambiare religione o credo previsto dall'art. 9 sarebbe solo lettera morta”*. Essa ha inoltre osservato che esiste una distinzione tra il rendere una testimonianza cristiana o evangelica, che è parte essenziale della missione di evangelizzazione propria di ogni religione o credo, e il proselitismo improprio, caratterizzato dall'uso della forza o di forme ingiustificate d'influenza e pressione, che ne rappresenta un'intollerabile distorsione¹¹³.

¹⁰⁷ *Kimlya c. Russia*, 1 ottobre 2009, par. 79.

¹⁰⁸ *Arrowsmith c. Regno Unito*, 16 maggio 1977.

¹⁰⁹ *Knudsen c. Norvegia*, 8 marzo 1985.

¹¹⁰ *H. c. Regno Unito*, 10 novembre 1992.

¹¹¹ *Kokkinakis c. Grecia*, 25 maggio 1993, par. 31.

¹¹² *Buscarini e altri c. San Marino*, 18 febbraio 1999.

¹¹³ *Kokkinakis c. Grecia*, 25 maggio 1993.

Ulteriori sfaccettature nella pronuncia con cui la Corte, in presenza di una medesima condotta, condanna tre alti ufficiali dell'aeronautica, membri della Chiesa Pentecostale per proselitismo nei confronti di alcuni loro sottoposti ma non nei confronti di altri civili. La Corte ha ravvisato una violazione dell'art. 9 in ragione della rigida gerarchia militare che aveva determinato pressioni ingiustificate sui sottoposti qualificando il comportamento dei ricorrenti come proselitismo improprio non riscontrando, viceversa, la medesima violazione relativamente alle attività di proselitismo nei confronti dei civili¹¹⁴.

Da questa sommaria analisi appare evidente come i confini del diritto alla libertà di religione, peraltro in linea con gli altri diritti tutelati dalla Convenzione, siano estremamente magmatici; circostanza che si ripercuote sull'operato della Corte che, in virtù dell'interpretazione più o meno estensiva, amplia il suo ambito di intervento offrendo tutela a situazioni che, a rigore, la Convenzione non le consentirebbe di regolare.

8.2. *Secondo esempio: il diritto al rispetto dei beni*

Ancora più vaga la disposizione dell'art. 1 del primo Protocollo addizionale che riconosce ad ogni persona fisica o giuridica il diritto al rispetto dei propri beni.

Ebbene, la Corte, anzitutto, ha proclamato la portata autonoma della nozione di bene e la sua indipendenza rispetto alle qualificazioni formali degli ordinamenti interni; ha, poi, ritenuto che la disposizione imponga agli Stati obblighi positivi di protezione della proprietà e che il suo ambito di applicazione si estenda ai rapporti interprivati¹¹⁵.

Inoltre, pur chiarendo che l'art. 1 non garantisce il diritto di accesso alla proprietà, la Corte ha stabilito che anche le controversie di carattere ereditario possono rientrare nel suo ambito di applicazione¹¹⁶ e che sono ricompresi nella nozione di bene l'avviamento commerciale e professionale¹¹⁷, i diritti di credito derivanti dalla legge, da sentenze o da lodi arbitrali¹¹⁸, i diritti patrimoniali derivanti da concessioni amministrative¹¹⁹, il diritto

¹¹⁴ *Larissis e altri c. Grecia*, 24 febbraio 1998.

¹¹⁵ *Zagrebacka banka d.d. c. Croazia*, 12 dicembre 2013; *Marini c. Albania*, 18 dicembre 2007; *Sovrastansavto Holding c. Ucraina*, 25 luglio 2002.

¹¹⁶ *Marcks c. Belgio*, 13 giugno 1979; *Inze c. Austria*, 28 dicembre 1987.

¹¹⁷ *Iatridis c. Grecia*, 25 marzo 1999; *Van Marle e altri c. Belgio*, 26 giugno 1986.

¹¹⁸ *Pressos Compania Naviera S.A. e altri c. Belgio*, 20 novembre 1995; *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia*, 9 dicembre 1994; *Regent Company c. Ucraina*, 3 aprile 2008.

¹¹⁹ *Tre Traktorer AB c. Svezia*, 7 luglio 1989; *Fredin c. Svezia*, 18 febbraio 1994.

a percepire determinate prestazioni sociali indipendentemente dalla natura solidaristica o contributiva del sistema di sicurezza sociale¹²⁰, il diritto alla pensione¹²¹, il diritto allo stipendio¹²², la tutela delle legittime aspettative e degli interessi patrimoniali di fatto¹²³, il diritto alla registrazione di un marchio commerciale¹²⁴, il diritto a non subire un'imposizione fiscale arbitraria¹²⁵.

Rilevante anche considerare che secondo la Corte la mancata o ritardata esecuzione di una sentenza che riconosce un credito nei confronti dello Stato costituisce altresì una lesione del diritto al rispetto dei beni sancito dall'art. 1 Protocollo addizionale¹²⁶ e che sussiste l'obbligo dello Stato di garantire nel proprio ordinamento giuridico un'adeguata protezione degli interessi patrimoniali nei rapporti tra privati mediante il ricorso a rimedi effettivi¹²⁷.

In definitiva, la formulazione aperta della disposizione consente alla Corte di estendere l'ambito del suo giudizio ben al di là della classica tutela dei beni.

¹²⁰ *Stec e altri c. Regno Unito*, 6 luglio 2005.

¹²¹ *Maggio e altri c. Italia*, 31 maggio 2011.

¹²² *Koufaki e Adedy c. Grecia*, 7 maggio 2013.

¹²³ *Beyeler c. Italia*, 5 gennaio 2000; *Oneryildiz c. Turchia*, 30 novembre 2004.

¹²⁴ *Anheuser-Busch Inc. c. Portogallo*, 17 gennaio 2007.

¹²⁵ *Di Belmonte c. Italia*, 16 marzo 2010; *Bulves AD c. Bulgaria*, 22 gennaio 2009.

¹²⁶ *Gaglione e altri c. Italia*, 21 dicembre 2010; *Simaldone c. Italia*, 31 marzo 2009.

¹²⁷ *Blumberga c. Lettonia*, 14 ottobre 2008; *Vulakh e altri c. Russia*, 10 gennaio 2012.

CAPITOLO SECONDO

LA PROTEZIONE DEI DIRITTI NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – PARTE PRIMA. I diritti fondamentali europolitani al di fuori della Carta di Nizza. 2. I diritti fondamentali del Trattato: preambolo, articoli 2 e 3. – 3. I meccanismi sanzionatori dell'art. 7. – 4. Il ricorso alla procedura di infrazione. – 5. L'inefficacia degli strumenti di protezione dei diritti fondamentali. – 6. L'attività di monitoraggio della Commissione sul rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri. – 7. Le iniziative volte ad incrementare la tutela dei diritti fondamentali. – 7.1. L'iniziativa dei Ministri degli affari esteri tedesco, olandese, danese, finlandese. – 7.2. La prima risoluzione del Parlamento europeo. – 7.3. L'iniziativa della Commissione europea: il nuovo quadro giuridico per lo Stato di diritto. – 7.3.1. La nuova procedura alla prova dell'applicazione. – 7.4. La proposta del Consiglio: i dialoghi sullo Stato di diritto. – 7.5. L'iniziativa del gruppo 'Amici del rule of law'. – 7.6. La nuova proposta del Parlamento europeo relativa al patto interistituzionale su democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali. – 7.6.1. Le proposte di riforma dei Trattati. – 7.6.2. La posizione interna sulla risoluzione. – 8. La recente risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dell'Ungheria. – PARTE SECONDA. I diritti fondamentali europolitani nella Carta di Nizza. 9. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. – 10. L'art. 51 della Carta: ambito di applicazione. – 11. La portata e l'interpretazione dei diritti e dei principi: l'art. 52. – 12. Livello di protezione: l'art. 53. – 13. La Carta dei diritti in attesa dell'(eventuale) adesione alla Cedu.

1. Introduzione

Il meccanismo di garanzia dei diritti fondamentali nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea sembra articolarsi in due canali potenzialmente paralleli.

Prima ancora delle disposizioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, invero, va dato atto che, in realtà, già il Trattato sull'Unione europea contiene numerosi riferimenti alla 'materia' dei diritti fondamentali.

Va considerato, infatti, che al di là della comunitarizzazione della Carta di Nizza, la tutela dei diritti umani non esula del tutto dalle previsioni del Trattato e, di conseguenza, dall'operato della Corte di giustizia.

Se è vero che i Trattati di Roma del 1957 danno vita ad un sistema di natura prettamente economica, in cui i diritti garantiti ai cittadini degli Stati membri sono funzionali all'attuazione del mercato unico e risultano attribuiti ad essi in quanto soggetti economici; è anche vero che ormai da tempo è in atto un processo volto all'affermazione della tutela europea dei diritti, sorto prima a livello giurisprudenziale e successivamente positivizzato direttamente nei Trattati istitutivi dell'Unione.

Senza ripercorrere le tortuose fasi di tale processo, ci si limita a ricordare come sia la Corte di giustizia, nel 1969, superando diverse precedenti pronunce di senso contrario, a consentire l'ingresso della tutela dei diritti fondamentali nell'ambito del diritto comunitario¹²⁸. Nonostante l'assenza di una previsione normativa esplicita, infatti, la Corte dichiara che i diritti fondamentali fanno parte dei principi generali del diritto europeo, di cui essa garantisce l'osservanza, e che il loro contenuto deve essere ricavato dalla tradizione costituzionale degli Stati membri e dalla Cedu, mancando una previsione normativa che indicasse quali fossero i diritti fondamentali effettivamente oggetto di tutela giurisdizionale comunitaria.

Con il Trattato di Maastricht, poi, nel 1992, si introduce, all'articolo 6 del Trattato sull'Unione Europea, il riferimento ai diritti fondamentali a livello normativo, sancendone il valore fondante rispetto all'Unione stessa.

In seguito, di fronte alla scelta posta alle istituzioni europee sulla opportunità di aderire, come Unione, alla Cedu, si opta invece per l'adozione di un proprio catalogo di diritti fondamentali, contenuto nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza nel 2000.

Da ultimo, con il Trattato di Lisbona del 2009, la Carta di Nizza è incorporata nel TUE, assumendo, quindi, il medesimo valore giuridico dei Trattati ai sensi dell'art. 6 TUE.

PARTE PRIMA

I DIRITTI FONDAMENTALI EUROUNITARI AL DI FUORI DELLA CARTA DI NIZZA

2. I diritti fondamentali del Trattato: preambolo, articoli 2 e 3

Occorre considerare, in via preliminare, che gli Stati membri, già nel preambolo del TUE, dichiarano espressamente di ispirarsi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto; confermano il proprio attaccamento ai principi della libertà, della democrazia

¹²⁸ Corte di giustizia, sentenza *Stauder*, 12 novembre 1969, Erich Stauder contro Città di Ulm-Sozialamt, causa 29/69.

e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto; confermando, altresì, il proprio attaccamento ai diritti sociali fondamentali quali definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989.

Queste carte, pertanto, unitamente ai principi da esse richiamati, entrano a pieno titolo nell'*acquis* comunitario: l'assenza di forza vincolante, infatti, non impedisce che esse siano utilizzate dalla giurisprudenza eurounitaria quale ausilio interpretativo nella valutazione di conformità della disciplina nazionale alla normativa comunitaria.

Venendo alle disposizioni direttamente previste nel diritto eurounitario, particolare rilievo assume l'art. 2 TUE, in forza del quale l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze: valori ritenuti ormai comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

Ancora, ai sensi del successivo art. 3, l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni, la tutela dei diritti del minore, la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.

Inoltre, nelle relazioni con il resto del mondo, l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini nonché contribuendo alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

Basterebbe il riferimento al contributo europeo alla tutela dei diritti umani, insomma, per individuare nell'UE, e a cascata, nella Corte di giustizia, un baluardo a difesa dei diritti fondamentali, ben prima della dichiarazione della Carta dei diritti.

Tuttavia, evidentemente, alla disposizione va attribuita natura 'secondaria', nel senso che non attribuisce, di per sé, diritti, ma li tutela nei limiti in cui una diversa

disposizione ‘primaria’ dei Trattati riempia di contenuti quei principi rendendoli cogenti in ambiti ‘coperti’ dal diritto dell’Unione.

Del resto, e si tratta di considerazione che si svolgerà anche più avanti in relazione all’ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali, lo stesso articolo 3 chiude sancendo che l’Unione persegue i suoi obiettivi con mezzi appropriati, ma esclusivamente in ragione delle competenze che le sono attribuite dai Trattati.

In definitiva, a rigore, seppur nei limiti delle materie di propria competenza, già sulla base di tali previsioni del Trattato, la Corte di giustizia ben potrebbe sindacare una normativa nazionale in contrasto con la tutela dei diritti fondamentali.

3. I meccanismi sanzionatori dell’art. 7

Si è avuto modo di constatare come diversi articoli del Trattato Ue, in particolare il 2 e il 3, nonché il preambolo allo stesso Trattato, contengano importanti enunciazioni in tema di diritti fondamentali. Ma v’è ben di più. Infatti, ai sensi dell’art. 7 TUE, su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando con la maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri e previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all’articolo 2, verificando poi regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi.

In ogni caso, prima di procedere a tale constatazione, il Consiglio deve ascoltare lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la medesima procedura.

Ne deriva un potenziale ruolo di tutela dei diritti umani *ante causam*, fondato sulle previsioni del Trattato ed assegnato al Consiglio ma, ancor prima, agli Stati membri, al Parlamento europeo e alla Commissione, cui spetta il compito di attivare la procedura volta ad accertare la sussistenza del rischio evidente di violazione dei diritti fondamentali da parte di uno Stato membro.

L’eventuale constatazione del Consiglio, poi, sarebbe soggetta ad una sorta di monitoraggio costante tendente a verificare la permanenza delle ragioni giustificatrici.

Si tratta di una sanzione simbolica, una sorta di ‘gogna’ priva di conseguenze pratiche.

Viceversa, conseguenze severe potrebbero accompagnare la delibera, all'unanimità, del Consiglio europeo, su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo, constatante l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2, emessa non prima di aver invitato tale Stato a presentare osservazioni.

Infatti, qualora sia stata effettuata tale constatazione, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato in seno al Consiglio, tenendo conto, naturalmente, delle possibili conseguenze di una siffatta sospensione sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche e ciò per evitare il paradosso che, per 'incentivare' lo Stato a tutelare i diritti umani si finisca per violare, di fatto, diritti fondamentali di cittadini dell'Unione.

Del resto, lo Stato membro in questione continua in ogni caso ad essere vincolato dagli obblighi che gli derivano dai Trattati.

Naturalmente, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può successivamente decidere di modificare o revocare le misure adottate per rispondere ai cambiamenti nella situazione che ha portato alla loro imposizione.

Occorre, infine, considerare che, ai sensi dell'art. 354 del Trattato sul funzionamento dell'unione europea (TFUE), il membro del Consiglio europeo o del Consiglio che rappresenta lo Stato membro in questione non partecipa al voto e nel calcolo del terzo o dei quattro quinti degli Stati membri non si tiene conto di tale Stato.

Pertanto, l'art 7 contiene due procedure: quella di allarme preventivo e quella di infrazione ed eventuale sanzione introdotte, la prima, con il Trattato di Nizza del 2001, la seconda, con il Trattato di Amsterdam del 1997.

Si tratta di uno strumento comunque sostanzialmente inutilizzato in ragione, da un lato, della complessità della procedura e, dall'altro, delle difficoltà di conseguire, in seno al Consiglio dei Ministri dell'Unione e al Consiglio europeo, le maggioranze richieste per l'adozione delle sanzioni.

4. Il ricorso alla procedura d'infrazione

In realtà, a rigore, la violazione dei diritti fondamentali ben potrebbe essere contestata anche all'interno di una procedura di infrazione disciplinata dagli articoli 258, 259 e 260 del TFUE.

Infatti, la Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati, tra i quali può essere ricompreso il doveroso rispetto dei diritti fondamentali dichiarati dall'art. 2, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni: qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, quest'ultima può adire la Corte di giustizia.

Non solo. Ciascuno Stato membro può adire la Corte di giustizia quando reputi che un altro Stato abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati.

L'iniziativa statale, però, non appare del tutto autonoma. In effetti, prima di proporre un ricorso contro un altro Stato membro, fondato su una pretesa violazione degli obblighi che a quest'ultimo incombono in virtù dei trattati, lo Stato proponente deve rivolgersi alla Commissione, la quale emette un parere motivato dopo che gli Stati interessati siano posti in condizione di presentare in contraddittorio le loro osservazioni scritte e orali. In ogni caso, qualora la Commissione non abbia formulato il parere nel termine di tre mesi dalla domanda, lo Stato ha facoltà di ricorso alla Corte.

Pertanto, su iniziativa della Commissione o dello Stato, previo parere conforme della prima o suo 'silenzio assenso', la decisione sulla presunta violazione dei diritti fondamentali competerebbe alla Corte di giustizia.

Ebbene, se la Corte di giustizia riconosce che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei trattati, obbliga tale Stato a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sua sentenza comporta.

Se, poi, la Commissione ritiene che lo Stato membro in questione non abbia preso le misure che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta, dopo aver posto tale Stato in condizione di presentare osservazioni, può adire nuovamente la Corte in una sorta di giudizio di ottemperanza, precisando altresì l'importo della somma forfettaria o della penalità, da versare da parte dello Stato membro in questione, che essa consideri adeguato alle circostanze: la Corte, infatti, qualora riconosca che lo Stato membro non

si sia conformato alla sentenza da essa pronunciata, può comminargli il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità.

I limiti relativi alle procedure di infrazione discendono, anzitutto, dalla loro complessità, posto che le stesse procedure possono concludersi con l'irrogazione di una sanzione pecuniaria nei confronti dello Stato membro inadempiente soltanto in esito ad un giudizio presso la Corte di giustizia.

In secondo luogo, va considerato che tali procedure sono attivabili soltanto con riferimento all'attuazione a livello nazionale della legislazione europea nella fattispecie specifica.

5. *L'inefficacia degli strumenti di protezione dei diritti fondamentali*

Entrambe le procedure, quella *ex art. 7 TUE* e quella *ex artt. 258 ss. TFUE*, si sono rivelate inidonee a fornire efficaci strumenti di tutela dei diritti fondamentali nonostante oggi la tutela dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto nell'Unione sia garantita da una molteplicità di 'fonti': principi e norme costituzionali degli Stati membri, Cedu e pronunce della relativa Corte, Trattati istitutivi dell'UE, Carta europea dei diritti fondamentali, legislazione europea, pronunce della Corte di giustizia.

Sull'adeguatezza di tali meccanismi, ed in particolare sull'effettiva capacità di coerenza interna ed esterna dell'Unione europea nel settore dei diritti umani, sono stati sollevati diversi dubbi e critiche¹²⁹.

Anzitutto, si paventa la supposta frammentazione delle competenze in materia di diritti umani tra le istituzioni europee, nonché rispetto a quelle degli Stati membri.

Inoltre, sembrerebbe realizzarsi una sorta di principio di doppio *standard* che porterebbe l'Unione europea ad essere maggiormente propensa a diffondere e promuovere i diritti umani al di fuori di essa piuttosto che ad assicurare al suo interno il rispetto dei medesimi da parte degli Stati membri: si tratta, in sostanza, del cosiddetto 'dilemma di Copenaghen', ovvero di quel paradosso per cui mentre ai Paesi candidati ad aderire all'UE viene chiesto di fare propri i principi democratici, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali come condizione per l'adesione all'UE, dopo tale adesione non

¹²⁹ Si veda la Documentazione per le Commissioni, Riunioni interparlamentari, *Istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali*, (Commissione LIBE del Parlamento europeo), Bruxelles, 22 giugno 2017, Senato della Repubblica, Servizio Studi, Dossier europei, n. 68.

esisterebbe uno strumento appropriato per affrontare e rimediare efficacemente alle violazioni (comprese le violazioni dei diritti umani), anche negli Stati membri fondatori o negli Stati membri che hanno aderito all'UE prima ancora dello sviluppo dei criteri definiti dal Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993 che richiedono, tra l'altro, stabili istituzioni che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze nonché la capacità di assumere e di attuare efficacemente gli obblighi che comporta l'adesione all'UE.

Infine, si contesta la presunta differente capacità negoziale dell'Unione di inserire, in sede di accordi commerciali o di collaborazione, clausole tese a fare rispettare ai Paesi terzi negoziatori i diritti umani a seconda della rispettiva forza politico-economica: insomma, l'Unione riuscirebbe ad imporre tali clausole esclusivamente ai Paesi terzi meno rilevanti.

6. L'attività di monitoraggio della Commissione sul rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri

Nonostante si sia generalmente concordi nel ritenere che ormai le Costituzioni nazionali dei Paesi membri garantiscano un elevato livello di tutela dei diritti fondamentali, va ricordato come la Commissione europea, nell'ambito della sua attività di monitoraggio sul rispetto dei diritti fondamentali, abbia rilevato, nel corso degli anni, molteplici episodi di mancato rispetto di tali valori in più di uno Stato membro.

In particolare, in via esemplificativa, hanno destato rilevanti preoccupazioni in materia di diritti fondamentali alcuni provvedimenti normativi adottati in Ungheria sui quali si è più volte pronunciata l'Assemblea Plenaria del Parlamento europeo¹³⁰ e che sono stati sottoposti anche all'esame del Consiglio d'Europa: nel caso segnalato dalla Commissione, le violazioni avrebbero riguardato la sfera relativa all'indipendenza giudiziaria e dell'autorità di protezione dei dati personali, alla libertà e pluralismo dei media, al divieto di discriminazione sul lavoro, al rispetto dei diritti delle persone appartenenti a minoranze e alla libertà di religione o credo.

Ma non si tratta dell'unica 'segnalazione': ulteriori criticità, ad esempio, sono state rilevate dalla Commissione europea per quanto riguarda episodi di sgombero di

¹³⁰ La situazione dei diritti fondamentali in Ungheria è stata oggetto di risoluzioni del Parlamento europeo approvate il 3 luglio 2003, il 16 dicembre 2015, e, da ultimo, il 17 maggio 2017.

insediamenti e di rimpatrio di popolazioni Rom in Francia, nonché con riferimento a carenze evidenziate dal sistema italiano di asilo.

Da ultimo la Commissione europea ha posto sotto stretta osservazione una serie di riforme adottate o in corso di esame in Polonia, per le quali ha avviato la procedura di dialogo prevista dal nuovo quadro per lo Stato di diritto sulla quale si tornerà a breve.

7. Le iniziative volte ad incrementare la tutela dei diritti fondamentali

7.1. L'iniziativa dei Ministri degli affari esteri tedesco, olandese, danese, finlandese

Il crescente rilievo riconosciuto alla tutela dei diritti fondamentali in ambito europeo, unitamente al riscontro dei diversi episodi di mancato rispetto degli stessi, ha indotto i diversi livelli istituzionali a proporre ipotesi di rafforzamento dei livelli europei di protezione dei diritti.

Anzitutto, i Ministri degli affari esteri tedesco, olandese, danese e finlandese, mediante lettera inviata il 6 marzo 2013 al Presidente della Commissione europea, hanno presentato una iniziativa tesa a rafforzare i meccanismi di salvaguardia della democrazia, dei valori fondamentali, e dello Stato di diritto, prospettando l'introduzione di procedure attraverso le quali la Commissione o, su sua proposta o raccomandazione, il Consiglio potessero chiedere in una fase precoce allo Stato interessato di porre rimedio ad eventuali violazioni: tali procedure, fondate su accordi bilaterali cogenti tra la Commissione e gli Stati membri, sarebbero assistite dall'ipotesi di sanzionare, in ultima istanza, lo Stato inadempiente con la sospensione dell'erogazione dei fondi stanziati dall'UE.

Tale iniziativa, discussa in sede di Consiglio Affari generali, ha riscosso l'apprezzamento da parte di numerosi Stati membri, alcuni dei quali¹³¹ hanno in ogni caso manifestato l'invito a privilegiare la migliore utilizzazione degli strumenti vigenti,

implicitamente riferendosi, tra l'altro, al citato meccanismo previsto dall'articolo 7 TUE.

¹³¹ Ci si riferisce, in particolare, a quelli italiano, francese e britannico.

7.2. *La prima risoluzione del Parlamento europeo*

Successivamente, il dibattito si è sviluppato presso il Parlamento europeo, che in una prima risoluzione¹³² sulla situazione dei diritti fondamentali in Ungheria, riprendendo l'iniziativa dei Ministri citati, ha raccomandato alla Commissione europea di creare una strategia d'allerta relativa all'articolo 2 del TUE.

Nel dettaglio, il Parlamento ha prefigurato l'istituzione di una Commissione detta di Copenaghen o di un gruppo ad alto livello, incaricati di valutare, ex articolo 70 del TFUE¹³³, l'attuazione da parte degli Stati membri dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia; il potenziamento del mandato dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali¹³⁴; nonché il rafforzamento del dialogo tra Commissione, Consiglio, Parlamento europeo e Stati membri sulle misure da adottare in caso di criticità.

7.3. *L'iniziativa della Commissione europea: il nuovo quadro giuridico per lo Stato di diritto*

Sul solco del sentiero inaugurato dai Ministri degli Esteri e intrapreso dal Parlamento europeo, la Commissione europea, nel marzo del 2014, ha adottato la comunicazione *“Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto”* recante la proposta di istituire una nuova procedura per i casi in cui uno Stato membro adotti misure o tolleri situazioni in grado di compromettere sistematicamente l'integrità, la stabilità, il corretto funzionamento delle istituzioni o dei meccanismi di salvaguardia istituiti a livello nazionale per garantire lo Stato di diritto¹³⁵.

¹³² Del 3 luglio 2013.

¹³³ Tale disposizione prevede che, fatta salva la disciplina sulle procedure di infrazione, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure che definiscono le modalità secondo le quali gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, procedono a una valutazione oggettiva e imparziale dell'attuazione, da parte delle autorità degli Stati membri, delle politiche dell'Unione in materia di Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in particolare al fine di favorire la piena applicazione del principio di riconoscimento reciproco. Il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali sono informati dei contenuti e dei risultati di tale valutazione.

¹³⁴ Si tratta di un ente incaricato di monitorare l'osservanza della Carta europea dei diritti fondamentali. In particolare, l'Agenzia, con sede a Vienna, istituita con il regolamento CE 168/2007 ed entrata in funzione il 1° marzo 2007, in sostituzione dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia, ha lo scopo di fornire alle istituzioni dell'UE e agli Stati membri, nell'attuazione del diritto comunitario, assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali, in modo da aiutarli a rispettare pienamente tali diritti nell'adozione di misure o nella definizione di iniziative nei loro rispettivi settori di competenza.

¹³⁵ Su tale comunicazione, le Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e II (Giustizia) della Camera dei deputati, il 19 novembre 2014, hanno approvato un documento finale recante una valutazione sostanzialmente positiva.

In sostanza, la procedura sembra assumere rilievo sussidiario rispetto agli strumenti di protezione nazionali, in quanto riguarda violazioni a carattere sistemico che si traducano in minacce all'ordinamento politico, istituzionale e/o giuridico di uno Stato membro in quanto tale, alla sua struttura costituzionale, alla separazione dei poteri, all'indipendenza o all'imparzialità della magistratura, ovvero al suo sistema di controllo giurisdizionale, nelle ipotesi in cui i meccanismi nazionali di salvaguardia non siano in grado di affrontare efficacemente tali minacce.

La nuova procedura presenta tre fasi: una prima relativa alla valutazione della Commissione, la seconda concernente l'eventuale raccomandazione e l'ultima di relativo *follow-up*.

Nel dettaglio, la Commissione, anzitutto, raccoglie ed esamina tutte le informazioni pertinenti, valuta se vi siano chiare indicazioni di una minaccia sistemica allo Stato di diritto: ove effettivamente venga riscontrata tale minaccia, la Commissione avvia il dialogo con lo Stato membro in questione trasmettendogli un parere sullo Stato di diritto, nel quale espone e motiva le relative preoccupazioni invitandolo a rispondere ai rilievi formulati¹³⁶.

Ove poi la questione non sia considerata risolta, la Commissione rivolge allo Stato membro interessato una raccomandazione sullo Stato di diritto che è altresì resa pubblica, invitandolo a porre rimedio entro un determinato termine ai problemi individuati e a comunicarle i provvedimenti adottati a tal fine.

Alla Commissione, infine, compete anche il controllo sul seguito che lo Stato membro in questione ha dato alla raccomandazione: in mancanza di seguito soddisfacente entro il termine fissato, infatti, la Commissione può applicare uno dei meccanismi previsti dall'articolo 7 TUE.

7.3.1. La nuova procedura alla prova dell'applicazione

La nuova procedura proposta dalla Commissione non è rimasta esente da critiche: in particolare, il servizio giuridico del Consiglio dell'UE ha segnalato che si sarebbero configurati nuovi poteri in capo alla Commissione affatto previsti dai Trattati vigenti. Nonostante le perplessità avanzate, tuttavia, il nuovo meccanismo è stato attivato per la

¹³⁶ Il Parlamento europeo ha ripetutamente richiesto alla Commissione europea di attivare la prima fase del quadro UE per rafforzare lo Stato di diritto nei confronti dell'Ungheria.

prima volta nel gennaio del 2016 nei confronti della Polonia a seguito del grave conflitto istituzionale verificatosi in tale Stato membro, che ha riguardato, in sostanza, la legittimità delle nomine dei giudici del Tribunale costituzionale polacco; le regole che sovrintendono al funzionamento di tale organismo; la mancata pubblicazione ed esecuzione delle sentenze del Tribunale costituzionale da parte del Governo polacco nonché le politiche del Governo polacco in materia di *media* nell'ambito del servizio pubblico.

I rilievi della Commissione europea sono stati formalizzati prima in un parere sullo Stato di diritto in Polonia del giugno del 2016 (prima fase della procedura), e successivamente, in una raccomandazione del luglio 2017 (seconda fase della procedura).

Tra le osservazioni più rilevanti della Commissione, si evidenzia il giudizio secondo cui le scelte del Governo polacco rischiano di minare alla base il funzionamento della giustizia costituzionale in quello Stato membro, pregiudicando in definitiva uno degli aspetti del principio dello Stato di diritto.

Al riguardo deve segnalarsi che nonostante tale meccanismo configuri un passo in avanti verso una più efficace tutela dei valori UE, dopo un anno dall'avvio della nuova procedura, in definitiva, il prodotto tangibile dell'iniziativa della Commissione sembra aver esclusivamente preso la forma di una semplice raccomandazione all'indirizzo di quello Stato membro.

Resta da valutare, quindi, se la Commissione, nell'ambito della terza fase, farà eventualmente uso del potere sanzionatorio di cui all'art. 7 che si è autoattribuito.

7.4. La proposta del Consiglio: i dialoghi sullo Stato di diritto

Un percorso parallelo a quello intrapreso dai Ministri, seguito dal Parlamento europeo e concretizzato dalla Commissione pare seguire il Consiglio dell'UE nell'avviare una riflessione sugli strumenti a tutela dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto.

Infatti, i governi degli Stati membri, riuniti nel Consiglio Affari generali del 16 dicembre 2014¹³⁷, hanno adottato rilevanti conclusioni sul rispetto dello Stato di diritto. In particolare, essi si impegnano ad instaurare un dialogo in sede di Consiglio volto a

¹³⁷ Svoltosi nel Semestre di Presidenza italiana dell'UE.

promuovere e a salvaguardare lo stato di diritto nel quadro dei Trattati; sottolineano che questo dialogo si fonderà sui principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento di tutti gli Stati membri; convengono che tale dialogo sarà condotto secondo un approccio basato su elementi concreti; convengono di sviluppare tale dialogo in modo complementare rispetto ad altre istituzioni dell'UE ed organizzazioni internazionali, evitando doppioni e tenendo conto degli strumenti e delle conoscenze esistenti in questo settore; stabiliscono che tale dialogo si terrà una volta l'anno in sede di Consiglio, nella formazione Affari generali mentre al Consiglio spetterà valutare, se del caso, di avviare dibattiti su questioni tematiche; valutano, infine, l'esperienza acquisita sulla base di tale dialogo.

Si tratta, all'evidenza, di un tentativo di risoluzione delle eventuali carenze di tutela dei diritti privo di elementi sanzionatori, fondato sul principio di leale collaborazione tra Stati e tra questi ed Istituzioni, di cui il dialogo costituisce strumento ineludibile.

Lo spirito collaborativo e propositivo, del resto, pare aver connotato i primi cicli di dialogo.

Infatti, nel primo ciclo, organizzato dalla Presidenza lussemburghese il 17 novembre 2015, la Commissione ha presentato i risultati del suo convegno annuale sui diritti fondamentali *“Tolleranza e rispetto: prevenire e combattere l'odio antisemita e antislamico in Europa”* tenutosi il 1° e 2 ottobre 2015; gli Stati membri, in seguito, hanno condiviso esempi di migliori pratiche, nonché i problemi incontrati a livello nazionale relativamente al rispetto dello Stato di diritto; infine, i rappresentanti degli Stati membri hanno discusso un documento informale della Presidenza sullo Stato di diritto nell'era della digitalizzazione.

Il secondo ciclo del dialogo, svoltosi il 24 maggio 2016 sotto la Presidenza olandese, preparato durante il seminario sui valori fondamentali dell'UE, l'immigrazione e l'integrazione, che ha avuto luogo il 2 febbraio 2016 a Strasburgo e ha riunito i rappresentanti degli Stati membri dell'UE, delle istituzioni dell'UE, dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, del Consiglio d'Europa, della società civile e del mondo accademico, è consistito in un dibattito tematico sul collegamento tra l'integrazione dei migranti e i valori fondamentali dell'UE mentre gli Stati membri hanno presentato per l'occasione le loro migliori pratiche in materia di integrazione dei migranti.

Da ultimo, nel novembre 2016, il Consiglio Affari generali ha effettuato una valutazione complessiva dei risultati dei dialoghi sullo Stato di diritto, che la Presidenza slovacca ha tradotto in una sintesi evidenziando la necessità di proseguire e rafforzare il dialogo mediante discussioni più frequenti e maggiormente orientate ai risultati, istituendo un processo più sistematico in termini di tempistica, che veda anche il coinvolgimento di altre istituzioni dell'UE o del Consiglio d'Europa e proponendo la previsione, da un lato, di un dibattito generale secondo le forme di un dialogo interattivo tra Ministri, dall'altro, dello svolgimento di discussioni tematiche incentrate su temi specifici e sfide concrete cui devono far fronte gli Stati membri¹³⁸.

I rimedi finora individuati sembrano configurare nient'altro che il rafforzamento delle occasioni di dialogo politico in sede europea ove siano messi sotto osservazione i Paesi che si ritiene abbiano adottato comportamenti a rischio violazione dei valori sopradetti. Ad una prima valutazione le iniziative adottate dal Consiglio, così come quelle della Commissione, non sembrano dunque offrire un efficace contributo verso la realizzazione di una maggior deterrenza a livello UE nei confronti di tali comportamenti anti-giuridici.

7.5. *L'iniziativa del gruppo 'Amici del rule of law'*

Oltre alla valutazione dello Stato di diritto proposta dalla Commissione e ai dialoghi sullo stesso inaugurati dal Consiglio, va dato atto dell'iniziativa dei Governi di Italia, Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Svezia che, a seguito dell'incontro "*Amici del Rule of law*", svoltosi a Roma il 3 ottobre 2016, hanno condiviso, nel novembre 2016, un *joint non paper* sul rafforzamento dello strumento del dialogo politico annuale tra gli Stati membri nell'ambito del Consiglio per promuovere il principio dello Stato di diritto nel quadro dei Trattati.

In particolare, il documento parte dalla duplice constatazione che il meccanismo di monitoraggio e sanzione previsto dall'articolo 7 del Trattato sull'Unione europea per contrastare le violazioni del principio dello Stato di diritto, da un lato, si è rivelato non sufficientemente tempestivo rispetto al sorgere di situazioni di crisi che richiederebbero

¹³⁸ Il prossimo ciclo di dialogo sullo Stato di diritto dovrebbe tenersi entro fine 2017 sotto la Presidenza estone. Nel 2019 dovrebbe, infine, essere prevista un'ulteriore sessione di valutazione del meccanismo.

strumenti deterrenti più agili e, dall'altro, prevede sanzioni eccessivamente drastiche, al punto da sconsigliarne l'uso.

Alla luce di tali premesse, gli Stati firmatari del *joint non paper* prefigurano quindi il passaggio a un dialogo sullo Stato di diritto 2.0, caratterizzato dalla trasformazione dell'attuale discussione in sede di Consiglio Affari generali in un esercizio periodico di valutazione *inter pares* tra Stati membri.

La proposta, pertanto, segue le orme dell'iniziativa del dialogo inaugurata dal Consiglio piuttosto che quella valutativa-sanzionatoria della Commissione e si ispira dichiaratamente all'Universal *Periodic Review* instaurato in sede ONU, dal marzo del 2006, che comporta la revisione dei dati in materia di diritti umani di tutti gli Stati membri, offrendo a ciascuno Stato la possibilità di dichiarare le misure intraprese per migliorare la situazione dei diritti umani al suo interno.

In definitiva, il gruppo di esecutivi ritiene utile che il Consiglio Affari generali diventi la sede in cui svolgere periodiche sessioni di valutazione di gruppi di Stati membri per quanto riguarda il rispetto dello Stato di diritto e che, nell'ambito del dialogo annuale, sia rilanciato lo strumento dei dibattiti su tematiche *ad hoc*, prefigurando altresì la possibilità di preservare il livello di confidenzialità delle riunioni svolgendo parte dei dialoghi in sessioni a porte chiuse.

La proposta sembra aver riscosso un discreto successo dal momento che il Consiglio Affari generali del 15 novembre 2016, nell'ambito della valutazione generale dell'esperienza del dialogo politico sul *rule of law*, ha condiviso alcune iniziative indicate nel *joint non paper*, considerando in particolare la possibilità che, in esito alla prossima valutazione, gli Stati membri considerino il passaggio dall'attuale strumento all'esercizio annuale di valutazione *inter pares*.

7.6. *La nuova proposta del Parlamento europeo relativa al patto interistituzionale su democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali*

L'ultima fase, tutt'ora in corso, del tentativo di rafforzamento degli strumenti europei di protezione dei diritti fondamentali, prende il via il 25 ottobre 2016, quando l'Assemblea plenaria del Parlamento europeo approva a maggioranza assoluta una risoluzione¹³⁹ con la quale si chiede alla Commissione europea di presentare, entro

¹³⁹ Di iniziativa del gruppo parlamentare ALDE (Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa).

settembre 2017, una proposta per la conclusione di un Patto dell'Unione sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali, sulla base dell'articolo 295 TFUE: in forza di tale disposizione, infatti, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione e, a tale scopo, nel rispetto dei trattati, possono concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante.

Il Patto, pertanto, prenderebbe la forma di un accordo interistituzionale volto a stabilire le modalità di cooperazione delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nell'ambito dell'articolo 7 TUE e a integrare, allineare e completare i meccanismi esistenti secondo una serie di raccomandazioni riportate nell'allegato alla risoluzione. Si tratterebbe, tra l'altro, di un patto aperto, essendo prevista la possibilità di adesione al Patto per tutte le istituzioni e gli organismi dell'Unione che lo desiderino¹⁴⁰.

L'allegato alla risoluzione prefigura un vero e proprio ciclo annuale sulla salute della democrazia, dello Stato di diritto e sui diritti fondamentali nell'UE, che prevede la collaborazione tra Parlamento europeo, Consiglio UE e Commissione europea, con il coinvolgimento degli stessi Parlamenti nazionali.

In sintesi, la cooperazione tra Stati membri e Istituzioni dell'Unione avrebbe come oggetto la definizione, l'elaborazione, il monitoraggio e l'attuazione dei principi della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali.

Il nuovo ciclo inaugurato dal patto dell'UE prevede, anzitutto, una relazione annuale sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali con raccomandazioni specifiche per paese.

Alla relazione, poi, segue una discussione interparlamentare annuale nella quale valutare misure per rimediare a eventuali rischi e violazioni, ivi inclusa l'attivazione del braccio preventivo o del braccio correttivo di cui all'articolo 7 TUE.

Da notare che la proposta parlamentare non sarebbe sostitutiva delle iniziative della Commissione e del Consiglio sopra riportate.

¹⁴⁰ Gli accordi istituzionali costituiscono atti atipici e, a differenza degli atti normativi delle istituzioni legislative europee (regolamenti, direttive e decisioni), non hanno *in re ipsa* natura vincolante. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ne ammette tuttavia l'eventualità rimettendone la decisione ai firmatari. Tali accordi, riconducibili alla categoria del *soft law*, sarebbero produttivi di vincoli a carattere esclusivamente politico e in ogni caso concernenti i soli soggetti contraenti.

In particolare, il nuovo strumento integrerebbe sia il quadro per lo Stato di diritto proposto dalla Commissione europea nel 2014 sia i citati dialoghi annuali sullo Stato di diritto presso il Consiglio.

Nel dettaglio, la relazione, elaborata dalla Commissione che si avvarrebbe di un gruppo di esperti indipendenti nonché dei contributi di vari organismi¹⁴¹, includerebbe una parte generale recante la valutazione della situazione della democrazia dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali negli Stati membri nonché le raccomandazioni specifiche per Paese, sulla base dell'analisi di una serie di parametri come, ad esempio, la separazione dei poteri, la natura imparziale dello Stato, la libertà di espressione e il pluralismo dei *media*, la partecipazione democratica attiva e passiva nell'ambito delle elezioni e della democrazia partecipativa, la certezza giuridica e la disamina di aspetti problematici come la corruzione, il conflitto di interesse e la raccolta dei dati personali.

La relazione sarebbe poi resa pubblica e trasmessa al Consiglio, ai Parlamenti nazionali nonché al Parlamento europeo che, intavolata una discussione interparlamentare tra il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione e i Parlamenti nazionali, il Consiglio d'Europa e la società civile, sulla base della relazione stessa, approverebbe una risoluzione.

La relazione, inoltre, avvierebbe altresì la discussione annuale presso il Consiglio in esito alla quale sarebbero adottate conclusioni che inviterebbero i Parlamenti nazionali a fornire una risposta alla relazione e alle proposte o alle riforme in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali.

Si fa acutamente notare¹⁴² come tale previsione recante l'attivazione di una sorta di dialogo diretto fra il Consiglio e Parlamenti nazionali allo stato non registri precedenti e come, sulla base della relazione, la Commissione potrebbe decidere di avviare una procedura di infrazione sistemica, nonché presentare, previo parere del Parlamento europeo e del Consiglio, una proposta di valutazione dell'attuazione da parte degli Stati membri delle politiche UE in materia di libertà, sicurezza, e giustizia *ex* articolo 70 del

¹⁴¹ Tra gli organismi assumono particolare rilevanza: le autorità competenti degli Stati membri in materia di rispetto della democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali; le Agenzie europee FRA (Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali) ed EIGE (Agenzia per l'eguaglianza di genere), e il Garante europeo della protezione dei dati; la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa; l'OSCE (l'Organizzazione per la Sicurezza e la Collaborazione in Europa) e l'OCSE (l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), la Corte di giustizia dell'UE e la Corte europea dei diritti dell'uomo.

¹⁴² Documentazione per le Commissioni, cit.

Trattato potendo pertanto la relazione costituire la base per l'apertura di un dialogo tra la Commissione e lo Stato membro interessato ai rilievi in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali in essa contenuti.

7.6.1. Le proposte di riforma dei Trattati

L'iniziativa del Parlamento europeo non si limita a sollecitare la formalizzazione del Patto ma avanza altresì alcune proposte di modifica dei Trattati per rafforzare la tutela dei diritti fondamentali dell'UE.

Si propone, anzitutto, di rendere l'articolo 2 TUE e la Carta europea dei diritti fondamentali una base giuridica per le misure legislative da adottare a norma della procedura legislativa ordinaria: in sostanza, si propone di rendere la tutela dei diritti fondamentali una 'materia' quantomeno concorrente abilitando le Istituzioni europee a prendersene cura indipendentemente dal necessario collegamento con una norma primaria.

Inoltre, si ritiene necessario consentire ai giudici nazionali, ai sensi dell'articolo 2 TUE e della Carta, di sottoporre alla Corte di giustizia controversie sulla legittimità delle azioni degli Stati membri e ciò soprattutto in vista dell'effettività di tutela dei diritti.

Si propone, poi, di rivedere l'articolo 7 TUE allo scopo di rendere pertinenti e applicabili le sanzioni contro gli Stati membri indicando chiaramente, oltre al diritto di voto, i diritti che possono essere sospesi per gli Stati membri inadempienti, come, ad esempio, la sospensione dei finanziamenti dell'Unione.

Ancora, si intenderebbe consentire a un terzo dei deputati del Parlamento di impugnare un atto legislativo dell'Unione dinanzi alla Corte di giustizia dopo la sua adozione e prima della sua attuazione nonché rivedere il requisito dell'unanimità nei settori relativi al rispetto, alla tutela e alla promozione dei diritti fondamentali, come l'uguaglianza e la non discriminazione.

Di particolare rilievo due ulteriori proposte.

La prima tende a modificare le disposizioni del Trattato in materia di procedura di infrazione nel senso di consentire alle persone fisiche e a quelle giuridiche direttamente e individualmente interessate da un'azione di promuovere ricorsi dinanzi alla Corte di

giustizia per presunte violazioni della Carta da parte delle istituzioni dell'Unione o di uno Stato membro.

La seconda mira a sopprimere l'articolo 51 della Carta, che vincola gli Stati membri e le Istituzioni e gli organi dell'Unione europea al rispetto della stessa esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione, in sostanza rendendo obbligatorio il rispetto della Carta anche nei settori non disciplinati dal diritto UE, trasformandola, per tale via, in una reale Carta dei diritti dell'Unione.

In definitiva, con tale la risoluzione il Parlamento europeo dimostra di voler intervenire incisivamente sui rimedi da individuare al fine di rendere più efficace all'interno dell'Europa la tutela di alcuni tra i valori fondanti l'UE, che peraltro rappresentano i principali pilastri sui cui si fondano gli ordini costituzionali degli Stati membri: la democrazia, il principio dello Stato di diritto, i diritti fondamentali.

La discussione, come detto poc'anzi, è sorta dalla constatazione che, nonostante i Trattati e la Carta europea dei diritti fondamentali rappresentino in astratto solidi presidi dei valori citati, in realtà non sono mancate occasioni in cui si sono verificate violazioni dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali di fronte alle quali l'UE si è mostrata inerte e ciò ha determinato il paradosso per cui l'UE è particolarmente sensibile alle violazioni di tali valori, ove perpetrate da Paesi terzi con in quali intrattiene relazioni di tipo commerciale oppure avvia trattative per l'adesione all'Unione, e poco efficace nei casi in cui tali valori siano pesantemente messi in discussione da parte degli Stati che già ne fanno parte.

L'assetto dell'ordinamento europeo in queste materie rappresenta in ogni caso un *unicum* a livello internazionale per l'ampiezza della tutela riconosciuta e costituisce tuttora un modello da assumere a riferimento per le democrazie emergenti, essendo la risultante delle tradizioni costituzionali nazionali degli Stati membri, dei Trattati e della Carta europea dei diritti fondamentali, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, oltretutto della giurisprudenza in tale settore della Corte di giustizia e della Corte di Strasburgo.

Per quanto riguarda i limiti dei vigenti strumenti di tutela dei valori fondanti l'UE, le critiche si sono in particolare soffermate sul meccanismo di cui all'articolo 7 TUE, un complicato dispositivo di monitoraggio e sanzione delle violazioni dei valori UE da parte degli Stati membri al quale partecipano a vario titolo il Consiglio dei Ministri UE

e il Consiglio europeo, secondo una procedura che in sostanza non ha mai trovato concreta e completa attuazione nonostante la gravità di alcuni comportamenti perpetrati in determinati Stati membri avrebbe dovuto suscitare una rapida ed efficace reazione da parte dell'UE.

Basti considerare le già citate iniziative adottate negli ultimi anni in Ungheria e Polonia, che, nonostante fossero in palese contrasto con il principio dello Stato di diritto e i diritti fondamentali, in altre parole perfettamente ascrivibili alle fattispecie sanzionate mediante il meccanismo di cui all'articolo 7 TUE, non hanno affatto condotto alla completa attivazione delle procedure innanzi al Consiglio.

D'altra parte anche le procedure di infrazione, sia che fossero formalmente avviate con lettera di messa in mora sia che fossero semplicemente minacciate dalla Commissione europea, si sono rivelate uno strumento scarsamente utilizzato ai fini del contrasto di tali minacce.

Al fine di superare tale imbarazzante inerzia dell'UE, la Commissione europea e il Consiglio, come visto, hanno parallelamente avviato una riflessione sugli strumenti che potrebbero concretamente restituire all'Europa il ruolo di custode della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali ma con risultati di poco rilievo.

L'iniziativa assunta dal Parlamento europeo con la risoluzione, poi, rappresenta una indubbia e molto significativa novità in quanto prefigura l'istituzione di una procedura dettagliata volta al monitoraggio dello stato di salute della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali negli Stati membri, cui sono chiamate ad intervenire le principali Istituzioni europee e nazionali.

Appare una novità di assoluto rilievo la proposta di coinvolgere nel ciclo annuale i Parlamenti nazionali i quali, da un lato, parteciperebbero alla discussione interparlamentare organizzata dal Parlamento europeo; dall'altro, diverrebbero i destinatari dell'invito annuale del Consiglio a rispondere alla relazione e alle eventuali proposte e riforme in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali: coinvolgimento senz'altro apprezzabile, ponendosi nella direzione di consolidare il principio per cui spetta alle Assemblee parlamentari nazionali il ruolo centrale e predominante nella difesa delle libertà costituzionali universalmente riconosciute.

Allo stesso tempo, tuttavia, si è rilevato che, attivato una sorta di dialogo diretto fra il Consiglio e Parlamenti nazionali, si potrebbe prefigurare il rischio di una eccessiva

responsabilizzazione dei Parlamenti stessi, posto che le eventuali osservazioni avanzate dal Consiglio potrebbero in realtà investire direttamente, se non esclusivamente, la responsabilità del Governo più che del Parlamento del Paese membro interessato¹⁴³.

7.6.2. *La posizione interna sulla risoluzione*

Dall'accoglimento delle proposte contenute nella risoluzione deriverebbero modifiche notevoli destinate a incidere profondamente sulla protezione dei diritti fondamentali in ambito europeo.

Si assisterebbe, infatti, ad una competenza 'concorrente' di due giudici naturali dei diritti umani 'europei': quello di Strasburgo e quello di Lussemburgo con poteri, tuttavia, fortemente differenziati.

Ed infatti, in particolare, l'abolizione dell'art. 51 'rischierebbe' di rendere obbligatorio il rispetto della Carta anche nei settori non disciplinati dal diritto UE aprendo una nuova stagione di tutela dei diritti garantiti, direttamente, anche dalla Corte di giustizia.

Sulla risoluzione del Parlamento europeo, peraltro, il 26 gennaio 2017, la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati ha approvato un documento finale, recante una valutazione favorevole proponendo, al contempo, una serie di osservazioni, talune delle quali di contenuto squisitamente 'politico'.

In particolare, ritenendo necessario che la Commissione europea dia puntuale seguito all'invito, rivolto dal Parlamento europeo, di presentare, entro il mese di settembre 2017, la proposta di un accordo interistituzionale volto ad istituire una procedura per la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali rispettando in linea di principio le raccomandazioni contenute nella risoluzione del Parlamento europeo, la Commissione Affari costituzionali formula diversi inviti alla Commissione europea: anzitutto, affinché faccia utilizzo pieno e senza remore degli strumenti già a disposizione in base alla normativa vigente con il conseguente avvio di procedure di infrazione, dimostrando in questo ambito un'attenzione almeno pari a quella che manifesta in presenza di violazioni puntuali di singole norme dell'ordinamento europeo come in caso di scostamenti anche limitati rispetto ai vincoli relativi alla finanza pubblica; poi, affinché

¹⁴³ Si veda I commissione permanente, Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni, 17 gennaio 2017, Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi.

non trascuri di considerare i profili che attengono al rispetto dei diritti fondamentali per quanto concerne gli impegni gravanti sugli Stati membri in materia di migrazione e asilo.

Su tale ultimo aspetto si fa osservare che gli atteggiamenti palesemente ostruzionistici finora tenuti da alcuni Stati membri nei confronti delle politiche dell'Unione in materia di asilo ispirate ai principi di solidarietà e corresponsabilità, che si sono peraltro tradotte in specifici obblighi giuridici, non soltanto dovrebbero determinare una ferma reazione delle Istituzioni europee in termini di misure sanzionatorie potenziate, ma dovrebbero altresì essere configurate quali fattispecie tipiche di violazione dei principi previsti nei Trattati e nella Carta europea dei diritti fondamentali, giustificando, di conseguenza, l'attivazione dell'articolo 7 del TUE ovvero l'attivazione di procedure di infrazione.

La Commissione parlamentare, peraltro, ritiene opportuno, da un lato, rafforzare le misure di carattere preventivo, volte a garantire il rispetto da parte degli Stati membri dei principi della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, avvalendosi di tutti gli elementi utili allo scopo di effettuare un puntuale monitoraggio, valorizzando il contributo di conoscenza e analisi che possono fornire organismi specializzati, a cominciare dalle Agenzie europee operanti in queste materie; dall'altro, ritiene opportuno altresì valutare tutte le proposte utili, sul piano sanzionatorio, compresa l'introduzione di clausole di condizionalità che subordinino l'accesso degli Stati membri alle risorse del bilancio UE al rispetto di tali valori, in altre parole sanzionando, in ultima istanza, lo Stato inadempiente con la sospensione dell'erogazione dei fondi stanziati dall'UE, in linea con la proposta del 2013 da parte dei Ministri degli esteri tedesco, olandese, danese e finlandese.

8. La recente risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dell'Ungheria

Infine bisogna dare atto che, di recente, il Parlamento europeo è tornato ad approfondire la questione degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali nell'UE approvando, il 17 maggio 2017, un'ulteriore risoluzione sulla situazione dei diritti fondamentali in Ungheria, con la quale, tra l'altro, si rileva la sussistenza degli estremi per avviare la procedura formale *ex* articolo 7 del TUE per determinare se vi sia un evidente rischio di grave violazione dei valori dell'UE in seguito all'adozione, in tale

Stato, delle leggi recanti l'inasprimento delle procedure nei settori della gestione delle frontiere e dell'asilo e le modifiche alla normativa sull'istruzione superiore nazionale che avrebbero pregiudicato l'indipendenza dell'Università dell'Europa centrale.

Il Parlamento europeo osserva come nello Stato membro, negli ultimi anni, si assista a un grave deterioramento dello Stato di diritto, della democrazia e dei diritti fondamentali per quanto riguarda, tra l'altro, la libertà di espressione, la libertà accademica, i diritti umani dei migranti, dei richiedenti asilo e dei rifugiati, la libertà di riunione e di associazione, le restrizioni e gli ostacoli alle attività delle organizzazioni della società civile, il diritto alla parità di trattamento, i diritti delle persone appartenenti a minoranze, i diritti sociali, il funzionamento del sistema costituzionale, l'indipendenza della magistratura e delle altre istituzioni che, unitamente a molte accuse inquietanti di corruzione e conflitti di interesse, potrebbero costituire una minaccia sistemica emergente allo Stato di diritto.

Pertanto, con la risoluzione, il Parlamento europeo richiede l'attivazione dell'articolo 7, paragrafo 1 del TUE, incaricando la commissione per le libertà civili di elaborare una risoluzione formale da votare in Assemblea Plenaria, invitando, altresì il Governo ungherese, tra l'altro, ad abrogare le norme contro i richiedenti asilo e quelle in materia di istruzione superiore nazionale e dando mandato alla Commissione europea di controllare rigorosamente l'utilizzo dei fondi UE da parte del governo ungherese, in particolare in materia di asilo e migrazione, comunicazione pubblica, istruzione, inclusione sociale e sviluppo economico, in modo da garantire che qualsiasi progetto cofinanziato sia pienamente in linea con il diritto primario e secondario dell'UE.

Nella medesima risoluzione, infine, il Parlamento europeo si rammarica del fatto che la Commissione non abbia risposto all'invito più volte ripetuto di attivare il quadro dell'UE per il rafforzamento dello Stato di diritto sulla situazione in Ungheria, al fine di prevenire, attraverso il dialogo con lo Stato membro interessato, l'ulteriore aggravamento della minaccia sistemica emergente allo Stato di diritto, ribadendo la necessità di istituire un meccanismo di salvaguardia dei valori fondamentali dell'UE, come già sostenuto nella precedente risoluzione del 25 ottobre 2016.

PARTE SECONDA
I DIRITTI FONDAMENTALI EUROUNITARI NELLA CARTA DI NIZZA

9. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea attualmente in vigore, generalmente conosciuta come 'Carta di Nizza', riprende, con alcuni adattamenti, la Carta proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza, sostituendola a decorrere dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona¹⁴⁴.

La recente riproclamazione e firma della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, avvenuta a Strasburgo il 12 dicembre 2007, a ridosso della firma del Trattato di modifica dei Trattati istitutivi del 13 dicembre 2007 a Lisbona, da parte dei presidenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, ha riproposto all'attenzione l'annosa vicenda degli ostacoli che hanno caratterizzato il percorso della Carta di Nizza verso il riconoscimento di una efficacia giuridica vincolante: sul punto ci si limita ad osservare che dopo la battuta d'arresto subita in conseguenza della bocciatura del progetto di Costituzione europea, solo di recente, con la modifica dei Trattati istitutivi, l'art. 6 del TUE, riformato al primo comma, ha, infatti, previsto che l'Unione riconosce i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

Le difficoltà 'politiche' del processo di integrazione non hanno impedito e, anzi, per certi versi, hanno favorito la formazione di un diritto vivente creato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e, prima ancora, dagli Avvocati generali, a dimostrazione del peso assunto dalla Carta, primo vero catalogo di diritti proprio dell'Unione Europea, in grado di imporsi, a determinate condizioni, sull'ordinamento sovranazionale e su quelli nazionali.

La Carta si compone di un preambolo e di 54 articoli suddivisi su 7 titoli: i primi 6 relativi alle macroaree di tutela dei diritti (dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia); l'ultimo recante disposizioni generali 'orizzontali' in merito all'interpretazione e all'applicazione della Carta.

Ai sensi del preambolo della Carta, l'Unione, radicando le proprie radici sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della

¹⁴⁴ Primo dicembre 2009.

solidarietà, basandosi sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto e ponendo la persona al centro della sua azione, contribuisce alla salvaguardia e allo sviluppo di questi valori comuni nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa, nonché dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale.

Ritenendo a tal fine necessario rafforzare la tutela dei diritti fondamentali, alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici, l'Unione riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla Cedu, dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo, rendendoli più visibili mediante la loro proclamazione in una Carta.

Peraltro già nell'ambito del preambolo si forniscono preziose indicazioni all'interprete laddove si precisa che la Carta sarà interpretata dai giudici dell'Unione e degli Stati membri tenendo in debito conto le spiegazioni elaborate sotto l'autorità del *Praesidium* della Convenzione che ha redatto la Carta e aggiornate sotto la responsabilità del *Praesidium* della Convenzione europea.

Alla luce delle considerazioni che ci si accinge ad effettuare, conviene non soffermarsi più del dovuto sugli articoli dedicati ai singoli diritti tutelati.

Sul punto ci si può limitare ad osservare come, nell'ambito del Titolo I, *Dignità*, risultino tutelati, oltre alla dignità umana, il diritto alla vita e all'integrità della persona nonché proibiti la tortura, le pene o trattamenti inumani o degradanti, la schiavitù ed il lavoro forzato; nell'ambito del Titolo II, *Libertà*, risultino garantiti il diritto alla libertà e alla sicurezza, all'istruzione, di lavorare, di proprietà, di asilo, di sposarsi e di costituire una famiglia, il rispetto della vita privata e della vita familiare, la protezione dei dati di carattere personale, la libertà professionale, di pensiero, di coscienza e di religione, di espressione e d'informazione, di riunione e di associazione, delle arti e delle scienze, d'impresa nonché la protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione; nell'ambito del Titolo III, *Uguaglianza*, ricevano tutela l'uguaglianza davanti alla legge, la non discriminazione, le diversità culturali, religiose e linguistiche, la parità tra donne e uomini, i diritti del minore e degli anziani nonché l'inserimento

delle persone con disabilità; nell'ambito del Titolo IV, *Solidarietà*, risultino previsti il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, di negoziazione e di azioni collettive, di accesso ai servizi di collocamento, di tutela in caso di licenziamento ingiustificato, di condizioni di lavoro giuste ed eque, alla sicurezza e assistenza sociale, alla protezione della salute, all'accesso ai servizi d'interesse economico generale, alla tutela dell'ambiente, alla protezione dei consumatori nonché il divieto del lavoro minorile, la protezione dei giovani sul luogo di lavoro e la protezione della vita familiare e vita professionale; nell'ambito del Titolo V, *Cittadinanza*, poi, siano ricompresi il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e a quelle comunali, il diritto ad una buona amministrazione, d'accesso ai documenti, di ricorso al Mediatore europeo, di petizione, la libertà di circolazione e di soggiorno, nonché la tutela diplomatica e consolare; nell'ambito del Titolo VI, *Giustizia*, infine, risultino garantiti il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, la presunzione di innocenza e i diritti della difesa, i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene nonché il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato.

Senza entrare nel dettaglio delle singole previsioni, appare opportuno, tuttavia, riportarsi alle spiegazioni stilate sotto la responsabilità del *Presidium* che, pur prive di valore giuridico, assumono rilevanza per chiarire le disposizioni della Carta.

Da esse si ricava la natura sostanzialmente 'derivata' dei diritti proclamati dalla Carta.

In particolare, l'art. 1 è tratto dal preambolo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948.

Gli articoli da 2 a 14, 17, 19, 21 e da 47 a 50 sono espressamente tratti da analoghe disposizioni della Convenzione e devono pertanto interpretarsi secondo le indicazioni della Corte edu.

Gli articoli 18, 22, 23, 31, da 36 a 40 e da 42 a 46 derivano da disposizioni del Trattato e suoi atti attuativi.

Gli artt. 16 e 41 recepiscono un consolidato orientamento della Corte di giustizia così come l'art. 20 che, peraltro, si ritrova nella generalità delle Costituzioni degli Stati membri.

Diversi articoli, poi, da 25 a 30 sono tratti dalla Carta sociale dei diritti, mentre quelli da 32 a 35 derivano da quest'ultima nonché da previsioni dei Trattati.

L'art. 24, infine, si basa sulla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, firmata il 20 novembre 1989.

Quello che si vuole sottolineare è che si tratta di diritti eterodeterminati, privi di particolare innovatività: anche in assenza della Carta, insomma, la maggior parte dei diritti da essa richiamati avrebbero potuto disciplinare il comportamento degli Stati membri e ciò in forza della normativa eurounitaria di diritto primario o derivato, della giurisprudenza della Corte di giustizia, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo o delle altre fonti internazionali su richiamate.

Tuttavia, aver collocato tali diritti all'interno di una Carta che assume il valore giuridico dei Trattati dovrebbe garantirne la primazia nei confronti delle altre fonti.

10. L'art. 51 della Carta: ambito di applicazione

Maggior interesse, invece, assumono le disposizioni generali contenute nel Titolo VII e relative all'interpretazione ed applicazione della Carta.

In particolare, l'art. 51 delimita l'ambito di operatività della Carta stabilendo che le sue disposizioni si applicano alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri, esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione e che, pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati e ulteriormente precisando come la Carta non estenda l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduca competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifichi le competenze e i compiti definiti nei trattati.

Si tratta di una disposizione che mina in radice la potenziale forza espansiva dei diritti affermati dalla Carta che, in tanto possono trovare concreta applicazione ad opera della Corte di giustizia, in quanto assumano rilievo in una ben precisa controversia azionata in relazione ad una materia di competenza, esclusiva o concorrente, eurounitaria.

Non a caso, come si è avuto modo di osservare, una delle proposte della recente risoluzione del Parlamento europeo volta all'introduzione del Patto interistituzionale su

democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali prevede, come misura per la sua realizzazione, l'abolizione dell'art. 51.

Ma, ad oggi, la disposizione conserva tutto il suo valore limitante con le relative conseguenze in termini di incertezza giuridica insite nei tentativi della Corte di giustizia di forzare il tenore letterale del testo traendone, a volte, norme abilitanti un utilizzo estensivo della Carta, altre, norme ulteriormente restrittive.

Ed infatti, mentre si fa notare come «*dalla inosservanza di questo confine – certo non facilmente delimitabile – deriva un ripetuto effetto di “traboccamento” della Carta, un vero e proprio spill-over della stessa*»¹⁴⁵; in altri casi la Corte, ad esempio, ha ritenuto che il mero richiamo ai principi dell'Unione ad opera della normativa nazionale non è sufficiente a rendere applicabile il diritto dell'Unione e quindi ad azionare la tutela della Carta dei diritti fondamentali¹⁴⁶ e che una vicenda può mantenere rilevanza meramente interna (e dunque non essere soggetta all'applicabilità della tutela della Carta) anche nel caso di diritti interni strettamente legati a diritti tutelati nel diritto dell'Unione europea.

In maniera frequente, poi, la Corte di giustizia si dichiara manifestamente incompetente a risolvere le questioni pregiudiziali relative all'interpretazione delle disposizioni della Carta quando la decisione di rinvio non contiene alcuna prova specifica sulla circostanza che la decisione nazionale alla sua attenzione costituisca una misura di implementazione del diritto dell'Unione o che presenti comunque altri elementi di collegamento con quest'ultimo¹⁴⁷; altre volte la Corte pone al giudice

¹⁴⁵ A. BARBERA, *La carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, AIC, Rivista, 4/2017. L'autore osserva anche come la Corte di appello di Roma (dell'11 aprile 2002) “disapplichi” le norme del Codice di procedura penale relative al gratuito patrocinio applicando direttamente l'art. 47 della Carta dei diritti ad una situazione meramente interna anziché sollevare incidente di legittimità costituzionale in base all'art. 24 della Costituzione italiana e come la Corte di appello di Firenze (sez. lavoro del 9 giugno 2007) riconosca ad un cittadino extracomunitario l'indennità di accompagnamento disapplicando la normativa italiana perché in contrasto con l'art. 34 della Carta di Nizza ritenuto “immediatamente esigibile” (mentre altri giudici sollevarono la questione davanti alla Corte che sancirà la illegittimità costituzionale della normativa). L'autore, infine, riporta il significativo esempio della sentenza del Tribunale di Lecco, sez. I, del 4 aprile 2017, con la quale viene espressamente negata una indagine sulla compatibilità con i principi costituzionali delle norme da applicare “*potendosi arrestare alla constatazione [...] di una lesione della dignità della persona e dell'interesse supremo del minore ...che trovano tutela nella Carta dei diritti*”. Tanto basta, secondo il predetto Tribunale, per escludere il ricorso alla Corte costituzionale e disapplicare, invece, talune norme attuative della c.d. legge Cirinnà (76/2016), relative alla assunzione di cognomi in caso di Unioni civili.

¹⁴⁶ Corte di giustizia, *Cicala*, 7 novembre 2013, causa C-313/12.

¹⁴⁷ Ordinanza del 12 novembre 2010, *Asparuhov Estov contro Francia*, C-339/10, (punti 11-12, 14-15 e dispositivo); sentenza del 22 dicembre 2010, *DEB*, C-279/09, (punti 29-32); ordinanza del 1° marzo 2011, *Charry*, C-457/09, (punti 21, 23-26); ordinanza del 12 luglio 2012, *Currà e.a.*, C-466/11 (punti 25-26);

interno l'alternativa, priva di rilievo sostanziale, tra l'applicazione di un diritto della

Ordinanza del 3 luglio 2014, *Tudoran*, C-92/14, (punti 44, 45); sentenza dell'11 novembre 2014, C-333/13, *Dano*, (punti 87-92); ordinanza del 22 settembre 2011, *Pagnoul*, C-314/10, (punti 22-25); Ordinanza del 22 settembre 2011, *Lebrun et Howet*, C-538/10, (punti 17-20); ordinanza del 21 febbraio 2013, *Ajdini*, C-312/12, (punti 21-22); ordinanza del 14 marzo 2013, *Loreti e.a.*, C-555/12, (punti 15-19); Ordinanza del 10 ottobre 2013, *Nagy e.a.*, C-488/12, C-489/12, C-490/12, C-491/12 e C-526/12, (punti 15-18); ordinanza del 7 novembre 2013, *SC Schuster & Co Ecologic*, C-371/13, (punti 14-16, 18, 20); ordinanza del 16 gennaio 2014, *Dutka et Sajtos*, C-614/12 e C-10/13, (punti 13-16); ordinanza del 16 gennaio 2014, *Weigl*, C-332/13, (punti 12-15); ordinanza del 17 luglio 2014, *Široká*, C-459/13, (punti 22-26); ordinanza del 17 luglio 2014, *Yumer*, C-505/13, (punti 25, 26); ordinanza del 2 giugno 2016, *Grodecka*, C-50/16, (punti 16-19), sentenza del 5 febbraio 2015, *Nisttahuz Poclava*, C-117/14, (punti 28, 29, 38, 40, 41, 44); ordinanza del 14 dicembre 2011, *Corpul Național al Polițiștilor*, C-434/11, (punti 13, 15-17 e dispositivo); ordinanza del 14 dicembre 2011, *Boncea e.a.*, C-483/11 e C-484/11, (punti 28, 30-35 e dispositivo); ordinanza del 10 maggio 2012, *Corpul Național al Polițiștilor*, C-134/12, (punti 12-13 e dispositivo); ordinanza del 5 febbraio 2015, *Petrus*, C-451/14, (punti 17-19); ordinanza del 14 dicembre 2011, *Cozman*, C-462/11, (punti 12, 14-16 e dispositivo); sentenza del 7 giugno 2012, *Vinkov*, C-27/11, (punti 56-59); ordinanza del 13 giugno 2012, *GREP*, C-156/12, (punti 31, 33-35, 37, 43 e dispositivo); sentenza del 27 settembre 2012, *J / Parlement*, T-160/10, (punti 30-32); ordinanza del 7 febbraio 2013, *Pedone*, C-498/12, (punti 12-16); ordinanza del 7 febbraio 2013, *Gentile*, C-499/12, (punti 12-16); sentenza del 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10 (punti 17, 19, 27-30); ordinanza del 26 giugno 2014, *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins*, C-264/12, (punti 18-22); ordinanza del 21 ottobre 2014, *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins*, C-665/13, (punti 12-16 e dispositivo); Ordinanza del 7 marzo 2013, *Sindicato dos Bancários do Norte e.a.*, C-128/12) (punti 9-14 e dispositivo); ordinanza del 8 maggio 2013, *T*, C-73/13, (punti 11-15 e dispositivo); ordinanza del 30 maggio 2013, *Fierro et Marmorale*, C-106/13, (punti 12-15 e dispositivo); ordinanza del 6 giugno 2013, *Cholakova*, C-14/13, (punti 23-33 e dispositivo); ordinanza del 7 novembre 2013, *Lorrai*, C-224/13, (punti 10-15); ordinanza del 14 novembre 2013, *J / Parlement*, C-550/12 P, (punti 28-31); ordinanza del 28 novembre 2013, *Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio*, C-258/13, (punti 18-23); sentenza 4 febbraio 2014, *Banca commerciale libanese siriana / Consiglio*, T-174/12 e T-80/13, (punti 161-163); sentenza del 6 marzo 2014, *Siragusa*, C-206/13, (punti 19-33); sentenza del 27 marzo 2014, *Torralbo Marcos*, C-265/13, (punti 28-30 e 32 e dispositivo); sentenza del 30 aprile 2014, *Pfleger e a.*, C-390/12, (punti 33, 35 e 36); sentenza dell'8 maggio 2014, *Pelckmans Turnhout*, C-483/12, (punti 17-21, 26, 27); sentenza del 15 maggio 2014, *Szatmári Malom*, C-135/13, (punto 65); sentenza del 22 maggio 2014, *Érsekcsanádi Agrícola*, C-56/13, (punti 46-48, 52-54); ordinanza del 12 giugno 2014, *Pańczyk*, C-28/14, (punti 19-21, 23, 24, 27, 28 e dispositivo); ordinanza del 19 giugno 2014, *Balázs et Papp*, C-45/14, (punti 20-25); ordinanza del 25 settembre 2014, *Kárász*, C-199/14, (punti 14-16); ordinanza dell'11 dicembre 2014, *Stylinart*, C-282/14, (punti 18-22); ordinanza del 10 febbraio 2015, *Băbășan*, C-305/14, (punti 13-17); ordinanza del 15 aprile 2015, *Burzio*, C-497/14, (punti 27-33); ordinanza dell'11 gennaio 2017, *Boudjellal*, C-508/16, (punti 16-18, 33, 34); sentenza del 17 settembre 2014, *Liivimaa Lihaveis*, C-562/12, (punti 65, 66, 76); sentenza del 18 dicembre 2014, *FOA*, C-354/13, (punti 33, 35-40 e dispositivo); ordinanza del 7 maggio 2015, *Văraru*, C-496/14, (punti 15-22); ordinanza del 7 maggio 2015, *Pondiche*, C-608/14, (punti 19-24, 28); ordinanza del 18 febbraio 2016, *Rîpanu*, C-407/15, (punti 16, 19-23 e dispositivo); ordinanza del 14 aprile 2016, *Târșia*, C-328/15, (punti 18-27 e dispositivo); sentenza del 6 ottobre 2015, *Delvigne*, C-650/13, (punti 25-27, 33, 34); ordinanza del 23 febbraio 2016, *Garzón Ramos et Ramos Martín*, C-380/15, (punti 20-28 e dispositivo); ordinanza del 25 febbraio 2016, *Aiudapds*, C-520/15, (punti 18-21, 23 e dispositivo); sentenza del 5 aprile 2016, *Aranyosi e Căldăraru*, C-404/15 e C-659/15 PPU, (punti 84, 88, 89, 91-94 e dispositivo); sentenza del 14 aprile 2016, *Ben Ali / Conseil*, T-200/14, (punto 266); sentenza del 2 giugno 2016, *C*, C-122/15, (punti 25, 26, 29, 30 e dispositivo); sentenza del 30 giugno 2016, *Toma*, C-205/15, (punti 22-24, 27, 28); sentenza dell'8 novembre 2016, *Lesoochranské zoskupenie VLK*, C-243/15, (punti 50-53, 65); sentenza del 6 ottobre 2016, *Paoletti e.a.*, C-218/15, (punti 13-20); ordinanza del 10 novembre 2016, *Pardue*, C-321/16, (punti 14-21 e dispositivo); sentenza dell'1 dicembre 2016, *Daouidi*, C-395/15, (punti 61-64, 67, 68); sentenza dell'8 dicembre 2016, *Eurosanamientos e.a.*, C-532/15 e C-538/15, (punti 52, 54, 55); ordinanza dell'8 dicembre 2016, *Marinkov*, C-27/16, (punti 49, 50 e dispositivo); ordinanza del 13 dicembre 2016, *Semeraro*, C-484/16, (punti 30-45 e dispositivo); sentenza del 16 febbraio 2017, *C. K. e.a.*, C-578/16 PPU, (punto 54 e dispositivo); sentenza del 7 marzo 2017, *X et X*, C-638/16 PPU, (punto 45); sentenza del 14 giugno 2017, *Giochi online e altri*, C-685/15, (punti 54-57).

Carta e il corrispondente diritto tutelato dalla Cedu sancendo che se, alla luce delle circostanze di una controversia dinanzi ad esso, un giudice nazionale ritiene che la situazione dei membri della famiglia di un cittadino dell'Unione che sono cittadini di uno Stato terzo sia disciplinata dal diritto dell'Unione, deve esaminare se il rifiuto del diritto di soggiorno di quest'ultima viola il diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; d'altra parte, se ritiene che tale situazione non rientri nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, essa deve procedere a tale esame alla luce dell'articolo 8, paragrafo 1, Cedu che sancisce il diritto al rispetto della vita privata e familiare¹⁴⁸.

Rilevante anche l'affermazione secondo cui l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 343/2003 che stabilisce i criteri e le modalità per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un di un paese terzo, riconosce che gli Stati membri dispongono di un potere discrezionale che costituisce parte integrante del sistema comune europeo di asilo previsto dal trattato sull'Unione europea e redatto dal legislatore dell'Unione: discrezionalità che è esercitata dagli Stati membri in conformità delle altre disposizioni del suddetto regolamento. Ne deriva che uno Stato membro che esercita tale potere deve quindi essere considerato come operante nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁴⁹.

Interessante anche la pronuncia con cui la Corte stabilisce che il rifiuto di concedere un permesso di soggiorno non rientra nell'ambito di attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51 della Carta dei diritti fondamentali poiché la situazione del richiedente il permesso di soggiorno non è disciplinata dal diritto dell'Unione: la conformità di tale rifiuto ai diritti fondamentali non può essere esaminata alla luce dei diritti imposti da quest'ultima e ciò in quanto le prospettive puramente ipotetiche di ostacolare il diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione non costituiscono una connessione sufficiente con il diritto dell'Unione per giustificare l'applicazione delle sue disposizioni¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Sentenza del 15 novembre 2011, *Dereci e.a.*, C-256/11, (punti 72-73). In maniera analoga sentenza del 17 gennaio 2013, *Zakaria*, C-23/12, (punti 39-42 e dispositivo); sentenza dell'8 maggio 2013, *Ymeraga e Ymeraga-Tafarshiku*, C-87/12, (punti 42-44).

¹⁴⁹ Sentenza del 21 dicembre 2011, *N. S. e.a.*, C-411/10 e C-493/10, (punti 65-66, 68-69 e dispositivo).

¹⁵⁰ Sentenza dell'8 novembre 2012, *Iida*, C-40/11, (punti 76-77, 79-82 e dispositivo).

La Corte si spinge a negare l'applicabilità della Carta e ritenere che gli Stati membri non applicano la legislazione dell'UE, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, quando istituiscono un meccanismo di stabilità come l'ESM (European Stability Mechanism) per la cui istituzione i trattati non conferiscono alcuna competenza specifica all'Unione¹⁵¹.

Qualche indicazione ulteriore pare fornita dalla Corte laddove afferma che il concetto di attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea presuppone l'esistenza di un anello di congiunzione tra una disposizione del diritto dell'Unione e la misura nazionale in questione che va oltre la vicinanza del soggetto o gli effetti indiretti di una fonte sull'altra.

In particolare, la Corte ha constatato l'inapplicabilità dei diritti fondamentali dell'Unione in relazione a disposizioni eurounitarie che non impongano alla legislazione nazionale alcun obbligo specifico.

Il semplice fatto che una misura nazionale rientri in un ambito in cui l'Unione abbia competenze, infatti, non può automaticamente costituire campo di applicazione del diritto dell'Unione e pertanto implicare l'applicabilità della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Per determinare se una misura nazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto comunitario, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, invece, è necessario verificare, tra gli altri elementi, se la normativa nazionale dia attuazione ad una disposizione del diritto dell'Unione analizzando la natura della disposizione, l'eventuale coincidenza di scopi perseguiti dalla normativa interna rispetto a quelli previsti dal diritto dell'Unione, la possibilità che la prima influenzi anche indirettamente quest'ultimo, nonché se esistano norme del diritto dell'Unione che siano specifiche o possano influenzarla¹⁵².

In definitiva, l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione si impone agli Stati membri solo quando agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione¹⁵³.

¹⁵¹ Sentenza del 27 novembre 2012, *Pringle*, C-370/12, (punti 179-180, dispositivo).

¹⁵² Sentenza del 10 luglio 2014, *Julian Hernández e a.*, C-198/13, (punti 33-37, 41, 43-45, 47, 49 e dispositivo).

¹⁵³ Sentenza del 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10.

Parimente, i “*principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario assicura il rispetto*”, ispirandosi alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e alla Cedu, “*rilevano esclusivamente rispetto a fattispecie alle quali tale diritto sia applicabile: in primis gli atti comunitari, poi gli atti nazionali di attuazione di normative comunitarie, infine le deroghe nazionali a norme comunitarie asseritamente giustificate dal rispetto dei diritti fondamentali*”¹⁵⁴.

11. La portata e l'interpretazione dei diritti e dei principi: l'art. 52

Disposizione ‘tecnica’ di assoluto rilievo sostanziale è contenuta nell’art. 52, ove viene stabilito, entro certi limiti, il carattere ‘flessibile’ della Carta, o meglio dei diritti da essa previsti non costituenti il nocciolo duro. Si sancisce, infatti, che eventuali limitazioni all’esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà e che tali limitazioni, nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall’Unione o all’esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui ripercorrendo, peraltro, in via generale, una tecnica di formulazione adottata anche per i diritti previsti nella parte ‘sostanziale’ della Carta.

In sostanza, ogni restrizione all’esercizio di diritti previsti dalla Carta deve comunque soddisfare tre condizioni. In primo luogo, la limitazione deve essere prescritta dalla legge e pertanto la misura deve avere una base giuridica. In secondo luogo, essa deve avere un obiettivo di interesse generale riconosciuto come tale dall’Unione o risultare necessaria per proteggere i diritti e le libertà altrui. In terzo luogo, la limitazione non deve essere eccessiva: in particolare, la restrizione deve essere necessaria e proporzionata allo scopo perseguito e, inoltre, non deve minare l’essenza del diritto o della libertà in questione¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Sentenza del 18 giugno 1991, *ERT*, C-260/89.

¹⁵⁵ Sull’applicazione dell’art. 52, c. 1, si vedano sentenza del 9 novembre 2010, *Volker und Markus Schecke et Eifert*, C-92/09 e C-93/09, (punti 52 e 65); sentenza del 24 novembre, 2011 *ASNEF*, C-468/10 e C-469/10, (punti 38 e 40); sentenza del 22 gennaio 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, (punti 44-47, 66-68 e dispositivo); sentenza del 28 maggio 2013, *Trabelsi e.a./Conseil*, T-187/11, (punti 75, 78-81, 91, 93-96); sentenza del 2 aprile 2014, *Ben Ali/Conseil*, T-133/12, (punti 76 e 80); sentenza del 17 ottobre 2013, *Schwarz*, C-291/12, (punti 33, 35-38, 42-45, 53, 54, 56, 57, 60); sentenza del 28 novembre 2013, *Produzione Supporto & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P (punti 65-73); sentenza del 27 marzo 2014, *Telekabel Wien*, C-314/12 UPC, (punto 64); sentenza dell’8 aprile 2014, *Digital Rights Ireland et Seitlinger e.a.*, C-293/12 e C-594/12, (punti 38-41, 44, 51, 53, 54, 56, 57, 60, 61); sentenza del 30 aprile

Vale la pena precisare, per quanto attiene al controllo giurisdizionale del rispetto del principio di proporzionalità, che la Corte ha già avuto modo di affermare che al legislatore dell'Unione deve essere riconosciuto un ampio potere discrezionale nei settori che implicano, da parte del medesimo, scelte di natura politica, economica e sociale, in cui deve effettuare valutazioni complesse. Essa ne ha dedotto che solo la manifesta inidoneità di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale provvedimento¹⁵⁶.

Infine, va ancora rilevato che le misure restrittive di carattere temporaneo e reversibile non pregiudicano, a giudizio della Corte, il contenuto essenziale dei diritti fondamentali¹⁵⁷.

Delimitata la limitabilità dei diritti garantiti dalla Carta, la disposizione fornisce importanti ausili interpretativi.

In particolare, laddove la Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Cedu, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione potendo il diritto dell'Unione concedere una garanzia più estesa: non è raro, tuttavia, imbattersi in pronunzie in cui la Corte di Giustizia tende a discostarsi, *in peius*, dalla giurisprudenza della Corte europea¹⁵⁸.

Laddove, invece, la Carta riconosca i diritti fondamentali quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, tali diritti sono interpretati in armonia con dette tradizioni.

Si effettua, dunque, una sorta di rinvio mobile alla giurisprudenza Cedu e delle supreme giurisdizioni nazionali, specificando, in ogni caso, che i giudici dell'Unione e

2014, *Pfleger e.a.*, C-390/12, (punto 59); sentenza del 27 maggio 2014, *Spasic*, C-129/14 PPU, (punti 55, 57-59, 62-65, 68, 73 e 74 e dispositivo); sentenza del 18 settembre 2014, *Holcim (Romania)/Commission*, T-317/12, (punti 113, 154, 165-169, 224); sentenza del 26 settembre 2014, *Molda/Commission*, T-629/13, (punti 56-71); sentenza del 26 settembre 2014, *DK Recycling und Roheisen/Commission*, T-630/13, (punti 55-70); sentenza del 26 settembre 2014, *Arctic Paper Mochenwangen/Commission*, T-634/13, (punti 54-69); sentenza del 26 settembre 2014, *Raffinerie Heide/Commission*, T-631/13, (punti 56-71); sentenza del 14 gennaio 2015, *Gossio/Conseil*, T-406/13, (punti 100-113, 116-120); sentenza del 16 luglio 2015, *Coty Germany*, C-580/13, (punti 33, 34); sentenza del 6 ottobre 2015, *Delvigne*, C-650/13, (punti 45-49, 51, 53, 56, 58 e dispositivo); sentenza del 28 gennaio 2016, *Arbuzov/Conseil*, T-434/14, (punti 32, 42, 45, 46); sentenza del 3 maggio 2016, *Iran Insurance/Conseil*, T-63/14, (punti 97-100); sentenza del 3 maggio 2016, *Post Bank Iran/Conseil*, T-68/14, (punti 98-101); sentenza del 21 dicembre 2016, *Tele2 Sverige*, C-203/15 e C-698/15, (punti 108-111).

¹⁵⁶ Sentenza Consiglio/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, punto 290.

¹⁵⁷ Sentenza del 22 aprile 2015, *Tomana e.a./Conseil et Commission*, T-190/12, (punti 290, 296-298, 300).

¹⁵⁸ Sentenza del 28 giugno 2005, *Dansk Rørindustri*, C-189/02.

degli Stati membri tengono nel debito conto le spiegazioni elaborate al fine di fornire orientamenti per l'interpretazione della Carta¹⁵⁹.

Tale regola d'interpretazione, basata sulla formulazione dell'articolo 6, paragrafo 3 TUE, tiene nel debito conto l'approccio alle tradizioni costituzionali comuni seguito dalla Corte di giustizia¹⁶⁰, secondo cui, piuttosto che in un'impostazione rigida basata sul 'minimo comune denominatore', i diritti in questione sanciti dalla Carta dovrebbero essere interpretati in modo da offrire un elevato livello di tutela che sia consono al diritto dell'Unione e in armonia con le tradizioni costituzionali comuni.

Particolari criticità sono state, poi, sollevate in merito al tenore del paragrafo 5, in base al quale le disposizioni della Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché essi diano attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze e possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti.

In base a tale distinzione, insomma, i diritti soggettivi andrebbero rispettati, mentre i principi dovrebbero essere osservati: potendo i principi ricevere attuazione tramite atti legislativi o esecutivi, adottati dall'Unione conformemente alle sue competenze e dagli Stati membri unicamente nell'ambito dell'attuazione del diritto dell'Unione, essi assumerebbero rilevanza per il giudice solo quando tali atti sono interpretati o sottoposti a controllo.

In definitiva, essi non darebbero adito a pretese dirette per azioni positive da parte delle istituzioni dell'Unione o delle autorità degli Stati membri e ciò in linea sia con la giurisprudenza della Corte di giustizia¹⁶¹, sia con l'approccio ai principi negli ordinamenti costituzionali degli Stati membri, specialmente nella normativa sociale¹⁶².

¹⁵⁹ Si vedano ad esempio sentenza del 22 dicembre 2010, *DEB*, C-279/09, (punti 29-32); sentenza del 19 giugno 2014, *BN/Parlement*, F-157/12, (punti 104-106, 109, 110); sentenza dell'11 giugno 2015, *McCullough/Cedefop*, T-496/13, (punti 16, 18-22).

¹⁶⁰ Esplicitato ad es., con sentenza del 13 dicembre 1979, *Hauer*, C-44/79 e con sentenza del 18 maggio 1982, *AM&S*, C-155/79.

¹⁶¹ Si veda, in particolare, la giurisprudenza sul principio di precauzione di cui all'articolo 191, paragrafo 2 TFUE: sentenza dell'11 settembre 2002, *Pfizer c. Consiglio*, T-13/99, con numerosi rinvii ai precedenti giurisprudenziali.

¹⁶² A titolo illustrativo si citano come esempi di principi riconosciuti nella Carta gli articoli 25, 26 e 37. In alcuni casi è possibile che un articolo della Carta contenga elementi sia di un diritto sia di un principio, ad es. gli articoli 23, 33 e 34.

Così interpretata la disposizione, tuttavia, si corre il rischio di depotenziare la portata vincolante della Carta operando la complicata distinzione tra diritti e principi, i quali diverrebbero cogenti solamente a seguito di attuazione ad opera di atti normativi applicativi del diritto dell'Unione.

12. Livello di protezione: l'art. 53

Ulteriori indicazioni di sistema sono fornite dalla formulazione dell'art. 53 e, soprattutto, dalla sua interpretazione ad opera della Corte di giustizia.

Tale articolo dispone che nessuna disposizione della Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla Convenzione e dalle costituzioni degli Stati membri.

In sostanza, ed in perfetta armonia con il paragrafo 3 dell'art. 52 che prevede comunque la possibilità per l'Ue di prevedere una portata più ampia ai diritti previsti dalla Convenzione, i diritti previsti dalla Carta dovrebbero condurre necessariamente ad una tutela incrementale dei diritti previsti *aliunde*¹⁶³.

Tuttavia, l'applicazione di tale disposizione, dal contenuto inequivocabile, rischierebbe di minare il principio di primazia del diritto eurounitario.

La Corte di giustizia¹⁶⁴, infatti, ha precisato ed in parte superato il contenuto precettivo dell'articolo relativo al livello di protezione.

In particolare, secondo la Corte, l'interpretazione secondo la quale l'articolo 53 della Carta autorizzerebbe, in maniera generale, uno Stato membro ad applicare lo *standard* di protezione dei diritti fondamentali garantito dalla sua Costituzione quando questo risulti più elevato di quello derivante dalla Carta e ad opporlo, se del caso, all'applicazione di disposizioni di diritto dell'Unione, sarebbe lesiva del principio del primato del diritto dell'Unione, in quanto permetterebbe a uno Stato membro di ostacolare l'applicazione di atti di diritto dell'Unione pienamente conformi alla Carta, sulla base del rilievo che essi non rispetterebbero i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione di tale Stato.

¹⁶³ Sentenza del 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, (punti 27-30).

¹⁶⁴ Sentenza del 26 febbraio 2013, *Melloni*, C-399/11, (punti 58, 60-61, 63-64, dispositivo).

Secondo una giurisprudenza consolidata, infatti, in virtù del principio del primato del diritto dell'Unione, che è una caratteristica essenziale dell'ordinamento giuridico dell'Unione¹⁶⁵, il fatto che uno Stato membro invochi disposizioni di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, non può sminuire l'efficacia del diritto dell'Unione nel territorio di tale Stato¹⁶⁶.

È vero che l'articolo 53 della Carta conferma che, quando un atto di diritto dell'Unione richiede misure nazionali di attuazione, resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali applicare gli *standard* nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto, però, che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione.

Insomma, permettere ad uno Stato membro di valersi dell'articolo 53 della Carta per invocare l'applicazione di propri diritti interni maggiormente garantisti di quelli previsti dal diritto eurounitario, comporterebbe, rimettendo in discussione l'uniformità dello *standard* di tutela dei diritti fondamentali definito da tale normativa, una lesione dei principi di fiducia e riconoscimento reciproci che essa mira a rafforzare e, pertanto, un pregiudizio per l'effettività del diritto dell'Unione.

In altre parole, in definitiva, se è vero che nessuna disposizione della Carta può comportare la limitazione dei diritti previsti nelle Costituzioni degli Stati membri, è anche vero che a tale risultato può condurre la soggezione degli ordinamenti interni al primato del diritto eurounitario.

Infine, l'art. 54, relativo al divieto dell'abuso di diritto, chiude la Carta sancendo che nessuna sua disposizione deve essere interpretata nel senso di comportare il diritto di esercitare un'attività o compiere un atto che miri a distruggere diritti o libertà riconosciuti nella Carta o a imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla Carta stessa: si tratta di disposizione identica a quella contenuta nell'art. 17 Cedu.

¹⁶⁵ Si vedano i pareri 1/91, del 14 dicembre 1991, punto 21, e 1/09, dell'8 marzo 2011, punto 65.

¹⁶⁶ In tal senso, in particolare, sentenze del 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, C-11/70, (punto 3), e dell'8 settembre 2010, *Winner Wetten*, C-409/06, (punto 61).

13. La Carta dei diritti in attesa dell'(eventuale) adesione alla Cedu

Si è avuto modo di vedere come si pongano diverse problematiche in relazione all'ambito di azione della Corte di giustizia nella sua veste di tutore dei diritti. Ci si riferisce, in particolare, ai diritti tutelati nella Carta dei diritti fondamentali che, ai sensi dell'art. 6 TUE, ha lo stesso valore giuridico dei trattati, non obliterando che comunque i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.

Appare appena il caso di ricordare come, nonostante la declamazione di cui al secondo paragrafo dell'art. 6 citato, l'Unione europea non abbia ancora aderito alla Convenzione europea, circostanza che probabilmente avrebbe contribuito non poco a ridurre i contrasti, potenziali e reali, tra Corte di giustizia e Corte edu.

Peraltro, una rapida disamina delle considerazioni alla base del parere negativo espresso dalla Corte di giustizia, può, da un lato, agevolare la lettura dei recenti orientamenti di 'apertura' alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo da parte di quella di Lussemburgo di cui si darà atto nel prosieguo, quasi a 'compensare' lo stallo della procedura di adesione; dall'altro, offrire spunti per le considerazioni contenute al termine della trattazione.

Nel parere sulla compatibilità del progetto di adesione dell'UE alla Cedu¹⁶⁷, la Corte di giustizia parte dalla considerazione che contrariamente a qualsiasi altra Parte contraente della Convenzione, l'Unione, dal punto di vista del diritto internazionale,

¹⁶⁷ Parere numero 2/13 del 18 dicembre 2014 con cui la Corte di Giustizia dell'UE si è pronunciata negativamente sulla compatibilità del Progetto riveduto di accordo per l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti umani presentato a Strasburgo il 10 giugno 2013. Sul punto si rinvia, tra gli altri, a T. LOCK, *Oops! We did it again – the CJEU's Opinion on EU Accession to the ECHR*, 18 dicembre 2014, www.verfassungsblog.de; S. PEERS, *The CJEU and the EU's accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection*, 18 dicembre 2014, www.eulawanalysis.blogspot.it; A. BUYSE, *CJEU Rules: Draft Agreement on EU Accession to ECHR Incompatible with EU Law*, 20 dicembre 2014, www.echrblog.blogspot.it; L.S. ROSSI, *Il Parere 2/13 della CGUE sull'adesione dell'UE alla CEDU: scontro fra Corti?*, 22 dicembre 2014, www.sidi-isil.org; H. LABAYLE, *La guerre des juges n'aura pas lieu. Tant mieux? Libres propos sur l'avis 2/13 de la Cour de justice relatif à l'adhésion de l'Union à la CEDH*, 22 dicembre 2014, www.gdr-elsj.eu; L. BESSELINK, *Acceding to the ECHR notwithstanding the Court of Justice Opinion 2/13*, 23 dicembre 2014, www.verfassungsblog.de; J.P. JACQUÉ, *Non à l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme?*, 23 dicembre 2014, www.droit-union-europeenne.be; S. VEZZANI, *"Gl'è tutto sbagliato, gl'è tutto da rifare!": la Corte di giustizia frena l'adesione dell'UE alla CEDU*, 23 dicembre 2014, www.sidi-isil.org; S. DOUGLAS-SCOTT, *Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice*, 24 dicembre 2014, www.verfassungsblog.de; E. CANNIZZARO, *Unitarietà e frammentazione nei rapporti fra l'ordinamento dell'Unione e il sistema della Convenzione europea: in margine al parere della Corte di giustizia 2/2013*, *Il diritto dell'Unione Europea*, 3/2015.

non può, per sua stessa natura, essere considerata come uno Stato ed infatti i Trattati fondativi dell'Unione hanno dato vita, diversamente dai trattati internazionali ordinari, ad un ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e che riconosce come soggetti non soltanto tali Stati, ma anche i cittadini degli stessi¹⁶⁸.

Proprio la circostanza secondo cui l'Unione è dotata di un ordinamento giuridico di nuovo genere, avente una sua specifica natura, un quadro costituzionale e principi fondativi che sono suoi propri, una struttura istituzionale particolarmente elaborata, nonché un insieme completo di norme giuridiche che ne garantiscono il funzionamento, determina delle conseguenze quanto alla procedura e ai presupposti per l'adesione alla Cedu, subordinando i Trattati tale adesione al rispetto di varie condizioni.

Infatti, dopo aver disposto che l'Unione aderisce alla Cedu, l'articolo 6, paragrafo 2, TUE precisa subito che tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.

Inoltre, il Protocollo n. 8 UE, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati, dispone segnatamente che l'accordo di adesione deve garantire che siano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione e assicurare che l'adesione non incida né sulle competenze dell'Unione, né sulle attribuzioni delle sue istituzioni, né sulla situazione particolare degli Stati membri nei confronti della Cedu, e neppure sull'articolo 344 TFUE secondo il quale gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti dal trattato stesso.

Infine, mediante la dichiarazione relativa all'articolo 6, paragrafo 2, TUE, la Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona ha convenuto che l'adesione deve essere realizzata con modalità atte a preservare le specificità dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

È all'interno di tale quadro normativo, pertanto, che la Corte deve controllare che le modalità giuridiche con cui si prevede di realizzare l'adesione dell'Unione alla

¹⁶⁸ Sentenze *van Gend & Loos*, C-1963/61, e *Costa*, 6/64, C-1964/66, nonché parere 1/09.

Convenzione siano conformi alle prescrizioni indicate e, in maniera più generale, ai Trattati¹⁶⁹.

In definitiva, l'adesione non deve pregiudicare le specificità dell'Unione che la Corte provvede ad indicare individuandole, anzitutto, nel principio di attribuzione delle competenze contemplato agli articoli 4, paragrafo 1, e 5, paragrafi 1 e 2, TUE, nonché nel quadro istituzionale definito agli articoli da 13 a 19 TUE; poi, nelle caratteristiche attinenti alla natura stessa del diritto dell'Unione, tra le quali la circostanza che il diritto dell'Unione si caratterizza per il fatto di derivare da una fonte autonoma, costituita dai Trattati, per il suo primato sul diritto dei singoli Stati membri¹⁷⁰, nonché per l'effetto diretto di tutta una serie di disposizioni applicabili ai cittadini di detti Stati membri nonché agli Stati stessi¹⁷¹.

Una siffatta costruzione giuridica poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'articolo 2 TUE: al centro di tale costruzione giuridica si collocano proprio i diritti fondamentali, quali riconosciuti dalla Carta e il rispetto di tali diritti costituisce un presupposto della legittimità degli atti dell'Unione, sicché non possono ammettersi in quest'ultima misure incompatibili con questi medesimi diritti¹⁷².

In maniera quasi paradossale, insomma, l'adozione della Carta di Nizza sembrerebbe costituire uno degli ostacoli fondamentali per l'adesione alla Cedu dal momento che, osserva la Corte, l'autonomia di cui gode il diritto dell'Unione rispetto al diritto dei singoli Stati membri nonché rispetto al diritto internazionale esige che l'interpretazione di tali diritti fondamentali venga garantita nell'ambito della struttura e degli obiettivi dell'Unione¹⁷³.

Per garantire la preservazione delle caratteristiche specifiche e dell'autonomia di tale ordinamento giuridico, i Trattati hanno istituito un sistema giurisdizionale destinato ad assicurare la coerenza e l'unità nell'interpretazione del diritto dell'Unione, nel quale

¹⁶⁹ Sentenza *Les Verts/Parlamento*, C-294/83, (punto 23).

¹⁷⁰ Sentenze *Costa*, C-1964/66, nonché *Internationale Handelsgesellschaft*, C-114/70, parere 1/91, parere 1/09, e sentenza *Melloni*, C-399/11.

¹⁷¹ Sentenza *van Gend & Loos*, C-1963/61, e parere 1/09.

¹⁷² Sentenze *ERT*, C-260/89, (punto 41); *Kremzow*, C-299/95, (punto 14); *Schmidberger*, C-112/00, (punto 73), nonché *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione*, C-461/2008, (punti 283 e 284).

¹⁷³ Sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, C-114/70, (punto 4), nonché *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione*, C-461/2008, (punti 281-285).

spetta ai giudici nazionali e alla Corte garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione nell'insieme degli Stati membri, nonché la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti agli amministrati in forza del diritto dell'Unione¹⁷⁴.

In particolare, la chiave di volta del sistema giurisdizionale così concepito è costituita dal procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE, il quale, instaurando un dialogo tra la Corte e i giudici degli Stati membri, mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione¹⁷⁵ permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati¹⁷⁶ ed è dunque nel rispetto di tale quadro costituzionale che vanno interpretati e applicati in seno all'Unione i diritti fondamentali, quali riconosciuti in particolare dalla Carta.

Nel merito, la Corte, al fine di prendere posizione sulla domanda di parere della Commissione, ritiene che l'accordo previsto sia suscettibile di arrecare pregiudizio alle caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione e all'autonomia di tale diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei diritti fondamentali – quali riconosciuti dal diritto dell'Unione e, segnatamente, dalla Carta –, e che i meccanismi istituzionali e procedurali previsti da tale accordo non assicurino il rispetto delle condizioni alle quali i Trattati hanno subordinato l'adesione dell'Unione alla Cedu.

La Corte ricorda che, a norma dell'articolo 6, paragrafo 3, TUE, i diritti fondamentali, quali garantiti dalla Cedu, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali ma che, in assenza di adesione dell'Unione a tale Convenzione, quest'ultima non costituisce uno strumento giuridico formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione¹⁷⁷.

Invece, per effetto dell'adesione, la Cedu, al pari di qualsiasi altro accordo internazionale concluso dall'Unione, vincolerebbe, a norma dell'articolo 216, paragrafo 2, TFUE, le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri e formerebbe dunque parte integrante del diritto dell'Unione¹⁷⁸: l'Unione, pertanto, al pari di qualsiasi altra Parte contraente, sarebbe sottoposta ad un controllo esterno avente ad oggetto il rispetto dei

¹⁷⁴ Parere 1/09, C-123/2011, (punto 68).

¹⁷⁵ Sentenza *van Gend & Loos*, C-1/1963.

¹⁷⁶ Parere 1/09, C-123/2011, (punti 67 e 83).

¹⁷⁷ Sentenze *Kamberaj*, C-571/10, (punto 60), e *Åkerberg Fransson*, C-105/2013, (punto 44).

¹⁷⁸ Sentenza *Haegeman*, C-181/73, (punto 5); parere 1/91, C-490/1991, (punto 37); sentenze *IATA e ELFAA*, C-344/04, (punto 36), nonché *Air Transport Association of America e a.*, C-366/10, (punto 73).

diritti e delle libertà che l'Unione si impegnerebbe a rispettare a norma dell'articolo 1 della Cedu costituito dai meccanismi di controllo previsti da tale Convenzione e, in particolare, dalle decisioni e dalle sentenze della Corte edu.

Sul punto, se la Corte ha ricordato che un accordo internazionale, il quale preveda l'istituzione di un giudice incaricato dell'interpretazione delle sue disposizioni e le cui decisioni vincolino le istituzioni, ivi compresa la Corte, non è, in linea di principio, incompatibile con il diritto dell'Unione¹⁷⁹, ha altresì statuito che un accordo internazionale può incidere sulle sue competenze soltanto a condizione che siano soddisfatte le condizioni essenziali per la preservazione della natura di tali competenze e che dunque non venga pregiudicata l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione¹⁸⁰.

In particolare, l'intervento degli organi investiti dalla Cedu di competenze decisionali, quale contemplato dall'accordo previsto, non deve avere come effetto di imporre all'Unione e alle sue istituzioni, nell'esercizio delle loro competenze interne, un'interpretazione determinata delle norme del diritto dell'Unione¹⁸¹.

Il principale scoglio normativo all'accoglimento della proposta di adesione, a giudizio della Corte, va individuale nel contrasto che si verificherebbe tra i due articoli 53 della Convenzione e della Carta.

Infatti, l'articolo 53 della Carta stabilisce che nessuna disposizione deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale e dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla Cedu, nonché dalle costituzioni degli Stati membri. Come visto, però, la Corte ha interpretato tale disposizione nel senso che l'applicazione di *standard* nazionali di tutela dei diritti fondamentali non deve comunque compromettere il livello di tutela previsto dalla Carta, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione¹⁸².

Poiché, invece, l'articolo 53 della Cedu riserva, in sostanza, la facoltà per le Parti contraenti di prevedere *standard* di tutela dei diritti fondamentali più elevati di quelli

¹⁷⁹ Parere 1/91, C-490/1991, (punti 40 e 70), nonché parere 1/09, C-123/2011, (punto 74).

¹⁸⁰ Parere 1/00, C-231/2002, (punti 21, 23 e 26), nonché parere 1/09, C-123/2011, (punto 76) e sentenza *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione*, C-461/2008, (punto 282).

¹⁸¹ Parere 1/91, C-490/1991, (punti da 30-35), nonché parere 1/00, C-231/2002, (punto 13).

¹⁸² Sentenza *Melloni*, C-107/2013, (punto 60).

garantiti da detta Convenzione, occorre assicurare il coordinamento tra tale norma e l'articolo 53 della Carta, come interpretato dalla Corte, affinché la facoltà concessa dall'articolo 53 della Cedu agli Stati membri resti limitata, per quanto riguarda i diritti riconosciuti dalla Carta corrispondenti a diritti garantiti dalla citata Convenzione, a quanto è necessario per evitare di compromettere il livello di tutela previsto dalla Carta medesima, nonché il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione e nel progetto di adesione non vi sarebbe alcuna norma intesa a garantire tale coordinamento.

Un ulteriore 'pericolo' paventato dalla Corte sarebbe rappresentato dal Protocollo n. 16 che autorizza le più alte giurisdizioni degli Stati membri a rivolgere alla Corte edue domande di pareri consultivi in merito a questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà garantiti dalla Cedu o dai suoi protocolli, mentre il diritto dell'Unione esige che, a tale scopo, questi stessi giudici proponano dinanzi alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE: se è pur vero che l'accordo previsto non contempla l'adesione dell'Unione in quanto tale al Protocollo n. 16, e che quest'ultimo è stato firmato il 2 ottobre 2013, ossia dopo l'accordo intervenuto il 5 aprile 2013 a livello dei negoziatori in merito ai progetti di strumenti d'adesione, ciò non toglie che, poiché la Cedu formerebbe parte integrante del diritto dell'Unione, il meccanismo istituito da detto Protocollo potrebbe, segnatamente quando vengano in discussione diritti garantiti dalla Carta che corrispondono a quelli riconosciuti dalla Cedu, pregiudicare l'autonomia e l'efficacia della procedura di rinvio pregiudiziale prevista dall'articolo 267 TFUE.

In particolare, infatti, non è escluso che una domanda di parere consultivo proposta ai sensi del Protocollo n. 16 da un giudice di uno Stato membro che abbia aderito a tale protocollo possa attivare la procedura di previo coinvolgimento della Corte, creando così un rischio di elusione della procedura di rinvio pregiudiziale prevista dall'articolo 267 TFUE, la quale costituisce la chiave di volta del sistema giurisdizionale istituito dai Trattati: insomma, non contenendo alcuna disposizione in merito al coordinamento del meccanismo istituito dal Protocollo n. 16 con la procedura di rinvio pregiudiziale contemplata dall'articolo 267 TFUE, l'adesione dell'Unione alla Cedu quale prevista dal Progetto di accordo sarebbe suscettibile di pregiudicare le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione e l'autonomia di quest'ultimo.

Ancora, ricorda la Corte che un accordo internazionale non può pregiudicare l'ordinamento delle competenze stabilito dai Trattati e, di conseguenza, l'autonomia del sistema giuridico dell'Unione, di cui la Corte garantisce il rispetto. Tale principio trova riconoscimento in particolare nell'articolo 344 TFUE, a norma del quale gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei Trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti da questi ultimi¹⁸³.

Inoltre, l'obbligo degli Stati membri di fare ricorso alle procedure di composizione delle controversie istituite dal diritto dell'Unione, nonché di rispettare le competenze della Corte, che costituiscono un tratto fondamentale del sistema dell'Unione, deve essere inteso come una manifestazione specifica del loro più generale dovere di lealtà risultante dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE¹⁸⁴ fermo restando che, in virtù di tale disposizione, l'obbligo suddetto risulta applicabile anche nei reciproci rapporti tra gli Stati membri e l'Unione.

Tuttavia, in virtù dell'adesione la Cedu costituirebbe parte integrante del diritto dell'Unione con la conseguenza che, quando quest'ultimo viene in discussione, la Corte sarebbe competente in via esclusiva a conoscere di qualsiasi controversia tra gli Stati membri nonché tra questi ultimi e l'Unione in merito al rispetto della Convenzione suddetta: insomma, la procedura di composizione delle controversie prevista dall'articolo 33 della Cedu sarebbe suscettibile di trovare applicazione a qualsiasi Parte contraente, e dunque anche alle controversie tra gli Stati membri o tra questi e l'Unione allorché viene in discussione il diritto dell'Unione.

¹⁸³ Parere 1/91, C-490/1991, (punto 35), e parere 1/00, C-231/2002, (punti 11 e 12); sentenze *Commissione/Irlanda*, C-459/03, C-345/2006, (punti 123 e 136), nonché *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione*, C-461/2008, (punto 282).

¹⁸⁴ Sentenza *Commissione/Irlanda*, C-345/2006, (punto 169).

CAPITOLO TERZO

RAPPORTI TRA CEDU E ORDINAMENTO INTERNO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – PARTE PRIMA. Rapporto tra norme convenzionali e norme interne. 2. La differenza tra le norme convenzionali e quelle comunitarie. – 3. L'ingresso delle norme convenzionali nell'ordinamento interno. – 4. Il potere-dovere di disapplicazione. – 5. Il rango delle norme convenzionali e lo scrutinio di costituzionalità. – 6. La presunta 'comunitarizzazione' dei principi fondamentali convenzionali quali principi generali. – 7. Le norme convenzionali come ausilio interpretativo. – 8. Le reazioni della dottrina. – 8.1. Meriti e insidie dell'orientamento costituzionale. – 8.2. L'invito alla 'composizione politica' dell'eventuale contrasto. – 8.3. Ricadute in termini di tutela multilivello. – 8.4. La potenziale limitazione degli effetti delle sentenze della corte edu. – 8.5. Cedu, limitazioni di sovranità e apertura dell'ordinamento. – PARTE SECONDA. Rapporti tra sentenze della Corte edu e ordinamento interno. 9. L'obbligo conformativo delle sentenze definitive. – 9.1. Le precisazioni della Corte costituzionale nella sentenza 49 del 2015. – 10. Effetti delle sentenze sui giudizi in corso. – 11. Sentenze Corte edu e formazione del giudicato. – 11.1. Sentenze della Corte edu e giudicato penale. – 11.1.1 Una recente conferma giurisprudenziale: il caso Contrada. – 11.1.2. La pluralità di meccanismi di superamento del giudicato. – 11.2. Sentenze Corte edu e giudicato non penale. – 12. Efficacia 'ultra partes' delle sentenze definitive. – 12.1 Il caso delle sentenze pilota. – 12.2. Il vincolo conformativo su casi analoghi.

1. Introduzione

Nel presente capitolo si tenterà di delineare lo stato attuale dei rapporti tra i due 'ordinamenti': convenzionale e interno.

Anzitutto ci si soffermerà ad indagare le modalità di risoluzione dei conflitti tra le norme convenzionali e quelle interne che presuppone altresì un'analisi dei meccanismi costituzionali di ingresso delle norme convenzionali nell'ordinamento interno che, a sua volta, influenza l'accoglimento della tesi relativa alla disapplicazione della norma interna difforme piuttosto che quella che sostiene la necessità di promovimento della questione di legittimità costituzionale. Sul punto si avrà modo di vedere come la Corte costituzionale abbia riconosciuto alle norme convenzionali un rango *sub*-costituzionale che, fondando il loro ingresso esclusivamente sulla base dell'art. 117, primo comma, in caso di contrasto con leggi successive, non consente al giudice comune di procedere alla disapplicazione della norma interna incompatibile ma lo obbliga, in caso di contrasto non sanabile in via ermeneutica, ad investire la Corte della questione di legittimità costituzionale per violazione di norma interposta.

Si darà conto altresì delle diverse reazioni, spesso critiche, della dottrina alle conclusioni della Corte ritenute, in taluni casi, limitative degli effetti delle sentenze della Corte ed, in altri, fondate su presupposti errati, in altri ancora, foriere di un potenziale atteggiamento autoreferenziale della Corte interna.

Chiarito il rapporto 'gerarchico' tra fonti, si passerà, quindi, ad analizzare i meccanismi di esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo. Al riguardo, dopo una rapida disamina delle norme di riferimento, ci si soffermerà sugli effetti di tali sentenze sui giudizi in corso, su quelli 'esauriti', nonché sull'eventuale giudicato contrastante, risultando necessario distinguere tra giudicato penale, da un lato, e civile o amministrativo, dall'altro, indagando, infine, sull'eventuale efficacia di tali sentenze all'interno di giudizi diversi, seppur analoghi, a quello deciso, giungendo a configurare una sorta di efficacia *ultra partes* delle sentenze stesse.

PARTE PRIMA

RAPPORTO TRA NORME CONVENZIONALI E NORME INTERNE

2. *La differenza tra le norme convenzionali e quelle comunitarie*

Giova interrogarsi sui rapporti tra norme convenzionali e norme interne. Più nello specifico, occorre valutare quale sia il rango gerarchico delle norme convenzionali, come si inseriscano all'interno dell'ordinamento nazionale e come si rapportino nei confronti delle eventuali sue norme contrastanti. Ci si deve chiedere, insomma, se si tratta di norme sovraordinate alla legge e se esse siano sempre subordinate alle norme di rango costituzionale o invece soggette solamente al rispetto dei principi fondamentali.

A partire dalle storiche sentenze 348 e 349 del 2007¹⁸⁵, la Corte costituzionale ha delineato in maniera sistematica i rapporti tra i diversi 'ordinamenti' con affermazioni poi ripetute, seppur con qualche distinguo, nelle pronunce successive¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Entrambe del 24 ottobre 2007. Su tali sentenze 'gemelle' si vedano C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 347 e 348 del 2007*, Studi, ConsultaOnLine, 9/11/2007; A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità* (sentt. nn. 348/2007 e 349/2007), forumcostituzionale.it, 2007; R. DICKMANN, *Corte costituzionale e diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione*, federalismi.it, 22, 2007; A. MOSCARINI, *Indennità di espropriazione e valore di mercato del bene: un passo avanti e uno indietro della Consulta nella costruzione del patrimonio costituzionale europeo*, federalismi.it, 22, 2007; T. F. GIUPPONI, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e "controlimiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, forumcostituzionale.it, 2007; D. TEGA, *Le sentenze della Corte*

Conviene allora esaminare nel dettaglio i principi affermati dalla Corte in tali occasioni.

Con la sentenza 348 del 2007, la Corte, anzitutto, sottolinea la differenza tra le norme convenzionali e le norme comunitarie: le prime, pur rivestendo grande rilevanza, in quanto tutelano e valorizzano i diritti e le libertà fondamentali delle persone, sono pur sempre norme internazionali pattizie, che vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno, tali da affermare la competenza dei giudici nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte, non applicando nello stesso tempo le norme interne in eventuale contrasto.

L'art. 117, primo comma, Cost., nel testo introdotto nel 2001 con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, infatti, distingue i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario da quelli riconducibili agli obblighi internazionali: si tratta di una differenza non soltanto terminologica, ma anche sostanziale che si ripercuote sulle modalità di risoluzione dei contrasti normativi.

Infatti, mentre con l'adesione ai Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento più ampio, di natura sopranazionale, cedendo parte della sua sovranità, anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, la Cedu, invece, non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti.

La Convenzione, insomma, è configurabile come un peculiare trattato internazionale multilaterale da cui derivano obblighi per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti per tutte le autorità interne degli Stati membri.

costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionale" del diritto, forumcostituzionale.it, 2007; A. GUAZZAROTTI, Il caso Dorigo: una piccola rivoluzione nei rapporti tra CEDU e ordinamento interno?, in www.forumcostituzionale.it; C. PINELLI, Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti, AIC, 3/03/2008; G. PILI, Il nuovo "smalto costituzionale" della CEDU agli occhi della Consulta..., 4 marzo 2008, Forum dei quaderni costituzionali.

¹⁸⁶ Si vedano, ad esempio, le sentenze nn. 317 e 311 del 2009, e n. 39 del 2008. Per anni, invece, sottolinea A. BARBERA, la Corte italiana non era riuscita a trovare una adeguata collocazione della Convenzione nel sistema delle fonti: «Essa veniva inizialmente assimilata alla posizione della legge ordinaria con cui era stata ratificata (la legge 848/1955) nonostante - con la sentenza n. 10/1993 - la Corte avesse tentato di renderla "resistente" alle deroghe provenienti da altre leggi ordinarie».

Pertanto, il contrasto di una norma interna con una norma Cedu, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, non può essere risolto dal giudice interno mediante la disapplicazione della norma interna asseritamente non compatibile con la seconda.

3. *L'ingresso delle norme convenzionali nell'ordinamento interno*

A giudizio della Corte, va escluso che le norme Cedu, in quanto norme pattizie, rientrino nell'ambito di operatività dell'art. 10, primo comma, Cost.: con l'espressione "*norme del diritto internazionale generalmente riconosciute*" tale disposizione, infatti, si riferisce soltanto alle norme consuetudinarie, disponendo l'adattamento automatico, rispetto alle stesse, dell'ordinamento giuridico italiano.

Le norme pattizie, ancorché generali, contenute in trattati internazionali bilaterali o multilaterali, invece, esulano dalla portata normativa del suddetto art. 10, con la conseguente "*impossibilità di assumere le relative norme quali parametri del giudizio di legittimità costituzionale, di per sé sole*¹⁸⁷, ovvero come norme interposte ex art. 10 della Costituzione»¹⁸⁸.

Secondo la Corte, pertanto, ogni argomentazione atta ad introdurre nella pratica, anche in modo indiretto, una sorta di adattamento automatico, sul modello dell'art. 10, primo comma, Cost., si pone comunque in contrasto con il sistema delineato dalla Costituzione più volte ribadito, secondo cui l'effetto previsto nella citata norma costituzionale non riguarda le norme pattizie¹⁸⁹.

Esclusa la rilevanza dell'art. 10 ai fini dell'adattamento automatico dell'ordinamento interno alle norme convenzionali, la Corte osserva, però, che l'art. 117, primo comma, Cost., condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali indubbiamente rientrano quelli derivanti dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo.

Prima della sua introduzione, invece, l'inserimento delle norme internazionali pattizie, e dunque della Convenzione, nel sistema delle fonti del diritto italiano era tradizionalmente affidato, dalla dottrina prevalente e dalla stessa Corte costituzionale,

¹⁸⁷ Corte cost., sentenza n. 188 del 22 dicembre 1980.

¹⁸⁸ Corte cost., ordinanza n. 143 del 6 aprile 1993. Nella stessa direzione si vedano le sentenze Corte cost. n. 153 del 13 maggio 1987, n. 168 del 28 aprile 1994, n. 288 del 30 luglio 1997, n. 32 del 17 febbraio 1999 nonché l'ordinanza n. 464 del 23 dicembre 2005.

¹⁸⁹ Si vedano, tra le altre, Corte cost. sentenze n. 32 del 18 maggio 1960, n. 323 del 6 giugno 1989 e n. 15 del 29 gennaio 1996.

alla legge di adattamento, avente normalmente rango di legge ordinaria e quindi potenzialmente modificabile da altre leggi ordinarie successive: da tale collocazione derivava, come naturale corollario, che le stesse norme non potevano essere assunte quali parametri del giudizio di legittimità costituzionale¹⁹⁰.

Rimanevano pertanto notevoli margini di incertezza, dovuti alla difficile individuazione del rango delle norme Cedu, che da una parte si muovevano nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali delle persone, e quindi integravano l'attuazione di valori e principi fondamentali protetti dalla stessa Costituzione italiana, ma dall'altra mantenevano la veste formale di semplici fonti di grado primario.

4. Il potere – dovere di disapplicazione

Tale situazione di incertezza ha spinto alcuni giudici comuni a disapplicare direttamente le norme legislative in contrasto con quelle convenzionali, quali interpretate dalla Corte di Strasburgo. S'è fatta strada in talune pronunce dei giudici di merito, ma anche in parte della giurisprudenza di legittimità¹⁹¹, l'idea che la specifica antinomia potesse essere eliminata con i normali criteri di composizione in sistema delle fonti del diritto. In altre parole, si è creduto di poter trarre da un asserito carattere sovraordinato della fonte Cedu la conseguenza che la norma interna successiva, modificativa o abrogativa di una norma prodotta da tale fonte, fosse inefficace, per la maggior forza passiva della stessa fonte convenzionale, e che tale inefficacia potesse essere la base giustificativa della sua non applicazione da parte del giudice comune.

In particolare, le Sezioni Unite hanno sottolineato come la legge n. 848 del 1955, provvedendo a ratificare e rendere esecutiva la Convenzione, abbia introdotto nell'ordinamento interno i diritti fondamentali, aventi natura di diritti soggettivi pubblici, previsti dal titolo primo della Cedu e in gran parte coincidenti con quelli già

¹⁹⁰ Si vedano, tra le altre, le sentenze della Corte cost. n. 188 del 22 dicembre 1980, n. 315 del 5 luglio 1990 e n. 388 del 22 ottobre del 1999. In quest'ultima pronuncia, in particolare, la Corte sottolinea, tra l'altro, come, indipendentemente dal valore da attribuire alle norme pattizie, che non si collocano di per se stesse a livello costituzionale, mentre spetta al legislatore dare ad esse attuazione, sia da rilevare che i diritti umani, garantiti anche da convenzioni universali o regionali sottoscritte dall'Italia, trovino espressione, e non meno intensa garanzia, nella Costituzione: non solo per il valore da attribuire al generale riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo fatto dall'art. 2 della Costituzione, sempre più avvertiti dalla coscienza contemporanea come coesenziali alla dignità della persona, ma anche perché, al di là della coincidenza nei cataloghi di tali diritti, le diverse formule che li esprimono si integrano, completandosi reciprocamente nella interpretazione.

¹⁹¹ Cassazione, sezione prima, sentenza n. 6672 del 1998; Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 28507 del 2005.

indicati nell'art. 2 Cost., rispetto al quale il dettato della Convenzione assume una portata confermativa ed esemplificativa¹⁹².

Del resto, sempre secondo le Sezioni unite, la natura immediatamente precettiva delle norme convenzionali a seguito di ratifica dello strumento di diritto internazionale sarebbe stata già riconosciuta esplicitamente dalla giurisprudenza¹⁹³ che avrebbe anche espressamente riconosciuto la natura sovraordinata alle norme della Convenzione sancendo l'obbligo per il giudice di disapplicare la norma interna in contrasto con la norma pattizia dotata di immediata precettività nel caso concreto¹⁹⁴.

5. *Il rango delle norme convenzionali e lo scrutinio di costituzionalità*

Secondo la Corte costituzionale, invece, col nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost, se da una parte si rende inconfutabile la maggior forza di resistenza delle norme Cedu rispetto a leggi ordinarie successive, dall'altra le stesse sono attratte nella sua sfera di competenza, poiché gli eventuali contrasti non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di legittimità costituzionale.

Il giudice comune non ha, dunque, il potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma Cedu, poiché l'asserita incompatibilità tra le due si presenta come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., di esclusiva competenza del giudice delle leggi.

La struttura della norma costituzionale si presenta simile a quella di altre norme costituzionali, che sviluppano la loro concreta operatività solo se poste in stretto collegamento con altre norme, di rango *sub*-costituzionale, destinate a dare contenuti ad

¹⁹² Corte cost., sentenza n. 388 del 22 ottobre 1999.

¹⁹³ Cassazione, Sezioni unite, con sentenza n. 7662 del 10 luglio 1991, ad esempio, ha affermato l'avvenuta abrogazione dell'art. 34, comma 2, del r.d.l. 511/1946, nella parte in cui escludeva la pubblicità della discussione della causa nel giudizio disciplinare a carico di magistrati per contrasto con la regola della pubblicità delle udienze sancito dall'art. 6 della Convenzione che pone precisi limiti alla discussione della causa a porte chiuse. Parimenti, Cassazione, sezione prima civile, con sentenza n. 4297 del 26 marzo 2002 ha riconosciuto il carattere di diritto soggettivo fondamentale, insopprimibile anche dal legislatore ordinario, al diritto all'imparzialità del giudice nell'amministrazione della giustizia, con richiamo all'art. 6 della Convenzione.

¹⁹⁴ Si veda Cassazione, sezione prima civile, sentenza n. 10542 del 19 luglio 2002, secondo cui l'eventuale applicazione diretta della Convenzione spetta al giudice nazionale, che ove ravvisi un contrasto della disciplina nazionale è tenuto a dare prevalenza alla norma pattizia, che sia dotata di immediata precettività rispetto al caso concreto, anche ove ciò comporti una disapplicazione della norma interna.

un parametro che si limita ad enunciare in via generale una qualità che le leggi in esso richiamate devono possedere: le norme necessarie a tale scopo sono di rango subordinato alla Costituzione, ma intermedio tra questa e la legge ordinaria.

La Corte osserva che il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. diventa concretamente operativo solo se vengono determinati quali siano gli “*obblighi internazionali*” che vincolano la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, che ben può essere integrato e reso operativo dalle norme della Cedu, la cui funzione è quindi di concretizzare la consistenza degli obblighi internazionali dello Stato¹⁹⁵.

La Cedu presenta, però, rispetto agli altri trattati internazionali, la caratteristica peculiare di aver previsto la competenza di un organo giurisdizionale, la Corte europea per i diritti dell'uomo, cui è affidata la funzione di interpretare le norme della Convenzione stessa¹⁹⁶.

Poiché le norme giuridiche vivono nell'interpretazione che ne danno gli operatori del diritto, la naturale conseguenza che deriva dall'art. 32, paragrafo 1, della Convenzione è che tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della Cedu vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione.

Non si può parlare quindi di una competenza giurisdizionale che si sovrappone a quella degli organi giudiziari dello Stato italiano, ma di una funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea, contribuendo con ciò a precisare i loro obblighi internazionali nella specifica materia.

Ad ogni modo, le norme della Cedu, quali interpretate dalla Corte di Strasburgo, non acquistano la forza delle norme costituzionali e non sono perciò immuni dal controllo di legittimità costituzionale. Proprio perché si tratta di norme che integrano il parametro costituzionale, ma rimangono pur sempre ad un livello *sub*-costituzionale, è necessario che esse siano conformi a Costituzione e la particolare natura delle stesse norme,

¹⁹⁵ Si vedano, tra le altre, Corte cost. sentenze n. 101 del 9 marzo 1989, n. 85 del 26 febbraio 1990, n. 4 del 12 gennaio 2000, n. 533 del 20 dicembre 2002, n. 108 del 18 marzo 2005, n. 12 del 20 gennaio 2006 e n. 269 del 13 luglio 2007.

¹⁹⁶ Difatti l'art. 32, paragrafo 1, stabilisce che “*La competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che siano sottoposte ad essa alle condizioni previste negli articoli 33, 34 e 47*”.

diverse sia da quelle comunitarie sia da quelle concordatarie, fa sì che lo scrutinio di costituzionalità non possa limitarsi solo alla possibile lesione dei principi e dei diritti fondamentali¹⁹⁷ o dei principi supremi¹⁹⁸, ma debba estendersi ad ogni profilo di contrasto tra le norme interposte e quelle costituzionali.

Peraltro, l'esigenza che le norme che integrano il parametro di costituzionalità siano esse stesse conformi alla Costituzione è assoluta e inderogabile, per evitare il paradosso che una norma legislativa venga dichiarata incostituzionale in base ad un'altra norma *sub*-costituzionale, a sua volta in contrasto con la Costituzione.

Insomma, in occasione di ogni questione nascente da pretesi contrasti tra norme interposte e norme legislative interne, occorre verificare congiuntamente la conformità a Costituzione di entrambe e precisamente la compatibilità della norma interposta con la Costituzione e la legittimità della norma censurata rispetto alla stessa norma interposta.

Nell'ipotesi di una norma interposta che risulti in contrasto con una norma costituzionale, la Corte ha il dovere di dichiarare l'inidoneità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall'ordinamento giuridico italiano.

Dal momento, poi, che le norme della Cedu vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte europea, la verifica di compatibilità costituzionale deve riguardare la norma come prodotto dell'interpretazione, non la disposizione in sé e per sé considerata; anche se si deve peraltro escludere che le pronunce della Corte di Strasburgo siano incondizionatamente vincolanti ai fini del controllo di costituzionalità delle leggi nazionali: tale controllo, però, deve sempre ispirarsi al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall'art. 117, primo comma, Cost., e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione.

In sintesi, la completa operatività delle norme interposte deve superare il vaglio della loro compatibilità con l'ordinamento costituzionale italiano, che non può essere modificato da fonti esterne, specie se queste non derivano da organizzazioni

¹⁹⁷ Si vedano, tra le altre, sentenze n. 183 del 27 dicembre 1973, n. 170 dell'8 giugno 1984, n. 168 del 18 aprile 1991, n. 73 del 22 marzo 2001 nonché ordinanza n. 454 del 28 dicembre 2006.

¹⁹⁸ Sentenze n. 30 e n. 31 dell'1 marzo 1971, n. 12 del 2 febbraio 1972, n. 195 del 29 dicembre 1972, n. 175 dell'11 dicembre 1973, n. 1 del 5 gennaio 1977, n. 16 del 7 febbraio 1978, n. 16 e n. 18 del 2 febbraio 1982, n. 203 del 12 aprile 1989.

internazionali rispetto alle quali siano state accettate limitazioni di sovranità come quelle previste dall'art. 11 della Costituzione.

In definitiva, il giudice interno non può procedere alla disapplicazione della norma interna assunta incompatibile con la disposizione convenzionale ma deve sottoporla allo scrutinio di legittimità costituzionale che deve essere condotto in modo da verificare, in primo luogo, se effettivamente vi sia contrasto non risolvibile in via interpretativa tra la norma censurata e le norme della Cedu, così come interpretate dalla Corte europea ed assunte come fonti integratrici del parametro di costituzionalità di cui all'art. 117, primo comma, Cost. e, in secondo luogo, se le norme della Convenzione invocate come integrazione del parametro, sempre nell'interpretazione ad esse data dalla medesima Corte, siano a loro volta compatibili con l'ordinamento costituzionale italiano.

6. La presunta 'comunitarizzazione' dei principi fondamentali convenzionali quali principi generali

Anche nella seconda delle pronunce richiamate, la 349 del 2007, la Corte, trovandosi ad affrontare il profilo delle conseguenze del prospettato contrasto della norma interna con i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e, in particolare, con gli obblighi imposti dalle disposizioni della Cedu, afferma che, in generale, nell'interpretare le disposizioni della Costituzione che fanno riferimento a norme e ad obblighi internazionali, essa ha costantemente ritenuto che l'art. 10, primo comma, Cost., il quale sancisce l'adeguamento automatico dell'ordinamento interno alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, concerne esclusivamente i principi generali e le norme di carattere consuetudinario¹⁹⁹, mentre non comprende le norme contenute in accordi internazionali che non riproducano principi o norme consuetudinarie del diritto internazionale.

In riferimento alla Cedu, poi, la Corte ha ritenuto che l'art. 11 Cost. *“neppure può venire in considerazione non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale”*²⁰⁰, sottolineando, altresì, che i diritti fondamentali non possono considerarsi una 'materia'

¹⁹⁹ Corte cost., sentenze n. 168 del 28 aprile 1994, n. 15 del 29 gennaio 1996 e n. 73 del 22 marzo 2001.

²⁰⁰ Corte cost., sentenza n. 188 del 22 dicembre 1980.

in relazione alla quale sia ipotizzabile, oltre che un'attribuzione di competenza limitata all'interpretazione della Convenzione, anche una cessione di sovranità.

Né, del resto, la rilevanza del parametro dell'art. 11 potrebbe farsi valere in maniera indiretta, per effetto della qualificazione, da parte della Corte di giustizia, dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della Convenzione come principi generali del diritto comunitario.

Sembrerebbe deporre in tal senso una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia che, anche a seguito di prese di posizione delle Corti costituzionali di alcuni Paesi membri, ha fin dagli anni settanta affermato che i diritti fondamentali, in particolare quali risultano dalla Cedu, fanno parte dei principi generali di cui essa garantisce l'osservanza; giurisprudenza, peraltro, recepita nell'art. 6 del UE e, estensivamente, nella Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza, atto formalmente ancora privo di valore giuridico al momento della pronuncia della Corte ma al quale la stessa comunque riconosce indubbio rilievo interpretativo²⁰¹.

Tuttavia, la Corte utilizza varie argomentazioni per confutare la presunta comunitarizzazione dei diritti fondamentali della Carta dei diritti quali principi generali cui si informa l'Unione europea *ex art. 6 TUE*.

In primo luogo, infatti, il Consiglio d'Europa, cui afferiscono il sistema di tutela dei diritti dell'uomo disciplinato dalla Cedu e l'attività interpretativa di quest'ultima da parte della Corte di Strasburgo, è una realtà giuridica, funzionale e istituzionale, distinta dalla Comunità europea creata con i Trattati di Roma del 1957 e dall'Unione europea oggetto del Trattato di Maastricht del 1992.

In secondo luogo, poi, la giurisprudenza è sì nel senso che i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario assicura il rispetto, ispirandosi alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri ed in particolare alla Convenzione di Roma²⁰². Tuttavia, tali principi rilevano esclusivamente rispetto a fattispecie alle quali tale diritto sia applicabile: *in primis* gli atti comunitari, poi gli atti nazionali di attuazione di normative comunitarie, infine le deroghe nazionali a norme comunitarie asseritamente giustificate dal rispetto

²⁰¹ Corte cost., sentenza n. 393 del 23 novembre 2006.

²⁰² Si veda, su rinvio pregiudiziale della Corte Costituzionale belga, Corte di giustizia, sentenza 26 giugno 2007, Ordini avvocati c. Consiglio, C-305/05, (punto 29).

dei diritti fondamentali²⁰³. La Corte di giustizia ha infatti precisato, come visto nel capitolo precedente, che non ha tale competenza nei confronti di normative che non entrano nel campo di applicazione del diritto comunitario²⁰⁴.

In terzo luogo, anche a prescindere dalla circostanza che al momento l'Unione europea non è parte della Cedu, resta comunque il dato dell'appartenenza da tempo di tutti gli Stati membri dell'Unione al Consiglio d'Europa ed al sistema di tutela dei diritti fondamentali che vi afferisce, con la conseguenza che il rapporto tra la Convenzione e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, non essendovi in questa materia una competenza comune attribuita alle istituzioni comunitarie, è un rapporto variamente ma saldamente disciplinato da ciascun ordinamento nazionale.

La Corte, pertanto, conferma che la incompatibilità della norma interna con la norma della Cedu non possa trovare rimedio nella semplice non applicazione da parte del giudice comune.

Escluso che ciò possa derivare dalla generale 'comunitarizzazione' delle norme della Cedu, resta da chiedersi se sia possibile attribuire a tali norme, l'effetto diretto, nel senso e con le implicazioni proprie delle norme comunitarie provviste di tale effetto, in particolare la possibilità per il giudice nazionale di applicarle direttamente in luogo delle norme interne con esse confliggenti.

E la Corte ritiene che non vi sia nessun elemento relativo alla struttura e agli obiettivi della Convenzione ovvero ai caratteri di determinate norme che consenta di ritenere che la posizione giuridica dei singoli possa esserne direttamente e immediatamente tributaria, indipendentemente dal tradizionale diaframma normativo dei rispettivi Stati di appartenenza, fino al punto da consentire al giudice la non applicazione della norma interna confliggente.

Le stesse sentenze della Corte di Strasburgo, anche quando è il singolo ad attivare il controllo giurisdizionale nei confronti del proprio Stato di appartenenza, si rivolgono allo Stato membro legislatore e da questo pretendono un determinato comportamento. Ciò è tanto più evidente quando si tratti di un contrasto strutturale tra la conferente normativa nazionale e le norme convenzionali così come interpretate dal giudice di Strasburgo e si richieda allo Stato membro di trarne le necessarie conseguenze.

²⁰³ Corte di giustizia, sentenza 18 giugno 1991, *ERT*, C-260/89.

²⁰⁴ Corte di giustizia, sentenza 4 ottobre 1991, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland*, C-159/90; sentenza 29 maggio 1998, *Kremzow*, C-299/95.

7. *Le norme convenzionali come ausilio interpretativo*

La Corte, riportandosi a precedenti pronunce, ribadisce come le norme della Cedu non si collochino come tali a livello costituzionale, non potendosi loro attribuire un rango diverso da quello dell'atto – legge ordinaria – che ne ha autorizzato la ratifica e le ha rese esecutive nel nostro ordinamento.

Parte di queste stesse pronunce, tra l'altro, hanno anche escluso che, nei casi sottoposti alla loro attenzione, la disposizione interna fosse difforme dalle norme convenzionali²⁰⁵, sottolineando la sostanziale coincidenza tra i principi dalle stesse stabiliti ed i principi costituzionali²⁰⁶ e ciò rendeva “*superfluo prendere in esame il problema [...] del rango*” delle disposizioni convenzionali²⁰⁷.

In altri casi, anche se detta questione non risulta espressamente affrontata, ha rimarcato la significativa assonanza della disciplina interna esaminata con quella stabilita dall'ordinamento internazionale²⁰⁸.

In altre circostanze, poi, è stato osservato che le norme interne assicuravano garanzie ancora più ampie di quelle previste dalla Cedu²⁰⁹, poiché “*i diritti umani, garantiti anche da convenzioni universali o regionali sottoscritte dall'Italia, trovano espressione, e non meno intensa garanzia, nella Costituzione*”²¹⁰.

Pertanto, in definitiva, il diritto del singolo alla tutela giurisdizionale è stato ricondotto nel novero dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti dall'art. 2 della Costituzione, al limite argomentando “*anche dalla considerazione che se ne è fatta nell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*”²¹¹.

In linea generale, invece, è stato riconosciuto indubbio valore interpretativo alla Cedu, in relazione sia ai parametri costituzionali che alle norme censurate²¹², richiamando, per avvalorare una determinata esegesi, le “*indicazioni normative, anche di natura sovranazionale*”²¹³.

²⁰⁵ Corte cost., sentenze n. 288 del 30 luglio 1997 e n. 315 del 5 luglio 1990.

²⁰⁶ Corte cost., sentenze n. 388 del 22 ottobre 1999, n. 120 del 23 novembre 1967, n. 7 del 4 febbraio 1967.

²⁰⁷ Corte cost., sentenza n. 123 del 9 luglio 1970.

²⁰⁸ Corte cost., sentenza n. 342 del 22 luglio 1999, n. 445 del 12 novembre 2002 e n. 376 del 27 luglio 2000.

²⁰⁹ Corte cost., sentenza n. 1 dell'11 marzo 1961.

²¹⁰ Corte cost., sentenze n. 388 del 22 ottobre 1999, n. 399 dell'11 dicembre 1998.

²¹¹ Corte cost., sentenza n. 98 del 27 dicembre 1965.

²¹² Corte cost., sentenza n. 505 del 14 dicembre 1995 e ordinanza n. 305 del 25 luglio 2001.

²¹³ Corte cost., sentenza n. 231 del 16 luglio 2004.

Inoltre, in taluni casi, la Corte, nel fare riferimento a norme della Cedu, ha svolto argomentazioni espressive di un'interpretazione conforme alla Convenzione²¹⁴, ovvero ha richiamato dette norme, e la *ratio* ad esse sottesa, a conforto dell'esegesi accolta²¹⁵, avvalorandola anche in considerazione della sua conformità con i “*valori espressi*” dalla Convenzione, “*secondo l'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo*”²¹⁶, nonché sottolineando come un diritto garantito da norme costituzionali sia “*protetto anche dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti [...] come applicato dalla giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo*”²¹⁷.

Pertanto, dagli orientamenti della giurisprudenza della Corte è possibile desumere un riconoscimento di principio della peculiare rilevanza delle norme della Convenzione, in considerazione del contenuto della medesima, tradottasi nell'intento di garantire, soprattutto mediante lo strumento interpretativo, la tendenziale coincidenza ed integrazione delle garanzie stabilite dalla Convenzione e dalla Costituzione che il legislatore ordinario è tenuto a rispettare e realizzare.

Insomma, secondo la Corte, con l'art. 117, primo comma, si è realizzato, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata norma interposta e che è soggetta, però, a sua volta, ad una verifica di compatibilità con le norme della Costituzione.

Ne consegue che al giudice comune spetta, anzitutto, interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme.

Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale interposta, egli, non potendo procedere direttamente alla disapplicazione della norma interna, deve investire la Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma.

In definitiva, la Corte costituzionale e la Corte di Strasburgo hanno ruoli diversi, sia pure tesi al medesimo obiettivo di tutelare al meglio possibile i diritti fondamentali dell'uomo.

²¹⁴ Corte cost., sentenze n. 376 del 27 luglio 2000 e n. 310 del 25 luglio 1996.

²¹⁵ Corte cost., sentenze n. 299 del 22 luglio 2005 e n. 29 del 4 febbraio 2003.

²¹⁶ Corte cost., sentenza n. 299 del 22 luglio 2005 e ordinanza n. 299 del 18 luglio 1998.

²¹⁷ Corte cost., sentenza n. 154 del 26 maggio 2004.

Alla Corte di Strasburgo compete l'interpretazione della Convenzione e dei Protocolli, garantendo in tal modo l'applicazione del livello uniforme di tutela all'interno dell'insieme dei Paesi membri.

Alla Corte, qualora sia sollevata una questione di legittimità costituzionale di una norma nazionale rispetto all'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto, insanabile in via interpretativa, con una o più norme della Cedu, spetta invece accertare il contrasto e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme convenzionali, nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo, garantiscono una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana.

In tal modo la Corte interna non assume su di sé il potere di sindacare l'interpretazione della norma Cedu operata dalla Corte di Strasburgo, ma di verificare la compatibilità della norma convenzionale, nell'interpretazione del giudice cui tale compito è stato espressamente attribuito dagli Stati membri, con le pertinenti norme della Costituzione: si realizza, allora, a giudizio della Corte, un corretto bilanciamento tra l'esigenza di garantire il rispetto degli obblighi internazionali voluto dalla Costituzione e quella di evitare che ciò possa comportare per altro verso un *vulnus* alla Costituzione stessa.

In questo quadro, la Corte italiana puntualizza che il confronto tra tutela convenzionale e tutela costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie ma sottolineando che *“nel concetto di massima espansione delle tutele deve essere compreso [...] il necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, cioè con altre norme costituzionali, che a loro volta garantiscano diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall'espansione di una singola tutela. Questo bilanciamento trova nel legislatore il suo riferimento primario, ma spetta anche a questa Corte nella sua attività interpretativa delle norme costituzionali”*²¹⁸; osservando ulteriormente che il richiamo al *“margine di apprezzamento”* nazionale – elaborato dalla stessa Corte di Strasburgo, e rilevante come temperamento alla rigidità dei principi formulati in sede europea – *“deve essere sempre presente nelle valutazioni di questa Corte, cui non sfugge che la tutela dei diritti fondamentali deve essere sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro”*²¹⁹.

Tuttavia, anche a seguito della ferma presa di posizione della Corte, si assiste a pronunce di segno diverso. Particolarmente rilevante, a riguardo, ad esempio,

²¹⁸ Corte cost., sentenza n. 317 del 2009 ma in termini simili anche sentenza 236 del 2011.

²¹⁹ Si veda sentenza 264 del 2012.

l'ordinanza secondo cui “il giudice comune è chiamato a dar seguito alle decisioni di condanna del giudice europeo senza necessità di sollevare l'ulteriore pregiudiziale di costituzionalità, ogni qualvolta la regola ricavabile dalla sentenza CEDU sia sufficientemente precisa ed incondizionata da sostituirsi, senza margini di ambiguità, a quella interna riconosciuta contraria alla Convenzione, laddove la rimessione alla Corte costituzionale dovrà essere limitata alle sole questioni che pur in presenza di una regola CEDU autoapplicativa, evidenzino un possibile contrasto tra quest'ultima e i principi supremi dell'ordinamento costituzionale”²²⁰.

Inoltre, si fa notare²²¹ come la tentazione della disapplicazione di norme inconvenzionali abbia percorso pure la stessa Corte di Cassazione²²² nonché il Consiglio di Stato²²³, anche se pare che questi orientamenti siano successivamente rientrati²²⁴.

8. Le reazioni della dottrina

8.1. Meriti e insidie dell'orientamento costituzionale

All'indomani dei pronunciamenti della Corte se ne è sottolineato soprattutto il merito di aver riconosciuto l'obbligo, per l'ordinamento italiano, di conformarsi alle norme della Convenzione europea, nella interpretazione che delle stesse viene fornita dalla Corte di Strasburgo auspicando poi, in relazione alla rinnovata e controversa interpretazione dell'art. 11 della Costituzione, in una ulteriore riflessione, di pervenire alla diretta applicabilità delle norme della Convenzione europea ed alla loro conseguente superiorità rispetto al diritto interno utilizzando, da un lato, gli elementi desumibili dalle finalità poste dall'articolo stesso per le limitazioni della sovranità, e dall'altro, il carattere di ordine pubblico europeo riscontrabile non solo nella

²²⁰ Tribunale di Roma, sez. I civile, ordinanza 23 settembre 2013.

²²¹ A. BARBERA, *La Carta dei diritti*, cit.

²²² Si vedano, ad esempio, Cassazione, Sezioni Unite, del 27 novembre 2003, n. 1340/2004 e del 23 dicembre 2005, n. 28507 in tema di risarcimento per la durata non ragionevole del processo, nonché ordinanza Cassazione, Sez. I, 22 settembre 2008, n. 23934 in tema di scelta del cognome.

²²³ Cons. Stato, IV sez., 2 marzo 2010, n. 1220 sulla effettività della tutela giurisdizionale, nonché Tar Lazio, II sez., 18 maggio 2010 n. 11984, in tema di occupazione *sine titulo*.

²²⁴ Si veda, ad esempio, Cassazione, sez. III pen, n. 25815/16, a proposito del doppio binario sanzionatorio.

Convenzione e nei suoi Protocolli, ma anche in tutto il sistema europeo di affermazione e protezione dei diritti dell'uomo²²⁵.

A giudizio di altra dottrina²²⁶, invece, la Corte «*si è preparata il terreno [...] per alzare in ogni tempo il ponte levatoio della sovranità statale, nel tentativo di preservare la cittadella costituzionale dagli attacchi formidabili che dovessero venirle mossi da un nemico che ormai la circonda da ogni parte e che in ogni tempo potrebbe far luogo all'assalto finale, quello distruttivo*» e non appare inverosimile «*prevedere che ad arrestare le pretese di applicazione di questa o quella formula relativa ai diritti della CEDU o di altra Carta sarà l'argomento che essa urta non soltanto con una più avanzata indicazione della nostra legge fondamentale ma anche con un disposto legislativo preminente in sede di "ragionevole bilanciamento", al quale deve pertanto cedere il passo*».

Tuttavia, sul versante opposto si è anche considerato che «*solo ove ci si liberi finalmente e per intero delle scorie di un formalismo sterile ed autoreferenziale si può coltivare fiduciosi la speranza di costruire, attraverso l'incontro fecondo e paritario dei documenti normativi concernenti i diritti, sistemi compositi, aperti, di garanzie, adeguate al tempo presente, in cui le minacce ai diritti non di rado vengono da sedi occulte e con strumenti micidiali, resi ancora più tali dal fatto di essere appunto azionati lungo canali sotterranei: minacce che, dunque, richiedono di essere fronteggiate attraverso uno sforzo poderoso, convergente, simultaneamente prodotto a più livelli istituzionali e da più operatori (giudici e legislatori), non già riproponendo antiche ed inservibili (o, diciamo pure, dannose) divisioni e contrapposizioni, espressive di un'orgogliosa (o presuntuosa) rivendica di un primato che nessuna sede o fonte può per sé sola reclamare ma che, all'inverso, può (e deve) essere simultaneamente e paritariamente riconosciuto a tutte*»²²⁷.

²²⁵ C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 347 e 348 del 2007*, Studi, ConsultaOnLine, 9/11/2007.

²²⁶ A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità* (sentt. nn. 348/2007 e 349/2007), forumcostituzionale.it, 2007.

²²⁷ *Ibidem*.

8.2. *L'invito alla 'composizione politica' dell'eventuale contrasto*

Su altro piano, si fa notare che, se è vero che l'obbligo che la legislazione sia conforme al diritto internazionale non può implicare l'implicita accettazione che questo contenga deroghe all'ordinamento costituzionale interno, la Corte, nel procedere al sindacato di atti internazionali non può pienamente disporre del complesso dei propri strumenti decisorii, in stretta relazione al limite che essa incontra nell'art. 134 Cost.

In particolare, la Corte non potrebbe alterare il tenore letterale di atti internazionali, trattandosi di un limite alle proprie attribuzioni. Inoltre *«una censura argomentata dalla Corte nei termini indicati ad un atto internazionale non si risolve stabilmente con la soluzione della correlata eventuale pronuncia sulla legittimità costituzionale, ma si configura come una questione di politica estera, che può essere definitivamente risolta solo in quella sede»*. Si propone, pertanto, la valorizzazione della posizione processuale, nel giudizio di costituzionalità, del Presidente del Consiglio dei ministri, qualificata dalla legge 11 marzo 1953, n. 87. Si considera inoltre che, dovendo tutte le pronunce della Corte essere trasmesse alle Camere e ai Consigli regionali interessati, ai sensi dell'art. 136, secondo comma, Cost., i quali, ove lo ritengano necessario, provvedono nelle forme costituzionali, ne potrebbe nascere un modulo di cooperazione, in virtù del quale il Presidente del Consiglio dei ministri, responsabile per la negoziazione degli atti internazionali in quanto massimo rappresentante del Governo, possa tener conto delle indicazioni della Corte su atti internazionali, per avviare nella dimensione del diritto internazionale la messa a punto di soluzioni interpretative o di modifiche che permettano di superare, ove possibile e con la condivisione delle parti originarie, le riserve della Corte. Eventuali iniziative del Governo in tal senso dovrebbero essere opportunamente rese note alle Camere (e ai Consigli regionali interessati), nelle forme ordinarie di raccordo con i ministri competenti²²⁸.

8.3. *Ricadute in termini di tutela multilivello*

Dal punto di vista del costituzionalismo multilivello sono state sottolineate luci ed ombre: da un lato si delinea, positivamente, la subordinazione dell'ordinamento nazionale agli obblighi di diritto internazionale, subordinazione meno stringente rispetto

²²⁸ R. DICKMANN, *Corte costituzionale e diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione*, federalismi.it, 22, 2007.

agli obblighi comunitari ma pur sempre innegabile. Dall'altro lato, la negazione della comunitarizzazione delle norme Cedu, anche ai fini della loro rilevanza *ex art. 11 Cost.*, costituisce un passo indietro rispetto all'approvazione dell'art. 6 TUE e rispetto alla già nutrita giurisprudenza della Corte di giustizia che ha indicato nella Convenzione il parametro principale per la costruzione di una tutela comunitaria dei diritti fondamentali²²⁹.

Non è mancato poi chi ha posto in evidenza come la Corte abbia dimostrato ancora una volta minori difficoltà di dialogo con la Corte europea dei diritti, rispetto a quanto fin qui avvenuto in relazione ai suoi rapporti con la Corte di giustizia CE, auspicando che la riforma dell'art. 117, primo comma, Cost., possa allora far uscire del tutto il giudice delle leggi dalle sue posizioni difensiviste, aprendo la possibilità di un fecondo (e reciproco) dialogo con le diverse giurisdizioni sopranazionali dei diritti presenti in ambito europeo, evitando il rischio di una sempre più evidente emarginazione nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali costruita mediante progressive cessioni di sovranità giurisdizionale²³⁰.

Ad avviso di ulteriore dottrina²³¹, in sostanza, si è esplicitato ciò che in maniera più sincopata la Corte aveva già avuto occasione di dire sulla Cedu e si è riconosciuto, attraverso la riesumazione di una sorta di teoria dei controlimiti, un potenziamento del ruolo del giudice costituzionale. In pratica, se due sostanzialmente sono i limiti posti dall'affermazione che riconosce la Cedu come una norma *sub*-costituzionale (la conformità a tutto il testo costituzionale e non solo ai principi fondamentali e il ragionevole bilanciamento, il tutto assistito dal paracadute del margine di apprezzamento), in definitiva, l'importanza di tale affermazione sarebbe direttamente proporzionata all'uso che di questi limiti i giudici intenderanno fare.

L'affermazione di tenore generale secondo la quale, poi, la Corte di Strasburgo non dispone di una competenza giurisdizionale che si sovrappone a quella degli organi giudiziari dello Stato italiano ma di una funzione interpretativa eminente in grado di precisare gli obblighi internazionali degli Stati contraenti, mira ad escludere una

²²⁹ A. MOSCARINI, *Indennità di espropriazione e valore di mercato del bene: un passo avanti e uno indietro della Consulta nella costruzione del patrimonio costituzionale europeo*, federalismi.it, 22, 2007.

²³⁰ T. F. GIUPPONI, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e "controlimiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, forumcostituzionale.it, 2007.

²³¹ D. TEGA, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionale" del diritto*, forumcostituzionale.it, 2007.

posizione gerarchica della Corte europea dei diritti dell'uomo rispetto ai giudici nazionali, lasciando intendere che è piuttosto il legislatore nazionale il destinatario degli obblighi contratti con l'adesione alla Cedu ed esigibili a seguito di una dichiarazione di incompatibilità della legge interna con uno dei diritti ivi riconosciuti.

Insomma, la Corte costituzionale non ignora di sicuro che la Corte europea si è da tempo candidata ad assumere una funzione di giurisdizione costituzionale, spingendosi a sindacare la compatibilità con il catalogo convenzionale delle Costituzioni degli Stati membri²³².

Tuttavia non resta in proposito che segnalare l'eventualità di conflitti, visto che la costruzione della fonte interposta equivale a riaffermare la subordinazione della Cedu alla Costituzione, di fatto temperata ma logicamente non contraddetta dalla promessa di un ragionevole bilanciamento fra il vincolo degli obblighi internazionali dell'art. 117, primo comma, e la tutela degli interessi protetti da altri articoli della Costituzione.

8.4. *La potenziale limitazione degli effetti delle sentenze della Corte edu*

La Corte costituzionale, come si ha avuto modo di constatare, ha affermato che la funzione interpretativa eminente della Corte di Strasburgo vale ai soli fini della precisazione di obblighi internazionali posti in capo al legislatore e ciò soprattutto al fine di escludere ogni sovrapposizione con le competenze degli organi giudiziari interni.

In realtà, sotto questo profilo, tale affermazione appare alquanto riduttiva degli effetti delle sentenze della Corte europea quali definiti dalla Cedu, i quali costituiscono il fulcro degli obblighi internazionali assunti dallo Stato.

L'art. 32 Cedu, che estende la competenza della Corte "a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli", va infatti coordinato con l'art. 46, che impegna le Alte Parti Contraenti "a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti", e affida al Comitato dei Ministri il compito di sorvegliare la relativa esecuzione.

Rimane così impregiudicata l'individuazione dell'organo dello Stato membro chiamato a conformarsi alle sentenze della Corte, la quale ha più volte confermato questa interpretazione dell'art. 46; e nella prassi le misure di carattere generale richieste

²³² Per un'esaustiva indicazione dei casi giurisprudenziali, si rinvia a D. TEGA, *La Cedu e l'ordinamento italiano*, cit., 85-86.

per l'esecuzione di tali sentenze risultano adottate solo per metà dei casi dai Parlamenti nazionali, e per il resto da autorità amministrative e giurisdizionali²³³.

Per giunta, sebbene la Cedu non preveda un obbligo di revisione della *res iudicata* a seguito di sentenza di condanna della Corte europea, numerosi Stati membri lo hanno previsto in via giurisprudenziale o legislativa. Da noi la mancata previsione legislativa dell'obbligo, cui si è solo in parte ovviato, come si avrà modo di vedere, si intreccia con l'annoso problema della irragionevole durata del processo, come noto non risolto dalla 'legge Pinto', inducendo la Corte di cassazione, come in seguito meglio precisato, ad affermare che il giudice dell'esecuzione è tenuto a dichiarare l'ineseguibilità del giudicato quando la Corte europea "*abbia accertato che la condanna è stata pronunciata per effetto della violazione delle regole sul processo equo sancite dall'art. 6 della Convenzione europea e abbia riconosciuto il diritto del condannato alla rinnovazione del giudizio, anche se il legislatore abbia ommesso di introdurre nell'ordinamento il mezzo idoneo ad instaurare il nuovo processo*"²³⁴.

Insomma, il tentativo di spezzare il circuito diretto tra Corte europea e giudici nazionali dirottando sul solo legislatore l'adempimento degli obblighi connessi all'esercizio della "*funzione interpretativa eminente*" della Corte europea, sembrerebbe poggiare su un fondamento precario.

In presenza di persistenti inadempimenti legislativi agli obblighi richiesti dalla Corte europea probabilmente non sarebbe sufficiente limitarsi a rilevare l'assenza di un rapporto gerarchico della Corte europea rispetto ai giudici comuni: la scelta dei mezzi per conformarsi alle sentenze definitive della Corte europea, lasciata agli Stati membri dall'art. 46 Cedu, si riferisce evidentemente al *quomodo*, non all'*an* dell'obbligo.

Non va sottaciuto, in ogni caso, che l'individuazione della Cedu quale fonte interposta presuppone pur sempre la sussistenza di norme legislative in ipotesi confliggenti, sola base su cui la Corte costituzionale può radicare il proprio sindacato e rivendicarlo dentro e fuori i confini nazionali.

²³³ Cfr. A. DRZEMCZEWSKI, *Art. 46*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, 691.

²³⁴ Cassazione, Sez. I, Pen, 25 gennaio 2007, n. 2800, *Dorigo*, con osservazioni di A. GUAZZAROTTI, *Il caso Dorigo: una piccola rivoluzione nei rapporti tra CEDU e ordinamento interno?*, in www.forumcostituzionale.it.

Ed infatti, quando tali norme manchino in ragione di un inadempimento all'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte di Strasburgo imposto dall'art. 46 Cedu, lo Stato vi rimane tenuto, e i giudici che si conformino a quelle sentenze consentono l'adempimento di un obbligo internazionale, alimentando la formazione di un circuito diretto giudici comuni - Corte europea e invitando al contempo a verificare il fondamento della supplenza dei giudici nei confronti di un legislatore inadempiente²³⁵.

8.5. *Cedu, limitazioni di sovranità e apertura dell'ordinamento*

Su un diverso e più generale versante, si fa poi notare²³⁶ che l'apodittico assunto contenuto nella sentenza 349, secondo cui non sarebbe individuabile alcuna limitazione di sovranità con riferimento alla Cedu, risulta però quantomeno discutibile.

Qualsiasi trattato internazionale, infatti, determina una limitazione di sovranità più o meno apprezzabile. E ciò sarebbe evidente, a partire dalla assunzione dell'obbligo internazionale realizzatosi in forza del consenso statale che determina una limitazione della sovranità dello Stato.

Infatti, già prima della novella costituzionale del 2001, lo Stato italiano non avrebbe potuto assumere iniziative, legislative e non legislative, confliggenti con l'obbligo internazionale assunto.

Insomma, le argomentazioni della Corte si impernano sul dettato dell'art. 117, primo comma, Cost., ma appare eccessivamente semplicistica la volontà di rintracciare la differenza tra l'ordinamento comunitario e gli obblighi internazionali nella mera lettera del 117 Cost., mentre *ex adverso*, le limitazioni di sovranità di cui all'art. 11 sarebbero necessariamente volte ad un 'ordinamento', configuratosi in funzione dei valori ivi enumerati.

Si dubita, allora, che la Cedu, definita realtà giuridica da parte della Consulta, non possa essere un 'ordinamento' ai sensi e per gli effetti dell'11 Cost. e che i valori della pace e della giustizia tra le nazioni non siano maggiormente tutelati dalla garanzia anche transnazionale dei diritti, piuttosto che dalla sola integrazione comunitaria.

²³⁵ C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, AIC, 3/03/2008.

²³⁶ G. PILI, *Il nuovo "smalto costituzionale" della CEDU agli occhi della Consulta...*, 4 marzo 2008, Forum dei quaderni costituzionali.

In ogni caso, sembra imporsi, attraverso le sentenze, il tentativo di definire un'importante manifestazione della cd. apertura internazionalistica dello Stato. Indubbiamente, l'ordinamento comunitario ed il sistema di tutela convenzionale sono realtà giuridiche diverse, caratterizzate da differenti organi giurisdizionali, posti al vertice dei rispettivi sistemi di tutela dei diritti fondamentali.

Se il diritto comunitario trova la sua legittimazione costituzionale nell'art. 11 Cost.²³⁷, qualsiasi trattato che vincoli l'Italia è, però, ammissibile ed effettivo in forza del combinato disposto degli artt. 11, 80 ed 87 Cost., mentre il comma 1 dell'art. 117 non autorizza limitazioni di sovranità, ma riconosce le limitazioni stesse di cui conferma la giustificazione costituzionale.

La doverosa osservanza della Costituzione, infatti, include anche la cd. apertura internazionalistica dello Stato italiano nella misura in cui le norme costituzionali la prevedano: come corollario logico-giuridico di detta apertura deriva la necessità del rispetto sia degli impegni comunitari sia degli obblighi internazionali.

La Cedu, i Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali sono *standard of achievement* e la ricerca dell'universalismo, nella tutela dei diritti umani, può essere perseguita solo nella ricerca di un universalismo minimalista.

Il dialogo tra Corti nazionali, Corte di giustizia e Corte edu in 'materia' di diritti è proprio una conferma pretoria della costituzionale apertura internazionalistica.

Nell'art. 6, c. 2, TUE, le norme Cedu, del resto, vengono collocate tra i principi generali del diritto comunitario, e quindi in posizione potenzialmente prevalente sul diritto interno: al di là di disquisizioni sulla potenziale comunitarizzazione della Cedu o sul richiamo alla Carta di Nizza all'interno del Trattato di Lisbona, ciò che emerge è l'esplicita ammissione del rinvio mobile per l'eterointegrazione dei principi costituzionali.

Ciò non nascerebbe, però, con l'art. 117, comma 1, Cost., bensì dall'esigenza di interdipendenza che inevitabilmente condiziona ogni sovranità. In particolare, tale affermazione determina la complessa valorizzazione del rapporto tra il profilo interno della sovranità *ex art. 1* e la sovranità esterna *ex artt. 10, 11, 80, 87*, che riempie di significato le formulazioni delle norme-principio contenute negli artt. 2, 3 e 139 Cost.

²³⁷ Come enucleato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla storica sentenza n. 170 dell'8 giugno 1984, sino alla sentenza n. 284 del 13 luglio 2007.

PARTE SECONDA

RAPPORTI TRA SENTENZE DELLA CORTE EDU E ORDINAMENTO INTERNO

9. *L'obbligo conformativo delle sentenze definitive*

Ai sensi dell'art 46, paragrafo 1, “*le alte Parti Contraenti s'impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte nelle controversie nelle quali sono parti*”. Proprio al fine di verificare l'adempimento di tale obbligo le sentenze definitive della Corte sono trasmesse al Comitato dei Ministri che ne controlla l'esecuzione ai sensi del paragrafo 2. Per effetto dell'entrata in vigore, il 1° giugno 2010, del Protocollo 14, tramite l'aggiunta di tre ulteriori paragrafi all'articolo, si prevede che il Comitato dei Ministri possa chiedere alla Corte di Strasburgo una decisione interpretativa, quando vi siano dubbi circa il contenuto di una sentenza definitiva in precedenza adottata, tali da ostacolare il controllo sulla sua esecuzione (paragrafo 3); nonché, soprattutto, che possa chiedere alla Corte una ulteriore pronuncia, la quale accerti l'avvenuta violazione dell'obbligo per una Parte contraente di conformarsi alle sue sentenze (paragrafi 4 e 5). Viene introdotto, così, uno specifico procedimento di infrazione, atto a costituire un più incisivo mezzo di pressione nei confronti dello Stato convenuto.

Mentre le pronunce di inottemperanza della Corte europea hanno natura di sentenze di accertamento in quanto devono limitarsi a constatare la violazione dell'art. 46, c. 1, della Cedu e non possono ordinare allo Stato le misure da prendere per dare esecuzione alla sentenza di condanna della Corte europea²³⁸, la previsione di una procedura di infrazione promossa dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nei confronti degli Stati contraenti inadempienti rispetto all'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea sembrerebbe spostare la competenza della materia dei diritti fondamentali a favore dell'ordinamento sovranazionale anche se la procedura di infrazione introdotta dal nuovo Protocollo non sembra prevedere meccanismi sanzionatori adeguati tali da indurre lo Stato al rispetto delle sentenze emesse dal giudice di Strasburgo²³⁹.

²³⁸ X.B. RUEDIN, *Exécution des sentenzas de la Cour européenne des droits de l'homme. Procédure, obligations des Etats, pratique et réforme*, 2009, p. 409.

²³⁹ R. GRECO, *Dialogo tra Corti ed effetti nell'ordinamento interno. Le implicazioni della sentenza della Corte costituzionale del 7 aprile 2011, n. 113*, www.giurcost.org, Studi e Commenti, 21/11/2011.

Da un'analisi della Convenzione²⁴⁰ e dello Statuto del Consiglio d'Europa si desume, infatti, che il Comitato dei Ministri possa solo adottare raccomandazioni e risoluzioni, misure prive di forza vincolante, nonché sospendere, ai sensi dell'art. 8 dello Statuto, lo Stato inadempiente dal diritto di rappresentanza e invitarlo a recedere dal Consiglio d'Europa. È vero che la mancata ottemperanza a tale invito può indurre il Comitato dei Ministri a risolvere l'appartenenza dello Stato Membro dal Consiglio, tuttavia, appare remota la possibilità che il Comitato si avvalga di tale potere in caso di mancato rispetto degli obblighi pattizi, tra cui quello di adeguare la normativa interna alle sentenze della Corte edu²⁴¹.

Inoltre, il rapporto esplicativo del Protocollo esclude espressamente che il Comitato dei Ministri possa comminare sanzioni pecuniarie a carico dello Stato inadempiente²⁴², superando la proposta in tal senso avanzata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa²⁴³.

Di converso, parte della dottrina sostiene che lo Stato potrebbe essere chiamato a corrispondere alla vittima una riparazione pecuniaria aggiuntiva, rispetto all'equa soddisfazione dovuta ai sensi dell'art. 41 della Cedu, per danni causati dall'inottemperanza alla precedente sentenza di condanna²⁴⁴.

9.1. *Le precisazioni della Corte costituzionale nella sentenza 49 del 2015*

Peraltro, in tema di vincolo conformativo scaturente dalle sentenze definitive emesse dalla Corte europea giova riportarsi alle utili indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, la quale ha sottolineato²⁴⁵, anzitutto, che non compete alla Corte di Strasburgo determinare il significato della legge nazionale ma valutare se essa, come

²⁴⁰ In particolare, l'art. 54 della CEDU rubricato "Poteri del Comitato dei Ministri" stabilisce che le disposizioni della Convenzione non possano portare pregiudizio ai poteri conferiti al Comitato dei Ministri dallo Statuto del Consiglio d'Europa.

²⁴¹ R. GRECO, *Dialogo tra Corti*, cit.

²⁴² Explanatory Report, paragrafo 99: "Paragraphs 4 and 5 of Article 46 accordingly empower the Committee of Ministers to bring infringement proceedings in the Court [...] This infringement procedure does not ... provide for payment of a financial penalty by a High Contracting Party found in violation of Article 46, paragraph 1." Sul punto F. SALERNO, *La garanzia costituzionale della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 396; A. SACCUCCI, *Rango e applicazione delle norme CEDU nell'ordinamento interno secondo le sentenze della Corte Costituzionale sull'art. 117 Cost.: un passo avanti, due indietro*, in *I diritti dell'uomo cronache e battaglie*, 2007, n. 3, p. 338.

²⁴³ Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Risoluzione n. 1226/2000, adottata il 28 settembre 2000.

²⁴⁴ Si veda al riguardo F. SALERNO, *La garanzia costituzionale*, cit., 660, in particolare nota 104.

²⁴⁵ Con sentenza 49 del 2015.

definita e applicata dalle autorità nazionali, abbia, nel caso sottoposto a giudizio, generato violazioni delle superiori previsioni della Cedu: è pertanto quest'ultima, e non la legge interna, a vivere nella dimensione ermeneutica che la Corte edu adotta in modo costante e consolidato con l'ovvia considerazione che, acquisita una simile dimensione, compete al giudice di assegnare alla disposizione interna un significato quanto più aderente ad essa²⁴⁶, a condizione che non si riveli del tutto eccentrico rispetto alla lettera della legge²⁴⁷.

Inoltre, nel ragionamento della Corte, *“il dovere del giudice comune di interpretare il diritto interno in senso conforme alla Cedu è, ovviamente, subordinato al prioritario compito di adottare una lettura costituzionalmente conforme, poiché tale modo di procedere riflette il predominio assiologico della Costituzione sulla Cedu”*²⁴⁸: ebbene, il più delle volte, l'auspicabile convergenza degli operatori giuridici e delle Corti costituzionali e internazionali verso approcci condivisi, quanto alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, offrirà una soluzione del caso concreto capace di conciliare i principi desumibili da entrambe queste fonti; ma, nelle ipotesi estreme in cui tale via appaia sbarrata, è fuor di dubbio che il giudice debba obbedienza anzitutto alla Carta repubblicana.

In particolare, il giudice non può assegnare, in sede interpretativa, alla norma interna un significato che la Corte di cassazione reputa incostituzionale: in tal caso, la pretesa antinomia venutasi a creare tra il diritto nazionale interpretato in senso costituzionalmente orientato, e la Cedu, dovrebbe essere risolta ponendo in dubbio la legittimità costituzionale della legge di adattamento, in quanto essa permette l'ingresso nell'ordinamento italiano di una simile regola.

In ogni caso, precisa la Corte, i canoni dell'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata debbono trovare applicazione anche nei confronti delle sentenze della Corte edu, quando di esse non si è in grado di cogliere con immediatezza l'effettivo principio di diritto che il giudice di Strasburgo ha inteso affermare per risolvere il caso concreto²⁴⁹: in tali evenienze, non comuni ma pur sempre possibili, a fronte di una pluralità di potenziali significati, l'interprete è tenuto a collocare la singola

²⁴⁶ Sentenza n. 239 del 2009.

²⁴⁷ Sentenze n. 1 del 2013 e n. 219 del 2008.

²⁴⁸ Sentenze n. 349 e n. 348 del 2007.

²⁴⁹ Sentenza n. 236 del 2011.

pronuncia nel flusso continuo della giurisprudenza europea, per ricavarne un senso che possa conciliarsi con quest'ultima, e che, comunque, non sia di pregiudizio per la Costituzione e ciò in considerazione del fatto che, *«ancorché tenda ad assumere un valore generale e di principio, la sentenza pronunciata dalla Corte di Strasburgo [...] resta pur sempre legata alla concretezza della situazione che l'ha originata»*²⁵⁰.

La Corte ribadisce, come affermato fin dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, che alla Corte di Strasburgo compete di pronunciare la parola ultima²⁵¹ in ordine a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli, secondo quanto le parti contraenti hanno stabilito in forza dell'art. 32 della Convenzione. Si tratta di una funzione interpretativa eminente²⁵², con la quale si assicura che, all'esito di un confronto ermeneutico, tale da coinvolgere nel modo più ampio possibile la comunità degli interpreti, sia ricavata dalla disposizione convenzionale una norma idonea a garantire la certezza del diritto e l'uniformità presso gli Stati aderenti di un livello minimo di tutela dei diritti dell'uomo.

Tuttavia, sarebbe errato *“ritenere che la Cedu abbia reso gli operatori giuridici nazionali, e in primo luogo i giudici comuni, passivi ricettori di un comando esegetico impartito altrove nelle forme della pronuncia giurisdizionale, quali che siano le condizioni che lo hanno determinato”*.

Il giudice nazionale, infatti, non può spogliarsi della funzione che gli è assegnata dall'art. 101, secondo comma, Cost., con il quale si *“esprime l'esigenza che il giudice non riceva se non dalla legge l'indicazione delle regole da applicare nel giudizio, e che nessun'altra autorità possa quindi dare al giudice ordini o suggerimenti circa il modo di giudicare in concreto”*²⁵³, e ciò vale anche per le norme della Cedu, che hanno ricevuto ingresso nell'ordinamento giuridico interno grazie a una legge ordinaria di adattamento.

Sulla base di tale impostazione, la Corte ritiene che, ovviamente, il giudice comune non potrà negare di dar corso alla decisione promanante dalla Corte di Strasburgo che abbia definito la causa di cui tale giudice torna ad occuparsi, quando necessario, perché cessino, doverosamente, gli effetti lesivi della violazione accertata²⁵⁴: in tale ipotesi,

²⁵⁰ Sentenza n. 236 del 2011.

²⁵¹ Sentenza n. 349 del 2007.

²⁵² Sentenza n. 348 del 2007.

²⁵³ Sentenze n. 40 del 1964 e n. 234 del 1976.

²⁵⁴ Sentenza n. 210 del 2013.

infatti, “*la pronunzia giudiziaria si mantiene sotto l’imperio della legge anche se questa dispone che il giudice formi il suo convincimento avendo riguardo a ciò che ha deciso altra sentenza emessa nella stessa causa*”²⁵⁵. Quando, invece, si tratta di operare al di fuori di un simile presupposto, resta fermo che “*l’applicazione e l’interpretazione del sistema di norme è attribuito beninteso in prima battuta ai giudici degli Stati membri*”²⁵⁶.

Epperò, precisa subito la Corte, ciò non vuol dire che questi ultimi possano ignorare l’interpretazione della Corte edu, una volta che essa si sia consolidata in una certa direzione: corrisponde infatti a una primaria esigenza di diritto costituzionale che sia raggiunto uno stabile assetto interpretativo sui diritti fondamentali, cui è funzionale, quanto alla Convenzione, il ruolo di ultima istanza riconosciuto alla Corte di Strasburgo.

Quest’ultimo, poggiando sull’art. 117, primo comma, Cost., deve coordinarsi con l’art. 101, secondo comma, Cost., nel punto di sintesi tra autonomia interpretativa del giudice comune e dovere di quest’ultimo di prestare collaborazione, affinché il significato del diritto fondamentale cessi di essere controverso: è in quest’ottica che si spiega il ruolo della Corte edu, in quanto permette di soddisfare l’obiettivo di certezza e stabilità del diritto.

La Corte afferma, insomma, che il giudice comune è tenuto ad uniformarsi alla “*giurisprudenza europea consolidata sulla norma conferente*”²⁵⁷, “*in modo da rispettare la sostanza di quella giurisprudenza*”²⁵⁸, fermo il margine di apprezzamento che compete allo Stato membro²⁵⁹.

È, pertanto, solo un “*diritto consolidato*”, generato dalla giurisprudenza europea, che il giudice interno è tenuto a porre a fondamento del proprio processo interpretativo, mentre nessun obbligo esiste in tal senso, a fronte di pronunce che non siano espressive di un orientamento oramai divenuto definitivo.

Del resto, nel ragionamento della Corte, tale asserzione non solo si accorda con i principi costituzionali, aprendo la via al confronto costruttivo tra giudici nazionali e Corte edu sul senso da attribuire ai diritti dell’uomo, ma si rivela confacente rispetto alle

²⁵⁵ Sentenza n. 50 del 1970.

²⁵⁶ Sentenza n. 349 del 2007.

²⁵⁷ Sentenze n. 236 del 2011 e n. 311 del 2009.

²⁵⁸ Sentenza n. 311 del 2009 e, nello stesso senso, sentenza n. 303 del 2011.

²⁵⁹ Sentenze n. 15 del 2012 e n. 317 del 2009.

modalità organizzative del giudice di Strasburgo: esso infatti si articola per sezioni, ammette l'opinione dissenziente, ingloba un meccanismo idoneo a risolvere un contrasto interno di giurisprudenza, attraverso la rimessione alla Grande Camera.

Insomma, sarebbe *“la stessa CEDU a postulare il carattere progressivo della formazione del diritto giurisprudenziale, incentivando il dialogo fino a quando la forza degli argomenti non abbia condotto definitivamente ad imboccare una strada, anziché un'altra”*. Né tale prospettiva si esaurirebbe nel rapporto dialettico tra i componenti della Corte di Strasburgo, venendo invece a coinvolgere idealmente tutti i giudici che devono applicare la Cedu, ivi compresa la Corte costituzionale.

La Corte, poi, sottolinea come la stessa nozione di giurisprudenza consolidata trova riconoscimento nell'art. 28 Cedu, a riprova che, anche nell'ambito di quest'ultima, si ammette che lo spessore di persuasività delle pronunce sia soggetto a sfumature di grado, fino a quando non emerga un *“well-established case-law”* che *“normally means case-law which has been consistently applied by a Chamber”*, salvo il caso eccezionale su questione di principio, *“particularly when the Grand Chamber has rendered it”*²⁶⁰.

Se ciò è vero, è anche vero che non sempre è di immediata evidenza se una certa interpretazione delle disposizioni della Cedu abbia maturato a Strasburgo un adeguato consolidamento, specie a fronte di pronunce destinate a risolvere casi del tutto peculiari, e comunque formatesi con riguardo all'impatto prodotto dalla Convenzione su ordinamenti giuridici differenti da quello italiano.

In ogni caso, la Corte fornisce degli indici idonei ad orientare il giudice nazionale nel suo percorso di discernimento: la creatività del principio affermato, rispetto al solco tradizionale della giurisprudenza europea; gli eventuali punti di distinguo, o persino di contrasto, nei confronti di altre pronunce della Corte di Strasburgo; la ricorrenza di opinioni dissenzienti, specie se alimentate da robuste deduzioni; la circostanza che quanto deciso promana da una sezione semplice, e non ha ricevuto l'avallo della Grande Camera; il dubbio che, nel caso di specie, il giudice europeo non sia stato posto in condizione di apprezzare i tratti peculiari dell'ordinamento giuridico nazionale, estendendovi criteri di giudizio elaborati nei confronti di altri Stati aderenti che, alla luce di quei tratti, si mostrano invece poco confacenti al caso italiano.

²⁶⁰ Così le spiegazioni all'art. 8 del Protocollo 14, che ha modificato l'art. 28 Cedu.

In definitiva, quando tutti, o alcuni di questi indizi si manifestano, secondo un giudizio che non può prescindere dalle peculiarità di ogni singola vicenda, non vi è alcuna ragione che obblighi il giudice comune a condividere la linea interpretativa adottata dalla Corte edu per decidere una peculiare controversia, sempre che non si tratti di una sentenza pilota in senso stretto.

Infatti, *“solo nel caso in cui si trovi in presenza di un ‘diritto consolidato’ o di una ‘sentenza pilota’, il giudice italiano sarà vincolato a recepire la norma individuata a Strasburgo, adeguando ad essa il suo criterio di giudizio per superare eventuali contrasti rispetto ad una legge interna”*, anzitutto per mezzo di ogni strumento ermeneutico a sua disposizione, ovvero, se ciò non fosse possibile, ricorrendo all’incidente di legittimità costituzionale²⁶¹. Quest’ultimo assumerà di conseguenza, e in linea di massima, quale norma interposta il risultato oramai stabilizzatosi della giurisprudenza europea, dalla quale la Corte ha infatti ripetutamente affermato di non poter prescindere²⁶², salva l’eventualità eccezionale di una verifica negativa circa la conformità di essa, e dunque della legge di adattamento, alla Costituzione²⁶³, di stretta competenza della Corte.

Mentre, *“nel caso in cui sia il giudice comune ad interrogarsi sulla compatibilità della norma convenzionale con la Costituzione, va da sé che questo solo dubbio, in assenza di un “diritto consolidato”, è sufficiente per escludere quella stessa norma dai potenziali contenuti assegnabili in via ermeneutica alla disposizione della CEDU”*, così prevenendo, con interpretazione costituzionalmente orientata, la proposizione della questione di legittimità costituzionale.

In definitiva, almeno in astratto, potrebbe apparire ragionevole modulare la portata vincolante dell’interpretazione della Corte europea in relazione al grado di consolidamento della relativa giurisprudenza, così come indicato dalla Corte domestica. Ma in realtà, sul punto, da un lato va considerato la difficoltà della perfetta sovrapposibilità delle fattispecie concrete e, dall’altro, la particolare procedura di adozione delle sentenze che, consentendo la formalizzazione di opinioni separate, conduce spesso a decisioni assunte a maggioranza con opinioni dissenzienti, parzialmente dissenzienti, parzialmente concordanti e similari che danno il senso di

²⁶¹ Sentenza n. 80 del 2011.

²⁶² Si veda, tra le altre, sentenza n. 303 del 2011.

²⁶³ Sentenza n. 264 del 2012.

quanto il giudizio sia tutt'altro che l'esito scontato della mera applicazione dei diritti proclamati dalla Convenzione. Peraltro, la stessa adozione di decisioni all'unanimità spesso non rappresenta indice di un orientamento consolidato²⁶⁴.

10. Effetti delle sentenze sui giudizi in corso

Precisati i limiti del vincolo conformativo scaturente dalle sentenze definitive emesse dai giudici di Strasburgo giova soffermarsi sugli effetti di tale sentenze sui giudizi in corso.

In realtà, ove dell'art. 35 Cedu si desse un'interpretazione strettamente formale, non avrebbe senso interrogarsi sugli effetti del giudizio convenzionale sul giudizio in corso, per l'ovvia considerazione secondo cui il mancato previo esaurimento delle vie di ricorso interne renderebbe inammissibile il ricorso alla Corte di Strasburgo.

Tuttavia, come visto, l'art. 35 Cedu non viene applicato in modo così rigido dalla Corte edu. In realtà, infatti, la Corte non pretende che il soggetto leso proponga tutti i ricorsi se questi non sono accessibili ed efficaci: pertanto, la non accessibilità o l'inefficacia dei rimedi interni consentono di adire il giudice di Strasburgo senza il necessario esaurimento degli stessi. Si tratta di concetti di difficile definizione universale: in ogni caso, sintetizzando, i ricorsi sono efficaci quando sono idonei a portare rimedio alle doglianze del ricorrente e quando hanno “*una ragionevole prospettiva di successo*”, che va valutata “*in funzione della giurisprudenza nazionale e dell'opinione generale della dottrina*”²⁶⁵.

²⁶⁴ A riguardo, esemplare Corte edu, *Lautsi c. Italia*, sentenza della Camera del 4 novembre 2009, la quale, all'unanimità, aveva riconosciuto che l'esposizione obbligatoria di un simbolo religioso quale il crocifisso in un'aula scolastica rappresenta un limite al diritto del genitore di educare i propri figli secondo le proprie convinzioni, in violazione dell'art. 2, Protocollo 1 alla Cedu, interpretato in combinato disposto con l'art. 9 Cedu; salvo poi giungere alla sentenza della Grande Camera del 18 marzo 2011 (chiamata ad esprimersi a seguito di richiesta di revisione ex art. 43) la quale, ribaltando il giudizio unanime, dichiara che l'affissione del crocifisso nelle classi è una pratica che rientra nel margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati e non è di per sé sufficiente a determinare una violazione dell'art. 2, Prot. 1 Cedu o dell'art. 9 della Convenzione e che la scelta di esporre nelle classi il crocifisso “*dà alla religione maggioritaria del Paese una visibilità preponderante nell'ambiente scolastico*”, ma ciò non rappresenta una violazione della Convenzione europea o dei suoi protocolli addizionali poiché rientra nel margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati, aggiungendo che, peraltro, il crocifisso affisso su un muro è un simbolo essenzialmente passivo che non interferisce con il rispetto del principio di neutralità e non è in grado di influenzare in alcun modo gli alunni.

²⁶⁵ V. R. PISILLO MAZZESCHI, *Sulla applicabilità diretta e il rango delle norme della CEDU nell'ordinamento italiano: due recenti sentenze della Corte Costituzionale*, in F. SALERNO, R. SAPIENZA (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il giudice italiano*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 591 s., per il quale «*un ricorso è inefficace ed insufficiente se, considerando la giurisprudenza ben*

È pertanto certamente possibile che la pronuncia della Corte edu arrivi durante lo svolgimento del giudizio comune o che addirittura lo preceda.

Siccome, allora, l'art. 46 Cedu impone al giudice comune di conformarsi alla sentenza europea emessa sulla stessa questione, se la Corte europea si pronuncia durante o prima del giudizio comune, il giudice interno dovrà conformarsi al punto di diritto da essa fissato anche se, a rigore, ove tale vincolo producesse una lesione del diritto di difesa della controparte, occorrerebbe sollevare questione di costituzionalità sulla legge di esecuzione della Cedu, con riferimento all'art. 46 Cedu *in parte qua*.

Del resto, non mancano i casi di ricorsi definiti dalla Corte di Strasburgo prima dell'esaurimento delle vie di ricorso interno e, di solito, il giudice comune ritiene comunque vincolante la pronuncia resa in sede convenzionale per il giudizio in corso²⁶⁶.

Ad esempio, la Cassazione²⁶⁷ ha ritenuto vincolante, sulla questione dell'applicabilità dell'art. 68 Cost. alle dichiarazioni lesive dell'onore di De Jorio, la sentenza della Corte europea emessa in pendenza del giudizio d'appello civile, dichiarando che *“dalla sentenza di Strasburgo deriva sostanzialmente l'effetto di giudicato soltanto sul punto [...] circa la mancata operatività anche nel giudizio civile dell'art. 68 Cost.”*, e che *“questa Corte non può ignorare la statuizione, essendo chiamata a decidere proprio sulla stessa questione”*²⁶⁸.

Con riferimento a tale decisione della Cassazione, peraltro, si è osservato che, mentre la sentenza europea può essere idonea, *«nel caso concreto, a superare la valutazione di insindacabilità della Camera e quindi a riaprire il processo, non è accettabile che l'inapplicabilità dell'art. 68 Cost. nel nuovo giudizio sia considerato punto coperto da giudicato, visto che il parlamentare convenuto non ha partecipato al giudizio»*²⁶⁹. Insomma, certamente, il vincolo imposto dall'art. 46 Cedu alla Cassazione si

consolidata, esso non offre alcuna possibilità di successo»; se «esiste un dubbio circa l'efficacia e la sufficienza di un ricorso interno, tale ricorso deve essere tentato».

²⁶⁶ Si veda, sull'argomento, C. Padula, *La Corte Edu e i giudici comuni nella prospettiva della recente giurisprudenza costituzionale*, www.giurcost.org, Studi, 2016, II.

²⁶⁷ Cassazione civile, III sez., caso *De Jorio*, sentenza 30 settembre 2011, n. 1998.

²⁶⁸ Corte edu, *De Jorio c. Italia*, 3 giugno 2004, n. 73936/0 (punto 6.2 del diritto). Su tale vicenda si rinvia a C. PADULA, *La giurisprudenza della Corte europea sull'insindacabilità parlamentare italiana: profili sostanziali e processuali*, in AA. VV., *Dialogo tra le Corti e principio di proporzionalità*, Padova, 2013, 450 s.; nonché a G. CAMPEIS, A. DE PAULI, *Carte e corti europee. Diritti fondamentali e giustizia italiana*, Torino, 2014, p. 168 s.

²⁶⁹ F. CORVAJA, *Corte Edu, giudici comuni e superamento del giudicato*, in C. PADULA (a cura di), *La Corte europea dei diritti dell'uomo: quarto grado di giudizio o seconda Corte costituzionale?*, Napoli, 2016.

scontrerebbe con l'art. 24 Cost., perché il parlamentare non ha partecipato al giudizio europeo, e, dunque, la Cassazione avrebbe dovuto sollevare questione di costituzionalità sulla legge di esecuzione della Cedu, con riferimento all'art. 46 Cedu *in parte qua*²⁷⁰.

È stato altresì fatto notare che l'instaurazione del giudizio europeo durante la pendenza del giudizio interno «*finisce per produrre effetti assimilabili a quelli del rinvio pregiudiziale previsto nell'ambito dell'Unione europea ma mancante nel sistema Cedu: infatti, il ricorso alla Corte europea porta ad accertare l'illegittimità di atti interni con effetti vincolanti per i giudici interni, così come il rinvio pregiudiziale può condurre ad accertare che le norme europee "ostano" ad una fattispecie nazionale*»²⁷¹.

Ancora più significativamente, il Tribunale di Roma ha applicato la sentenza resa a Strasburgo il 28 agosto 2012²⁷², all'esito di ricorso presentato prima ancora di instaurare il giudizio interno, ordinando alla Asl di Roma di procedere alla procreazione assistita previo esame degli embrioni fecondati in vitro, riconoscendo alla decisione europea «*valore di giudicato formale*». Dunque, in tale vicenda si assiste, di fatto, alla (presunta) disapplicazione della legge (nel caso di specie, l'art. 4 legge 40 del 2004): in realtà, almeno sotto il profilo strettamente formale, si può ritenere che non si sia trattato della disapplicazione (in senso proprio), vietata dalla giurisprudenza costituzionale, ma dell'applicazione dell'art. 46 Cedu come 'concretizzato' dalla sentenza della Corte edu, cioè dell'applicazione di una regola speciale in deroga all'art. 4 l. 40/2004²⁷³.

11. Sentenze Corte edu e formazione del giudicato

È stato fatto notare²⁷⁴ come il rapporto tra il giudizio a Strasburgo ed il successivo giudizio comune sembri ricordare il rapporto tra giudizio di cassazione e giudizio di rinvio: insomma, la Corte costituzionale sembra presentare il giudizio comune, il ricorso alla Corte edu e la successiva ripresa del giudizio comune come se fossero diverse fasi della stessa causa.

In particolare, si sarebbe in presenza di una sorta di giudizio di rinvio senza cassazione, non avendo la sentenza della Corte edu potere cassatorio, al punto da

²⁷⁰ C. PADULA, *La Corte Edu e i giudici comuni*, cit.

²⁷¹ *Ibidem*.

²⁷² Caso *Costa-Pavan*.

²⁷³ Il Tribunale evidenzia come la «*regola ricavabile dalla sentenza CEDU sia sufficientemente precisa ed incondizionata da sostituirsi [...] a quella interna riconosciuta contraria alla Convenzione*».

²⁷⁴ C. PADULA, *La Corte Edu e i giudici comuni*, cit.

ritenere quasi che il giudicato non si formi nel caso di pendenza di ricorso alla Corte di Strasburgo.

Del resto, la stessa Corte costituzionale ha affermato che “*spetta anzitutto al legislatore rilevare il conflitto verificatosi tra l’ordinamento nazionale e il sistema della Convenzione e rimuovere le disposizioni che lo hanno generato, privandole di effetti*”; se però il legislatore non interviene, sorge il problema relativo alla eliminazione degli effetti già definitivamente prodotti in fattispecie uguali a quella in cui è stata riscontrata l’illegittimità convenzionale ma che non sono state denunciate innanzi alla Corte edu, diventando così inoppugnabili. Infatti, esiste “*una radicale differenza tra coloro che, una volta esauriti i ricorsi interni, si sono rivolti al sistema di giustizia della CEDU e coloro che, al contrario, non si sono avvalsi di tale facoltà, con la conseguenza che la loro vicenda processuale, definita ormai con la formazione del giudicato, non è più suscettibile del rimedio convenzionale*”²⁷⁵.

Insomma, poiché alla Corte europea si ricorre, di regola, dopo aver esaurito i rimedi interni, appare plausibile considerare il giudizio europeo come ‘quarto grado di giudizio’: se formalmente con il ricorso a Strasburgo non si impugna la sentenza della Cassazione, ma si chiede l’accertamento della violazione di un diritto convenzionale, sostanzialmente si contesta la decisione interna di ultimo grado, al fine di ricavare un diritto al mutamento degli effetti da essa prodotti. Se è vero, insomma, che la Corte europea non è una corte suprema in senso tecnico, dispone ad ogni modo del potere di riesaminare il caso e di dettare una regola vincolante per il giudice interno.

Infatti, la Corte Edu di certo è un giudice internazionale, anche se decisamente *sui generis*, visto che può essere adito direttamente dai privati e le sue pronunce fanno sorgere, a carico dello Stato soccombente, obblighi che il ricorrente può far valere davanti ai giudici interni.

Contro la configurazione della Corte edu come una Cassazione *sui generis* si è sollevata un’obiezione legata alla sua presunta scarsa legittimazione²⁷⁶: tuttavia, i

²⁷⁵ Sentenza 210 del 2013

²⁷⁶ A. GUAZZAROTTI, *La parabola della costituzionalizzazione delle tutele della CEDU: rapida ma anche inarrestabile?*, in C. PADULA (a cura di), *La Corte europea dei diritti dell’uomo*, cit., osserva che «*la base di legittimazione così fornita alla Corte EDU, rispetto a una Corte costituzionale nazionale o alla stessa Corte di giustizia dell’UE, è troppo fragile perché della Corte di Strasburgo possa parlarsi in termini di una Corte costituzionale o di una Cassazione*»; osserva, poi, F. VIGANÒ, *Convenzione europea dei diritti dell’uomo e resistenze nazionalistiche. Corte costituzionale italiana e Corte europea tra “guerra” e “dialogo”*, in S. SONELLI (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, Torino, 2014, p. 213,

giudici della Corte europea, eletti dall'Assemblea parlamentare sulla base di una lista di tre candidati presentata dai governi statali²⁷⁷, sembrano avere non minore legittimazione democratica rispetto ai giudici comuni statali.

Quanto al fondamento normativo dei rispettivi poteri, poi, la Corte europea si basa su una decisione politico-democratica di tanti Stati: una decisione politica meno 'fondamentale' dal punto di vista della gerarchia delle fonti (rispetto alla Costituzione, che legittima i poteri dei giudici comuni) ma, in un certo senso, 'più fondamentale', perché con la Cedu gli Stati hanno deciso di garantire collettivamente a tutti gli individui alcuni diritti fondamentali sul cui necessario rispetto tutti gli Stati concordavano²⁷⁸.

11.1. Sentenze della Corte edu e giudicato penale

Ci si è chiesti se la forza vincolante delle sentenze definitive adottate dalla Corte travolga anche il giudicato interno difforme o, comunque, ne imponga meccanismi di revisione.

La risposta non appare univoca, dovendosi distinguere tra giudicato penale, da un lato, e giudicato civile o amministrativo, dall'altro.

La prima questione è stata affrontata dalla Corte costituzionale²⁷⁹, chiamata a giudicare delle legittimità costituzionale dell'art. 630 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede(-va) la rinnovazione del processo allorché la sentenza o il decreto penale di condanna siano in contrasto con la sentenza definitiva della Corte

che «secondo una nota dicotomia, la giustizia nell'ordinamento nazionale (compresa quella costituzionale) è esercitata "in nome del popolo", mentre la giustizia internazionale nel nome degli Stati», il che «si rispecchia, in modo evidente, nelle modalità di nomina degli stessi giudici internazionali (uno per ogni Stato, su indicazione dei governi nazionali)». La Corte Edu sarebbe «priva di legittimazione democratica».

²⁷⁷ Si veda l'art. 22 Cedu.

²⁷⁸ C. PADULA, *La Corte Edu e i giudici comuni*, cit.

²⁷⁹ Con sentenza n. 113 del 4 aprile 2011, che costituisce l'ultimo tassello del caso *Dorigo*. Si veda sent. Commissione *Dorigo c. Italia*, 9 settembre 1998. Per commenti sulla decisione si rinvia a R. GRECO, *Dialogo tra Corti ed effetti nell'ordinamento interno. Le implicazioni della sentenza della Corte costituzionale del 7 aprile 2011, n. 113*, www.giurcost.org, Studi, 21/11/2011; T. GUARNIER, *Un ulteriore passo verso l'integrazione CEDU: il giudice nazionale come giudice comune della Convenzione?*, www.giurcost.org, Studi, 10/11/2011; G. CANZIO, *Giudicato "europeo" e giudicato penale italiano: la svolta della Corte costituzionale*, AIC, Rivista, 2/2011; R.E. KOSTORIS, *La revisione del giudicato iniquo e i rapporti tra violazioni convenzionali e regole interne*, AIC, Rivista, 2/2011 e A. RUGGERI, *La cedevolezza della cosa giudicata all'impatto con la CEDU, dopo la svolta di Corte cost. n. 113 del 2011, ovvero sia quando la certezza del diritto è obbligata a cedere il passo alla certezza dei diritti, tutti in Gli effetti del giudicato italiano dopo la sentenza n. 113/2011 della Corte Costituzionale*, AIC, 2/2011.

europea dei diritti dell'uomo che abbia accertato l'assenza di equità del processo, ai sensi dell'art. 6 della Convenzione europea, in riferimento all'art. 46 della Convenzione stessa che, nell'obbligare gli Stati contraenti ad uniformarsi alle sentenze definitive della Corte europea li vincolerebbe a permettere la rinnovazione del processo, pur definito con sentenza o decreto penale irrevocabile, allorché la Corte di Strasburgo ne abbia accertato il carattere non equo, ai sensi dell'art. 6 della Cedu e all'art. 117, primo comma, della Costituzione, che impone al legislatore il rispetto degli obblighi internazionali.

La Corte sottolinea il rilievo centrale nel sistema europeo di tutela dei diritti fondamentali del primo paragrafo dell'art. 46: è evidente, infatti, come *“la consistenza dell'obbligo primario nascente dalla CEDU a carico degli Stati contraenti – riconoscere a ogni persona i diritti e le libertà garantiti dalla Convenzione (art. 1) – venga a dipendere, in larga misura, dalle modalità di “composizione” delle singole violazioni accertate”*²⁸⁰. L'art. 46, peraltro, va letto in combinazione sistematica con l'art. 41, a mente del quale, *“se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette che in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa”*.

La Corte, quindi, richiama la più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo secondo la quale *“quando la Corte constata una violazione, lo Stato convenuto ha l'obbligo giuridico, non solo di versare agli interessati le somme attribuite a titolo di equa soddisfazione, ma anche di adottare le misure generali e/o, se del caso, individuali necessarie”*²⁸¹. Ciò in quanto, alla luce dell'art. 41 della CEDU, le somme assegnate a titolo di equo indennizzo mirano unicamente ad *“accordare un risarcimento per i danni subiti dagli interessati nella misura in cui questi costituiscano una conseguenza della violazione che non può in ogni caso essere cancellata”*²⁸².

Sintetizzando, quindi, il contenuto dell'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte edu si differenzia dalla corresponsione di un equo indennizzo, che dovrebbe essere accordata solo ove lo Stato contraente non potesse dare esecuzione alle sentenze

²⁸⁰ *Ibidem*, punto 4.

²⁸¹ Tra le molte, Grande Camera, sentenza 17 settembre 2009, *Scoppola contro Italia*, (punto 147); Grande Camera, sentenza 1° marzo 2006, *Sejdovic contro Italia*, (punto 119); Grande Camera, sentenza 8 aprile 2004, *Assanidzé contro Georgia*, (punto 198).

²⁸² Sentenza 13 luglio 2000, *Scozzari e Giunta contro Italia*, (punto 250).

della Corte europea e quindi riparare, in tutto o in parte, le conseguenze della violazione, mentre le misure generali devono essere adottate per garantire la non ripetizione della violazione della Cedu, qualora la sentenza della Corte di Strasburgo abbia messo in luce la necessità di rimediare a problemi strutturali presenti nell'ordinamento²⁸³.

In quest'ottica, lo Stato convenuto è chiamato anche a rimuovere gli impedimenti che, a livello di legislazione nazionale, si frappongono al conseguimento dell'obiettivo: *“ratificando la Convenzione”*, difatti, *“gli Stati contraenti si impegnano a far sì che il loro diritto interno sia compatibile con quest'ultima”* e, dunque, anche ad *“eliminare, nel proprio ordinamento giuridico interno, ogni eventuale ostacolo a un adeguato ripristino della situazione del ricorrente”*²⁸⁴. In particolare, in conformità alle indicazioni già offerte dal Comitato dei Ministri nella Raccomandazione R(2000)2 del 19 gennaio 2000, con la quale le Parti contraenti sono state specificamente invitate *“ad esaminare i rispettivi ordinamenti giuridici nazionali allo scopo di assicurare che esistano adeguate possibilità di riesame di un caso, ivi compresa la riapertura di procedimenti, laddove la Corte abbia riscontrato una violazione della Convenzione”*, i Giudici di Strasburgo hanno affermato che, quando un privato è stato condannato all'esito di un procedimento inficiato da inosservanze dell'art. 6 della Convenzione, il mezzo più appropriato per porre rimedio alla violazione constatata è rappresentato, in linea di principio, *“da un nuovo processo o dalla riapertura del procedimento, su domanda dell'interessato”*, nel rispetto di tutte le condizioni di un processo equo²⁸⁵, pur dovendosi riconoscere allo Stato convenuto una discrezionalità nella scelta delle modalità di adempimento del proprio obbligo, sotto il controllo del Comitato dei Ministri e nei limiti della compatibilità con le conclusioni contenute nella sentenza della Corte²⁸⁶.

Considerando che l'avvenuto esaurimento dei rimedi interni rappresenta, di norma, condizione imprescindibile di legittimazione per il ricorso alla Corte di Strasburgo e che

²⁸³ R. GRECO, *Dialogo tra Corti*, cit.

²⁸⁴ Grande Camera, sentenza 17 settembre 2009, *Scoppola contro Italia*, (punto 152); Grande Camera, sentenza 8 aprile 2004, *Assanidzé contro Georgia*, (punto 198).

²⁸⁵ Sentenza 11 dicembre 2007, *Cat Berro contro Italia*, (punto 46); sentenza 8 febbraio 2007, *Kollcaku contro Italia*, (punto 81); sentenza 21 dicembre 2006, *Zunic contro Italia*, (punto 74); Grande Camera, sentenza 12 maggio 2005, *Öcalan contro Turchia*, (punto 210).

²⁸⁶ Tra le molte, Grande Camera, sentenza 17 settembre 2009, *Scoppola contro Italia*, (punto 152); Grande Camera, sentenza 1° marzo 2006, *Sejdovic contro Italia*, (punti 119 e 127); Grande camera, sentenza 12 maggio 2005, *Öcalan contro Turchia*, (punto 210).

quindi quest'ultima si pronuncia, in via di principio, su vicende già definite a livello interno con decisione irrevocabile, la Corte costituzionale ritiene che, al fine di assicurare la *restitutio in integrum* della vittima della violazione, nei sensi indicati dalla Corte europea, occorre poter rimettere in discussione il giudicato già formatosi sulla vicenda giudiziaria sanzionata: larga parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa, del resto, si è dotata di una apposita disciplina, intesa a permettere la riapertura del processo penale riconosciuto non equo dalla Corte europea; mentre in altri Paesi la riapertura è stata comunque garantita da una applicazione estensiva del mezzo straordinario di impugnazione già previsto dalla legislazione nazionale. Soluzione, quest'ultima, non praticabile in ambito domestico, non essendo l'ipotesi in questione riconducibile ad alcuno dei casi (in precedenza) contemplati dall'art. 630 cod. proc. pen.

Appare interessante sottolineare come la Corte evidenzi che la riapertura del processo per il quale la Corte eu ha accertato la violazione dell'art. 6 della Convenzione valga a porre il ricorrente nelle condizioni in cui si sarebbe trovato in assenza della lesione: chi è stato condannato, ad esempio, da un giudice non imparziale o non indipendente – secondo la valutazione della Corte europea – deve vedersi assicurato un nuovo processo davanti a un giudice rispondente ai requisiti di cui all'art. 6, paragrafo 1, della Cedu, senza che tale diritto possa rimanere rigidamente subordinato a un determinato tipo di pronostico circa il relativo esito; il nuovo processo potrebbe bene concludersi, ad esempio, anziché con l'assoluzione, con una condanna, fermo naturalmente il divieto della *reformatio in peius*²⁸⁷.

La Corte, poi, ricorda come tanto il Comitato dei Ministri²⁸⁸, quanto l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa²⁸⁹ abbiano censurato, in toni via via più pressanti, l'inadempienza dell'Italia all'obbligo di rimuovere le conseguenze della violazione accertata da una sentenza definitiva della Corte europea: inadempienza correlata, appunto, alla mancanza, nell'ordinamento interno, di un meccanismo atto a consentire la riapertura del processo dichiarato non equo.

²⁸⁷ *Ibidem*, punto 5.

²⁸⁸ Risoluzioni interinali ResDH(2000)30 del 19 febbraio 2002, ResDH(2004)13 del 10 febbraio 2004 e ResDH(2005)85 del 12 ottobre 2005; Risoluzione finale CM/ResDH(2007)83 del 19 febbraio 2007.

²⁸⁹ Si veda la Risoluzione n. 1516(2006) del 2 ottobre 2006.

Peraltro, anche sulla base di tali indicazioni, la stessa Corte²⁹⁰ ha rivolto un “*pressante invito*” al legislatore, affinché colmasse, con i provvedimenti ritenuti più idonei, la lacuna normativa in contestazione, rimanendo l’esortazione priva di seguito.

In definitiva, posta di fronte a un *vulnus* costituzionale, non sanato dal legislatore e non sanabile in via interpretativa, la Corte ritiene necessario porvi rimedio dichiarando l’art. 630 cod. proc. pen. costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non contempla un diverso caso di revisione, rispetto a quelli regolati, volto specificamente a consentire la riapertura del processo quando la stessa risulti necessaria, ai sensi dell’art. 46, paragrafo 1, della Convenzione, per conformarsi a una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell’uomo con la precisazione che la necessità della riapertura andrà apprezzata e calibrata tenendo naturalmente conto delle indicazioni contenute nella sentenza della cui esecuzione si tratta, nonché nella sentenza interpretativa eventualmente richiesta alla Corte di Strasburgo dal Comitato dei Ministri, ai sensi dell’art. 46, paragrafo 3, della Cedu²⁹¹.

La Corte, infine, quasi a voler rimarcare il suo ruolo di supplenza nella normazione (necessaria), precisa che il legislatore resta ovviamente libero di regolare con una modalità diversa il meccanismo di adeguamento alle pronunce definitive della Corte di Strasburgo, così come rimane affidata alla discrezionalità del legislatore la scelta dei limiti e dei modi nei quali eventualmente valorizzare le indicazioni della Raccomandazione R(2000)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa.

Si è osservato che l’attività ‘additiva’ posta in essere dal giudice costituzionale per sanare l’incostituzionalità presenta notevoli tratti di difficoltà, tanto più che, in questo caso, l’addizione non potrebbe a rigore considerarsi ‘a rime obbligate’²⁹².

Si ricorda, poi, il rischio (paventato dalla stessa Corte costituzionale) che l’introduzione del meccanismo di revisione possa creare un improvvido quarto grado di giudizio, atto a minare la coerenza dell’intero sistema processuale penale, nonché l’inconciliabilità di tale ipotesi di revisione con la configurazione interna dell’istituto, tradizionalmente rivolto alla sopravvenienza di fatti oggettivi, esterni

²⁹⁰ Con sentenza n. 129 del 2008.

²⁹¹ Ibidem, punto 8: “*è di tutta evidenza, così, ad esempio, che non darà comunque luogo a riapertura l’inosservanza del principio di ragionevole durata del processo, di cui all’art. 6, paragrafo 1, CEDU, dato che la ripresa delle attività processuali approfondirebbe l’offesa*”.

²⁹² T. GUARNIER, *Un ulteriore passo verso l’integrazione CEDU*, cit.

all'*iter* processuale, che rendano logicamente ed eticamente doveroso rimuoverne gli effetti.

Vengono sollevate, infine, delicate questioni di equilibrio tra le ragioni della difesa dei diritti processuali vantati in sede europea e le ragioni del giudicato, istituto a tutela e garanzia della certezza del diritto²⁹³.

Come acutamente osservato²⁹⁴, all'esito di tale pronuncia sarà possibile per il giudice comune, ove lo riterrà opportuno, riaprire, revisionare il processo alla luce della contestata violazione della Cedu e, in quella sede, assumere la veste di concreto garante del rispetto dei diritti processuali di cui si è riscontrata una violazione a Strasburgo, divenendo 'giudice comune' della Convenzione europea.

In effetti, è stato anche osservato che, benché il giusto processo debba essere regolato dalla legge (ai sensi dell'art. 111, comma 1, Cost.), restano affidati ai giudici comuni una serie di apprezzamenti nella fase applicativa circa l'effettiva necessità della riapertura del processo mediante lo strumento della revisione, la compatibilità delle singole disposizioni relative al giudizio di revisione con l'obiettivo perseguito, la traducibilità delle accertate cause di non equità del processo in vizi processuali secondo il diritto interno e l'adozione nel nuovo giudizio di cognizione di tutti i conseguenti provvedimenti per eliminarli²⁹⁵.

In ogni caso, in definitiva, tornando all'interrogativo iniziale, occorre concludere che la portata vincolante delle sentenze definitive della Corte di Strasburgo possa anche condurre alla revisione del giudicato penale (di condanna).

11.1.1. Una recente conferma giurisprudenziale: il caso Contrada

In tema di giudicato penale contrastante col successivo 'quarto grado di giudizio' celebrato a Strasburgo, appare opportuno riportarsi ad una recente pronuncia della Cassazione²⁹⁶, resa nell'infinita *querelle* del caso Contrada. Giova ripercorrere brevemente i vari passaggi attraverso cui si è sviluppato il procedimento sul quale

²⁹³ Per un'analisi di questi profili, si v. DE LUCA G., *Giudicato, II) diritto processuale penale*, in *Enc. Giur.*, vol. XV, Roma, 1988, pp. 2 ss.; SERGES G., *Il "valore" del giudicato nell'ordinamento costituzionale*, in *Giur. It.*, 2009, pp. 2819 ss. Si consulti anche la giurisprudenza della Corte costituzionale relativa all'intangibilità del giudicato: *ex plurimis*, sentt., nn. 74 del 1980; 294 del 1995; 413 del 1999; ordd. nn. 14 e 501 del 2000.

²⁹⁴ T. GUARNIER, *Un ulteriore passo verso l'integrazione CEDU*, cit.

²⁹⁵ G. CANZIO, *Giudicato "europeo"*, cit.

²⁹⁶ Cassazione Penale, Sez. I, 20 settembre 2017, n. 43112.

interveniva la decisione della Corte edu del 14/04/2015, conseguente all'instaurazione del ricorso n. 66655/13, al fine di inquadrare meglio il contesto della decisione e di constatare come l'intreccio degli organi giudicanti si sia tradotto, nel caso specifico, in una pluralità di giudizi spesso di segno contrastante.

In primo grado il Tribunale di Palermo il 05/04/1996 emette sentenza di condanna alla pena di dieci anni di reclusione²⁹⁷.

A seguito delle impugnazioni proposte dall'imputato e dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, viene instaurato il giudizio di secondo grado, celebrato davanti alla Corte di appello di Palermo, che si conclude con la sentenza emessa il 04/05/2001, con la quale Contrada viene assolto dal reato ascrittogli perché il fatto non sussiste, con l'integrale ribaltamento del giudizio di colpevolezza espresso dal giudice di primo grado.

Avverso tale pronuncia il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di appello di Palermo ricorre per cassazione, dando origine al primo giudizio di legittimità (terzo grado di giudizio).

Tale giudizio si conclude con la sentenza emessa il 12/12/2002 dalla Sezione seconda penale, con la quale la decisione impugnata viene annullata con rinvio ad altra Sezione della Corte di appello di Palermo per vizio di motivazione, afferente al percorso argomentativo seguito dal giudice di secondo grado per pervenire alla formulazione del giudizio assolutorio.

A seguito dell'annullamento con rinvio richiamato, viene celebrato un ulteriore giudizio (di 'quarto grado') nei confronti di Contrada, che si conclude con la sentenza emessa il 25/02/2006, con la quale la Corte di appello di Palermo, ribaltando la pronuncia della precedente Sezione, conferma la decisione di condanna del Tribunale²⁹⁸.

Avverso tale sentenza Contrada ricorre per cassazione, dando origine al secondo giudizio di legittimità (il 'quinto grado') celebrato nei suoi confronti, che si conclude con la sentenza emessa dalla Sezione sesta penale il 10/05/2007, con la quale il ricorso proposto dall'imputato viene rigettato.

²⁹⁷ Per il reato di cui agli artt. 110, 416 e 416-bis cod. pen., con interdizione perpetua dai pubblici uffici e applicazione della misura di sicurezza, a pena espiata, di tre anni di libertà vigilata.

²⁹⁸ La pronuncia viene fondata sia sulla rivalutazione dell'originario compendio probatorio - imposta dall'annullamento con rinvio pronunciato il 12/12/2002 - sia sulla base di ulteriori fonti di prova, nel frattempo acquisite.

Dopo il passaggio in giudicato della sentenza emessa dalla Corte di appello di Palermo, presupposto per l'accesso alla tutela convenzionale, Contrada adisce la Corte edu, dando origine al ricorso n. 66655/13 (il 'sesto grado'), che si conclude con la decisione emessa il 14/04/2015 di condanna allo Stato italiano per violazione dell'art. 7 CEDU²⁹⁹.

A seguito di tale pronuncia, la difesa di Contrada attiva due distinti percorsi di tutela, rappresentati dal giudizio di revisione proposto davanti alla Corte di appello di Caltanissetta e dall'incidente di esecuzione instaurato dinanzi alla Corte di appello di Palermo.

Il primo giudizio (il 'sesto grado') veniva rigettato dalla Corte di appello³⁰⁰ di Caltanissetta.

Avverso tale pronuncia Contrada proponeva ricorso per Cassazione, definito con la sentenza di inammissibilità emessa il 20/01/2017 dalla Sezione quinta penale a seguito di rinuncia al ricorso.

In parallelo all'istanza di revisione presentata davanti alla Corte di appello di Caltanissetta, infatti, Contrada attiva un incidente di esecuzione (il 'settimo grado') dinanzi alla Corte di appello di Palermo, che si conclude con l'ordinanza emessa l'11/10/2016, avverso la quale viene proposto ricorso per cassazione (l' 'ottavo grado') che costituisce l'ultima sede nella quale è possibile affrontare la questione dell'obbligo di conformazione dell'ordinamento interno alla decisione emessa il 14/04/2015 dalla Corte europea nel caso Contrada contro Italia, ai sensi dell'art. 46 Cedu.

La Cassazione ricorda come costituisca dato ermeneutico consolidato³⁰¹ quello dell'efficacia immediatamente precettiva delle norme della Convenzione edu, nonostante alle stesse non possa direttamente riconoscersi rango costituzionale³⁰². Sul piano applicativo, poi, aggiunge come l'efficacia precettiva delle norme della

²⁹⁹ La Corte di Strasburgo ritiene che la fattispecie del concorso esterno nell'associazione di tipo mafioso fosse chiara e prevedibile solo a partire dal 1994 - ovvero dal momento in cui interveniva la prima delle sentenze chiarificatrici delle Sezioni unite in questa materia (Sezioni Unite, n. 16 del 5 ottobre 1994, *Demitry*) - riconosce, per il periodo successivo, la correttezza della configurazione dell'istituto in questione, così come elaborata dalle Sezioni unite n. 33478 del 12 luglio 2005.

³⁰⁰ A ragione del rigetto si afferma che la decisione della Corte edu del 14 luglio 2015 non influiva sulle fonti di prova sulla base delle quali l'imputato era stato condannato, anche in considerazione delle peculiari funzioni professionali svolte dall'istante all'epoca dei fatti, che imponevano di ritenere che lo stesso fosse consapevole dell'applicabilità dell'istituto del concorso di persone, *ex art.* 110 cod. pen., anche alla fattispecie dell'art. 416-*bis* cod. pen.

³⁰¹ Cassazione, Sez. 1, n. 2800 dell'1 febbraio 2006, *Dorigo*.

³⁰² Corte cost., sent. n. 388 del 1999 e sent. 10 del 1993.

Convenzione risulti garantita sia dall'art. 19 del testo convenzionale che prevede l'istituzione della Corte edu per *“assicurare il rispetto degli impegni derivanti alle Alte parti contraenti dalla presente Convenzione e dai suoi Protocolli”*, riconoscendo a tale organo sovranazionale una competenza estesa a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della predetta normativa; sia dalla previsione dell'art. 46 Cedu, secondo il cui primo paragrafo le *“Alte Parti contraenti s'impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte nelle controversie nelle quali sono Parti”*, precisando, nel suo secondo paragrafo, che *“la sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne sorveglia l'esecuzione”*; sia ancora dal terzo paragrafo dell'art. 46, a tenore del quale se *“il Comitato dei Ministri ritiene che il controllo dell'esecuzione di una sentenza definitiva sia ostacolato da una difficoltà di interpretazione di tale sentenza, esso può adire la Corte affinché questa si pronunci su tale questione di interpretazione”*.

Ribadito conclusivamente che la previsione dell'art. 46, nelle ipotesi di violazioni delle norme del testo convenzionale, impone al giudice nazionale, almeno limitatamente al caso di cui si controverte, di conformarsi alle sentenze definitive della Corte europea, i cui effetti si estendono sia allo Stato sia alle altre parti coinvolte dalla decisione che tale violazione ha censurato, la Corte ritiene che sia compito dell'interprete ricercare nell'ordinamento interno gli strumenti processuali attraverso i quali eseguire, tenuto conto delle emergenze del caso concreto, la sentenza della Corte europea presupposta e siffatti strumenti non possono che essere individuati nell'ambito dei poteri di cui dispone il giudice dell'esecuzione.

Tale soluzione si imporrebbe anche alla luce della posizione giurisprudenziale recepita dalle Sezioni unite³⁰³, che, intervenendo in relazione alle conseguenze sistematiche prodotte dalla sentenza della Corte costituzionale 11 febbraio 2014, n. 32, nell'ambito delle quali affrontano il problema del bilanciamento tra il valore dell'intangibilità del giudicato e l'esecuzione di una decisione penale rivelatasi successivamente illegittima, affermano il potere-dovere del giudice dell'esecuzione di incidere sul giudicato. Codesto potere-dovere, del resto, risulta connaturato alla funzione giurisdizionale propria del giudice dell'esecuzione, atteso che una volta *“dimostrato che la legge processuale demanda al giudice una determinata funzione,*

³⁰³ Sezioni Unite, n. 42858 del 29 maggio 2014.

*allo stesso giudice è conferita la titolarità di tutti i poteri necessari all'esercizio di quella medesima attribuzione*³⁰⁴.

Il giudice di legittimità sottolinea ulteriormente che, come evidenziato dalle Sezioni unite³⁰⁵, l'ampiezza degli ambiti di intervento della giurisdizione è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale³⁰⁶, secondo la quale il giudice dell'esecuzione *“non si limita a conoscere delle questioni sulla validità e sull'efficacia del titolo esecutivo ma è anche abilitato, in vari casi, ad incidere su di esso”*³⁰⁷.

La Cassazione, insomma, nel caso sottoposto alla sua attenzione, per rimuovere gli effetti della sentenza emessa dalla Corte di appello di Palermo il 25/02/2006, ritiene anzitutto di dover escludere la possibilità di attivare il procedimento di revisione previsto dall'art. 630 cod. proc. pen., così come prefigurato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 113 del 2011, in quanto tale percorso giurisdizionale, originariamente attivato da Contrada davanti alla Corte di appello di Caltanissetta, non risulta più concretamente esperibile, in conseguenza della sentenza emessa il 20/01/2017 dalla Sezione quinta penale, che concludeva il procedimento di revisione in questione con la declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione proposta, per effetto della rinuncia al ricorso, depositata il 28/12/2016.

In ogni caso, evidenzia la Corte, con la decisione n. 113 del 2011, la Corte costituzionale si riferisce all'*“impegno degli Stati contraenti a permettere la riapertura dei processi, su richiesta dell'interessato, quante volte essa appaia necessaria ai fini della restitutio in integrum in favore del medesimo, nel caso di violazione delle garanzie riconosciute dalla Convenzione, particolarmente in tema di equo processo”*

³⁰⁴ Sezioni Unite, n. 4687 del 20 dicembre 2005.

³⁰⁵ Sezioni Unite, n. 42858 del 29 maggio 2014, cit.

³⁰⁶ Corte cost., sent. n. 210 del 2013.

³⁰⁷ Opzione già recepita in un precedente intervento chiarificatore delle Sezioni unite (n. 34472 del 24/10/2013), nel quale si era affermato che al giudice dell'esecuzione deve essere riconosciuto un ampio potere di intervento sul giudicato, ai sensi degli artt. 666 e 670 cod. proc. pen., atteso che lo strumento previsto *“dall'art. 670 cod. proc. pen., pur sorto per comporre i rapporti con l'impugnazione tardiva e la restituzione nel termine, implica necessariamente, al di là del dato letterale, un ampliamento dell'ambito applicativo dell'istituto, che è un mezzo per far valere tutte le questioni relative non solo alla mancanza o alla non esecutività del titolo, ma anche quelle che attengono alla eseguibilità e alla concreta attuazione del medesimo”*. E ancora: *“Il genus delle doglianze da cui può essere investito il giudice degli incidenti ex art. 666 cod. proc. pen., in sostanza, è molto ampio ed investe tutti quei vizi che, al di là delle specifiche previsioni espresse, non potrebbero farsi valere altrimenti, considerata l'esigenza di garantire la permanente conformità a legge del fenomeno esecutivo”*.

E, in particolare, a ragione della declaratoria d'illegittimità costituzionale “*dell'art. 630 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo*”, la Corte osserva come la revisione, comportando, quale mezzo straordinario di impugnazione a carattere generale, la riapertura del processo, che implica una ripresa delle attività processuali in sede di cognizione, estesa anche all'assunzione delle prove, costituisce l'istituto che presenta profili di maggiore assonanza con quello la cui introduzione appare necessaria al fine di garantire la conformità dell'ordinamento nazionale al parametro evocato.

Ad ogni modo, fermo l'obbligo di conformazione, è la stessa Corte costituzionale³⁰⁸ che ha rimarcato come la necessità della riapertura vada apprezzata sia in rapporto alla natura oggettiva della violazione accertata sia tenendo conto delle indicazioni contenute nella sentenza della cui esecuzione si tratta, oltre che nella sentenza ‘interpretativa’ eventualmente richiesta alla Corte di Strasburgo dal Comitato dei ministri, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 3, della Cedu.

Effettuata tale valutazione, la Cassazione rileva che nel caso sottoposto alla sua attenzione non si verta in alcuna ipotesi di violazione delle regole del giusto processo e che la decisione della Corte di Strasburgo, per la sua natura e per le ragioni su cui si fonda, non implichi né appaia superabile da alcuna rinnovazione di attività processuale o probatoria.

Ad avviso della Corte, per altro verso, non sarebbe nemmeno esperibile il rimedio previsto dall'art. 673 cod. proc. pen., finalizzato all'eliminazione, mediante revoca, della sentenza di condanna nei casi in cui è venuto meno l'illecito penale per l'intervento del legislatore o della Corte costituzionale.

Insomma, secondo la Corte, la decisione della Corte edu non richiede né lascia spazio per interventi residui del giudice italiano, differenti da quelli adottabili ai sensi degli artt. 666 e 670 cod. proc. pen., occupandosi esaustivamente di tutti i profili censori sollevati da Contrada nel giudizio svoltosi in sede sovranazionale, riguardanti, oltre alla

³⁰⁸ Corte cost., sent. n. 113, cit.

violazione dell'art. 7 Cedu, la domanda di equa soddisfazione e i danni patiti per effetto del processo conclusosi con la sentenza irrevocabile presupposta: non sussistendo, del resto, alcun limite letterale o sistematico all'applicazione di detti poteri, gli artt. 666 e 670 cod. proc. pen. non possono che essere interpretati nel senso di consentire l'eliminazione degli effetti pregiudizievoli derivanti da una condanna emessa dal giudice italiano in violazione di una norma della Convenzione, dovendosi ribadire che garante della legalità della sentenza in fase esecutiva è il giudice dell'esecuzione, cui compete, se necessario, di ricondurre la decisione censurata ai canoni della legittimità³⁰⁹.

In conclusione, alla Corte non resta che riconoscere che, a seguito della decisione emessa dalla Corte europea il 14/04/2015, che ha dichiarato che la sentenza di condanna emessa nei confronti di Contrada dalla Corte di appello di Palermo il 25/02/2006, divenuta irrevocabile il 10/05/2007, violerebbe l'art. 7 Cedu, tale ultima pronuncia non è suscettibile di ulteriore esecuzione e non è produttiva di ulteriori effetti penali e pertanto ritenere che l'ordinanza emessa dalla Corte di appello di Palermo l'11/10/2016 deve essere annullata senza rinvio e la sentenza emessa dalla Corte di appello di Palermo il 25/02/2006, divenuta irrevocabile il 10/05/2007, deve essere dichiarata ineseguibile e improduttiva di effetti penali.

11.1.2. *La pluralità di meccanismi di superamento del giudicato*

In definitiva, si è chiaramente evidenziato che se una sentenza della Corte Edu accerta che una sentenza di condanna penale passata in giudicato contrasta con la Cedu, è ormai pacifico che il giudicato deve cedere, se ciò è necessario per rimediare alla violazione³¹⁰, ciò risultando da una consolidata giurisprudenza della Corte edu, della Cassazione³¹¹ e della Corte costituzionale³¹², che affermano la necessità della *restitutio in integrum* sulla base degli artt. 41 e 46 Cedu³¹³.

³⁰⁹ Sezioni Unite, n. 42858 del 29 maggio 2014.

³¹⁰ C. Padula, *La Corte Edu e i giudici comuni*, cit.

³¹¹ V. sent. Cass., sez. I, 25 gennaio 2007, n. 2800, *Dorigo*; Cass., Sez. I, 12 luglio 2006, n. 32678, *Somogyi*; Cass., VI sez., 11 dicembre 2008, n. 45807, *Drassich*; Cass., sez. V, 28 aprile 2010, n. 16507, *Scoppola*; Cass., sez. unite penali, 14 ottobre 2014, n. 42858.

³¹² Sentenze 113 del 2011 e 210 del 2013.

³¹³ Sul tema si rinvia a, G. SORRENTI, *Crisi e tenuta del mito del giudicato nell'impatto con le condanne emesse a Strasburgo*, federalismi.it, 2/2015; V. SCIARABBA, *Il giudicato e la CEDU*, Padova, 2013; F. CORVAJA, *Corte edu*, cit.; A. CARDONE, *Corte Edu, giudici comuni e disapplicazione della legge: spunti per la comprensione delle trasformazioni della forma di stato*, in C. PADULA (a cura di), *La Corte*

Tali norme, insomma, imponendo agli organi statali di conformarsi alla sentenza definitiva resa dal giudice di Strasburgo, costituiscono il fondamento dell'obbligo statale di neutralizzare il giudicato e del corrispondente diritto del condannato e prevalgono sulle norme processuali relative al giudicato in base al criterio di specialità.

In definitiva, l'effetto derogatorio 'occasionale' dell'art. 46, che deriva di volta in volta dalla sentenza europea che accerta l'illegittimità convenzionale di un processo italiano, ricalca quello 'stabile' dell'art. 630 c.p.p., come modificato dalla sent. 113/2011 della Corte costituzionale³¹⁴.

Poiché i giudici devono agire sempre in attuazione di norme legislative, essi devono utilizzare strumenti processuali esistenti nell'ordinamento per neutralizzare il giudicato: strumenti che potrebbero mancare e del resto l'eventualità di un impedimento normativo all'attuazione della sentenza della Corte edu è espressamente contemplata dall'art. 41 Cedu laddove prevede il diritto all'equa soddisfazione della parte lesa, qualora il diritto interno non permetta, se non in modo imperfetto, di rimuovere le conseguenze della violazione convenzionale accertata.

Nel campo penalistico, dunque, i dubbi riguardano solo le modalità di superamento del giudicato, modalità che dipendono da diverse variabili: principalmente, se il vizio sta nella legge applicata o negli atti adottati dal giudice, se la legge 'inconvenzionale' è processuale o sostanziale, se la Corte europea ha indicato specifici rimedi o ha lasciato spazio alla discrezionalità dello Stato.

Se si è verificato un vizio processuale condizionante la decisione, occorre riaprire il giudizio tramite la 'revisione europea' introdotta dalla sentenza della Corte cost. n. 113/2011.

Se invece si è verificato un vizio sostanziale, può essere sufficiente modificare la pena, senza riapertura del processo di cognizione³¹⁵.

Come acutamente osservato, insomma, il divieto di applicazione diretta della Cedu in luogo della legge interna contrastante, affermato più volte dalla Corte costituzionale, vale fino a quando l'incompatibilità della legge con la Cedu non sia riconosciuta dalla

europea dei diritti dell'uomo, cit., e A.O. COZZI, *L'impatto delle sentenze della Corte di Strasburgo sulle situazioni giuridiche interne definite da sentenze passate in giudicato: la configurabilità di un obbligo di riapertura o di revisione del processo*, in F. SPITALERI (a cura di), *L'incidenza del diritto comunitario e della Cedu sugli atti nazionali definitivi*, Milano, 2009, 159 ss.

³¹⁴ C. PADULA, *La Corte Edu e i giudici comuni*, cit.

³¹⁵ *Ibidem*.

Corte edu: dopo la condanna europea, al criterio gerarchico che regola i rapporti fra Cedu e leggi interne, in base all'art. 117, primo comma, Cost. e che si avvale dello strumento della questione incidentale di costituzionalità, subentra il criterio della specialità, perché il vincolo derivante dalla Cedu (a questo punto, non solo dalla norma Cedu "sostanziale" ma anche dall'art. 46) riguarda una specifica vicenda³¹⁶.

11.2. *Sentenze Corte edu e giudicato non penale*

Si è visto come la Corte costituzionale, con la sentenza 113 del 2011, abbia riconosciuto l'esistenza dell'obbligo convenzionale di superamento del giudicato mediante riapertura del processo penale, allorquando ciò sia necessario per conformarsi a una sentenza definitiva della Corte edu, introducendo, di conseguenza, nell'art. 630 cpp, una specifica ipotesi di revisione della sentenza passata in giudicato. Si è anche visto, peraltro, come la revisione non sia l'unico strumento utilizzabile dal giudice domestico per superare il giudicato interno contrastante con la pronuncia della Corte europea.

V'è da chiedersi, allora, se a conclusioni simili si possa giungere anche in relazione ai giudicati non penali, civili o amministrativi che siano, considerando quanto sia pacifico che l'art. 46 Cedu ha portata generale, non limitata alle sentenze della Corte edu che fanno seguito ad un processo penale svoltosi nello Stato membro: ciò induce a chiedersi se la pronuncia europea determini un obbligo statale di superamento del giudicato civile (e un corrispondente diritto del ricorrente vittorioso a Strasburgo), così come per il giudicato penale.

La questione è stata di recente sottoposta al vaglio della Corte costituzionale chiamata a valutare la legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, degli artt. 395 e 396 del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevedono un diverso caso di revocazione della sentenza quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della Convenzione, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea³¹⁷.

³¹⁶ C. PADULA, *La Corte Edu e i giudici comuni*, cit.

³¹⁷ Sentenza 123 del 7 marzo 2017 a conclusione delle vicende *Mottola contro Italia* e *Staibano contro Italia* definite dalla Corte edu con sentenze del 4 febbraio 2014. Per un primo commento si rinvia a R.G. CONTI, *L'esecuzione delle sentenze della Corte edu nei processi non penali dopo Corte cost. n. 123 del 2017*, giurcost.org, Studi, II, 2017.

Riportandosi a considerazioni in parte espresse nella sentenza del 2011, la Corte ricorda come la Corte edu³¹⁸, leggendo congiuntamente ed evolutivamente gli artt. 41 e 46 della Convenzione, abbia ritenuto che l'obbligo di conformazione alle proprie sentenze implichi, anche cumulativamente, a carico dello Stato condannato: il pagamento dell'equa soddisfazione, ove attribuita dalla Corte ai sensi dell'art. 41 della Cedu; l'adozione, se del caso, di misure individuali necessarie all'eliminazione delle conseguenze della violazione accertata e volte a consentire la *restitutio in integrum*, al fine di porre il ricorrente, per quanto possibile, in una situazione equivalente a quella in cui si troverebbe se non vi fosse stata una inosservanza delle esigenze della Convenzione³¹⁹; l'introduzione di misure generali volte a far cessare la violazione derivante da un atto normativo o da prassi amministrative o giurisprudenziali e ad evitare violazioni future³²⁰.

Il giudice delle leggi ricorda anche come la Corte europea se, da un lato, ha costantemente affermato che in linea di principio non spetta ad essa indicare le misure atte a concretizzare la *restitutio in integrum* o le misure generali necessarie a porre fine alla violazione convenzionale, restando gli Stati liberi di scegliere i mezzi per l'adempimento di tale obbligo, purché compatibili con le conclusioni contenute nelle sue sentenze³²¹, risultando rari i casi in cui ha ritenuto utile indicare il tipo di misure da adottare³²²; dall'altro, nel caso di violazione delle norme sul giusto processo ai sensi dell'art. 6 della Cedu, ha anche affermato che la riapertura del processo o il riesame del caso rappresentano, in linea di principio, il mezzo più appropriato per operare la *restitutio in integrum*³²³.

³¹⁸ Sin dalla sentenza della Grande Camera, 13 luglio 2000, *Scozzari e Giunta contro Italia*.

³¹⁹ Grande Camera, 17 settembre 2009, *Scoppola contro Italia*, (paragrafo 151); nello stesso senso, tra le tante, sentenze Grande Camera, 12 marzo 2014, *Kuric e altri contro Slovenia*, (paragrafo 79); Grande Camera, 30 giugno 2009, *Verein Tierfabriken Schweiz (VgT) contro Svizzera*, (paragrafo 85).

³²⁰ Principio ribadito, da ultimo, nelle sentenze della Corte edu, 14 febbraio 2017, *S.K. contro Russia*, (paragrafo 132); 15 dicembre 2016, *Ignatov contro Ucraina*, (paragrafo 49); 20 settembre 2016, *Karelin contro Russia*, (paragrafo 92); Grande Camera, 17 luglio 2014, *Centre for legal resources on behalf of Valentin Campeanu contro Romania*, (paragrafo 158).

³²¹ Sentenze Grande Camera, 5 febbraio 2015, *Bochan contro Ucraina*, (paragrafo 57); Grande Camera, 17 luglio 2014, *Centre for legal resources on behalf of Valentin Campeanu contro Romania*, (paragrafo 158); Grande Camera, 12 marzo 2014, *Kuric e altri contro Slovenia*, (paragrafo 80).

³²² Sentenze 30 ottobre 2014, *Davydov contro Russia*, (paragrafo 27); 9 gennaio 2013, *Oleksandr Volkov contro Ucraina*, (paragrafo 195).

³²³ Sentenze 20 settembre 2016, *Karelin contro Russia*, (paragrafo 97); Grande Camera, 5 febbraio 2015, *Bochan contro Ucraina*, (paragrafo 58).

Insomma, la Corte nazionale, dall'analisi complessiva della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ricava che l'obbligo di conformazione alle sentenze della Corte europea ha un contenuto variabile, che le misure ripristinatorie individuali diverse dall'indennizzo sono solo eventuali e vanno adottate esclusivamente laddove siano necessarie per dare esecuzione alle sentenze stesse, e che il riesame del caso o la riapertura del processo sono tuttavia da ritenersi le misure più appropriate nel caso di violazione delle norme convenzionali sul giusto processo³²⁴.

Ciò posto, il giudice delle leggi constata, tuttavia, che l'indicazione della obbligatorietà della riapertura del processo, quale misura atta a garantire la *restitutio in integrum*, è presente esclusivamente in sentenze rese nei confronti di Stati i cui ordinamenti interni già prevedono, in caso di violazione delle norme convenzionali, strumenti di revisione delle sentenze passate in giudicato³²⁵.

Riportandosi alle indicazioni fornite dalla Grande Camera³²⁶, infatti, la Corte ricorda come sia rimesso agli Stati la scelta di come meglio conformarsi alle pronunce della Corte, senza indebitamente stravolgere i principi della *res iudicata* o la certezza del diritto nel contenzioso civile, in particolare quando tale contenzioso riguarda terzi con i propri legittimi interessi da tutelare.

Insomma, nel ragionamento della Corte, nel perimetrare l'obbligo di conformazione discendente dall'art. 46, paragrafo 1, della Cedu, va individuata nella tutela dei soggetti diversi dallo Stato che hanno preso parte al giudizio interno e non a quello 'esterno' la principale differenza fra i processi penali e quelli civili o amministrativi: sarebbe proprio la tutela di costoro, unita al rispetto nei loro confronti della certezza del diritto garantita dalla *res iudicata* (oltre al fatto che nei processi civili e amministrativi non è in gioco la libertà personale), a spiegare l'atteggiamento più cauto della Corte ed al di fuori della materia penale.

In definitiva, secondo la Corte, nelle materie diverse da quella penale, dalla giurisprudenza convenzionale non emerge, allo stato, l'esistenza di un obbligo generale di adottare la misura ripristinatoria della riapertura del processo mentre emerge

³²⁴ Sent. 123 del 2017, (punto 11).

³²⁵ Si vedano le sentenze 22 novembre 2016, *Artemenko contro Russia*, (paragrafo 34); 26 aprile 2016, *Kardoš contro Croazia*, (paragrafo 67); 26 luglio 2011, *T.Ç. e H.Ç contro Turchia*, (paragrafi 94 e 95); 20 dicembre 2007, *Iosif e altri contro Romania*, (paragrafo 99); 20 dicembre 2007, *Paykar Yev Haghyanak LTD contro Armenia*, (paragrafo 58); 10 agosto 2006, *Yanakiev contro Bulgaria*, (paragrafo 90); 11 luglio 2006, *Gurov contro Moldavia*, (paragrafo 43).

³²⁶ Sentenza del 5 febbraio 2015, *Bochan contro Ucraina*.

chiaramente che la decisione di prevederla è rimessa agli Stati contraenti, i quali, peraltro, sono incoraggiati a provvedere in tal senso, pur con la dovuta attenzione per i vari e confliggenti interessi in gioco.

Insomma, secondo la Corte, l'introduzione (non necessitata) nel nostro ordinamento della riapertura del processo non penale, con il conseguente travolgimento del giudicato, esige una delicata ponderazione, alla luce dell'art. 24 Cost., fra il diritto di azione degli interessati e il diritto di difesa dei terzi, e tale ponderazione spetta in via prioritaria al legislatore.

In chiusura di sentenza, la Corte sembra rivolgere un invito alla Corte europea laddove ritiene che le sue indicazioni potrebbero essere più facilmente recepite (dal legislatore italiano) in presenza di un adeguato coinvolgimento dei terzi nel processo convenzionale auspicandone perciò una sistematica apertura ai terzi, per mutamento delle fonti convenzionali o in forza di una loro interpretazione adeguatrice da parte della Corte europea³²⁷.

Pertanto, il vero problema che pone il superamento del giudicato civile va individuato nel diritto di difesa della controparte: mentre il giudicato penale si è formato tra le stesse parti contendenti a Strasburgo (lo Stato e il condannato), il giudicato civile si è formato, di norma, tra due privati, uno dei quali è rimasto del tutto estraneo al giudizio davanti alla Corte edu. Ne deriva che qualora il privato vittorioso a Strasburgo chiedesse al giudice civile la riapertura del processo, il giudice probabilmente dovrebbe sollevare la questione di costituzionalità sulla legge di esecuzione della Cedu, per violazione dell'art. 24 Cost., qualora l'art. 46 Cedu obbligasse a conformarsi ad una decisione (che mette in discussione un giudicato interno) assunta senza la partecipazione del controinteressato³²⁸.

Ne consegue allora che al ricorrente vittorioso a Strasburgo non resterebbe che far valere il proprio diritto ad un indennizzo ai sensi dell'art. 41 Cedu, non potendosi giovare della pronuncia favorevole resa nei suoi confronti contro un soggetto che non ha potuto esercitare i suoi diritti di difesa.

³²⁷ Il processo prevede come parti necessarie unicamente il ricorrente e lo Stato autore della violazione, mentre l'intervento degli altri soggetti che hanno preso parte al giudizio interno – cui peraltro il ricorso non deve essere notificato – è rimesso, ai sensi dell'art. 36, paragrafo 2, Cedu, alla valutazione discrezionale del Presidente della Corte, il quale “può invitare [...] ogni persona interessata diversa dal ricorrente a presentare osservazioni per iscritto o a partecipare alle udienze”.

³²⁸ C. PADULA, *La Corte edu*, cit.

Certo, si fa notare che l'ostacolo al superamento del giudicato potrebbe venir meno qualora esso non abbia tutelato gli interessi di un terzo: si pensi ad una sentenza che abbia inciso sulla capacità d'agire, sulla capacità elettorale, sui rapporti di un minore con i propri genitori, alle procedure fallimentari, alle procedure d'espulsione. Se la Corte edu accerta che tali giudizi hanno violato la Cedu, pare che l'art. 46 Cedu imponga la riapertura del giudizio civile (e, in mancanza dello strumento idoneo, l'instaurazione della questione di costituzionalità)³²⁹.

In ogni caso, il problema della tutela del controinteressato al mantenimento del giudicato non si porrebbe per il giudizio amministrativo, dato che lo Stato (presente a Strasburgo) comprende, nei rapporti internazionali, tutte le pubbliche amministrazioni: dunque la decisione europea dovrebbe essere opponibile all'ente pubblico interessato al mantenimento del giudicato amministrativo.

In definitiva, tornando all'interrogativo iniziale, occorre concludere che la portata vincolante delle sentenze definitive della Corte di Strasburgo non può condurre alla revocazione del giudicato civile, in assenza di una normativa interna che disponga in tal senso, mentre dovrebbe condurre al superamento del giudicato amministrativo.

12. Efficacia 'ultra partes' delle sentenze definitive

Il giudizio della Corte edu, come visto, si limita ad accertare la violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli nel caso concreto, tenuto conto di tutte le variabili dello stesso che difficilmente si ripresenterebbero in maniera identica in un futuro giudizio: in linea di principio, insomma, l'obbligo conformativo si rivolge ad esclusivo vantaggio della specifica 'vittima' della disposizione interna anticonvenzionale.

Tanto premesso, potrebbe parlarsi di giudizio sul rapporto piuttosto che sull'atto. A conferma di ciò la previsione dell'art. 41 Cedu, secondo cui se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa: la norma, la cui applicazione al caso concreto ha determinato la violazione convenzionale, rimane perfettamente valida.

³²⁹ C. PADULA, *La Corte Edu e i giudici comuni*, cit.

Su tale aspetto, tuttavia, si assiste ad un progressivo spostamento del giudizio della Corte tendente, tramite la valutazione del rapporto, ad incidere, seppur in maniera indiretta, sulla validità dell'atto.

Come si è avuto modo di vedere, infatti, “*quando la Corte constata una violazione, lo Stato convenuto ha l'obbligo non solo di versare agli interessati le somme attribuite a titolo di equa soddisfazione previsto dall'art. 41 della Convenzione, ma anche di adottare le misure generali e/o, se del caso, individuali necessarie*”, ai sensi dell'art. 46 Cedu, che obbliga gli Stati contraenti a conformarsi alle sentenze definitive della Corte medesima nelle quali sono parti³³⁰.

12.1. Il caso delle sentenze pilota

Senza dubbio particolari obblighi conformativi sono posti nelle cosiddette sentenze pilota, adottate dalla Corte europea per far fronte a numerosi ricorsi relativi alla stessa situazione giuridica interna, allorché si evidenzi un problema di carattere strutturale nell'ordinamento dello Stato convenuto.

In queste sentenze la Corte si spinge fino ad indicare le misure più idonee per risolverlo e a procedere alla cancellazione dal ruolo degli altri ricorsi relativi alla medesima questione se lo Stato responsabile adotta le misure generali necessarie³³¹.

La procedura della sentenza pilota è stata inserita, nel 2011, nell'art. 61 del Regolamento della Corte edu.

La Corte può decidere, d'ufficio o su istanza di parte e, in ogni caso, nel contraddittorio tra le parti, di applicare la procedura della sentenza pilota e adottare una sentenza pilota quando i fatti all'origine di un ricorso presentato innanzi ad essa rivelano l'esistenza, nello Stato contraente, di un problema strutturale o sistemico o di un'altra disfunzione simile che ha dato luogo o potrebbe dare luogo alla presentazione di altri ricorsi analoghi.

Attivata la procedura pilota, si innesta una sorta di decisione a formazione progressiva.

In primo luogo, la Corte deve indicare nella sentenza pilota la natura del problema strutturale o sistemico o della disfunzione constatata e il tipo di misure riparatorie che lo

³³⁰ Corte edu, *Scoppola c. Italia* (n. 2), 17 settembre 2009.

³³¹ Corte edu, *Torreggiani ed altri c. Italia*, 8 gennaio 2013.

Stato deve adottare in applicazione del dispositivo della sentenza, eventualmente indicando a tal fine un termine.

Pronunciata la sentenza pilota, in attesa che lo Stato adotti le misure sia individuali che generali indicate nella sentenza, la Corte può riservarsi in tutto o in parte l'esame della questione dell'equa soddisfazione, e, all'occorrenza, rinviare l'esame di tutti i ricorsi che traggono origine dallo stesso motivo.

A questo punto si instaura un tentativo di composizione amichevole tra le parti in causa che, in caso di esito positivo, conduce alla radiazione dal ruolo del caso singolo e deve contenere l'impegno dello Stato all'attuazione delle misure generali indicate nella sentenza e delle misure riparatorie in favore degli altri ricorrenti, dichiarati o potenziali.

Infine, se lo Stato si conforma al dispositivo della sentenza pilota, la Corte procede alla radiazione dal ruolo degli altri casi pendenti ed eventualmente futuri, mentre, in caso contrario, può procedere all'esame dei ricorsi in precedenza rinviati.

Per certi versi, pertanto, tramite questa complessa procedura si supera il tradizionale carattere dell'efficacia *inter partes* delle sentenze della Corte.

Da tali sentenze, infatti, accanto all'eventuale liquidazione dell'equa soddisfazione, a carico dello Stato può derivare l'obbligo dell'adozione di misure individuali (*restitutio in integrum*) e di misure generali finalizzate alla prevenzione di nuove violazioni.

Proprio queste ultime costituiscono il tratto caratterizzante delle sentenze pilota.

In realtà la prima sentenza pilota è stata adottata dalla Corte ben prima che la sua procedura venisse formalizzata all'interno del Regolamento³³², ma, a ben vedere, nella giurisprudenza della Corte, ancor prima di tale *leading case*, già vi erano elementi che lasciavano immaginare i futuri sviluppi e ciò non solo per quel che concerne l'obbligo di adempimento di misure individuali³³³, ma anche in merito all'obbligo di adozione di misure generali scaturenti da una sentenza avente ad oggetto uno specifico caso concreto³³⁴. Del resto, se a partire dal 2004 le sentenze pilota sono diventate sempre più

³³² Corte edu, *Broniowski c. Polonia*, 22 giugno 2004, con enunciazione nel dispositivo dell'obbligo dello Stato di adottare misure in favore delle altre vittime della violazione; successiva transazione e radiazione dal ruolo (28 settembre 2005) e cancellazione dal ruolo, in due blocchi, di tutti gli altri ricorsi pendenti con relativo comunicato stampa del 6 ottobre 2008.

³³³ Corte edu, *Scozzari e Giunta c. Italia* – G.C. 13 luglio 2000; *Maestri c. Italia* – G.C. 17 febbraio 2004; *Assanidzé c. Georgia* – G.C. 8 aprile 2004; *Papamichalopoulos c. Grecia* 31 ottobre 1995; *Marckx c. Belgio* 13 giugno 1979 e *Vermeire c. Belgio* 29 novembre 1991.

³³⁴ Corte edu, *Bottazzi c. Italia* – G.C. 28 luglio 1999; *Kudła c. Polonia* – G.C. 26 ottobre 2000.

numerose³³⁵, si assiste ancora a sentenze con il medesimo contenuto adottate non a seguito della procedura pilota³³⁶, tanto da poter considerare la procedura di cui all'art. 61 del Regolamento della Corte la formalizzazione di una prassi già ampiamente diffusa.

Resta però da verificare se tale prassi, che, a tutt'oggi, trova enunciazione unicamente in una disposizione priva di effetto vincolante, sia compatibile con la struttura del giudizio delineata dalla Convenzione fondato sulla tutela esclusiva dei diritti invocati dal ricorrente.

Peraltro, a proposito della prassi delle sentenze pilota, e delle controindicazioni che essa poteva e può presentare, risulta d'altra parte meritevole di grande attenzione quanto evidenziato in un passaggio della risoluzione n. 1516 (2006) dell'Assemblea del Consiglio d'Europa, in cui si rileva *“con inquietudine che la procedura [delle sentenze pilota] è applicata a problemi strutturali complessi sulla base di una sola causa che potrebbe non mettere in evidenza tutti gli aspetti del problema in questione. La procedura pilota non può consentire una valutazione completa del problema e, restando “congelati” tutti gli altri affari simili, rischia di ritardare la piena attuazione della CEDU invece che accelerarla”*³³⁷.

12.2. Il vincolo conformativo su casi analoghi

Si è avuto modo di vedere come, leggendo congiuntamente ed evolutivamente gli artt. 41 e 46 della Convenzione, la Corte europea abbia ritenuto che l'obbligo di conformazione alle proprie sentenze definitive implichi, anche cumulativamente, a carico dello Stato condannato il pagamento dell'equa soddisfazione, ove attribuita dalla Corte ai sensi dell'art. 41 Cedu; l'adozione, se del caso, di misure individuali necessarie all'eliminazione delle conseguenze della violazione e l'introduzione di misure generali volte a far cessare la violazione derivante da un atto normativo o da prassi amministrative o giurisprudenziali e ad evitare violazioni future.

³³⁵ Corte edu, *Hutten-Czapska c. Polonia*, G.C., 19 giugno 2006; *Hutten-Czapska c. Polonia*, G.C. 28 aprile 2008; *Associazione dei proprietari fondiari di Łódź*, 8 marzo 2011; *Bourdov c. Russia (n. 2)*, 15 gennaio 2009; *Nagovitsyn e Nalgiyev c. Russia*, 23 settembre 2010; *Torreggiani ed altri c. Italia*, 8 gennaio 2013.

³³⁶ Corte edu, *Sejdovic c. Italia*, G.C. 1 marzo 2006; *Scordino c. Italia*, G.C. 29 marzo 2006.

³³⁷ V. SCIARABBA, *La tutela dei diritti fondamentali*, cit.

Si è anche osservato come la Corte costituzionale con le pronunce del 2011 e del 2017 abbia riconosciuto il potere delle sentenze definitive della Corte europea di forzare il giudicato interno esclusivamente in ambito penale, almeno fino all'intervento (auspicato) del legislatore.

Ci si è chiesto, al riguardo, se le sentenze definitive possano condurre al superamento del giudicato penale anche in favore di soggetti che, pur non avendo rivestito il ruolo di ricorrenti in ambito convenzionale, abbiano subito un'identica lesione dichiarata confliggente con la Convenzione all'interno di un giudizio reso *intra alias*.

In altri termini, ci si interroga sulla possibilità, in ambito penale, di beneficiare degli effetti favorevoli di una decisione resa nell'ambito di un giudizio cui il richiedente non abbia preso parte, sul presupposto dell'identità delle situazioni soggettive lese, superando il vincolo del giudicato difforme.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione nel rimettere alla Corte costituzionale la questione³³⁸ rilevano che di fronte a pacifiche violazioni convenzionali di carattere oggettivo e generale, già in precedenza stigmatizzate in sede europea, il mancato esperimento del ricorso individuale di cui all'art. 34 Cedu e la conseguente mancanza di una sentenza della Corte edu cui dare esecuzione non possono essere di ostacolo a un intervento dell'ordinamento giuridico italiano, attraverso la giurisdizione, per eliminare una situazione di illegalità convenzionale, anche sacrificando il valore della certezza del giudicato, da ritenersi recessivo rispetto ad evidenti e pregnanti compromissioni in atto di diritti fondamentali della persona: la preclusione, effetto proprio del giudicato, non potrebbe operare, insomma, allorquando risulti pretermesso, con effetti negativi

³³⁸ Con ordinanza depositata il 10 settembre 2012 e pervenuta alla Corte costituzionale il 6 novembre 2012 (r.o. n. 268 del 2012), la Corte di cassazione, sezioni unite penali, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 7 e 8 del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341 (Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4, nella parte in cui tali disposizioni interne operano retroattivamente e, più specificamente, in relazione alla posizione di coloro che, pur avendo formulato richiesta di giudizio abbreviato nella vigenza della sola legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense), sono stati giudicati successivamente, quando cioè, a far data dal pomeriggio del 24 novembre 2000 (pubblicazione della *Gazzetta Ufficiale*, ai sensi dell'art. 2 del regio decreto 7 giugno 1923, n. 1252, recante «Passaggio della Gazzetta Ufficiale del Regno dalla dipendenza del Ministero dell'interno a quella del Ministero della giustizia e degli affari di culto e norme per la compilazione e la pubblicazione di essa»), era entrato in vigore il citato decreto-legge, con conseguente applicazione del più sfavorevole trattamento sanzionatorio previsto dal medesimo decreto.

perduranti, un diritto fondamentale della persona, quale certamente è quello che incide sulla libertà.

Secondo le Sezioni Unite, infatti, premesso che le Parti contraenti della Convenzione, ai sensi dell'art. 46 Cedu, si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive pronunciate dalla Corte di Strasburgo nelle controversie nelle quali sono parti e che lo Stato convenuto ha l'obbligo giuridico di adottare, sotto il controllo del Comitato dei ministri, *“le misure generali e/o, se del caso, individuali per porre fine alla violazione constatata, eliminarne le conseguenze e scongiurare ulteriori violazioni analoghe”*, la Corte europea, la quale ha il compito istituzionale di interpretare e applicare la Cedu, quando accerta violazioni della stessa connesse a problemi sistematici e strutturali dell'ordinamento giuridico nazionale, pone in essere una cosiddetta *“procedura di sentenza pilota”*, che si propone di aiutare gli Stati contraenti a risolvere a livello nazionale i problemi rilevati, in modo da riconoscere alle persone interessate, che versano nella stessa condizione della persona il cui caso è stato specificamente preso in considerazione, i diritti e le libertà convenzionali, offrendo loro la riparazione più rapida, sì da alleggerire il carico della Corte sovranazionale.

In tal modo, *“la giurisprudenza della Corte EDU, originariamente finalizzata alla soluzione di specifiche controversie relative a casi concreti, si sarebbe caratterizzata nel tempo per una evoluzione improntata alla valorizzazione di una funzione paracostituzionale di tutela dell'interesse generale al rispetto del diritto oggettivo, fornendo sempre più spesso, nel rilevare la contrarietà alla CEDU di situazioni interne di portata generale, indicazioni allo Stato responsabile sui rimedi da adottare per rimuovere il contrasto”*.

Sul punto, però, va fatto subito notare come il riferimento alle sentenze pilota non sia ritenuto appropriato dalla Corte, dato che la stessa sentenza richiamata dalla Sezioni Unite³³⁹ precisa che *“nella presente causa, la Corte non ritiene necessario indicare delle misure generali che si impongano a livello nazionale nell'ambito dell'esecuzione*

³³⁹ Sentenza del 17 settembre 2009, *Scoppola contro Italia*. La Corte edu ha ritenuto che l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., ancorché contenuto in una legge processuale, è norma di diritto penale sostanziale, in quanto, *“se è vero che gli articoli 438 e 441-443 del c.p.p. descrivono il campo di applicazione e le fasi processuali del giudizio abbreviato, rimane comunque il fatto che il paragrafo 2 dell'articolo 442 è interamente dedicato alla severità della pena da infliggere quando il processo si è svolto secondo questa procedura semplificata”*. Si tratta perciò di una norma che rientra nel campo di applicazione dell'art. 7, paragrafo 1, della Convenzione, che, secondo una innovativa interpretazione della Corte di Strasburgo, comprende anche il diritto dell'imputato di beneficiare della legge penale successiva alla commissione del reato che prevede una sanzione meno severa di quella stabilita in precedenza.

della presente sentenza”, concentrandosi, viceversa, sulle misure individuali, che devono essere “volte a porre il ricorrente, per quanto possibile, in una situazione equivalente a quella in cui si troverebbe se non vi fosse stata una inosservanza delle esigenze della Convenzione”.

Nonostante ciò, la Corte rileva che le modalità attraverso le quali lo Stato membro si adegua con misure strutturali alle sentenze della Corte di Strasburgo non sempre sono puntualmente determinate nel loro contenuto da tali pronunce (come avviene normalmente nelle sentenze pilota), ma ben possono essere individuate con un ragionevole margine di apprezzamento, non risultando necessario che le sentenze della Corte europea specifichino le misure generali da adottare per ritenere che esse costituiscano comunque una necessaria conseguenza della violazione strutturale della Cedu da parte della legge nazionale³⁴⁰.

Infatti, la Corte ricorda ancora una volta come sia ormai consolidato³⁴¹ il principio in forza del quale, “quando la Corte constata una violazione, lo Stato convenuto ha l’obbligo giuridico non solo di versare agli interessati le somme attribuite a titolo dell’equa soddisfazione previste dall’articolo 41, ma anche di adottare le misure generali e/o, se del caso, individuali necessarie”³⁴². Ciò in quanto, in base all’art. 41 Cedu, le somme assegnate a titolo di equo indennizzo mirano unicamente ad accordare un risarcimento per i danni subiti dagli interessati nella misura in cui questi costituiscano una conseguenza della violazione che non può in ogni caso essere cancellata³⁴³.

Al di là dell’equa soddisfazione e delle misure individuali, pertanto, in una prospettiva più ampia, lo Stato convenuto è tenuto anche a rimuovere gli impedimenti che, nella legislazione nazionale, si frappongono al conseguimento dell’obiettivo:

³⁴⁰ Sentenza 201 del 3 luglio 2013, (punto 7). Per un commento alla sentenza si rinvia a G. ROMEO, *Giudicato penale e resistenza alla lex mitior sopravvenuta; note sparse a margine di Corte cost. n. 210 del 2013*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4, 2013, pp. 267-277; D.A. AMBROSELLI, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sulla retroattività della lex mitior: applicabilità del giudizio-pilota a fattispecie ad esso assimilabili non pervenute alla Corte di Strasburgo. Questioni a margine della sentenza n. 210 del 2013 della Corte Costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, 3/2/2014; E. LAMARQUE, F. VIGANÒ, *Sulle ricadute interne della sentenza Scoppola*, in *Diritto penale contemporaneo*, 31/03/2014; E. LAMARQUE, *Nuove possibilità di sollevare questioni di costituzionalità per il giudice dell’esecuzione penale*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2015.

³⁴¹ A partire dalla sentenza della Corte edu del 13 luglio 2000, *Scozzari e Giunta contro Italia*.

³⁴² Corte edu, Grande Camera, 17 settembre 2009, *Scoppola contro Italia*; Corte edu, Grande Camera, 1° marzo 2006, *Sejdovic contro Italia*; Corte EDU, Grande Camera, 8 aprile 2004, *Assanidze contro Georgia*

³⁴³ Corte edu, Grande Camera, 13 luglio 2000, *Scozzari e Giunta contro Italia*.

“ratificando la Convenzione gli Stati contraenti si impegnano”, infatti, “a far sì che il loro diritto interno sia compatibile con quest’ultima”, sicché “è lo Stato convenuto a dover eliminare, nel proprio ordinamento giuridico interno, ogni eventuale ostacolo a un adeguato ripristino della situazione del ricorrente”³⁴⁴.

Ricorda la Corte, poi, che spetta anzitutto al legislatore rilevare il conflitto verificatosi tra l’ordinamento nazionale e il sistema della Convenzione e rimuovere le disposizioni che lo hanno generato, privandole di effetti; se però il legislatore non interviene, sorge il problema relativo alla eliminazione degli effetti già definitivamente prodotti in fattispecie uguali a quella in cui è stata riscontrata l’illegittimità convenzionale ma che non sono state denunciate innanzi alla Corte europea, diventando così inoppugnabili. Esiste infatti una radicale differenza tra coloro che, una volta esauriti i ricorsi interni, si sono rivolti al sistema di giustizia della Convenzione e coloro che, al contrario, non si sono avvalsi di tale facoltà, con la conseguenza che la loro vicenda processuale, definita ormai con la formazione del giudicato, non è più suscettibile del rimedio convenzionale.

In linea di principio, l’obbligo di adeguamento alla Convenzione, nel significato attribuitole dalla Corte di Strasburgo, non concerne i casi, diversi da quello oggetto della pronuncia, nei quali per l’ordinamento interno si è formato il giudicato: le deroghe a tale limite, infatti, vanno ricavate, non dalla Cedu, che non le esige, ma nell’ambito dell’ordinamento nazionale.

Quest’ultimo, difatti, conosce ipotesi di flessione dell’intangibilità del giudicato, che la legge prevede nei casi in cui sul valore costituzionale ad esso intrinseco si debbano ritenere prevalenti opposti valori, ugualmente di dignità costituzionale, ai quali il legislatore intende assicurare un primato.

Tra questi, non vi è dubbio che possa essere annoverata la tutela della libertà personale, laddove essa venga ristretta sulla base di una norma incriminatrice successivamente abrogata oppure modificata in favore del reo: *“per il principio di eguaglianza, infatti, la modifica mitigatrice della legge penale e, ancor di più, l’abolitio criminis, disposte dal legislatore in dipendenza di una mutata valutazione del disvalore del fatto tipico, devono riverberarsi anche a vantaggio di coloro che hanno*

³⁴⁴ Corte edu, Grande Camera, 17 settembre 2009, *Scoppola contro Italia*; Corte EDU, Grande Camera, 8 aprile 2004, *Assanidze contro Georgia*.

*posto in essere la condotta in un momento anteriore, salvo che, in senso opposto, ricorra una sufficiente ragione giustificativa*³⁴⁵.

La Corte, sul punto, rileva che, nell'ambito del diritto penale sostanziale, è proprio l'ordinamento interno a reputare recessivo il valore del giudicato, in presenza di alcune sopravvenienze relative alla punibilità e al trattamento punitivo del condannato: il legislatore a fronte dell'*abolitio criminis* ha previsto, all'art. 673 cod. proc. pen., la revoca della sentenza, disponendo, all'art. 2, secondo comma, cod. pen., che devono cessare l'esecuzione della condanna e gli effetti penali e, analogamente, stabilendo, ai sensi dell'art. 2, terzo comma, cod. pen. che "*Se vi è stata condanna a pena detentiva e la legge posteriore prevede esclusivamente la pena pecuniaria, la pena detentiva inflitta si converte immediatamente nella corrispondente pena pecuniaria, ai sensi dell'articolo 135*".

Insomma, con riferimento al procedimento di adeguamento dell'ordinamento interno alla Convenzione, il giudicato non costituisce un ostacolo insuperabile che, come invece accade di regola, limiti gli effetti dell'obbligo conformativo ai soli casi ancora *sub iudice*.

Naturalmente, precisa la Corte, si tratta di una conclusione che riguarda esclusivamente l'ipotesi in cui si debba applicare una decisione della Corte europea in materia sostanziale, relativa ad un caso che sia identico a quello deciso e non richieda la riapertura del processo, ma possa trovare un rimedio direttamente in sede esecutiva. Diverso è il caso di una pena rivelatasi illegittima, esclusivamente perché inflitta all'esito di un giudizio ritenuto dalla Corte edo non equo, ai sensi dell'art. 6 della Convenzione: "*in questa ipotesi, l'apprezzamento, vertendo su eventuali errores in procedendo e implicando valutazioni strettamente correlate alla fattispecie specifica, non può che essere compiuto caso per caso, con l'effetto che il giudicato interno può essere posto in discussione soltanto di fronte ad un vincolante dictum della Corte di Strasburgo sulla medesima fattispecie*".

In definitiva, tornando al quesito iniziale, si può affermare che il vincolo esercitato da una sentenza definitiva della Corte europea che riconosca incompatibile con la Convenzione una normativa nazionale potenzialmente applicabile a casi simili a quelli decisi in concreto imponga al legislatore di porvi rimedio e, in caso di sua

³⁴⁵ Sentenza n. 236 del 2011.

inadempienza, al giudice di accordare tutela alla parte anche travolgendo il giudicato penale e pur in assenza di ricorso individuale ai sensi dell'art. 34.

Ciò che muta, in ogni caso, sono 'gli strumenti tecnici' di tutela.

Se, infatti, l'adeguamento alla statuizione della Corte europea può avvenire direttamente con la procedura del ricorso straordinario *ex art. 625-bis* cod. proc. pen. o con la 'nuova' revisione del processo in favore del ricorrente vittorioso dinanzi alla Corte europea, viceversa, nel caso del soggetto non ricorrente, in cui manca una pronuncia specifica della Corte edu, è da ritenere che l'inconvenzionalità sia da 'sanare' in sede esecutiva a meno di non ritenere necessario sollevare una questione di legittimità costituzionale della norma convenzionalmente illegittima.

Dunque, mentre la logica della Cedu (come si ricava dalla lettura in sequenza degli artt. 13, 35, 41 e 46) implica il diritto del ricorrente vittorioso al superamento del giudicato interno (in qualsiasi settore dell'ordinamento), salvi i diritti dei terzi, essa non implica il venir meno del giudicato emesso a danno dei 'non ricorrenti in situazione analoga', benché esso si sia formato sulla base di una legge censurata dalla Corte europea.

Se però è l'ordinamento interno a dare rilievo, come nel caso del diritto penale sostanziale, alle modifiche normative successive al giudicato, allora anche la sentenza della Corte edu può giustificare l'instaurazione dell'incidente di costituzionalità³⁴⁶.

³⁴⁶ C. PADULA, *La Corte Edu*, cit.

CAPITOLO QUARTO

RAPPORTI TRA DIRITTO EUROUNITARIO E ORDINAMENTO INTERNO

SOMMARIO: 1. Il primato (ma non troppo) del diritto eurounitario. – 2 Le tradizioni comuni come strumento di dialogo. – 3. Corte costituzionale e Carta dei diritti fondamentali. – 3.1. Giudice comune e Carta dei diritti fondamentali. – 4. I diritti fondamentali da motivo di scontro ad occasione di dialogo tra le Corti. – 4.1. Il rinvio pregiudiziale ‘costituzionale’. – 4.2. Il caso Traicco. – 4.2.1. La decisione della Corte di giustizia sul primo rinvio pregiudiziale. – 4.2.2. Il secondo rinvio ‘monitorio’. – 4.2.2.1. La presunta incompatibilità con i principi fondamentali. – 4.2.2.2. La leale cooperazione come base per il dialogo. – 4.2.2.3. La richiesta di reinterpretazione della decisione sul rinvio. – 4.2.2.4. Gli scenari possibili.

1. Il primato (ma non troppo) del diritto eurounitario

I rapporti tra ordinamento eurounitario e ordinamento interno sembrano, *prima facie*, cristallizzati. L’orientamento consolidato della Corte di giustizia sul primato del diritto comunitario è troppo noto per soffermarvisi³⁴⁷. Ci si limita a ricordare come, a partire dalla sentenza *Costa c. Enel*³⁴⁸, la Corte di giustizia, sulla premessa che con l’istituzione della Comunità gli Stati membri hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro

³⁴⁷ AA. VV., *Diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2008; F. BALAGUER CALLEJÓN, *Le Corti costituzionali e il processo di integrazione europea*, in AA. VV., *Annuario 2006 - La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, Napoli, 2006, 257 ss.; G.A. BENACCHIO, *Fonti del diritto* (dir. com.), in *Enc. dir.*, Annali, vol. I, 616 ss.; M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, 263 ss.; A. CELOTTO, *L’efficacia delle fonti comunitarie nell’ordinamento italiano: normativa, giurisprudenza e prassi*, Torino, 2003; G. CONTALDI, *Effetto diretto e primato del diritto comunitario*, in *Diz. dir. pubbl.*, a cura di S. CASSESE, vol. III, Milano, 2006, 2124 ss.; P. CRAIG, G. DE BÚRCA, *The evolution of EU law*, Oxford, 2011; E. DI SALVATORE, *La prevalenza del diritto europeo nel Trattato costituzionale alla luce dell’esperienza comunitaria*, in S. MANGIAMELLI, (a cura di), *L’ordinamento europeo*, vol. II, Milano, 2006, 477 ss.; G. GAJA, *Fonti comunitarie*, in *Dig. pubbl.*, vol. VI, 433 ss.; N. LIPARI, *Le fonti del diritto*, Milano, 2008; G. MARTINICO, *L’integrazione silente*, Napoli, 2008; F. OST, M. DE KERCHOVE, *De la pyramide au reseau? Pour un théorie dialectique du droit*, Bruxelles, 2002; C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, Milano, 2008; S. PAJNO, *L’integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, Torino, 2001; S.P. PANUNZIO, (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, in Napoli, 2005; G. PARODI, *Le fonti del diritto: linee evolutive*, Milano, 2012; O. POLLICINO, *Allargamento dell’Europa ad Est e rapporto tra Corti costituzionali e Corti europee*, Milano, 2010; V. SCIARABBA, *Tra fonti e Corti: diritti e principi fondamentali in Europa. Profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, Padova, 2007; G. SERGES, *Art. 117, comma 1*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., vol. III, 2213 ss.; F. SORRENTINO, *Profili costituzionali dell’integrazione comunitaria*, Torino, 1996; G. STROZZI, *Fonti (dir. com.)*, in *Diz. dir. pubbl.*, cit., vol. III, 2526 ss.; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Dir. UE*, 2009, 195 ss.; F. VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali*, Torino, 2012.

³⁴⁸ Sentenza del 15 luglio 1964.

poteri sovrani e creato un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi, consideri che tale limitazione di sovranità abbia come corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere contro tale ordinamento un provvedimento unilaterale ulteriore, a pena di minare lo stesso fondamento giuridico della Comunità.

Insomma, la diretta applicabilità del diritto comunitario non costituirebbe una garanzia sufficiente per i cittadini degli Stati membri in quelle ipotesi in cui una norma comunitaria dovesse contrastare con una disposizione interna ove quest'ultima potesse prevalere sulla norma comunitaria, con la conseguenza che i diritti attribuiti ai singoli dall'ordinamento comunitario non troverebbero alcuna tutela.

Pertanto, in virtù del principio del primato comunitario, in caso di conflitto, di contraddizione o di incompatibilità tra norme di diritto comunitario e norme nazionali, le prime prevalgono sulle seconde.

Concetto ribadito con maggior chiarezza qualche anno dopo nella sentenza *Amministrazione delle Finanze c. Simmenthal*, con la quale la Corte afferma che *“in forza del principio della preminenza del diritto comunitario, le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri, non solo di rendere ipso jure inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente, ma anche, in quanto dette disposizioni e detti atti fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli Stati membri, di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con norme comunitarie”*³⁴⁹.

Di conseguenza, chiarisce la Corte, il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito delle proprie competenze, il diritto comunitario ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale.

Senza ripercorrere le fasi di 'avvicinamento' della Corte costituzionale al ragionamento del giudice europolitano basti ricordare come essa, superando le iniziali

³⁴⁹ Sentenza 8 giugno 1984, n. 170.

chiusure³⁵⁰, giunga ad una nuova sistemazione del problema del regime di applicazione delle fonti comunitarie nell'ordinamento interno³⁵¹ convenendo che, negli ambiti di competenza del diritto comunitario, la norma interna contrastante non può venire in rilievo ai fini della soluzione del giudizio, giacché, consentendo alle limitazioni di sovranità negli ambiti definiti dai Trattati, l'ordinamento italiano ha ammesso gli esiti integrativi che si producono tra i due ordinamenti: la conseguenza è l'applicazione prevalente del diritto comunitario da parte del giudice comune, senza necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale della norma interna³⁵².

Tuttavia, la Corte precisa altresì che la via del sindacato di costituzionalità resta aperta qualora il contrasto sussista tra una norma interna e una norma comunitaria non direttamente applicabile³⁵³ e, soprattutto, qualora il contrasto investa i principi costituzionali supremi, tra cui rientra la tutela dei diritti fondamentali³⁵⁴.

L'orientamento, pur con qualche parentesi distintiva³⁵⁵, può considerarsi consolidato: pure a seguito della revisione costituzionale del 2001, il giudice comune non deve

³⁵⁰ Si consideri come la Corte, nel tentativo di non riconoscere al diritto comunitario una particolare posizione nel sistema delle fonti sancisca che, dovendo trovare applicazione “*i principi della successione delle leggi nel tempo, ne consegue che ogni ipotesi di conflitto fra l'una e le altre non può dar luogo a questioni di costituzionalità*” (sentenza 14 del 1964). A tale orientamento segue quello inaugurato con la sentenza 232 del 1975 che riconosce il primato del diritto europeo ma individua nelle disposizioni interne in contrasto con disposizioni comunitarie una ragione di invalidità delle stesse, per violazione “*in modo interposto*” dell'art. 11 della Costituzione.

³⁵¹ In realtà la Corte domestica parte sempre da basi diverse rispetto a quelle della Corte di giustizia, conciliando, in particolare, premesse dualistiche ed esigenze del processo di integrazione e spostando la risoluzione dell'antinomia sul piano dell'applicazione del diritto.

³⁵² Con la Sentenza 170 del 1984, *Granital*, la Corte italiana, pur mantenendo la posizione dualista – i due ordinamenti sono “*autonomi e distinti ma coordinati*” – ritiene che la legge interna antinomica alla norma comunitaria debba essere “*disapplicabile*” e quindi, come richiesto dalla sentenza *Simmenthal*, spetta al Giudice comune – non alla Corte – garantire l'applicazione dei regolamenti comunitari e degli altri atti “*direttamente applicabili*”, c.d. *self executing*.

³⁵³ Sentenza 207 del 2013: in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta – contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia – e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi alla Corte valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario (nello stesso senso sentenze n. 284 del 2007, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 75 del 2012).

³⁵⁴ Corte cost., sentenze 21 aprile 1989, n. 232, 23 aprile 1985, n. 113, 11 luglio 1989, n. 389 e 18 aprile 1991, n. 168.

³⁵⁵ All'esito della riforma costituzionale del 2001 e, soprattutto, del nuovo testo dell'art. 117, c. 1, infatti, la Corte costituzionale, con sentenza 24 ottobre 2005, n. 406, ribadisce la necessità della declaratoria di illegittimità costituzionale della norma interna contrastante con il diritto europeo in sede di giudizio principale, qualificando il diritto dell'UE quale norma interposta ai fini dell'integrazione del parametro di costituzionalità: tale affermazione sembrerebbe configurare l'incompatibilità con il diritto europeo quale violazione, sia pur mediata, della Costituzione, con conseguente necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte.

sollevare questione di legittimità costituzionale della norma interna contrastante con il diritto europeo, essendo tenuto ad applicare in via prevalente quest'ultimo³⁵⁶.

Primato del diritto eurounitario, si diceva, ma non assoluto: resta il potere-dovere del giudice di sollevare la questione di legittimità costituzionale nel caso di contrasto non sanabile in via interpretativa tra la normativa comunitaria ed i principi costituzionali supremi, tra i quali, appunto, rientra la tutela dei diritti fondamentali³⁵⁷.

Occorre considerare, peraltro, che, a rigore, il contenuto delle norme della Carta dei diritti fondamentali, di per sé, non importerebbe disapplicazione della legge nazionale incompatibile. Producendo, infatti, la Carta i suoi effetti solo nell'ambito applicativo del diritto dell'Unione, ne deriva che essa può essere invocata solo in relazione ad un'altra norma del diritto UE di cui muta gli effetti: se la norma presupposta è una direttiva, essa non produce effetti diretti né effetti tra privati e ciò in quanto la norma della Carta che si assume violata non può attribuire alla direttiva presupposta più forza di quanta essa per sua natura abbia.

2. *Le tradizioni comuni come strumento di dialogo*

Prima di soffermarsi sull'analisi dell'ultima modalità di interlocuzione inaugurata dalla Corte costituzionale con i giudici di Lussemburgo, un ulteriore aspetto che vale la pena di indagare riguarda la persistente rilevanza, nel sistema attuale di protezione

³⁵⁶ Sentenze 4 luglio 2007, n. 284; 22 ottobre 2007, n. 348; 2 aprile 2012, n. 86; 13 febbraio 2008, n. 102; 10 marzo 2008, n. 62 e 15 dicembre 2008, n. 439.

³⁵⁷ Già con la sentenza 170 del 1984, *Granital*, la Corte italiana sottolinea che la disapplicazione della normativa interna confliggente non implica che “l'intero settore dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno sia sottratto alla competenza della Corte” atteso che “la legge di esecuzione del Trattato” può andare soggetta al sindacato costituzionale “in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana”. A. BARBERA, *La Carta dei diritti*, cit., fa notare come la Corte italiana avesse già individuato analoghi limiti al recepimento di norme del Concordato fra Stato e Chiesa, così impedendo l'ingresso di varie norme concordatarie in contrasto con i principi costituzionali (sentenze n. 18 del 1982, n. 32, n. 31 e n. 30 del 1971) e come in anni più recenti la Corte avrebbe evocato tali limiti applicandoli anche all'ingresso di fonti consuetudinarie internazionali in materia di responsabilità per crimini di guerra (sentenza 238 del 2014). Tali limiti, insomma, rappresentano gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, in primo luogo (ma non solo) i diritti inviolabili della persona, tanto da potere anche agire come barriera invalicabile per le stesse leggi di revisione costituzionale (così nella sentenza n. 1146 del 1988). Lo stesso autore, peraltro, fa notare come meritino di essere menzionate talune posizioni sul tema sollevate dai giudici comuni in direzioni opposte: da un lato una equivoca posizione sulla dottrina dei controlimiti da parte di una sezione civile della Cassazione (Cass. civ. 1° giugno 2012, n. 8818), dall'altro una piena adesione ai controlimiti da parte del Consiglio di Stato, talmente forte da farli valere direttamente, senza ricorrere alla Corte costituzionale (Cons. Stato sentenza n. 4207 del 2005).

europea dei diritti fondamentali, delle tradizioni costituzionali comuni e dei principi generali dell'Unione.

Ci si chiede, in particolare, se con la comunitarizzazione della Carta di Nizza tali tradizioni e principi siano stati, di fatto, positivizzati attribuendo loro «*un ruolo esclusivamente suppletivo ad ancillare rispetto ad una Carta dei diritti di rango para-costituzionale e di carattere vincolante che doterebbe l'Unione di quella autosufficienza in materia di diritti fondamentali che ridurrebbe di molto l'esigenza del ricorso tanto alle prime quanto ai secondi*»³⁵⁸.

Diversi indizi deporrebbero per un effettivo depotenziamento delle tradizioni comuni.

Si è visto come, nonostante il tenore letterale dell'art. 53 della Carta potesse limitare la teoria del primato assoluto del diritto dell'Unione in qualche modo subordinandolo, con riferimento al livello di protezione dei diritti previsti dalla Carta, alle norme costituzionali degli Stati membri, la Corte di giustizia abbia riaffermato con forza le ragioni del primato³⁵⁹.

Nemmeno il rispetto dell'identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale degli Stati, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali nonché il rispetto delle funzioni essenziali dello Stato garantito dal paragrafo 2 dell'art. 4 TUE sembra valere a ergere le tradizioni comuni a baluardo nella protezione ulteriore dei diritti al di là della Carta: la Corte di giustizia ha dimostrato di non volere fare emergere tutto il potenziale insito in tale strumento³⁶⁰.

Si era sperato in una europeizzazione dei controlimiti³⁶¹ ed una interiorizzazione degli stessi da parte dei giudici comunitari: in realtà, tale clausola è stata interpretata dalla Corte di Lussemburgo, non come limite esterno assoluto, come vorrebbe la teoria

³⁵⁸ O. POLLICINO, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto "ascendente", ovvero la incidenza delle "tradizioni costituzionali comuni" nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell'Unione*, giurcost.org, Studi, 2015, I.

³⁵⁹ Caso *Melloni*, Corte giust., 26 febbraio 2013, C-399/11, *Melloni c. Ministero Fiscal*.

³⁶⁰ Corte giust., 22 dicembre 2010, C-208/09, *Sayn Wittgestein*.

³⁶¹ A. RUGGERI, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in S. STAIANO, (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2006, 827 ss.

dei controlimiti, ma come limite relativo, interesse legittimo dello Stato suscettibile di bilanciamento con altri interessi meritevoli di tutela³⁶².

Nemmeno l'interpretazione del paragrafo 4 dell'art. 52 sembra fornire eccessiva rilevanza alle tradizioni comuni. Se è vero che, secondo il tenore della disposizione, laddove la Carta riconosca i diritti fondamentali quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, tali diritti sono interpretati in armonia con dette tradizioni, è anche vero che, nell'analisi della giurisprudenza, non si intravede un obbligo, seppur indiretto, a conformarsi a queste ultime da parte della Corte di giustizia e ciò perché *“se le costituzioni nazionali potessero essere invocate per imporre un'applicazione selettiva e discriminatoria delle norme comunitarie sul territorio dell'Unione, paradossalmente ne risulterebbe alterata la conformità dell'ordinamento giuridico comunitario alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri”*³⁶³.

Insomma, nonostante i presupposti normativi, le tradizioni costituzionali comuni sembrano aver smarrito il loro ruolo 'creativo', compresso dalla positivizzazione dei diritti fondamentali nella Carta di Nizza.

Ci si chiede, però, se esse conservino ancora una valenza sotto il profilo interpretativo fungendo da *«cerniera interordinamentale, facendo transitare senza sosta materiali normativi e giurisprudenziali dell'uno e dell'altro ordinamento»*³⁶⁴.

In effetti, sebbene la Corte di giustizia non si sia ritenuta vincolata dagli strumenti normativi appena richiamati, essa ha sovente fatto riferimento, anche dopo la positivizzazione della Carta di Nizza, alle tradizioni comuni per la promozione e la valorizzazione di un'identità costituzionale europea, tanto all'esterno, nei confronti dell'ordinamento internazionale, quanto all'interno, nei confronti degli atti di diritto derivato dell'Unione che dovessero rivelarsi non rispettosi di quel DNA caratterizzante, per l'appunto, detta identità³⁶⁵.

³⁶² B. GUASTAFERRO, *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona tra riserva di competenze statali e “controlimiti europeizzati”*, 29 dicembre 2011, in www.forumcostituzionale.it; O. POLLICINO, *Corte di Giustizia*, cit.

³⁶³ Conclusioni dell'Avvocato generale Maduro, 21 maggio 2008, C-127/07, *Arcelor SA et a.*

³⁶⁴ A. RUGGERI, *“Tradizioni costituzionali comuni” e “controlimiti”, tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, 111.

³⁶⁵ O. POLLICINO, *La Corte di Giustizia*, cit.

Con riguardo alla prima dimensione richiamata, quella esterna, la saga *Kadi*³⁶⁶ pare espressione piena del circuito di mutua alimentazione tra la dimensione europea e quella nazionale che costituisce *iter* privilegiato per il transito bidirezionale, ascendente e discendente, delle tradizioni costituzionali comuni.

Con riferimento invece alla seconda dimensione richiamata, quella tutta interna all'ordinamento europeo, sembra emblematica per far emergere l'attitudine della Corte, anche in questo caso operante a tutti gli effetti come una corte costituzionale dell'ordinamento europeo, la decisione³⁶⁷ in cui i giudici di Lussemburgo hanno per la prima volta annullato un intero atto di diritto derivato dell'Unione perché in contrasto con la Carta di Nizza³⁶⁸.

³⁶⁶ Corte giust., 3 settembre 2008, C-402/05 P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi e Al arakaat*; 18 luglio 2013, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, *Commissione europea e altri c. Yassin Abdullah Kadi*. Si veda M. AVBELJ, F. FONTANELLI, G. MARTINICO, *Kadi on Trial. A Multifaceted Analysis of the Kadi Trial*, Routledge, Abingdon, 2014. Con la sentenza del 3 settembre 2008 (Kadi I) la Corte di giustizia annullava il regolamento n. 881/2002 del Consiglio, del 27 maggio 2002, che stabiliva particolari restrizioni in capo a individui appartenenti a enti riconducibili ad Al-Qaeda e ai talebani, inseriti in un apposito registro. L'annullamento era giustificato in quanto non era prevista un'adeguata informazione sui motivi delle misure restrittive ed era stato così violato il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva. Successivamente alla comunicazione dei motivi dell'iscrizione, la Commissione confermava al sig. Kadi l'intenzione di mantenerla comunque in essere. Il sig. Kadi proponeva nuovamente ricorso davanti al Tribunale ottenendo l'annullamento delle norme che lo riguardavano del regolamento. La seconda sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2013, si pronuncia sull'impugnazione della decisione del Tribunale da parte della Commissione, accogliendone i motivi. La Corte di giustizia ha precisato che “i giudici dell'Unione, in conformità alle competenze dicui sono investiti in forza del Trattato, devono garantire un controllo, in linea di principio completo, della legittimità di tutti gli atti dell'Unione con riferimento ai diritti fondamentali che costituiscono parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione, anche quando tali atti mirano ad attuare risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite”, così confermando l'approccio della sentenza Kadi I, in base alla quale i regolamenti che danno esecuzione a risoluzioni del Consiglio di sicurezza ONU non possono beneficiare di qualsiasi immunità giurisdizionale.

³⁶⁷ Corte giust., 8 aprile 2014, C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Commissioner of the Garda Síochána, Irlanda, The Attorney General e Kärntner Landesregierung c. Michael Seitlinger, Christof Tschohl e altri*. Nell'ambito del rinvio pregiudiziale, la High Court irlandese si interrogava se la disciplina prevista dalla direttiva in materia di conservazione dei dati di traffico da parte degli operatori di comunicazione elettronica fosse compatibile con il principio di proporzionalità, stabilito dall'art. 52, par. 1 della Carta e non si ponesse in contrasto con il diritto al rispetto della vita privata, il diritto alla protezione dei dati di carattere personale, il diritto alla libertà di espressione ed il diritto alla buona amministrazione, rispettivamente previsti dagli artt. 7, 8 e 11 della Carta. In secondo luogo è stato il giudice delle leggi austriaco, sollecitato da numerosissimi ricorsi diretti di costituzionalità di privati in cui si chiedeva l'annullamento della legge interna di recepimento della direttiva, a porre un quesito in pregiudiziale chiedendosi se le modalità di raccolta di dati prevista dalla direttiva fosse compatibile con il diritto al rispetto della vita privata, con il diritto alla protezione dei dati personali e con il diritto alla libertà di espressione tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali. Inoltre, la stessa Corte costituzionale austriaca aveva domandato di verificare se il quadro normativo europeo rispettasse il contenuto essenziale del diritto alla protezione dei dati personali e se la conservazione dei dati fosse compatibile con le tradizioni costituzionali comuni e con l'art. 8 della Convenzione europea.

³⁶⁸ O. POLLICINO, *La Corte di Giustizia*, cit. In particolare, ad essere travolta dalla decisione della Corte è stata la direttiva 2006/24/CE in quanto la disciplina da essa dettata in materia di *data retention*, cioè di

In ogni caso, la decisione sembra fare un uso strumentale delle tradizioni costituzionali comuni a giustificazione del suo intervento ablatorio, ritenendo la disposizione della Carta (l'art. 8 in tema di protezione dei dati) meramente ricognitiva delle stesse: la Carta, insomma, si sarebbe limitata a codificare proprio quelle tradizioni costituzionali comuni con la conseguenza che, la protezione fornita dalla Carta è proprio (e solo) quella che deriva dalla europeizzazione delle tradizioni costituzionali comuni. Ma, è stato giustamente fatto notare, come in realtà a disporre di una espressa tutela costituzionale relativa alla protezione dei dati siano esclusivamente l'Olanda, dopo la revisione costituzionale del 1983, la Spagna, all'art 18, comma 4 della sua Costituzione ed alcune esperienze costituzionali dell'Europa centroorientale³⁶⁹: come a dire, la Corte sembra lasciarsi influenzare, in maniera ondivaga, anche da tradizioni costituzionali non proprio comuni.

Ad ogni modo, anche con la codificazione dei diritti sembra residuare un ruolo propulsivo per le tradizioni costituzionali comuni.

Medesime considerazioni sembrano proporsi per i principi generali del diritto anche perché a volte un principio generale, così come ispirato dalle tradizioni costituzionali comuni, sembra in grado di poter disporre di una portata o di un potenziale espansivo superiore a quanto codificato dalla previsione nella Carta e gli stessi giudici lussemburghesi sembrano essere consapevoli di tale iato tra portata della Carta e principi generali derivanti dalle tradizioni costituzionali comuni³⁷⁰.

Sebbene la Carta riaffermi, come si legge nel quinto punto del relativo preambolo, i diritti derivanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalla Cedu, il mantenimento di un autonomo richiamo ai principi generali e, indirettamente, a dette tradizioni costituzionali comuni, si giustifica soprattutto al fine di garantire un certo grado di elasticità al sistema: si tratta, cioè, di evitare che la Carta 'cristallizzi' i diritti

conservazione dei dati, finalizzata al perseguimento dell'interesse generale al contrasto delle attività terroristiche, è stata ritenuta essere in contrasto con gli artt. 7 ed 8 della Carta di Nizza, rispettivamente a tutela della rispetto della vita privata e della protezione dei dati personali.

³⁶⁹ *Ibidem*.

³⁷⁰ O. POLLICINO, *La Corte di Giustizia*, cit. Un esempio di tale mancata corrispondenza è rappresentato dal principio di buona amministrazione che «sembra essere oggetto di un utilizzo strumentale nella giurisprudenza di Lussemburgo in tema di principi generali, con una valorizzazione indiretta delle tradizioni costituzionali comuni, in particolare laddove il riferimento argomentativo ai primi è utilizzato, proprio a causa di un portato espansivo maggiore rispetto al medesimo diritto previsto dalla Carta, quale cavallo di troia per bypassare il limite previsto dall'art. 51 relativamente all'applicazione della stessa nell'ambito del diritto dell'Unione».

fondamentali, impedendo anche alla Corte di giustizia di individuarne di nuovi, in rapporto all'evoluzione delle fonti indirettamente richiamate.

In definitiva, però, la Corte di giustizia sembra fare uso delle tradizioni costituzionali comuni per ampliare la previsione della Carta ritenendola codificatrice di principi generali effettivamente più ampi.

Insomma, da un lato la Corte interpreta il disposto normativo in tema di tradizioni comuni in maniera talmente restrittiva da ritenerne impossibile una valenza diversa dalla suppletiva, dall'altro, adopera essa stessa tali tradizioni e principi generali per attribuire alla Carta un significato più esteso.

In ogni caso, tale apertura della Corte all'uso (o abuso) delle tradizioni costituzionali comuni lascia intravedere spazi di dialogo con i giudici nazionali: infatti, se è vero che tali tradizioni non possono essere parametro di validità per gli atti comunitari, è anche vero che *“ciò non significa che i giudici nazionali non svolgano alcun ruolo nell'interpretazione dei principi generali e dei diritti fondamentali comunitari. È anzi inerente alla natura stessa dei valori costituzionali dell'Unione in quanto valori costituzionali comuni degli Stati membri che essi debbano essere precisati ed elaborati dalla Corte in un costante dialogo con i giudici nazionali, in particolare quelli incaricati dell'interpretazione autentica delle costituzioni nazionali. Lo strumento appropriato di tale dialogo è il rinvio pregiudiziale”*³⁷¹.

È chiaro l'invito ai giudici supremi a fare ricorso al rinvio pregiudiziale ed instaurare un dialogo diretto con la Corte di giustizia. E pare proprio che l'invito sia stato accolto dal momento che il giudice delle leggi decide, poco tempo dopo, più o meno in concomitanza di analoghe scelte di altre Corti europee, di proporre, per la prima volta, rinvio pregiudiziale nell'ambito di un giudizio di costituzionalità in via incidentale³⁷².

Non è mancato, tuttavia, chi ha fatto notare che *«la nuova centralità assunta dalla Corte di giustizia nell'ambito dei diritti fondamentali precluda il formarsi di “nuove tradizioni costituzionali” originarie da contesti nazionali in quanto tramite il rinvio pregiudiziale, le questioni sulle nuove dimensioni dei diritti fondamentali*

³⁷¹ Conclusioni dell'Avvocato generale Maduro, 21 maggio 2008, C-127/07, *Arcelor SA et a.* Considerazioni già anticipate da M. CARTABIA, *Taking Dialogue Seriously. The Renewed Need for a Judicial Dialogue at the Time of Constitutional Activism in the European Union*, Jean Monnet Working Paper 12/07.

³⁷² Corte costituzionale, 18 luglio 2013, ord. 207; Conseil constitutionnel francese, n. 2013-314P QPC, 4 aprile 2013; Tribunal Constitucional spagnolo, 9 giugno 2011, ord. 86; BVerfG tedesco, 2 BvR 2728/13, 14 gennaio 2014.

giungerebbero alla Corte di Giustizia ben prima che una tradizione costituzionale nasca o si consolidi»³⁷³.

3. Corte costituzionale e Carta dei diritti fondamentali

Va dato atto di un'ulteriore modalità di dialogo, indiretto, tra le due Corti, che va progressivamente ampliandosi nei numeri e rafforzandosi nella qualità: ci si riferisce all'utilizzo ad opera della Corte costituzionale della Carta di Nizza.

Anzitutto giova brevemente riepilogare le disposizioni costituzionali valorizzate ai fini dell'ingresso della Carta all'interno dell'ordinamento nazionale: il riferimento è agli articoli 11 e 117, primo comma.

È stato fatto notare³⁷⁴ come si oscilli tra un utilizzo alternato o simultaneo delle due disposizioni.

Dal primo punto di vista, quello monista, si è portati a dare una lettura dell'obbligo del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario di cui all'art. 117, comma 1, per così dire 'assorbita' dal riconoscimento della limitazione della sovranità *ex art. 11* della Costituzione e del primato delle norme comunitarie, sancito dai Trattati e fatto valere dalla Corte di giustizia, a meno di non propendere per l'idea che il 'nuovo' art. 117 della Costituzione abbia prodotto una sorta di perdita di ruolo dell'art. 11 della Costituzione, nel senso che gli elementi del binomio si invertirebbero, risultandone necessario il richiamo del solo art. 117.

Secondo diversa prospettiva, quella dualista, si sarebbe portati a non dubitare del primario rilievo dell'art. 11 della Costituzione con riguardo alla disapplicazione 'in via diffusa' delle norme interne per contrasto con la Carta da parte dei giudici comuni, in quanto norma idonea a rendere ragione dell'impatto più intenso, nell'ordinamento nazionale, delle norme eurounitarie, incluse quelle contenute nella Carta, rispetto a quelle internazionali, quali le norme convenzionali. Tuttavia, con riguardo a quei casi in cui dalla lamentata violazione delle norme eurounitarie, incluse quelle contenute nella Carta, potrebbero scaturire dichiarazioni di illegittimità costituzionale da parte della stessa Consulta, risulterebbe ora necessaria ed imprescindibile la messa in campo

³⁷³ A. GUAZZAROTTI, *Il paradosso della ricognizione delle consuetudini internazionali. Note minime a Corte cost. n. 238 del 2014*, in www.forumcostituzionale.it.

³⁷⁴ L. TRUCCO, *L'uso fatto della Carta dei diritti dell'Unione nella giurisprudenza costituzionale*, *giurcost.org*, Studi, 2016, I.

dell'art. 117, comma 1 e, in particolare, del rinvio mobile alla norma eurounitaria di volta in volta conferente e del connesso meccanismo di interposizione normativa³⁷⁵.

Ad ogni modo, nell'esaminare le pronunce nelle quali la Corte ha tenuto conto delle disposizioni della Carta eurounitaria pare opportuno suddividere diverse fasi.

La prima è collocata subito dopo la proclamazione della Carta, a Nizza, il 7 dicembre 2000.

La seconda coincide con la preparazione ed il fallimento del progetto di Costituzione per l'Europa nella cui seconda parte la Carta era destinata ad essere collocata.

La terza segue la riproclamazione, a Strasburgo, con adattamenti, del 12 dicembre 2007, alla luce degli esiti del processo costituzionale europeo.

L'ultima fase coincide con la 'comunitarizzazione' della Carta operata dal Trattato di Lisbona, il cui art. 6 le conferisce il medesimo valore giuridico dei Trattati.

Giova considerare, al riguardo, come la Corte abbia operato il richiamo alla Carta anche prima della sua effettiva entrata in vigore pur se per finalità 'ad adiuvandum in abundantiam'³⁷⁶, precedendo gli altri giudici nazionali e seguendo di poco la Corte ed il Tribunale costituzionale spagnolo: in particolare, la Carta viene infatti in questi casi menzionata unitamente alle norme costituzionali, alla Convenzione e ad altri cataloghi sui diritti fondamentali³⁷⁷.

Si apre quindi una fase in cui la Corte utilizza la Carta nella parte relativa alla descrizione dei fatti senza farne menzione in quella motiva, prendendo atto della sua esistenza, insomma, pur senza riconoscerle un'incidenza apprezzabile³⁷⁸.

Pertanto, la mera proclamazione è stata usata dalla Corte come se si fosse trattato di qualcosa di più di una semplice fonte di ricognizione e, nel contempo, qualcosa di meno di una fonte del diritto³⁷⁹.

Si assiste, poi, ad un periodo 'transitorio' in corrispondenza con il fallimento del progetto di Costituzione europea seguito ai "no" referendari al Trattato in Francia e nei Paesi Bassi³⁸⁰.

³⁷⁵ *Ibidem.*

³⁷⁶ *Ibidem.*

³⁷⁷ Corte cost., sent. n. 135 del 2002 e 445 del 2002.

³⁷⁸ Sent. n. 49 del 2003 e ord. n. 154 del 2005.

³⁷⁹ L. TRUCCO, *L'uso fatto della Carta*, cit.

³⁸⁰ Rispettivamente, del 29 maggio 2005 e del 1° giugno 2005.

Tale fase, se pare caratterizzata da un atteggiamento prudentiale da parte dei giudici e delle parti nell'invocarla in giudizio, vede la Corte costituzionale continuare nel suo utilizzo confermativo e rafforzativo di previsioni costituzionali³⁸¹.

A coronamento di questa fase si trova la storica sentenza 349 del 2007 analizzata in precedenza, in cui la Corte richiama la Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza, considerando, in particolare, come sebbene si trattasse di un atto “*formalmente ancora privo di valore giuridico*” un tale catalogo fosse ormai “*di riconosciuto rilievo interpretativo*”³⁸².

Con la riproclamazione della Carta si assiste ad una fase di incertezza legata, da un lato alla sorte del Trattato di Lisbona cui l'entrata in vigore della Carta risultava condizionata e, dall'altro, alla sussistenza, ormai, di tre diversi cataloghi di diritti: il testo proclamato a Nizza, quello inserito nel progetto di Costituzione europea e quello riproclamato a Strasburgo.

Sul punto è stato fatto notare³⁸³, ad esempio, come nella sentenza 251 del 2008 la Corte abbia deciso di appellarsi ancora alla “*Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza nel dicembre 2000*”, rilevandone, tra l'altro, il perdurante “*valore di semplice ausilio interpretativo*” e come la stessa Corte continuerà a ragionare della (superata) “*Carta di Nizza*”³⁸⁴.

In ogni caso, parallelamente al perfezionamento del Trattato di Lisbona si assiste ad un progressivo aumento nell'utilizzo della Carta ad opera sia delle parti³⁸⁵ e dei giudici remittenti³⁸⁶ sia della stessa Corte con irrobustimento, tra l'altro, del suo ruolo parametrico³⁸⁷.

Tale situazione si solidifica e rafforza ulteriormente con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e la conseguente equiparazione del valore giuridico della Carta a quello dei trattati.

L'entrata in vigore a tutti gli effetti della Carta ne provoca non solo un utilizzo quantitativo superiore ma anche dal punto di vista qualitativo i richiami della Corte non

³⁸¹ Sent. n. 190 del 2006, 393 e 394 del 2006.

³⁸² *Ibidem*.

³⁸³ *Ibidem*.

³⁸⁴ Come ad es. nella sent. 28 del 2010 e nelle ordd. 237 del 2010 e 374 del 2010 e nella sent. 80 del 2011.

³⁸⁵ Ordinanza 334 del 2008.

³⁸⁶ Sentenze 72 del 2008 e 236 del 2009.

³⁸⁷ Sentenze 182 e 438 del 2008, 86 del 2009.

si limitano ad assumere un ruolo *ad abundantiam* pur non giungendosi anche a fondare autonomamente la base per la pronuncia del giudice costituzionale³⁸⁸.

Si colloca in tale fase la sentenza di ‘sistema’ della Corte costituzionale³⁸⁹ secondo cui alla luce del nuovo art. 6 TUE, la tutela dei diritti fondamentali nell’ambito dell’Unione europea deriva da tre fonti distinte: in primo luogo, dalla Carta dei diritti fondamentali, che l’Unione riconosce e che “*ha lo stesso valore giuridico dei trattati*”; in secondo luogo, dalla Cedu, come conseguenza dell’adesione ad essa dell’Unione; infine, dai principi generali, che comprendono i diritti sanciti dalla stessa Convenzione e quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

Si tratta, dunque, di un sistema di protezione assai più complesso e articolato del precedente, nel quale ciascuna delle componenti è chiamata ad assolvere a una propria funzione: il riconoscimento alla Carta di Nizza di un valore giuridico uguale a quello dei Trattati mira, in specie, a migliorare la tutela dei diritti fondamentali nell’ambito del sistema dell’Unione, ancorandola a un testo scritto, preciso e articolato.

In ogni caso, la Corte, evidenziando come ai fini dell’applicabilità della Carta di Nizza sia indispensabile che la fattispecie sottoposta all’esame del giudice sia disciplinata dal diritto europeo e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto³⁹⁰, sottolinea che la Carta non sembra essere equiparabile al testo costituzionale interno non fosse altro per la sua limitata applicabilità.

Nondimeno, nel suo ambito operativo, la Carta dovrebbe assumere importanza preponderante: a stretto rigore, là dove si abbia a che fare con questioni di rilievo per il diritto dell’Unione europea ed il richiamo delle norme costituzionali di per sé solo non paia sufficiente a definire il caso, ci si dovrebbe rivolgere prima di tutto alla Carta; solo, poi, se strettamente utile e necessario si dovrebbero invocare i principi generali del diritto dell’Unione; e quindi ancora, in via residuale ed al di là della sfera eurolunitaria ci si dovrebbe rivolgere alle norme convenzionali³⁹¹.

A decorrere da tale pronunciamento, pertanto, il giudice costituzionale sembra arginare, in parte, l’utilizzo dei riferimenti alla Carta, ritenendoli degni di

³⁸⁸ Già in parte nella sentenza 138 del 2010, ma soprattutto nelle ordinanze 237, 271 e 374 del 2010, 138 e 306 del 2011, sent. n. 111 e 199 del 2012, sent. n. 235 del 2014, ord. n. 269 del 2015 pur se in alcuni casi se ne sottolinea il cattivo uso.

³⁸⁹ Sentenza 80 del 2011.

³⁹⁰ Affermazione confermata con sentenza 63 del 2016.

³⁹¹ L. TRUCCO, *L’uso fatto della Carta*, cit.

considerazione solo all'interno del suo astratto ambito di applicazione e, in caso contrario, ritenendone incongruenti i richiami e limitandosi a non dar seguito nelle parti motivate delle proprie pronunce ai richiami della Carta fatti dai giudici *a quibus e/o* dalle parti³⁹².

Nell'ottica 'dialogante' assume importanza la prima ordinanza di rinvio pregiudiziale in giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale³⁹³ con la quale la Corte conferma e delimita la sua competenza a valutare la conformità di una normativa nazionale al diritto dell'Unione europea, ricordando³⁹⁴ come, qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace, spetti al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando – se del caso – il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta – contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia – e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune debba sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi alla Corte costituzionale valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario³⁹⁵.

Insomma, quando davanti alla Corte pende un giudizio di legittimità costituzionale per incompatibilità con le norme comunitarie, queste ultime, se prive di effetto diretto, rendono concretamente operativi i parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

³⁹² Dall'Ordinanza 138 del 2011, alla sent. n. 245 del 2011, sulla libertà di contrarre matrimonio; alla sent. n. 293 del 2011, in materia di indennizzo di soggetti lesi da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati; all'ord. n. 47 del 2013 ed all'ord. n. 100 del 2013, di definizione dell'età pensionabile dei giudici onorari di tribunale; alla sent. n. 85 del 2013, sul c.d. caso ILVA; all'ord. n. 136 del 2013, sulla procedura per la verifica dello stato di abbandono di minori; alla sent. 279 del 2013, sul c.d. sovraffollamento carcerario; alla sent. n. 302 del 2013, in materia di accesso ai corsi universitari; all'ord. n. 322 del 2013, vertente sul procedimento disciplinare previsto dal Codice dell'ordinamento militare; alla sent. n. 32 del 2014, in materia di sostanze stupefacenti; alla sent. n. 106 del 2014, sul sistema sanzionatorio penale; all'ord. n. 148 del 2014, in tema di decretazione d'urgenza; all'ord. n. 200 del 2014, riguardante il processo tributario; all'ord. n. 185 del 2014, nell'ambito di un conflitto tra poteri sorto a seguito di una deliberazione di insindacabilità di un parlamentare italiano.

³⁹³ Sentenza 207 del 2013.

³⁹⁴ Conformemente ai principi affermati dalla sentenza della Corte di giustizia, 9 marzo 1978, C-106/77, *Simmmenthal*, e dalla successiva sentenza della Corte cost. n. 170 del 1984, *Granital*.

³⁹⁵ Nello stesso senso sentenze n. 284 del 2007, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 75 del 2012.

Sicché, in presenza di sospette violazioni di contenuti del catalogo dei diritti di portata specie programmatica da parte di norme nazionali, sarebbero gli stessi giudici, una volta rilevata l'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, a dover portare la questione davanti alla Corte di giustizia; laddove, nel caso in cui la disposizione del catalogo risultasse invece chiara, si dovrebbe procedere secondo le forme ormai collaudate dell'immediata disapplicazione³⁹⁶.

Ne deriva una sorta di sindacato diffuso del giudice comune che, nel legame con la Corte di giustizia, tende a ridurre al minimo le possibilità che profili concernenti la Carta vengano sollevati dinanzi alla Corte costituzionale inducendo quest'ultima a farne un utilizzo più che altro confermativo delle proprie letture del testo costituzionale piuttosto che di verifica di incostituzionalità di norme di legge in contrasto coi contenuti della Carta.

In caso di contrasto di una legge interna con una disposizione della Carta il primo compito del giudice rimane quello di tentare di superare la questione in via interpretativa garantendo, al contempo, la validità della norma ed il rispetto della Carta.

Nel caso di contrasto tra una legge interna e una disposizione della Carta non sanabile in sede interpretativa il giudice, ove la normativa eurounitaria applicabile (e dunque la Carta) sia munita di efficacia diretta, deve procedere alla valutazione di compatibilità comunitaria della normativa interna censurata.

A questo punto, nel caso in cui la disposizione del catalogo risultasse chiara, il giudice dovrebbe procedere alla disapplicazione della normativa interna ritenuta in contrasto con i diritti della Carta. Si può immaginare che tale soluzione sia adottabile soprattutto allorché la disposizione della Carta che si assume violata sia interpretata secondo un orientamento consolidato da parte del proprio giudice naturale.

In caso contrario, al giudice non rimarrebbe che portare la questione davanti alla Corte di giustizia.

Ne deriva che, in astratto, l'unica occasione 'fisiologica' nelle mani della Corte costituzionale per esprimersi sulla Carta sarebbe rappresentata dall'invocazione dei controlimiti. Ma, a ben vedere, risulterebbe davvero paradossale individuare casi in cui invocare il rispetto dei diritti fondamentali lesi dalla Carta dei diritti fondamentali!

³⁹⁶ L. TRUCCO, *L'uso fatto della Carta*, cit.

3.1. *Giudice comune e Carta dei diritti fondamentali*

Al di là dell'uso fatto della Carta ad opera della Corte, alla luce delle considerazioni sopra formulate appare utile verificare le applicazioni dei diritti europolitani in ambito nazionale ad opera dei giudici comuni cui, come sopra riportato, sembra essere attribuito il sindacato diffuso di conformità alla Carta della normativa interna.

Non potendo ovviamente ricomprendere nell'analisi la molteplicità degli organi giurisdizionali chiamati ad applicare la Carta, ci si soffermerà, in particolare, sul ruolo riconosciuto dalla Carta da parte della Corte di cassazione, garante dell'osservanza della legge e della sua interpretazione uniforme nell'ordinamento interno.

Come è stato acutamente osservato, il rilievo attribuito alla Carta dal giudice di legittimità può riassumersi in due distinti filoni: il primo e più consistente sembra essere quello che, sulla scia della giurisprudenza della Corte di giustizia, mette in chiaro l'irrelevanza della Carta dei diritti fondamentali nei settori non regolati dal diritto UE; il secondo, di più difficile identificazione, attiene al ruolo, precettivo, rafforzativo o argomentativo concretamente svolto dalla Carta all'interno del contenzioso esaminato dalla Cassazione³⁹⁷.

Sul primo versante, il giudice di legittimità, perfettamente allineato all'orientamento della Corte di giustizia, è fermo nel ritenere che l'applicabilità diretta della Carta di Nizza sia predicabile solo per le ipotesi nelle quali la fattispecie sia disciplinata dal diritto europeo e non già, totalmente, da norme nazionali prive di alcun legame con il diritto dell'Unione europea³⁹⁸.

Sul secondo versante, tuttavia, sembra, al contrario, non ritenersi decisiva la circostanza che la fattispecie rientri nell'ambito delle competenze dell'UE ed invece si mostra aperto favore verso una sua piena recezione nell'ordinamento positivo, vuoi in funzione rafforzativa di altri valori fondamentali già esistenti, vuoi come parametro

³⁹⁷ R. CONTI, *L'uso fatto della Carta dei diritti dell'Unione da parte della Corte di Cassazione*, giurcost.org, Studi, 2016, II.

³⁹⁸ Si vedano Cassazione sentenza n. 9595/2012 in tema di tutela del diritto di proprietà all'interno di una controversia relativa alla determinazione dell'indennizzo espropriativo ma anche, in senso analogo, Cassazione, Sezioni Unite n. 10130/2012, n. 22772/2014, n. 23867/2014; Cassazione sentenze n. 17006/2014; 15940/2014, a proposito dell'impossibilità di investire la Corte di giustizia su una questione pregiudiziale relativa alla configurabilità del potere di autotutela in materia di tributo non armonizzato; Cassazione pen., 43453/2014, in materia di riparazione da ingiusta detenzione; Cassazione n. 9026/2013 secondo cui *“Va infine escluso che la Carta costituisca uno strumento di tutela dei diritti fondamentali oltre le competenze dell'Unione Europea; infatti presupposto di applicabilità della Carta di Nizza è che la fattispecie sottoposta all'esame del giudice sia disciplinata dal diritto europeo e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto”*.

precettivo capace di determinare, attraverso l'interpretazione conforme alla Carta, un risultato favorevole ad una delle parti altrimenti non ritenuto possibile³⁹⁹.

In tal senso sembrano deporre due pronunce⁴⁰⁰ che impongono al giudice del rinvio l'obbligo di ispirarsi anche ai principi della Carta ritenendo addirittura di doverne affermare la portata retroattiva, fino al punto di riconoscere che *“la filonomachia della Corte di Cassazione include anche il processo interpretativo di conformazione dei diritti nazionali e costituzionali ai principi non collidenti ma promozionali del Trattato di Lisbona e della Carta di Nizza che esso pone a fondamento del diritto comune europeo”*.

Emblematica, poi, la sentenza⁴⁰¹ secondo cui occorre riferirsi ai diritti affermati dalla Carta anche ai casi non strettamente collegati alla competenza tipica del diritto comunitario, come delimitato dai Trattati dell'Unione, avendo come sfondo assiologico tutti i diritti-doveri disciplinati e previsti negli ordinamenti degli Stati membri. Insomma, l'interprete, nello svolgimento della sua attività ermeneutica, non può più ignorare la soglia della tutela espansiva del principio supremo, contenuto nella Costituzione, della dignità umana, qualunque sia l'oggetto sottoposto al suo esame⁴⁰².

In particolare, l'ambito lavoristico si dimostrerebbe particolarmente aperto alla osmosi fra sistema di protezione interno e Carta di Nizza⁴⁰³: in diverse occasioni si è sottolineato, a proposito della tutela contro il licenziamento ingiustificato, come tale diritto sociale fondamentale sia riconosciuto dall'art. 30 della Carta di Nizza, *“certamente non direttamente applicabile alla fattispecie ex art. 51 della stessa Carta (non investendo la presente controversia una questione di diritto dell'Unione), ma che può certamente operare come fonte di libera interpretazione anche del dato normativo*

³⁹⁹ R. CONTI, *L'uso fatto della Carta*, cit.

⁴⁰⁰ Cassazione sentenze n. 5770/2010 e n. 2352/2010.

⁴⁰¹ Sentenza 2847 del 2010.

⁴⁰² Cassazione sent. n. 26590 del 2014, n. 21919 del 2014, n.19963 del 2013, con riguardo agli aspetti del danno alla persona; Sezioni Unite n. 13332/2010 in tema di adozione internazionale; n. 2352/2010 in tema di danni da demansionamento; n. 24723/2014 in tema di diritto all'assunzione con riserva di un disabile; n. 18378/2010 e Sezioni Unite n. 25011/2014 in tema di diritti dei disabili; Cassazione n. 6548/2011 in tema di impignorabilità della pensione,

⁴⁰³ Si vedano Cassazione n. 26514/13 e n. 26205/13. Su tutti, in dottrina, G. BRONZINI, *Rapporto di lavoro, diritti sociali e Carte europee dei diritti. Regole di ingaggio, livello di protezione, rapporti tra le due Carte, Rapporto di lavoro, diritti sociali e Carte europee dei diritti*, in Centre for the Study of European Labour Law “Massimo D'Antona”, in <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>, 21.04.2015.

nazionale, stante il suo carattere espressivo di principi comuni agli ordinamenti europei e, quindi, in linea generale, operanti anche nei sistemi nazionali”⁴⁰⁴.

Appare utile, inoltre, considerare che, secondo la Corte di giustizia⁴⁰⁵, i singoli Stati ben potrebbero, nell’esercizio delle prerogative che competono ai singoli legislatori nazionali, operare un rinvio diretto e incondizionato alla Carta, prevedendo che la stessa si applichi alle situazioni interne: ciò a proposito della riconosciuta possibilità che essi hanno di ampliare la portata del diritto UE anche a territori non toccati dal diritto UE e purché il rinvio ai principi della Carta dei diritti sia effettivamente volto ad assicurare un trattamento identico alle situazioni interne e a quelle disciplinate dal diritto dell’Unione.

E, ancora, a parere del giudice europeo⁴⁰⁶, occorre ricordare che se è vero che la Corte non è competente a rispondere a una questione pregiudiziale quando è manifesto che la disposizione di diritto dell’Unione sottoposta alla sua interpretazione non può trovare applicazione, come, ad esempio, nel caso di situazioni puramente interne, è anche vero che, in una simile situazione, la Corte può procedere all’interpretazione richiesta nell’ipotesi in cui il diritto nazionale imponga al giudice del rinvio di riconoscere a un cittadino nazionale gli stessi diritti di cui il cittadino di un altro Stato membro, nella stessa situazione, beneficerebbe in forza del diritto dell’Unione, sussistendo infatti un interesse certo dell’Unione a che la Corte proceda all’interpretazione della disposizione del diritto dell’Unione di cui trattasi.

Certo, non può essere sottovalutato che l’applicazione *ratione materiae* dei diritti garantiti dalla Carta possa tramutarsi in differenze di trattamento oggettivamente difficili da giustificare.

A mo’ di esempio basti considerare le conseguenze paradossali derivanti dall’ovvia considerazione delle Sezioni Unite della Cassazione⁴⁰⁷ secondo cui, “*differentemente dal diritto dell’Unione europea, il diritto nazionale, allo stato della legislazione, non pone in capo all’Amministrazione fiscale che si accinga ad adottare un provvedimento lesivo dei diritti del contribuente, in assenza di specifica prescrizione, un generalizzato obbligo di contraddittorio endoprocedimentale, comportante, in caso di violazione, l’invalidità dell’atto*”. Ne consegue che, in tema di tributi “*non armonizzati*”, l’obbligo

⁴⁰⁴ Corte cost. n. 135 del 2002.

⁴⁰⁵ Corte giust. 7 novembre 2013, *Romeo*, C-313/12, 31.

⁴⁰⁶ Corte giust. 21 febbraio 2013, *Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia e a.*, C-111/12, 35.

⁴⁰⁷ Sentenza 2482 del 9 dicembre 2015.

dell'Amministrazione di attivare il contraddittorio endoprocedimentale, pena l'invalidità dell'atto, sussiste esclusivamente in relazione alle ipotesi, per le quali siffatto obbligo risulta specificamente sancito; mentre in tema di tributi “*armonizzati*”, avendo luogo la diretta applicazione del diritto dell'Unione, la violazione dell'obbligo del contraddittorio endoprocedimentale da parte dell'Amministrazione comporta in ogni caso, anche in campo tributario, l'invalidità dell'atto, purché, in giudizio, il contribuente assolva l'onere di enunciare in concreto le ragioni che avrebbe potuto far valere, qualora il contraddittorio fosse stato tempestivamente attivato, e che l'opposizione di dette ragioni (valutate con riferimento al momento del mancato contraddittorio), si riveli non puramente pretestuosa e tale da configurare, in relazione al canone generale di correttezza e buona fede ed al principio di lealtà processuale, sviamento dello strumento difensivo rispetto alla finalità di corretta tutela dell'interesse sostanziale, per le quali è stato predisposto: ne deriva un *deficit* di ragionevolezza correlata ad una diversità di disciplina che investe il medesimo contribuente, attinto spesso da un'unica verifica fiscale, che potrà avvalersi della tutela del principio del contraddittorio ‘a scomparsa’, sostenendo l'invalidità dell'accertamento c.d. a tavolino per i tributi ‘armonizzati’ senza potere però lamentare un *deficit* di protezione rispetto agli accertamenti di quelli “*non armonizzati*”⁴⁰⁸.

Tuttavia, l'applicazione della Carta ‘extra UE’, pur se sovente limitata a suffragare conclusioni derivanti già dall'interpretazione delle normative nazionali, rischia di sganciarsi oltre che dal suo ambito operativo, dal legame che la Carta stessa instaura con le pronunce del suo giudice naturale.

Si vuole cioè sottolineare che l'applicazione ‘autonoma’ a situazioni extra UE andrebbe a non trovare alla sua base alcun tipo di orientamento ad opera della Corte di giustizia, che si pronunzia sul contenuto della Carta per lo più attraverso i rinvii pregiudiziali sollevati dai giudici nazionali che ne chiedono l'interpretazione rispetto ad una normativa riguardante comunque il diritto eurounitario: insomma l'interpretazione della Carta offerta dalla Corte europea muove da precise premesse normative e va ad innestarsi in quello stesso tessuto connettivo, al cui interno realizza bilanciamenti necessariamente correlati alla tipologia della materia esaminata⁴⁰⁹.

⁴⁰⁸ R. CONTI, *L'uso fatto della Carta*, cit.

⁴⁰⁹ R. CONTI, *L'uso fatto della Carta*, cit.

A poco varrebbe, in definitiva, il richiamo meramente testuale ad una disposizione della Carta ove lo stesso non si affiancasse al significato che quella disposizione assume presso il giudice eurounitario: si tratterebbe, talora, di un richiamo muto, tal'altra, di un tentativo di abbellimento della decisione che non si tradurrebbero in un concreto risultato in termini di tutela dei diritti.

Al contrario, “*la decontestualizzazione della Carta dal suo interprete privilegiato rischierebbe di agire negativamente sulla persuasività della decisione rendendola, alla lunga, poco idonea a costituire un precedente capace di perpetuare nel tempo i propri effetti*”⁴¹⁰.

4. I diritti fondamentali da motivo di scontro ad occasione di dialogo tra le Corti

4.1. Il rinvio pregiudiziale ‘costituzionale’

Come si è avuto modo di vedere, in definitiva, il giudice, dinanzi ad un contrasto tra normativa europea e norma interna deve fare applicazione della prima, sempre che la contraddizione non risulti sanabile ermeneuticamente e non sia necessario un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per precisarne il significato e sempre che la norma ‘esterna’ non si ponga in contrasto con i principi supremi: in tale ultimo caso, infatti, egli dovrà investire della questione la Corte costituzionale, non potendo dar luogo all’applicazione della norma comunitaria sospettata di contrarietà con i principi cardine dell’ordinamento (teoria dei controlimiti), anche superando la posizione eventualmente sostenuta dalla Corte di giustizia nella decisione sul rinvio pregiudiziale.

Si tratta, all’evidenza, di questioni foriere di scontri rilevanti tra le somme giurisdizioni.

Tuttavia, sembra, almeno fino al caso *Taricco* di cui *infra*, che le Corti siano intenzionate a seguire la strada del dialogo piuttosto che quella dello scontro e della difesa delle proprie prerogative.

Seri indizi dell’atteggiamento accomodante paiono essere costituiti dall’apertura della Corte costituzionale ad un dialogo diretto con il collega di Lussemburgo mediante il promovimento del rinvio pregiudiziale, prima all’interno di un giudizio in via principale⁴¹¹, poi all’interno di questione di legittimità in via incidentale⁴¹².

⁴¹⁰ *Ibidem*.

⁴¹¹ Con sentenza n. 103 del 2008.

In occasione del primo rinvio pregiudiziale, la Corte, in particolare, si chiede se sussistano le condizioni affinché essa, al pari del giudice comune, possa sollevare davanti alla Corte di giustizia – nel caso in cui la questione di conformità alla normativa comunitaria non sia manifestamente infondata – questione pregiudiziale sull’interpretazione del diritto comunitario ai sensi dell’art. 234 del Trattato CE⁴¹³, dandosi risposta positiva, perché, pur nella sua peculiare posizione di organo di garanzia costituzionale, la Corte ha comunque natura di giudice e, in particolare, di giudice di unica istanza.

Insomma, inaugurata la ‘stagione del dialogo diretto’, pare proprio sul campo dei diritti fondamentali che si ‘regoleranno i conti’ tra le due Corti: se è vero che per entrambe il diritto eurounitario prevale su quello interno e, se dotato di efficacia diretta, si impone sulle norme interne, è pur vero che in presenza di contrasto tra norme comunitarie e principi fondamentali interni quel primato perde la sua connotazione assoluta soggiacendo, secondo il giudice delle leggi domestico, al rispetto dei controlimiti.

4.2. *Il caso Taricco*

La Corte costituzionale, come visto, si riserva un’arma da giocare (quella dei controlimiti) per contrapporsi alla primazia del diritto eurounitario: arma tuttavia spesso sventolata ma mai adoperata. Almeno non direttamente. Almeno fino ad ora.

La Corte costituzionale, però, di recente, ha fatto un passo in più.

Un contributo rilevante e, si spera costruttivo, infatti, dovrebbe essere fornito dall’*affaire* Taricco, attualmente all’esame (di nuovo) del giudice eurounitario.

Si tratta di un esempio peculiare dello ‘scontro dialogante’ tra le due Corti: un *unicum* che come si avrà modo di vedere riporta la Corte interna al centro della tutela dei diritti fondamentali. Senza dubbio si tratta di una resa dei conti ad altissimo livello.

⁴¹² Con sentenza n. 207 del 2013.

⁴¹³ Ai sensi di tale disposizione “*La Corte di giustizia è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale: a) sull’interpretazione del presente trattato [...]. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale giurisdizione è tenuta a rivolgersi alla Corte di giustizia*”.

4.2.1. *La decisione della Corte di giustizia sul primo rinvio pregiudiziale*

In un primo *round*, la Grande Sezione della Corte di Giustizia⁴¹⁴, decidendo sul rinvio pregiudiziale del Tribunale di Cuneo, stabilisce che una normativa nazionale in materia di prescrizione del reato come quella stabilita dal combinato disposto dell'articolo 160, ultimo comma, del codice penale, (come modificato dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251) e dell'articolo 161 di tale codice⁴¹⁵ è idonea a pregiudicare gli obblighi imposti agli Stati membri dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE “*nell'ipotesi in cui detta normativa nazionale impedisca di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, o in cui preveda, per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato, termini di prescrizione più lunghi di quelli previsti per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, circostanze che spetta al giudice nazionale verificare*”.

Pertanto, secondo la Grande Sezione, il giudice nazionale è tenuto a dare piena efficacia all'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE disapplicando, all'occorrenza, le disposizioni nazionali che abbiano per effetto di impedire allo Stato membro interessato di rispettare gli obblighi impostigli da tali disposizioni.

4.2.2. *Il secondo rinvio 'monitorio'*

Nel secondo *round*, però, la Corte costituzionale⁴¹⁶ si ritrova a decidere sulla questione all'interno di giudizi di legittimità sollevati dalla Corte di appello di Milano e

⁴¹⁴ Con sentenza 8 settembre 2015, C-105/14.

⁴¹⁵ Tale normativa prevedeva, all'epoca dei fatti di cui al procedimento principale, che l'atto interruttivo verificatosi nell'ambito di procedimenti penali riguardanti frodi gravi in materia di imposta sul valore aggiunto comportasse il prolungamento del termine di prescrizione di solo un quarto della sua durata iniziale.

⁴¹⁶ Ordinanza 24 del 2017 su cui si vedano M. BASSINI, O. POLLICINO, *The Taricco Decision: A Last Attempt to Avoid a Clash between EU Law and the Italian Constitution*, Verfassungsblog on matters constitutional; C. CUPELLI, *La Corte costituzionale ancora non decide sul caso Taricco, e rinvia la questione alla Corte di giustizia*, Diritto Penale Contemporaneo; P. FARAGUNA, *The Italian Constitutional Court in re Taricco: Gauweiler the Roman Campagna*, Verfassungsblog on matters constitutional; C. AMALFITANO, *La vicenda Taricco nuovamente al vaglio della Corte di giustizia: qualche breve riflessione a caldo*, Euroius.it; V. GIGLIO, *La Consulta sul caso Taricco: analisi dell'ordinanza n. 24/2017*, Filodiritto; D. TEGA, *Narrowing the Dialogue: The Italian Constitutional Court and the Court of Justice on the Prosecution of VAT Frauds*, I-CONnect; D. TEGA, *Il tono dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 24/2017 e i suoi destinatari: narrowing the dialogue*, Foro di Quaderni Costituzionali; V. MANES, *La Corte muove e, in tre mosse, dà scacco a "Taricco". Note minime all'ordinanza della Corte*

dalla Corte di cassazione: i remittenti, infatti, dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130⁴¹⁷, nella parte in cui autorizza alla ratifica e rende esecutivo l'art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE, come interpretato, appunto, dalla sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione in occasione del primo rinvio pregiudiziale.

I remittenti, in particolare, ritengono che l'applicazione dell'art. 325 TFUE (potenzialmente doverosa) sarebbe lesiva di principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e di diritti inalienabili della persona, espressi dagli artt. 3, 11, 24, 25, secondo

Costituzionale n. 24 del 2017, Diritto Penale Contemporaneo; G. Repetto, *Una ragionevole apologia della supremacy. In margine all'ordinanza della Corte costituzionale sul caso Taricco*, Diritti Comparati; A. RUGGERI, *Ultimatum della Consulta alla Corte di giustizia su Taricco, in una pronuncia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017)*, in Consultaonline, Studi. 2017, I; A. GUAZZAROTTI, *I paradossi della vicenda Taricco*, laCostituzione.info; D. GALLO, *La primazia del primato sull'efficacia (diretta?) del diritto UE nella vicenda Taricco*, SIDIblog; F. Bailo, *Il principio di legalità in materia penale quale controlimite all'ordinamento eurounitario: una decisione interlocutoria (ma non troppo!) della Corte costituzionale dopo il caso Taricco*, in Consultaonline, Studi, I; V. FAGGIANI, *Lo strategico rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale sul caso Taricco*, Osservatorio Costituzionale AIC; G. PICCIRILLI, *L'unica possibilità per evitare il ricorso immediato ai controlimiti: un rinvio pregiudiziale che assomiglia a una diffida*, in Consultaonline, Studi 2017, I; G. Riccardi, *«Patti chiari, amicizia lunga». La Corte Costituzionale tenta il 'dialogo' nel caso Taricco, esibendo l'arma dei controlimiti*, Diritto Penale Contemporaneo; F. VIGANÒ, *Le parole e i silenzi. Osservazioni sull'ordinanza n. 24/2017 della Corte costituzionale sul caso Taricco*, Diritto Penale Contemporaneo; A. Tancredi, *Of direct effect, primacy and constitutional identities: Rome and Luxembourg enmeshed in the Taricco case*, QIL, Questions of International Law; D. PARIS, *Carrot and Stick. The Italian Constitutional Court's Preliminary Reference in the Case Taricco*, QIL, Questions of International Law; G. RUGGE, *The Italian Constitutional Court on Taricco: Unleashing the normative potential of 'national identity'?*, QIL, Questions of International Law; C. Sotis, *«Tra Antigone e Creonte io sto con Porzia»*, Diritto Penale Contemporaneo; R. MASTROIANNI, *La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di giustizia in tema di 'controlimiti' costituzionali: è un vero dialogo?*, Federalismi.it; D. PULITANÒ, *Ragioni della legalità. A proposito di Corte Cost. n. 24/2017*, Diritto Penale Contemporaneo; R. SICURELLA, *Oltre la vexata quaestio della natura della prescrizione. L'actio finium regundorum della Consulta nell'ordinanza Taricco, tra sovranismo (strisciante) e richiamo (palese) al rispetto dei ruoli*, Diritto Penale Contemporaneo; M. Luciani, *Intelligenti pauca. Il caso Taricco torna (catafratto) a Lussemburgo*, Osservatorio AIC; M. ESPOSITO, *I limiti costituzionali al dovere di ottemperanza alle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, Osservatorio AIC; L. DANIELE, *La sentenza Taricco torna davanti alla Corte di giustizia UE: come decideranno i giudici europei?*, Eurojus; A. MARTUFI, *La minaccia dei controlimiti e la promessa del dialogo: note all'ordinanza n. 24 del 2017 della Corte Costituzionale*, Diritto Penale Contemporaneo; A. ANZON, *La Corte costituzionale è ferma sui "controlimiti", ma rovescia sulla Corte europea di Giustizia l'onere di farne applicazione bilanciando esigenze europee e istanze identitarie degli Stati membri*, Osservatorio AIC; M. LOSANA, *Il caso "Taricco" e la funzione "emancipante" della nostra Costituzione*, Osservatorio AIC; A. LONGO, *Iuxta propria principia. La Corte costituzionale tra autocomprensione identitaria, dialogo polemico tra corti e un nuovo tipo di decisione monitoria, a partire dall'ordinanza 24 del 2017*, AIC, Rivista; R.E. KOSTORIS, *La Corte Costituzionale e il caso Taricco, tra tutela dei 'controlimiti' e scontro tra paradigmi*, Diritto Penale Contemporaneo.

⁴¹⁷ Legge di ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007.

comma, 27, terzo comma, e 101, secondo comma, della Costituzione, con particolare riguardo al principio di legalità in materia penale.

La Corte costituzionale premette, da un lato, che il riconoscimento del primato del diritto dell'Unione è un dato acquisito nella sua giurisprudenza, ai sensi dell'art. 11 Cost ma subito, dall'altro, che la stessa giurisprudenza ha altresì costantemente affermato che l'osservanza dei principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona è condizione perché il diritto dell'Unione possa essere applicato in Italia; aggiungendo che qualora si verificasse il caso, sommamente improbabile, che in specifiche ipotesi normative tale osservanza venisse meno, sarebbe necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge nazionale che ha autorizzato la ratifica e resi esecutivi i Trattati, per la sola parte in cui essa consente che quell'ipotesi normativa si realizzi⁴¹⁸.

La Corte evita di far ricorso all'arma dei controlimiti né si spinge a reinterpretare (e del resto non potrebbe) il disposto dell'articolo del Trattato ma invita 'calorosamente' la Corte di giustizia a rivedere la sua pronuncia pregiudiziale nel modo da essa stessa suggerito.

Ciò perché, e sembra quasi una sorta di 'minaccia' nemmeno troppo velata, se l'applicazione dell'art. 325 del TFUE comportasse l'ingresso nell'ordinamento giuridico di una regola contraria al principio di legalità in materia penale, come ipotizzano i rimettenti, la Corte avrebbe il dovere di impedirlo.

E allora, prima che la Corte sia costretta a fare uso di tali suoi poteri doverosi, occorre perciò stabilire se l'art. 325 del TFUE vada effettivamente applicato nel senso indicato dai rimettenti, oppure se sia suscettibile di interpretazioni anche in parte differenti, tali da escludere ogni conflitto con il principio di legalità in materia penale formulato dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione italiana, oltre che con analoghi principi contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

In questo passaggio la Corte sembra ammorbidire lo scontro: all'avvertimento del passaggio precedente, segue l'indicazione di una modalità *soft* per aggirare lo scontro. Insomma, il conflitto potrebbe essere evitato ove la Corte di giustizia rivedesse l'interpretazione espressa nel rinvio pregiudiziale nel senso proposto dalla Corte interna.

⁴¹⁸ Sentenze n. 183 del 1973, n. 170 del 1984 e n. 232 del 1989.

Quasi, poi, a smussare l'ipotesi di conflitto tra ordinamenti, la Corte costituzionale sottolinea che tale interpretazione risulta lesiva non solo dell'art. 25 Cost., bensì di principi eurounitari contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In ogni caso, secondo il nuovo remittente in presenza di un persistente dubbio interpretativo sul diritto dell'Unione, che è necessario risolvere per decidere la questione di legittimità costituzionale, appare opportuno sollecitare un nuovo chiarimento da parte della Corte di giustizia sul significato da attribuire all'art. 325 del TFUE sulla base della sentenza resa all'esito del (primo) rinvio pregiudiziale.

4.2.2.1. *La presunta incompatibilità con i principi fondamentali*

La Corte rinviene nel 'dubbio interpretativo' l'espediente per rimettere in discussione gli esiti del parere pregiudiziale della Corte di giustizia, evitando di azionare i controlimiti ma mostrandosi espressamente disposta a farlo nel caso in cui quest'ultima non dovesse convenire sulle argomentazioni riportate nella richiesta di parere della prima.

Il punto è che la pronuncia pregiudiziale, per giunta resa dalla Grande Sezione, appare estremamente chiara nel dichiarare la normativa nazionale in contrasto con l'art. 325 TFUE e nell'indicare nella disapplicazione della legislazione interna la modalità di risoluzione del conflitto.

Quasi si trattasse di una sorta di richiesta di riesame del parere pregiudiziale, la Corte costituzionale fornisce le argomentazioni ritenute sufficienti a capovolgere il precedente orientamento: la regola tratta dall'art. 325 del TFUE con la sentenza pregiudiziale, infatti, interferisce con il regime legale della prescrizione dei reati (che il giudice sarebbe tenuto a non applicare nei casi indicati in quella decisione), che nell'ordinamento giuridico nazionale è soggetto al principio di legalità in materia penale, espresso dall'art. 25, secondo comma, Cost., risultando perciò necessario che esso sia analiticamente descritto, al pari del reato e della pena, da una norma che vige al tempo di commissione del fatto.

Pertanto, la Corte costituzionale è chiamata dai giudici rimettenti a valutare se la regola tratta dalla sentenza Taricco soddisfi il requisito della determinatezza, che per la Costituzione deve caratterizzare le norme di diritto penale sostanziale, risultando imprescindibile che queste ultime risultino formulate in termini chiari, precisi e

stringenti, sia allo scopo di consentire alle persone di comprendere quali possano essere le conseguenze della propria condotta sul piano penale, sia allo scopo di impedire l'arbitrio applicativo del giudice.

La Corte costituzionale, nel valutare la tenuta del parere pregiudiziale con i principi fondamentali, ritiene necessario svolgere una duplice verifica: anzitutto, si tratta di stabilire se la persona potesse ragionevolmente prevedere, in base al quadro normativo vigente al tempo del fatto, che il diritto dell'Unione, e in particolare l'art. 325 del TFUE, avrebbe imposto al giudice di non applicare gli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen. in presenza delle condizioni enunciate dalla Corte di giustizia; poi, occorre interrogarsi sia sul rispetto della riserva di legge, sia sul grado di determinatezza assunto dall'ordinamento penale in base all'art. 325 del TFUE, con riguardo al potere del giudice, al quale non possono spettare scelte basate su valutazioni discrezionali di politica criminale.

Sul primo aspetto, la Corte fa notare come se non rientra tra le sue attribuzioni fornire all'art. 325 del TFUE un significato differente da quello che gli conferisce la Corte di giustizia, è invece suo dovere prendere atto di quel significato e decidere se esso fosse percepibile dalla persona che ha realizzato la condotta avente rilievo penale.

Si tratta, peraltro, sottolinea la Corte per rinforzare le proprie argomentazioni, di preoccupazione condivisa dalla Corte di Strasburgo in base all'art. 7 della Cedu e alla necessità, costantemente affermata, che reato e pena siano conoscibili dall'autore di un fatto fin da quando esso è commesso⁴¹⁹.

La Corte, sul punto, si dice convinta che la persona non potesse ragionevolmente pensare, prima della sentenza pregiudiziale, che l'art. 325 del TFUE prescrivesse al giudice di non applicare gli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen. ove ne fosse derivata l'impunità di gravi frodi fiscali in danno dell'Unione in un numero considerevole di casi, ovvero la violazione del principio di assimilazione dei regimi di prescrizione.

Quanto al secondo aspetto, la Corte osserva che il tempo necessario per la prescrizione di un reato e le operazioni giuridiche da compiersi per calcolarlo devono essere il frutto dell'applicazione, da parte del giudice penale, di regole legali

⁴¹⁹ Corte edu, sentenze 22 giugno 2000, *Coëme e altri contro Belgio*, ricorsi 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 e 33210/96, nonché 20 settembre 2011, *Oao Neftyanaya Kompaniya Yukos contro Russia*, ricorso 14902/04.

sufficientemente determinate evitando che il contenuto di queste regole sia deciso dal giudice caso per caso, in palese violazione del principio di separazione dei poteri di cui l'art. 25, secondo comma, Cost. declina una versione particolarmente rigida in ambito penale.

La Corte allora, nel verificare se la regola enunciata dalla sentenza Taricco sia idonea a delimitare la discrezionalità giudiziaria, osserva che non vi è modo di definire in via interpretativa con la necessaria determinatezza il requisito del numero considerevole dei casi cui è subordinato l'effetto indicato dalla Corte di giustizia.

Lineare il ragionamento della Corte: nell'ordinamento italiano (come del resto anche nell'ordinamento europeo) l'attività giurisdizionale è soggetta al governo della legge penale che non può limitarsi ad assegnare obiettivi di scopo al giudice. Certo non si può escludere che la legge nazionale possa e debba essere disapplicata se ciò è prescritto in casi specifici dalla normativa europea: non è invece possibile che il diritto dell'Unione fissi un obiettivo di risultato al giudice penale e che, in difetto di una normativa che predefinisca analiticamente casi e condizioni, quest'ultimo sia tenuto a raggiungerlo con qualunque mezzo rinvenuto nell'ordinamento.

In definitiva sussistono diversi profili di incompatibilità dell'art. 325 TFUE come interpretato in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia nel caso Taricco con principi fondamentali dell'ordinamento interno ed occorre chiedersi se quest'ultima abbia ritenuto che il giudice nazionale debba dare applicazione alla regola anche quando essa confligge con un principio cardine dell'ordinamento italiano: la Corte costituzionale (già) ritiene di dover giungere ad una risposta negativa ma reputa comunque opportuno porre il dubbio all'attenzione della Corte di giustizia.

4.2.2.2. *La leale cooperazione come base per il dialogo*

In via generale, la Corte ricorda come, sulla base dell'art. 4, paragrafo 3, TUE, come modificato dal Trattato di Lisbona, i rapporti tra Unione e Stati membri siano definiti in forza del principio di leale cooperazione, che implica reciproco rispetto e assistenza: non vi sarebbe rispetto, da un lato, se le ragioni dell'unità pretendessero di cancellare il nucleo stesso dei valori su cui si regge lo Stato membro e, dall'altro, se la difesa della diversità eccedesse quel nucleo giungendo ad ostacolare la costruzione del futuro di pace, fondato su valori comuni, di cui parla il preambolo della Carta di Nizza.

Insomma, se il primato del diritto dell'Unione non esprime una mera articolazione tecnica del sistema delle fonti nazionali e sovranazionali, riflettendo piuttosto il convincimento che l'obiettivo della unità, nell'ambito di un ordinamento che assicura la pace e la giustizia tra le Nazioni, giustifica una rinuncia a spazi di sovranità, persino se definiti da norme costituzionali, al contempo, la legittimazione e la forza stessa dell'unità in seno ad un ordinamento caratterizzato dal pluralismo nascono dalla sua capacità di includere il tasso di diversità minimo, ma necessario per preservare la identità nazionale insita nella struttura fondamentale dello Stato membro: *“in caso contrario i Trattati europei mirerebbero contraddittoriamente a dissolvere il fondamento costituzionale stesso dal quale hanno tratto origine per volontà degli Stati membri”*⁴²⁰.

Insomma, in linea di principio, il diritto dell'Unione e le sentenze della Corte di giustizia che ne specificano il significato ai fini di un'uniforme applicazione non possono interpretarsi nel senso di imporre allo Stato membro la rinuncia ai principi supremi del suo ordine costituzionale: chiaro il riferimento ai controlimiti oltre i quali l'ordinamento eurounitario non può spingersi.

La Corte, però, precisa, quasi a voler rendere meno diretto il contrasto, che, naturalmente, la Corte di giustizia non è sollevata dal compito di definire il campo di applicazione del diritto dell'Unione, né può essere ulteriormente gravata dall'onere di valutare nel dettaglio se esso sia compatibile con l'identità costituzionale di ciascun Stato membro.

Insomma, solo lo Stato membro (e nel nostro ordinamento, la Corte costituzionale) è in grado, in virtù della sua *better position*, di individuare il nucleo essenziale dei diritti non scalfibili nemmeno dall'applicazione della normativa europea e pertanto è *“ragionevole attendersi che, nei casi in cui tale valutazione sia di non immediata evidenza, il giudice europeo provveda a stabilire il significato della normativa dell'Unione, rimettendo alle autorità nazionali la verifica ultima circa l'osservanza dei principi supremi dell'ordinamento nazionale”*.

Nel ragionamento della Corte, insomma, la decisione della Corte su rinvio pregiudiziale sarebbe sempre sottoponibile a vaglio di costituzionalità ove dalla sua

⁴²⁰ Corte cost., ordinanza 24 del 2017, paragrafo 6.

applicazione sorgesse il dubbio di potenziale lesione di diritti costituzionali fondamentali non comprimibili.

Calando tali principi generali al caso affrontato, essa sottolinea che la sentenza pregiudiziale che ha stabilito che l'art. 325 del TFUE ha efficacia diretta e comporta l'obbligo di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione dei reati che, nei casi e alle condizioni individuate, compromette l'effettività della sanzione, prescindendo dalla compatibilità della regola con i principi supremi dell'ordine costituzionale italiano: tuttavia, nel ragionamento della Corte, tale sentenza, affermando che “*se il giudice nazionale dovesse decidere di disapplicare le disposizioni nazionali di cui trattasi, egli dovrà allo stesso tempo assicurarsi che i diritti fondamentali degli interessati siano rispettati*”⁴²¹ e che la disapplicazione va disposta “*con riserva di verifica da parte del giudice nazionale*” in ordine al rispetto dei diritti degli imputati⁴²², parrebbe aver demandato espressamente questo compito agli organi nazionali competenti.

4.2.2.3. *La richiesta di reinterpretazione della decisione sul rinvio*

In tali termini impostata la vicenda, si apre il colloquio a distanza con la Corte di giustizia: la Corte costituzionale, infatti, si ritiene convinta che con le asserzioni appena richiamate si sia inteso affermare che la regola tratta dall'art. 325 del TFUE è applicabile solo se è compatibile con l'identità costituzionale dello Stato membro, e che spetta alle competenti autorità di tale Stato farsi carico di una siffatta valutazione.

Nell'ordinamento italiano, ciò può avvenire attraverso l'iniziativa del giudice che, chiamato ad applicare la regola, chiede alla Corte di saggiarne la compatibilità con i principi supremi dell'ordine costituzionale, spettando a quest'ultima, poi, il dovere di accertare, se del caso, l'incompatibilità, e conseguentemente escludere che la regola possa avere applicazione in Italia.

Così reinterpretata, l'interpretazione della pronuncia pregiudiziale non si porrebbe in contrasto coi principi supremi e la questione di costituzionalità non avrebbe ragione di sussistere, rimanendo in ogni caso ferma l'eventuale responsabilità dello Stato membro per avere omesso di approntare un efficace rimedio contro le gravi frodi fiscali in danno

⁴²¹ *Ibidem*, paragrafo 53.

⁴²² *Ibidem*, paragrafo 55.

degli interessi finanziari dell'Unione o in violazione del principio di assimilazione, e in particolare per avere compresso temporalmente l'effetto degli atti interruttivi della prescrizione.

Per caldeggiare la sua reinterpretazione, il giudice delle leggi rimarca come essa non ponga in discussione il significato che la Corte di giustizia ha rinvenuto nell'art. 325 del TFUE: ed infatti, *“l'impedimento del giudice nazionale ad applicare direttamente la regola enunciata dalla Corte non deriva da una interpretazione alternativa del diritto dell'Unione, ma esclusivamente dalla circostanza, in sé estranea all'ambito materiale di applicazione di quest'ultimo, che l'ordinamento italiano attribuisce alla normativa sulla prescrizione il carattere di norma del diritto penale sostanziale e la assoggetta al principio di legalità espresso dall'art. 25, secondo comma, Cost”*⁴²³.

Nello specifico, la Costituzione italiana conferirebbe al principio di legalità penale un oggetto più ampio di quello riconosciuto dalle fonti europee, in quanto non limitato alla descrizione del fatto di reato e alla pena, ma esteso ad ogni profilo sostanziale concernente la punibilità.

Appare a ciò conseguente, secondo la Corte, che l'Unione rispetti questo livello di protezione dei diritti della persona, sia in ossequio all'art. 53 della Carta di Nizza, il quale afferma che *“Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti [...] dalle costituzioni degli Stati membri”*, sia perché, altrimenti, il processo di integrazione europea avrebbe l'effetto di degradare le conquiste nazionali in tema di libertà fondamentali e si allontanerebbe dal suo percorso di unificazione nel segno del rispetto dei diritti umani.

In definitiva, la Corte costituzionale, nel sottoporre tramite (ulteriore) rinvio pregiudiziale la sua reinterpretazione alla Corte di giustizia sottolinea che se quest'ultima dovesse concordare sul (nuovo) significato dell'art. 325 del TFUE e della prima sentenza pregiudiziale, sarebbero superate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai giudici rimettenti.

⁴²³ *Ibidem*, paragrafo 8.

4.2.2.4. *Gli scenari possibili*

Non v'è dubbio che la definizione del caso *Taricco* fornirà indicazioni utili a comporre il dialogo tra le due Corti. Ad oggi si può solo tentare di prefigurare le soluzioni adottabili dalla Corte di giustizia e le conseguenti ripercussioni sui rapporti con il giudice delle leggi.

Nell'attesa della decisione occorre rilevare che parte della dottrina⁴²⁴ ritiene che la Corte di giustizia, riconoscendo la rilevanza dell'identità costituzionale italiana per il tramite dell'art. 4, paragrafo 2, TUE, potrebbe configurare il principio di legalità, nell'estensione riconosciutagli dall'ordinamento italiano, quale principio generale di diritto dell'Unione e quindi dare un'interpretazione dell'art. 49 della Carta tale da ritenere coperto dal principio di irretroattività della norma penale sfavorevole anche l'istituto della prescrizione, come accade sulla base dell'art. 25, comma 2, Cost., in funzione della natura sostanziale riconosciuta all'istituto nell'ordinamento interno. I valori sottesi al controlimite verrebbero in un certo senso 'acquisiti' dal sistema giuridico dell'Unione come principio generale di diritto e valorizzati quale fattore di integrazione dell'ordinamento sovranazionale, nei suoi rapporti con quelli degli Stati membri e la Corte di giustizia potrebbe certo decidere di ritenere prevalente questo 'nuovo' principio generale rispetto all'esigenza di tutela delle finanze dell'Unione, con un bilanciamento dunque tra interesse perseguito dall'art. 325 TFUE e principio di cui all'art. 49 della Carta, nella nuova e più lata interpretazione prospettata, risolto a favore di quest'ultimo.

La stessa dottrina, d'altro canto, ritenendo tale soluzione troppo distante dalla prima pronuncia pregiudiziale, ritiene possibile che la Corte di giustizia potrebbe tentare allora altre strade, ad esempio decidendo di limitare nel tempo gli effetti della propria pronuncia, affermando quindi che la disapplicazione della normativa nazionale nei termini indicati nella *Taricco* (e nella nuova sentenza meglio specificati per rispettare anche il principio della determinatezza) potrebbe aversi soltanto rispetto ai reati commessi dopo la pronuncia della nuova sentenza pregiudiziale.

⁴²⁴ C. AMALFITANO, *La vicenda Taricco*, cit.

CAPITOLO QUINTO

PROSPETTIVE DI COMPOSIZIONE DELLA PLURALITÀ DELLE CORTI A SISTEMA

Sommario: 1. Corte edu e norme ‘extraconvenzionali’. – 1.1. Il richiamo al diritto internazionale. – 1.2. Il richiamo alla Carta dei diritti. – 2. Cedu: sintesi evolutiva e limiti di tutela. – 3. Unione europea: sistema duale e limiti di tutela. – 4. Conclusioni. – 4.1. La pluralità di fonti e Corti tra potenzialità e criticità. – 4.2. Dalla pluralità all’unità del sistema. – 4.2.1. L’adesione dell’UE alla Cedu. – 4.2.2. La Corte costituzionale come giudice ‘naturale’ garante dei diritti fondamentali. – 4.2.3. La concreta tutela dei diritti fondamentali.

1. Corte edu e ‘norme extraconvenzionali’

Nella prima parte della trattazione ci si è soffermati sui sistemi di protezione apprestati dalla Cedu e dalla Carta dei diritti dell’Unione europea valutando, in particolare, quelle disposizioni procedurali che ne determinano, in sostanza, l’ambito applicativo e la forza vincolante.

Nella seconda, invece, si è dato atto dello stato attuale dei rapporti interordinamentali, con riferimento, da un lato, al rapporto tra ‘ordinamento’ convenzionale ed interno e, dall’altro, a quello tra ordinamento eurounitario ed interno.

In tale ultima parte, si tenterà di individuare dei sentieri verso cui le Corti sembrano incamminarsi, prendendo come base di partenza gli sviluppi normativi e giurisprudenziali dei rispettivi sistemi.

In conclusione, si tenterà di immaginare, senza presunzioni di assoluta ‘tenuta’ giuridica e politica, dei meccanismi che potrebbero condurre a comporre ad unità gli articolati sistemi di protezione dei diritti in precedenza esaminati.

Prima ancora, va dato atto di un ulteriore modello di integrazione tra sistemi, non indagato in precedenza, consistente nelle interrelazioni sviluppate tra i due ordinamenti ‘esterni’: quello convenzionale e quello eurounitario. Ci si limiterà, nello specifico, ad analizzare la valorizzazione della Carta ad opera del giudice di Strasburgo, solitamente avvezzo a fare uso di dettati normativi extraconvenzionali.

È stato acutamente osservato come l’esperienza della Corte di Strasburgo appaia paradigmatica del ruolo oggi accordato alla giurisprudenza come vera e propria fonte del diritto, almeno nel campo dei diritti umani, non essendo più la relativa elaborazione

una pedissequa reazione ad una regola di diritto, ma risultando piuttosto uno strumento di conformazione e di reperimento della regola stessa nell'ambito del materiale, talvolta magmatico, fornito da una pluralità di legislatori e corti⁴²⁵.

Si assiste, in sostanza, alla globalizzazione nell'uso delle fonti di riferimento da parte della Corte che, peraltro, a partire dalla sentenza *Demir e Baykara c. Turchia*⁴²⁶, formalmente ritiene necessario continuare a sottoporsi ai criteri interpretativi previsti per i trattati internazionali dagli articoli 31, 32 e 33 della Convenzione di Vienna, ma, nella sostanza, preferisce a tale interpretazione lessicale quella di senso finalizzata alla garanzia dei diritti e delle libertà al fine di evitare che le garanzie convenzionali si rivelino solo teoriche ed illusorie, prendendo in conto, allo scopo, tutti gli elementi utili interni ed esterni al sistema convenzionale, anche in chiave evolutiva e perfino nella medesima interpretazione fornita dagli organismi a ciò preposti.

La Corte, in sostanza, nel perseguimento della sua *mission* di tutela dei diritti affermati dalla 'sua' Carta, si ritiene legittimata ad utilizzare anche fonti ulteriori e altresì l'interpretazione di esse fornita dai rispettivi giudici di riferimento.

1.1. Il richiamo al diritto internazionale

Prima di esaminare l'uso fatto dalla Corte della Carta di Nizza, appare utile sottolineare come vi sia altresì un utilizzo reciproco tra diritto convenzionale e diritto internazionale.

Per i fini dell'analisi che si va compiendo non rileva tanto l'influenza della Corte sul Comitato per i Diritti umani delle Nazioni Unite⁴²⁷, sulla Corte interamericana dei diritti umani⁴²⁸ e sulla Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli⁴²⁹ che ha indotto a ragionare di una sorta di 'europeizzazione' del contenzioso internazionale nella materia.

⁴²⁵ P. COSTANZO, *L'uso fatto della Carta dei diritti dell'Unione nella giurisprudenza della Corte EDU*, ConsultaOnLine, Studi, 2016, I, cui si rinvia per approfondimenti sulla tematica.

⁴²⁶ Corte edu, Grande Camera, 12 novembre 2008, *Demir e Baykara c. Turchia*, n. 34503/97.

⁴²⁷ G. BORGNA, *La prassi delle decisioni di inammissibilità della Corte europea al vaglio del Comitato ONU dei diritti umani: rischio di un "cortocircuito" fra i due sistemi di protezione?*, in Dir. um. dir. internaz., 2015, 135 ss.

⁴²⁸ T. GROPPI, *Le citazioni reciproche tra la Corte europea e la Corte interamericana dei diritti dell'uomo: dall'influenza al dialogo?*, in Federalismi.it, 19/2013, 25 settembre 2013, 1 ss.

⁴²⁹ G. PASCALE, *Extraterritorial applicability of the African Charter on human and people' rights*, in Dir. um. dir. internaz., 2014, 644 ss.

Ciò che rileva, invece, è l'utilizzo della Corte, ai fini dell'applicazione della 'sua' Convenzione, di regole e principi ricercati *aliunde*, in campo internazionale⁴³⁰, spesso comparando disposizioni di diverse fonti.

Ad esempio, con la decisione *Siliadin*⁴³¹, la Corte edu rileva la forte analogia con l'art. 4, paragrafo 3 della Convenzione edu della Convenzione sull'abolizione del lavoro forzato n. 29 del 1930 dell'OIL e della Convenzione del 25 settembre 1926 sull'abolizione della schiavitù.

Considerazione meritano, poi, le decisioni *Al-Adsani*⁴³² e la più recente *Jones*⁴³³, anche se tali pronunce registrano un problematico appiattimento della Corte edu sulla posizione della Corte internazionale di giustizia circa la portata del diritto consuetudinario tradizionale in materia di immunità degli Stati, malgrado le incondizionate affermazioni recate dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (art. 5), dal Patto internazionale sui Diritti civili e politici (art. 7), dalla Convenzione ONU contro la tortura (artt. 2 e 4) del 10 dicembre 1984, nonché dalla giurisprudenza della Corte internazionale penale per la ex Jugoslavia⁴³⁴.

Restando nell'ambito dell'ONU, rileva la decisione della Grande Camera *Mangouras*⁴³⁵, dove le sollecitazioni alla Corte Edu, trattandosi di statuire in materia di disastri ambientali marini, provengono dalla giurisprudenza del Tribunale internazionale sul diritto del mare.

Infine, un ruolo viene talora riconosciuto alla giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti dell'uomo a partire dal caso *Akdivar* del 16 settembre 1996⁴³⁶, alle varie Corti internazionali specializzate per taluni crimini, nonché alla stessa Corte penale internazionale⁴³⁷.

⁴³⁰ Coma ricorda P. COSTANZO, *L'uso fatto della Carta*, cit., «il meccanismo si riscontra ad esempio nel campo della tutela dei minori, in cui la Corte europea, all'atto di apprezzare il rispetto o meno dell'art. 8 della Convenzione sul diritto al rispetto della vita privata e familiare, ha anche proceduto a determinare la corretta applicazione della Convenzione dell'Aja del 25 ottobre 1980, sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, alla luce della successiva Convenzione di New York del 20 dicembre 1989 sui diritti del fanciullo. In altri termini, per pervenire alla valorizzazione della nozione di "interesse del minore", "la Corte non ha esitato ad operare attraverso il combinato di un trattato con l'altro, con l'obiettivo di farne rifluire il risultato nella sostanza prescrittiva dell'art. 8 della Convenzione"».

⁴³¹ Corte edu, 26 ottobre 2005, *Siliadin c. Francia*, n. 73316/01, (par. 116).

⁴³² Corte edu, 21 novembre 2001, *Al-Adsani c. Regno Unito*, n. 35763/97.

⁴³³ Corte edu, 14 gennaio 2014, *Jones e altri c. Regno Unito*, nn. 34356/06 e 40528/06.

⁴³⁴ P. COSTANZO, *L'uso fatto della Carta*, cit.

⁴³⁵ Corte edu, Grande Camera, 28 settembre 2010, *Mangouras c. Spagna*, n. 12050/04.

⁴³⁶ Corte edu, 16 settembre 1996, *Akdivar ed altri c. Turchia*, n. 21893/93.

⁴³⁷ Si veda Corte di Strasburgo, *Scoppola c. Italia*, cit., (par. 35 e ss.).

Ad ogni modo, appare opportuno sottolineare che i richiami a tali fonti internazionali spaziano dal diritto a ricorrere⁴³⁸ al diritto alla vita⁴³⁹, dal divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti⁴⁴⁰ al divieto di *ne bis in idem*⁴⁴¹ e ancora al divieto di donazione degli embrioni umani⁴⁴².

Al di là delle singole occasioni in cui la Corte trae spunto da altre fonti per dettagliare il contenuto convenzionale, spesso in maniera evolutiva, sembra apprezzabile il tentativo della stessa di pervenire all'affermazione e al riconoscimento dei propri esiti interpretativi in quanto fondati sull'universalità dei principi espressi e sulla globalità del consenso rilevato. Tuttavia, il carattere altamente discrezionale di tale attività di 'selezione' appare incompatibile con il principio *iura novit curia* risolvendosi in un'ulteriore occasione di attività giurisdizionale (quantomeno) non meramente applicativa.

1.2. Il richiamo alla Carta dei diritti

Assume di certo maggiore rilievo per l'analisi che si va compiendo, l'utilizzo da parte della Corte di Strasburgo di principi e regole tratte dal diritto eurounitario e dalla relativa interpretazione effettuata dalla Corte di giustizia che si risolve a volte in adesione diretta alle suddette soluzioni normative e giurisprudenziali e altre in meri richiami alle stesse⁴⁴³.

Più nel dettaglio, appare utile ora soffermarsi sull'uso fatto dalla Corte di Strasburgo della Carta dei diritti fondamentali distinguendo le decisioni, sul piano cronologico, a seconda che siano precedenti o successive all'ingresso della Carta nel diritto

⁴³⁸ Si veda caso *Akdivar*, cit.

⁴³⁹ Corte edu, Grande Camera, 12 maggio 2005, *Öcalan c. Turchia*, nn. 24069/03, 197/04, 6201/06 e 10464/07.

⁴⁴⁰ Corte edu, 25 maggio 1998, *Kurt c. Turchia*, n. 15/1997/799/1002.

⁴⁴¹ Corte edu, 10 febbraio 2009, *Zolotukhin c. Russia*, n. 14939/03, e 17 settembre 2009, *Scoppola c. Italia* (n. 2), n. 10249/03.

⁴⁴² Corte edu, Grande Camera, 27 agosto 2015, *Parrillo c. Italia*, n. 46470/11, (par. 13 e ss.).

⁴⁴³ Si vedano Corte edu, 1 giugno 1979, *Marckx c. Belgique*; Grande Camera, 11 gennaio 2006, *Sorensen e Rasmussen c. Danimarca*, n. 52562/99 e 52620/99; Grande Camera, 28 settembre 2010, *Mangouras c. Spagna*, n. 12050/04. Quanto all'adesione diretta si vedano Corte Edu, 8 novembre 1999, *Pellegrin c. Francia*, n. 28541/95; Grande Camera, 12 aprile 2006, *Stec e altri c. Regno Unito*, nn. 65731/01 e 65900/01, (par. 58); Grande Camera, 13 novembre 2007, *DH c. Repubblica Ceca*, n. 57325/00, (par. 175); Grande Camera, 16 dicembre 2010, *A.B.C.*, n. 25579/05; Corte Edu, 7 dicembre 2004, *Mentzen alias Mencena c. Lettonie*, n. 71074/01.

dell'Unione e, sul piano funzionale, a seconda del carattere defensionale, istruttorio, decisorio, argomentativo o istituzionale delle stesse⁴⁴⁴.

Anche con la sola proclamazione, infatti, la Carta è stata utilizzata dalla Corte di Strasburgo in diverse occasioni. Peraltro il primo riferimento assoluto alla Carta sembra appartenere ad una citazione recata dall'opinione concorrente del giudice Costa espressa a margine della decisione resa nel caso *Hatton*⁴⁴⁵.

Già nel 2002, e dunque ben prima del suo carattere vincolante, in diverse sentenze del giudice di Strasburgo viene fatto riferimento alla Carta dei diritti⁴⁴⁶, mostrandone le potenzialità propulsive.

Accanto a decisioni concernenti singoli disposizioni⁴⁴⁷, assume rilievo l'affermazione di sistema secondo cui le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonostante siano prive di forza vincolante, si ispirano largamente a quelle della Convenzione e la Carta riconosce che la Convenzione stabilisce le norme minimali in materia di diritti dell'uomo⁴⁴⁸.

In questa prima fase di applicazione della Carta, si assiste ad un richiamo prevalentemente defensionale e/o istruttorio: si tenta, nel primo caso, di far assumere anche davanti alla Corte di Strasburgo valore parametrico al catalogo eurounitario dei diritti e, nel secondo, di inquadrare la Carta nel diritto pertinente, seppur tutte le soluzioni adottate, in concreto, ne prescindano completamente. Non mancano i casi di

⁴⁴⁴ P. COSTANZO, *L'uso fatto della Carta*, cit.

⁴⁴⁵ Corte edu, 2 ottobre 2001, *Hatton ed altri c. Regno Unito*, n. 36022/97.

⁴⁴⁶ Corte edu, 16 aprile 2002, *Jiří Linek c. Repubblica Ceca*, n. 54423/00; 30 aprile 2002, *Ivan Vodrážka c. Repubblica Ceca*, n. 46149/99; Grande Camera, 11 luglio 2002, *I. c. Regno Unito*, n. 25680/94; Grande Camera, 11 luglio 2002, *Christine Goodwin c. Regno Unito*, n. 28957/95.

⁴⁴⁷ Ci si riferisce alle decisioni Corte edu, Grande Camera, 11 gennaio 2006, *Sorensen e Rasmussen c. Danimarca*, n. 52562/99 e 52620/99, per quanto concerne il diritto di riunione e di associazione ex art. 12; Grande Camera, 11 gennaio 2007, *Anheuser-Busch inc. c. Portogallo*, n. 73049/01, che mette in primo piano la tutela della proprietà intellettuale di cui all'art. 17, par. 2; 19 aprile 2007, *Vilho Eskelinen ed altri c. Finlandia*, n. 63235/00, che ragiona, con riferimento all'art. 47, del diritto ad un ricorso effettivo e all'accesso ad un giudice imparziale; Grande Camera, 27 novembre 2008, *Salduz c. Turchia*, n. 36391/02, che si riferisce in generale al diritto di difesa tutelato dall'art. 48; Grande Camera, 29 gennaio 2008, *Saadi c. Regno Unito*, n. 13229/03 che si appunta sul diritto d'asilo di cui all'art. 18; Grande Camera, 12 novembre 2008, *Demir e Baykara c. Turchia*, n. 34503/97, con specifico riferimento all'art. 12, nonché all'art. 28 per quanto riguarda determinati diritti sindacali collettivi; 17 settembre 2009, *Scoppola c. Italia* (n. 2), n. 10249/03, che presenta connessioni coi principi di legalità e di proporzionalità in materia penale ex art. 49; 10 febbraio 2009, *Serguei Zolotoukhine c. Russia*, n. 14939/03, riguardante la materia di *ne bis in idem* così come enunciato dall'art. 50; 27 ottobre 2009, *Bayatyan c. Armenia*, n. 12359/03, che chiama in causa l'art. 10 sulla protezione della libertà di pensiero, coscienza e religione; Grande Camera, 15 ottobre 2009, *Micallef c. Malta*, n. 17056/06, che ritorna sulle garanzie processuali dell'art. 47; 4 novembre 2009, *Christos Nikolitsas c. Grecia*, n. 63117/03, ancora in tema di *ne bis in idem*.

⁴⁴⁸ Corte edu, Grande Camera, 30 giugno 2005, *Bosphorus c. Irlanda*, n. 45036/98, (par. 159).

utilizzo argomentativo con richiami effettuati soltanto in opinioni concorrenti o dissenzienti come argomenti *ad adiuvandum* o *ad opponendum* rispetto alla statuizione collegiale, indipendentemente dal fatto che nella parte motiva della sentenza la Carta non abbia ottenuto esplicitamente neppure un cenno. Quel che manca, di certo, è l'uso decisorio: i principi e le norme della Carta, infatti, in questa fase, non sono mai univocamente assunti a riferimento ermeneutico delle norme convenzionali utilizzate nella parte in diritto per sorreggere la *ratio* della decisione.

Nondimeno, alcune pronunce assumono un rilievo notevole.

Si tratta di certo dei casi *I. c. Regno Unito e Christine Goodwin c. Regno Unito*⁴⁴⁹, nei quali la Corte utilizza riferimenti normativi tratti dalla Carta di Nizza per superare il tenore letterale e il proprio orientamento giurisprudenziale su disposizioni convenzionali. Infatti, le chiare lettere dell'art 12 Cedu, in virtù del quale "*l'uomo e la donna hanno il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia secondo le leggi nazionali che regolano l'esercizio di tale diritto*" sono superate da un lato, con la presa d'atto che il progresso della medicina e della scienza induce ad una progressiva dissoluzione della nozione di sesso in senso biologico-oggettivo; dall'altro, mediante il tenore letterale e sintattico dell'art. 9 della Carta, secondo cui "*il diritto di sposarsi e il diritto di costituire una famiglia sono garantiti secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio*" che fornisce la base del sovvertimento di significato della norma convenzionale.

Da sottolineare anche la decisione *Vilho Eskelinen*⁴⁵⁰ in cui la Corte utilizza altresì, nella sua attività interpretativa della Carta di Nizza, le indicazioni del *Presidium* e la decisione *Demir e Baykara c. Turchia*⁴⁵¹, nella quale rileva in particolare l'opinione concorrente⁴⁵² secondo la quale, alla base del *revirement* della Corte⁴⁵³ "*vi sarebbe più una correzione del precedente orientamento che un adattamento ad un cambiamento reale del quadro legislativo, sociale e culturale nazionale o europeo, se si eccettua la novità costituita dalla Carta, suscettibile di costituire la base per l'evoluzione*".

⁴⁴⁹ Corte edu, Grande Camera, 11 luglio 2002, *I. c. Regno Unito*, n. 25680/94; Grande Camera, 11 luglio 2002, *Christine Goodwin c. Regno Unito*, n. 28957/95.

⁴⁵⁰ Corte edu, Grande Camera, 19 aprile 2007, *Vilho Eskelinen e altri c. Finlandia*, n. 63235/00.

⁴⁵¹ Corte edu, Grande Camera, 12 novembre 2008, *Demir e Baykara c. Turchia*, n. 34503/97.

⁴⁵² Si veda il parere separato di G. Zagrebelsky relativo alla decisione *Demir e Baykara c. Turchia*, cit.

⁴⁵³ Costituito dalla sussunzione anche della libertà di negoziazione collettiva nella libertà sindacale.

In definitiva, anche prima che la Carta assumesse valore vincolante, la Corte di Strasburgo sembra averne fatto più volte riferimento, e ciò soprattutto al fine di corroborare propri orientamenti o di legittimare suoi mutamenti giurisprudenziali.

La fase successiva all'entrata in vigore della Carta vede progressivamente ampliarsi il numero e la forza dei richiami ad essa ad opera dei giudici di Strasburgo.

Più nello specifico, la Corte prosegue nell'inquadramento della Carta all'interno del diritto pertinente in numerosi casi⁴⁵⁴ così come prosegue il suo utilizzo *ad adiuvandum* o *ad opponendum* per le opinioni concorrenti o dissenzienti dei giudici⁴⁵⁵. Un rilievo particolare assume, per quest'ultima ipotesi, la decisione *Bayatyan c. Armenia*⁴⁵⁶ nella quale l'opinione dissenziente mette in evidenza come la Corte non abbia legittimazione all'utilizzo in concreto fatto della Carta, dal momento che la Convenzione lascia particolari margini di apprezzamento alle Parti contraenti e che la Carta, all'epoca dei fatti, non era ancora entrata in vigore. Così come interessanti appaiono le considerazioni dissenzienti nella decisione *S.J. c. Belgio*⁴⁵⁷ in cui si rimarca l'influenza negativa del dialogo giurisprudenziale tra la Corte di Lussemburgo e quella di Strasburgo evidenziando come l'approccio contraddittorio della prima Corte, in tema di diritti dei rifugiati, rifletta le contraddizioni della giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

⁴⁵⁴ Si vedano le decisioni della Corte Edu: 4 maggio 2010, *Josef Peterka c. Repubblica ceca*, n. 21990/08 (art. 21, par. 1); 24 giugno 2010, *Schalk e Kopf c. Austria*, n. 30141/04 (art. 9); Grande Camera, 6 luglio 2010, *Neulinger e Shuruk c. Svizzera*, n. 41615/07 (art. 24); Grande Camera, 7 luglio 2011, *Bayatyan c. Armenia*, n. 23459/03 (art. 10); Grande Camera, 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, n. 30696/09 (art. 18); Grande Camera, 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, n. 27765/09 (art. 19); 31 gennaio 2012, *Sindicatul Pastorul Cel Bun c. Romania*, n. 2330/09 (art. 12, par. 1); 14 aprile 2012, *Popov. c. Francia*, nn. 39472/07 e 39474/07 (art. 24); Grande Camera, 7 giugno 2012, *Centro Europa 7 S.R.L. e Di Stefano c. Italia*, n. 38433/09 (art. 11, par. 2); 10 luglio 2012, *K.M.C. c. Ungheria*, n. 19554/11 (art. 30); 20 maggio 2014, *McDonald c. Regno Unito*, n. 4241/12 (art. 1); 10 maggio 2015, *Penchevi c. Bulgaria*, n. 77818/12 (art. 2); 2 gennaio 2015, *Matelly c. Francia*, n. 10609/10 (art. 5); 16 giugno 2015, *Manole e "I coltivatori diretti di Romania" c. Romania*, n. 46551/06 (artt. 12, par. 1 e 28); Grande Camera, 6 novembre 2016, *X c. Lettonia*, n. 27853/09 (artt. 7 e 24); Grande Camera, *Parrillo c. Italia*, cit. (art. 3); Grande Camera, 28 settembre 2015, *Bouyid c. Belgio*, n. 23380/09, (preambolo e art. 1); Grande Camera, 16 giugno 2015, *Delfi AS c. Estonia*, n. 64569/09, e 4 dicembre 2015, *Roman Zakharov c. Russia*, n. 47143/06 (entrambe artt. 7 e 8).

⁴⁵⁵ Corte edu, Grande Camera, 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa ed altri c. Italia*, n. 27765/09 e l'opinione concorrente del giudice Albuquerque; 9 dicembre 2012, *Vona c. Ungheria*, n. 35943/10 e l'opinione concorrente del giudice Albuquerque; Grande Camera, 18 luglio 2013, *Maktouf e Damjanović c. Bosnia-Herzegovina*, nn. 2312/08 e 34179/08 e l'opinione concorrente del giudice Albuquerque, sottoscritta anche dal giudice Vučinić; 22 novembre 2010, *Schalk et Kopf c. Austria*, n. 30141/04, (par. 62 e opinione del giudice Malinverni).

⁴⁵⁶ Corte edu, Grande Camera, 12 novembre 2008, *Demir e Baykara c. Turchia*, n. 34503/97 e l'opinione dissenziente del giudice Gyulumyan.

⁴⁵⁷ Corte edu, Grande Camera, 19 marzo 2015, *S.J. c. Belgio*, n. 70055/10 e l'opinione dissenziente del giudice Pinto De Albuquerque.

A partire dalla decisione *G.N.*⁴⁵⁸, invece, si assiste ad un progressivo irrobustimento quantitativo e qualitativo dei richiami alla Carta: nel caso specifico, in particolare, si utilizza esclusivamente l'art. 21 di Nizza per estendere il contenuto dell'art. 14 convenzionale facendovi rientrare la tutela dalle discriminazioni fondate sulle caratteristiche genetiche.

Invece, nella decisione *Neulinger e Shuruk c. Svizzera*⁴⁵⁹ la Corte approda alla valorizzazione dell'interesse del minore traendola proprio dalla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo; in quella *Hirsi* utilizza l'art. 19 della Carta e riconosce altresì un peso particolare alla lettera scritta il 15 maggio 2009 dal vicepresidente della Commissione europea Jacques Barrot, concernente l'importanza del principio del non respingimento nelle operazioni in alto mare degli Stati membri dell'Unione⁴⁶⁰.

Se in alcuni casi, poi, come nelle decisioni *Harkins e Edwards*⁴⁶¹ e *Babar Ahmad*⁴⁶², la Corte ravvisa l'identità di norme desumibili dalle disposizioni delle due Carte con riferimento all'art. 3 della Convenzione e all'art. 19 della Carta (entrambe sul divieto di tortura), appare rilevante sottolineare come nella decisione *Kapetanios*⁴⁶³ si assista ad una divaricazione tra gli approdi delle due Corti in tema di *ne bis in idem*, nonostante il medesimo tenore letterale delle rispettive Carte (Protocollo 7, articolo 4 Cedu e art. 50 della Carta). Ebbene la Corte, conscia di tali divergenze, sottolinea come, d'altro canto, il diritto dell'Unione non disciplini i rapporti tra la Convenzione europea e i sistemi giuridici degli Stati membri, né stabilisca le misure che devono essere adottate dal giudice nazionale in caso di conflitto tra i diritti garantiti da tale convenzione e una norma del diritto nazionale.

Si tratta, con tutta evidenza, di considerazioni lontane dalla logica di integrazione nella funzione tutoria dei diritti fondamentali.

Accanto alle decisioni finora riportate che, come si è avuto modo di vedere, appaiono connotate, nella prima fase essenzialmente di contenuto defensionale, istruttorio ed argomentativo e, nella seconda, anche di contenuto decisorio, giova soffermarsi su quelle a contenuto istituzionale, nelle quali la Corte edu utilizza la Carta non solo come

⁴⁵⁸ Corte edu, 1° marzo 2010, *G.N. ed altri c. Italia*, n. 43136/05, (par. 126).

⁴⁵⁹ Grande Camera, 6 luglio 2010, *Neulinger e Shuruk c. Svizzera*, n. 41615/07.

⁴⁶⁰ Grande Camera, 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, n. 27765/09.

⁴⁶¹ Corte edu, 17 gennaio 2012, *Harkins e Edwards c. Regno Unito*, nn. 9146/07 e 32650/07.

⁴⁶² Corte edu, 10 aprile 2012, *Babar Ahmad ed altri c. Regno Unito*, nn. 24027/07, 11949/08 e 36742/08.

⁴⁶³ Corte edu, 30 aprile 2015, *Kapetanios e altri c. Grecia*, 3453/12, 42941/12 e 9028/13.

strumento di interpretazione della Convenzione ma anche e soprattutto come indice valutativo dell'assetto istituzionale dell'Unione e dei conseguenti riflessi sui rapporti tra le due Corti europee⁴⁶⁴.

La Corte, infatti, ha teorizzato, soprattutto a decorrere dalla decisione *Bosphorus c. Irlanda*⁴⁶⁵ la sua competenza a controllare la compatibilità con le norme e i principi convenzionali anche degli atti interni adottati in attuazione del diritto dell'Unione: ne deriva che, seppur non in via diretta, la Corte, in via mediana, finisce per esprimersi sulla compatibilità convenzionale della normativa internazionale ed europea, soprattutto ove quest'ultima non attribuisca agli Stati sufficienti margini per il relativo recepimento. Nel compiere tale giudizio di compatibilità, inoltre, la Corte sovente si spinge ad effettuare una valutazione circa l'idoneità dell'organizzazione internazionale a fornire garanzie sostanziali e difensive costituenti un grado di protezione dei diritti almeno equivalente a quello convenzionale⁴⁶⁶.

Nel delimitare tale sua ampia discrezionalità valutativa, tuttavia, la Corte sembra adoperare un certo *self-restraint*: da un lato, infatti, la valutazione positiva circa l'idoneità dell'organizzazione costituisce una sorta di patente di convenzionalità *pro futuro*; dall'altro, la sussistenza di un certo margine di apprezzamento allo Stato nell'attuazione delle misure varrebbe quale presunzione di compatibilità convenzionale⁴⁶⁷.

Epperò, la Corte mostra di mantenere fermo il proprio ruolo di tutela nella protezione dei diritti laddove ritiene comunque superabile tale presunzione nell'ipotesi in cui, in un caso specifico, la protezione *extra* convenzionale si dimostrasse insufficiente a garantire l'indispensabile protezione equivalente: in tale circostanza, la Convenzione riespanderebbe la propria portata vincolante prevalendo anche sullo stesso interesse delle Parti alla cooperazione internazionale⁴⁶⁸.

Si tratta di principi estremamente rilevanti per l'analisi che si va compiendo. E che non si tratti di affermazioni episodiche lo si nota nelle piane affermazioni della

⁴⁶⁴ P. COSTANZO, *L'uso fatto della Carta*, cit.

⁴⁶⁵ Corte edu, Grande Camera, 30 giugno 2005, *Bosphorus c. Irlanda*, n. 45036/98.

⁴⁶⁶ Commissione europea, 9 febbraio 1990, *Melchers & Co. c. Germania*, n. 13258/87; Corte edu, 20 gennaio 2009, *Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. c. Paesi Bassi*, n. 13645/05.

⁴⁶⁷ Corte edu, 6 marzo 2013, *Michaud c. Francia*, n. 12323/11.

⁴⁶⁸ Corte edu, 23 marzo 1995, *Loizidou c. Turchia*, n. 15318/89.

decisione *Michaud c. Francia*⁴⁶⁹ con la quale la Corte chiarisce ruolo, ampiezza e limiti della presunzione di protezione equivalente: tale presunzione mira a consentire ad uno Stato di invocare gli obblighi conseguenti alla sua adesione a un'organizzazione internazionale non parte della Convenzione, cui ha trasferito una parte della sua sovranità, per giustificare alcune sue azioni o omissioni derivanti da tale appartenenza e dal contenuto non manifestamente convenzionale. Al limite, tale presunzione, può indurre la Corte, nell'interesse della cooperazione internazionale, a ridurre l'intensità del suo controllo sul rispetto degli impegni derivanti dalla Convenzione da parte della Parte.

Tuttavia, la Corte si mostra disponibile ad una restrizione del suo potere-dovere di vigilanza, a condizione che i diritti e le garanzie che essa garantisce beneficino di una effettiva protezione equivalente alla propria. Ove così non fosse, infatti, la Parte non sarebbe sottoposta a nessun controllo circa il rispetto degli impegni convenzionali.

Ebbene, la Corte opera lo scrutinio rispetto all'ordinamento dell'Unione europea giungendo alla conclusione che la protezione offerta dal diritto comunitario era all'epoca dei fatti (e, si immagina lo sia ancora oggi) equivalente a quello assicurato dalla Convenzione⁴⁷⁰.

Per giungere a tale affermazione, la Corte analizza il complesso normativo e giurisprudenziale eurounitario in tema di difesa dei diritti fondamentali valorizzando in particolare l'attività pretoria della Corte di giustizia cui si deve la stessa sussunzione di tali diritti nei principi generali⁴⁷¹, la valorizzazione delle tradizioni costituzionali comuni, nonché l'utilizzo degli strumenti internazionali adatti allo scopo, tra cui primeggia la Convenzione ed anche nell'interpretazione fornita dalla stessa giurisprudenza di Strasburgo⁴⁷².

Se in astratto il sistema eurounitario è in grado di assicurare una protezione equivalente, la Corte si riserva il potere di verificare, in concreto, che la relativa strumentazione di tutela sia stata efficacemente utilizzata⁴⁷³: tale presunzione di

⁴⁶⁹ Corte edu, 6 marzo 2013, *Michaud c. Francia*, n. 12323/11.

⁴⁷⁰ Corte edu, *Michaud c. Francia*, cit., (par. 105).

⁴⁷¹ Corte di giustizia, 12 novembre 1969, *Erich Stauder c. Città di Ulm-Sozialamt*, C-29/69.

⁴⁷² Corte di giustizia, 28 ottobre 1975, *Roland Rutili c. Ministre de l'intérieur*, C-36/75.

⁴⁷³ Corte edu, *Michaud c. Francia*, cit., dopo avere osservato come non fosse stato attivato nell'ordinamento interno "le mécanisme international pertinent de contrôle du respect des droits fondamentaux" (si alludeva al meccanismo del rinvio pregiudiziale considerato significativamente come

equivalenza in relazione alla protezione eurounitaria dei diritti, peraltro, sembra se non divenire assoluta, quantomeno rafforzarsi notevolmente a seguito della proclamazione⁴⁷⁴ e, soprattutto, dell'entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali⁴⁷⁵.

Pare, pertanto, che, a seguito della 'comunitarizzazione' della Carta di Nizza, la Corte ritenga in maniera pressoché assoluta che il sistema europeo assicuri ai diritti fondamentali una protezione almeno equivalente a quella convenzionale.

Non mancano, tuttavia, decisioni con cui la Corte ribadisce la necessità di evitare sistematiche deficienze applicative che inducano alla violazione dei diritti convenzionali nella consapevolezza che, nemmeno a livello eurounitario, esista una presunzione assoluta del regolare comportamento degli Stati membri⁴⁷⁶.

In definitiva, all'esito dell'evoluzione giurisprudenziale su riportata appare delineabile una relazione tra le due Corti che, seppur non priva di occasioni di attrito, sembra fondarsi su solide premesse di leale cooperazione e mutua integrazione.

Se è vero che, anche se non nella totalità dei casi, la Corte di Strasburgo utilizza la Carta di Nizza nell'interpretazione della Corte di Lussemburgo e ritiene l'ordinamento eurounitario garantire un livello di protezione dei diritti equivalente al proprio; è anche vero, di converso, che, nonostante la mancata concreta adesione dell'Unione alla Convenzione, la Corte di giustizia abbia bene a mente come i diritti fondamentali, garantiti dalla stessa e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, facciano parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.

Appare perciò del tutto positivo l'utilizzo fatto dalla Corte della Carta, per lo più nell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, al fine di effettuare una lettura evolutiva o estensiva del testo convenzionale inglobando nella propria protezione situazioni che, a rigore, sembrerebbero non ricevere tutela dal tenore letterale della Convenzione.

Insomma, la Carta sembra aver costituito un formidabile momento di dialogo tra le due Corti.

lo strumento per assicurare il rispetto dei diritti nell'ambito dell'Unione), nega che la presunzione di protezione equivalente possa valere nella fattispecie.

⁴⁷⁴ Corte edu, Grande Camera, 30 giugno 2005, *Bosphorus c. Irlanda*, n. 45036/98.

⁴⁷⁵ Corte edu, *Michaud c. Francia*, cit.

⁴⁷⁶ Corte edu, 2 aprile 2013, *Samsam Mohammed Hussein c. Paesi Bassi e Italia*, n. 27725/10; Grande Camera, 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Svizzera*, n. 29217/12.

Ciò non implica assenza di occasioni di conflitto che ben potrebbero sorgere allorché, ad esempio, dalla Carta la Corte di Strasburgo traesse conclusioni diverse (e più ampie in termini di protezione dei diritti) da quelle della Corte di giustizia e ritenesse una normativa interna, nella sua applicazione al caso concreto, lesiva delle disposizioni convenzionali.

Non si può scongiurare il pericolo che, ad esempio, la Corte di giustizia, in sede di rinvio pregiudiziale, ritenga una normativa nazionale non in contrasto con i diritti proclamati nella Carta e che la Corte di Strasburgo, adita a seguito del giudicato conforme al rinvio, ritenga che nel caso concreto vi sia stata violazione della Convenzione.

Si tratta, però, di situazioni di potenziale conflitto non risolvibili sulla base di un rapporto di carattere gerarchico tra Corti.

Del resto, si rileva l'implausibilità e la sconvenienza di un passaggio dall'attuale relazione 'orizzontale' tra le due Corti ad una qualche situazione di gerarchia⁴⁷⁷, non foss'altro perché l'esperienza testimonia che un saldo rapporto di cooperazione e di complementarietà giova alla protezione più estesa dei diritti fondamentali.

2. Cedu: sintesi evolutiva e limiti di tutela

Si è visto come il sistema attuale di protezione dei diritti della Cedu sia il risultato di trasformazioni avutesi per effetto di modifiche normative o per l'evoluzione giurisprudenziale in precedenza esaminate.

Tra le modifiche del primo tipo rileva, certamente, il Protocollo 14 che ha tentato di snellire ed accelerare il processo convenzionale.

Ed è per tali finalità che, ai sensi di tale disposizione, al comitato ristretto di tre giudici investito di un ricorso individuale si riconosce il potere non solo di dichiararlo irricevibile o cancellarlo dal ruolo ma anche di dichiararlo ricevibile e pronunciare nel contempo una sentenza sul merito, se la questione relativa all'interpretazione o alla applicazione della Convenzione o dei suoi Protocolli all'origine della causa è oggetto di una giurisprudenza consolidata della Corte, con decisione definitiva: insomma, la

⁴⁷⁷ A. TIZZANO, *Il nuovo ruolo delle corti supreme nell'ordine politico e istituzionale: la Corte di giustizia dell'UE*, in *Dir. Un. Eur.*, 2012, 841 ss.

sussistenza di una giurisprudenza consolidata della Corte consente al Comitato di ergersi a giudice convenzionale unico.

Peraltro, il requisito legittimante (la giurisprudenza consolidata) sembra identico a quello individuato dalla Corte costituzionale nella sentenza 49 del 2015 quale presupposto per la (piena) vincolatività delle pronunce del giudice di Strasburgo.

Tra le modifiche del secondo tipo rilevano soprattutto la reinterpretazione dell'art. 41 e la formalizzazione seppur 'debole' della procedura pilota, oltre, naturalmente alle pronunce con cui la Corte costituzionale ha chiarito i rapporti tra i due tipi di sistemi.

Quanto al primo aspetto, in particolare, è stato giustamente evidenziato⁴⁷⁸ che se, fino a non molto tempo fa, la prassi della Corte e del Comitato dei ministri era orientata nel senso della pressoché esclusiva valorizzazione dell'equa soddisfazione in denaro, trascurandosi – anche nei casi in cui sarebbe stata possibile una riparazione delle conseguenze per così dire 'in forma specifica' – quest'ultima soluzione (che invece, secondo il tenore testuale dell'art. 41, avrebbe evidentemente dovuto rappresentare l'opzione 'fisiologica' da privilegiarsi nella maggioranza dei casi); più di recente, invece, l'approccio degli organi di Strasburgo si è ribaltato, giungendo non solo a preferire la riparazione delle conseguenze 'in forma specifica' allorché questa risultasse agevole o comunque possibile secondo il diritto nazionale, ma addirittura, in alcuni casi, a richiedere la conformazione degli Stati alle statuizioni della Corte anche attraverso una modifica del loro diritto interno più o meno espressamente censurato proprio perché tale da non consentire la piena riparazione delle conseguenze della violazione e/o tale da non impedire il verificarsi di nuove, analoghe violazioni.

Quanto alla procedura pilota, prevista formalmente, nel 2011, all'art. 61 del regolamento interno della Corte edu, ove si prevede che a tale procedura si faccia ricorso *“quando i fatti posti a base di un ricorso rivelano l'esistenza nelle Parti Contraenti interessate di un problema sistemico o strutturale o altre simili disfunzioni che hanno dato origine o possano dare origine ad analoghi ricorsi”*, va sottolineato come essa sembri instaurare un dialogo tra Corte e legislatore, valendosi dell'interpretazione del giudice nazionale.

I rapporti tra le Corti, poi, sembrano essere tutto sommato consolidati anche se, alla chiara indicazione fornita dalle sentenze gemelle del 2007 si affianca la 'discrezionalità'

⁴⁷⁸ V. SCARABBA, *La tutela dei diritti*, cit.

del giudice nella valutazione di un indirizzo non consolidato nella giurisprudenza della Corte edu.

Tuttavia, come visto, il successo del sistema convenzionale ha condotto ad un'inflazione dei ricorsi non sostenibile, inducendo all'introduzione nel preambolo della Convenzione dei concetti di sussidiarietà e del margine di apprezzamento e soprattutto ad inserire i Protocolli nn. 15 e 16, di carattere spiccatamente deflativo.

In definitiva, la Convenzione, allo stato, garantisce una tutela forse ampia nei contenuti ma estremamente lenta e, per giunta, 'indiretta', necessitando, in caso di contrasto con norme interne, la risoluzione della questione di legittimità costituzionale ad opera della Corte interna

3. *Unione europea: sistema duale e limiti di tutela*

Il sistema di protezione dei diritti dell'Unione europea, come visto, appare fondato, a sua volta, su due sottosistemi: quello che rinviene la sua fonte di legittimazione nelle norme del Trattato e quello delineato dalla Carta di Nizza.

L'attuale limite insuperabile è stato individuato nella tutela 'parziale' dei diritti pur se fondamentali da parte della Corte di giustizia conseguente alle chiari indicazioni fornite, da un lato, dall'art. 3, secondo cui l'Unione persegue i suoi obiettivi esclusivamente in ragione delle competenze che le sono attribuite dai trattati (tra le quali non rientra la tutela *tout court* dei diritti fondamentali) e, dall'altro, dall'art. 51, ai sensi del quale le disposizioni della Carta si applicano esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione.

Tale tutela *in parte qua*, peraltro, pone seri problemi in relazione alle discriminazioni 'a rovescio' che potrebbero emergere come conseguenza della differenza di trattamento tra le fattispecie di rilievo eurounitario e le fattispecie puramente 'interne' potendo la protezione della Carta essere invocata solo nella prima situazione.

Al riguardo è stato sostenuto che allo stato attuale l'unico o comunque il principale strumento utilizzabile nel nostro ordinamento per affrontare il problema sarebbe l'incidente di legittimità costituzionale da sollevarsi per violazione dell'art. 3 Cost. (eventualmente in collegamento con altra disposizione costituzionale 'sostanziale'), disponendo certamente la nostra Corte di tecniche decisorie tali da consentirle di evitare tali discriminazioni a rovescio attraverso, in sostanza, l'indiretta estensione della

disciplina eurounitaria più favorevole anche ai casi ‘interni’, appunto sulla base e ai fini del rispetto del principio di eguaglianza: principio da considerarsi tra l’altro, in linea di massima, principio supremo del nostro ordinamento⁴⁷⁹.

Non a caso, tra le proposte di modifica del sistema eurounitario di protezione dei diritti rientra la generale applicazione della Carta di Nizza o comunque, delle disposizioni del Trattato in tema di diritti fondamentali, da ottenere mediante la soppressione dell’art. 51.

Ad ogni modo, soprattutto a seguito della ‘comunitarizzazione’, la Carta assume, di fatto, un rilievo notevole nella protezione dei diritti tanto che ci si è meravigliati del prevalente e quasi esclusivo soffermarsi della giurisprudenza (e della dottrina al seguito) sul tema della disapplicazione di norme interne per contrasto con la Cedu, mentre troppo poco si è rivolta l’attenzione alla esplicita, diretta, immediata attribuzione di valore giuridico primario alla Carta di Nizza, con tutte le conseguenze che ciò comporta: *«ad iniziare proprio da quell’effetto diretto (in senso ‘forte’, inteso cioè come potere/dovere di disapplicazione del diritto interno contrastante) che si è finora tentato di far entrare, o di respingere, ‘dalla finestra’ (in riferimento alla CEDU), ma che sembra inesorabilmente destinato, a questo punto, a entrare direttamente ‘dalla porta’ (in riferimento alla Carta)»*⁴⁸⁰.

Se all’astratta forza propulsiva nell’ottica della tutela dei diritti, seppur nei limiti applicativi prefigurati, giova il primato del diritto eurounitario e dunque la disapplicazione della normativa nazionale contrastante, tale effetto, connotando anche le decisioni limitative dei diritti fondamentali interni costringe la Corte a inaugurare forme peculiari di dialogo con la Corte di giustizia paventando il ricorso ai controlimiti: insomma, la Carta, collocata all’interno del sistema Ue, non sembra sempre riuscire a garantire incrementi di tutela dei diritti.

⁴⁷⁹ V. SCIARABBA, *La tutela dei diritti*, cit.

⁴⁸⁰ *Ibidem*.

4. Conclusioni

4.1. La pluralità di fonti e Corti tra potenzialità e criticità

Il riconoscimento di diritti ad opera di una pluralità di fonti, *prima facie*, non dovrebbe che condurre ad un inevitabile ampliamento delle situazioni giuridiche di vantaggio riconosciute ai destinatari e attivabili giudizialmente in caso di illegittima lesione.

E tale considerazione non sembra scalfita dall'eventuale duplicazione delle norme a tutela di una medesima situazione o dalla formulazione parzialmente diversa relativa ad uno stesso diritto: il giudice, ricondotto il caso concreto alla fattispecie astratta, farà uso, tra le norme, di pari rango, concretamente applicabili, di quella che appresta maggiore tutela al diritto violato.

Insomma, il proliferare delle fonti normative attributive di diritti, di per sé, non sembrerebbe non potersi tradurre in un incremento di tutela per il destinatario salvo che si riscontrassero contrasti insanabili se non a detrimento di alcune di esse.

Tale piana considerazione perde già di assolutezza ove, all'applicazione (*rectius* interpretazione) delle diverse fonti (e in alcuni casi anche delle stesse!) attendano giudici diversi.

In realtà, anche la sussistenza di una pluralità di organi giudicanti potrebbe risolversi *naturaliter* in garanzie incrementalmente dei diritti allorché fossero soddisfatte delle condizionalità *ex ante* la cui assenza, viceversa, mina alla radice tale potenziale ruolo di (esclusivo) ampliamento nella tutela dei diritti.

Ma l'analisi condotta pare portare a ritenere che l'operato congiunto della pluralità di giudici, nell'applicazione della pluralità di Carte, per come attualmente configurato, vada a collocarsi in un quadro di instabilità difficilmente traducibile in un incremento di livello di tutela dei diritti.

Anzitutto, si è rilevata l'eccessiva mobilità nella delimitazione delle competenze. Si è avuto modo di notare come la Corte edu faccia un uso spesso smisurato dei suoi margini di discrezionalità nel far rientrare o uscire 'materie' dalla sua competenza senza sufficienti margini di prevedibilità. La Corte di giustizia, dal suo canto, legando l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali alla sfera di competenza del diritto dell'Unione ne mutua le difficoltà di coordinamento con il diritto nazionale.

Sul versante degli effetti delle sentenze, poi, si assiste ad un tentativo di progressiva generalizzazione degli effetti delle pronunce della Corte edu. Se le sentenze della Corte di giustizia, infatti, applicando diritto dell'Unione con effetti *erga omnes*, non tollerano, in linea di principio, la permanenza di normative nazionali contrastanti con i principi da esse affermati; le sentenze della Corte di Strasburgo, ideate per apprestare protezione alla singola posizione giuridica rilevante in giudizio, assumono sempre più spesso efficacia *ultra partes*. Emblematico, a riguardo, il ricorso, formale o sostanziale, alle sentenze pilota.

Probabilmente, come si è avuto modo di vedere, nemmeno il meccanismo prefigurato dal Protocollo 16 riuscirà, una volta in vigore, a dipanare i difetti di coordinamento tra le varie Corti, soprattutto in virtù di un procedimento privo di incidenza rilevante e sfociante in pronunce-invito di cui sono quantomeno dubbi gli effetti conformativi.

In definitiva, il rischio reale in tema di tutela dei diritti, ancor prima che nei potenziali esiti concreti contrastanti dei giudizi delle Corti, pare già a monte, ravvisabile nell'assenza di regole chiare per l'individuazione del giudice 'naturale' dei diritti oltre che nella sempre più frequente assoluta imprevedibilità delle sentenze: circostanze che, oltre che influire sulla durata certo non equa dei processi, non possono che tradursi nella compressione del supremo principio di certezza del diritto.

4.2. *Dalla pluralità all'unità del sistema*

Ci si potrebbe allora interrogare, in prospettiva, sulle strade in teoria percorribili per articolare un sistema europeo di protezione dei diritti scevro da (almeno fisiologici) difetti di coordinamento sia sul piano delle fonti sia sul piano dell'applicazione processuale.

In altri termini, si tratterebbe di individuare i presupposti necessari per ridurre ad unità la pluralità di fonti e Corti nell'ottica di un unitario 'ordinamento' europeo di protezione dei diritti fondamentali.

Ciò, naturalmente, non significa sopprimere l'una o l'altra fonte o, parimenti, l'uno o l'altro giudice, bensì valorizzare il potenziale delle prime e i progressi dei secondi nell'ottica di apprestare un sistema di tutela dei diritti efficace ed efficiente.

A tal fine, occorrerebbe superare la logica della definizione 'bilaterale' dei rapporti ad oggi predominante, se non esclusiva, nelle occasioni di dialogo, più o meno

collaborativo, tra le tre Corti che vede a volte la Corte costituzionale scontrarsi con quella di Strasburgo sulla portata del vincolo conformativo delle sue sentenze definitive, altre volte la Corte nazionale instaurare una ‘trattativa’ con la Corte di giustizia sulla compatibilità della normativa eurounitaria con i principi costituzionali insopprimibili, altre volte ancora le due Corti sovranazionali operare distinguo nell’interpretazione di una medesima fonte.

Occorrerebbe, in definitiva, che la Costituzione, la Convenzione e la Carta di Nizza, unitamente ai loro giudici ‘naturali’, costituissero un ordinamento giuridico unitario *in parte qua*, privo, dunque, di contraddizioni e dotato di espedienti atti a ricomporre la pluralità delle fonti e dei giudici ad unità.

4.2.1. *L’adesione dell’UE alla Cedu*

Il primo passaggio imprescindibile sembra essere individuabile nella concreta adesione alla Convenzione ad opera dell’Unione europea.

Si tratta di adempimento non solo doveroso dal punto di vista delle fonti⁴⁸¹ ma anche in qualche modo ‘accettato’ sul piano giurisprudenziale⁴⁸².

Sul punto, per superare l’impasse, giova ricordare che ben potrebbe l’Unione europea, all’atto dell’adesione, formulare delle riserve e, in particolare, ritenersi non vincolata dalle disposizioni dell’art. 53⁴⁸³.

Ma, a ben vedere, probabilmente, alla luce delle osservazioni che seguono, anche tale accorgimento potrebbe ritenersi non necessario.

Con l’adesione alla Cedu, infatti, l’Unione europea, da un lato, sarebbe vincolata al rispetto, nei confronti dei soggetti sottoposti alla sua giurisdizione, dei diritti e delle libertà proclamate dalla Convenzione, nonché, a conformarsi alle sentenze definitive della corte di Strasburgo; dall’altro, però, divenendo Alta Parte contraente, acquisirebbe anche formalmente la ‘patente’ di convenzionalità con la conseguenza che il suo livello di protezione sarebbe considerato, in maniera pressoché assoluta, non inferiore a quello convenzionale.

⁴⁸¹ Si veda il nuovo testo dell’art. 6 TUE.

⁴⁸² Il parere negativo 2/2013, infatti, è espressamente relativo alla particolare conformazione dello specifico progetto di adesione, non all’adesione *tout court*.

⁴⁸³ Che, come si è visto, rappresenta uno dei principali ostacoli all’adesione.

Per sviluppare completamente tali considerazioni, peraltro, sarebbe opportuno che assumesse vigore il Protocollo 15⁴⁸⁴: con quest'ulteriore passaggio, infatti, sarebbero inseriti nella Convenzione i riferimenti al principio di sussidiarietà e alla dottrina del margine di apprezzamento attualmente operanti unicamente sulla base un orientamento (peraltro consolidato) della Corte di Strasburgo.

Il riconoscimento della tutela equivalente, unitamente al rafforzamento dei principi di sussidiarietà e del margine di apprezzamento contribuirebbero a meglio definire i rapporti tra Corte di giustizia, da un lato, Convenzione e Corte edu, dall'altro.

Infatti, anzitutto, il compito di garantire il rispetto e l'attuazione dei diritti sanciti nella Cedu, nonché di sanzionarne l'eventuale violazione, spetterebbe in primo luogo⁴⁸⁵ al giudice di Lussemburgo, in quanto 'più vicino' all'individuo che ne chieda la tutela e la garanzia⁴⁸⁶: conseguentemente, la Corte edu interverrebbe solo in caso di inattività o di *deficit* di tutela da parte (anche) di tale giudice.

Poi, considerata la formulazione 'non assoluta' dei diritti contenuti nella Convenzione, l'Unione, in quanto Alta Parte, godrebbe di ampi margini di apprezzamento nella conformazione della sua normativa ad essi.

Infine, rimane da non sottolineare la numerosità degli strumenti che l'Unione avrebbe a disposizione per svincolarsi dal rispetto della Carta: *in primis*, apposizione di riserve, facoltà di deroga e, al limite, potere di denuncia.

Proseguendo nell'ipotetica ricostruzione di un unitario sistema europeo di protezione dei diritti, va anche considerato un ulteriore effetto che potrebbe derivare dall'adesione dell'UE alla Cedu: la proponibilità del ricorso alla Corte di Strasburgo previo esaurimento dei rimedi 'interni', tra i quali assumerebbero rilevanza anche quelli apprestati dai giudici di Lussemburgo.

In altri termini, i ricorsi individuali dovrebbero poter essere indirizzati al primo giudice solo in caso di previo esperimento del ricorso al secondo giudice.

Del resto, le varie ipotesi di riforma in ambito eurounitario spingono per la configurazione della Corte di giustizia quale ulteriore giudice dei diritti⁴⁸⁷. Anche se, come altamente probabile, l'applicazione della Carta sarà confinata all'ambito operativo

⁴⁸⁴ Si ricorda che, a tal fine, è necessaria la ratifica da parte di tutti gli Stati contraenti.

⁴⁸⁵ In realtà, in secondo, come sarà considerato *infra*.

⁴⁸⁶ Si consideri che i 28 Stati membri dell'Unione europea sono solo parte dei 47 del Consiglio d'Europa.

⁴⁸⁷ Si vedano, in proposito, le varie proposte modificative riportate nel secondo capitolo.

del diritto dell'Unione, entro tale ambito risulterebbe operativo il previo necessario passaggio per il giudice di Lussemburgo.

4.2.2. *La Corte costituzionale come giudice 'naturale' garante dei diritti fondamentali*

Allargando ora lo sguardo e collocando nell'ordinamento 'unitario' anche il livello nazionale, si potrebbero individuare ulteriori spunti.

Sulla base del principio di sussidiarietà, presente, a livello 'costituzionale', in ognuno dei tre sistemi, il riconoscimento dei diritti fondamentali previsti in Costituzione, nella Carta dei diritti fondamentali e nella Cedu competerebbe, anzitutto, al giudice comune nazionale.

Epperò, egli appare sempre più soggetto, oltre che alla legge, ad una pluralità di 'sindacati': quelli della Cassazione, della Corte costituzionale, della Corte di giustizia e della Corte edu e spesso la 'sua scelta processuale' relativa alla Corte cui indirizzarsi condiziona, di fatto, la risoluzione del caso concreto con inevitabili ripercussioni in termini di certezza del diritto e di disparità di trattamento.

Di fatto, tale giudice eserciterebbe una sorte di sindacato 'diffuso' assistito dal rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e, una volta in vigore, da quello facoltativo alla Corte edu sostituendo il sindacato accentrato svolto, in riferimento alla Carta, dalla Corte costituzionale⁴⁸⁸.

E allora, posto che sia la Carta di Strasburgo sia la Cedu costituiscano norme interposte, pur se su basi e con effetti diversi, integranti il testo costituzionale, si potrebbe includere il ricorso alla Corte costituzionale tra i rimedi interni da esperire per l'accesso alla protezione convenzionale.

Sul punto va rilevato, da un lato, che le decisioni della Corte di Strasburgo concernenti l'Italia non sono numerosissime e pertanto tali giudizi non appesantirebbero oltremodo l'operato della Corte interna, dall'altro, che le valutazioni di rilevanza e di

⁴⁸⁸ M. CARTABIA, *La Carta di Nizza, i suoi giudici e l'isolamento della Corte costituzionale italiana*, e A. CELOTTO, *La Carta di Nizza e la crisi del sistema europeo di giustizia costituzionale*, entrambi in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, A. RUGGERI, A. SAIITA, G. SILVESTRI, (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano, 2003, rispettivamente a p. 201 ss. e a p. 227 ss.

non manifesta infondatezza del giudice *a quo* costituirebbero un primo importante filtro in chiave deflattiva del contenzioso in tema di diritti fondamentali⁴⁸⁹.

Insomma, ove il giudice comune sospettasse di incostituzionalità una normativa per violazione ‘diretta’ della Costituzione o ‘mediata’, in caso di contrasto con le disposizioni della Cedu dovrebbe rimettere la questione alla Corte costituzionale.

Al più, in caso tale contrasto nascesse da difficoltà interpretative concernenti il testo convenzionale, il giudice comune, se di ultima istanza, potrebbe operare il rinvio al parere non vincolante della Corte di Strasburgo previsto dal Protocollo 16 non ancora in vigore.

Nel caso, invece, di valutazione negativa circa la sussistenza dei presupposti per la remissione della questione alla Corte al ricorrente sarebbe riconosciuta la possibilità di ricorso alla Corte di Strasburgo.

In caso di contrasto di una normativa interna con una disposizione della Carta di Nizza, invece, il giudice dovrebbe fare applicazione di quest’ultima se dotata di efficacia diretta o, al contrario, rinviare la decisione alla Corte costituzionale anziché operare il rinvio pregiudiziale.

Nelle considerazioni che si vanno articolando, infatti, si parte dal presupposto che ogni violazione dei diritti fondamentali previsti nelle tre Carte sia una violazione, diretta o interposta del testo costituzionale: ne discende la primaria competenza del giudice delle leggi.

Insomma, non potrebbe esserci violazione di diritti fondamentali, ovunque ‘direttamente’ previsti, senza violazione della Costituzione.

Il giudice delle leggi, pertanto, assumerebbe un rilievo centrale nel sistema di protezione dei diritti: del resto, *“Tutti i diritti fondamentali [...] si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri [...]. Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette [...]. La Costituzione*

⁴⁸⁹ Sul punto, B. RANDAZZO, *Il giudizio dinanzi alla corte europea dei diritti: un nuovo processo costituzionale*, AIC, Rivista, 4/2011, rileva come non sia da escludersi che l’incremento esponenziale del carico di lavoro della Corte europea potrebbe indurla in futuro, a raccomandare *ex art. 13 Cedu* l’introduzione del ricorso diretto dinanzi alla Corte costituzionale; osserva, inoltre, che nei paesi nei quali esso è previsto, ed in particolare dove operano Corti con una certa tradizione e prestigio riconosciuti, si registra un numero decisamente inferiore di condanne (riferendosi in particolare Germania, ma anche alla Spagna).

*italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi*⁴⁹⁰.

La Corte costituzionale, infatti, potrebbe anzitutto decidere, senza esitazioni, la questione, ma potrebbe altresì instaurare il dialogo con la Corte di giustizia, mediante rinvio pregiudiziale, naturalmente ove la questione rientrasse nell'ambito operativo della Carta di Nizza, o con la Corte di Strasburgo, mediante rinvio facoltativo non vincolante.

Naturalmente la decisione fondata sul rinvio pregiudiziale esimerebbe il ricorrente interessato a rivolgersi al giudice di Strasburgo a passare per quello di Lussemburgo.

Peraltro, non si tratterebbe di un'impugnazione delle sentenze della Corte costituzionale posto che esse hanno portata *erga omnes* mentre quelle convenzionali hanno efficacia limitata al caso concreto pur con le particolarità evidenziate per la procedura pilota di cui il giudice di Strasburgo dovrebbe fare un'applicazione alquanto oculata e sempre previa effettiva formalizzazione all'interno del testo convenzionale che dia l'opportunità alle Parti di apporre un'eventuale riserva.

4.2.3. *La concreta tutela dei diritti fondamentali*

Operativamente, la pluralità di fonti e giudici potrebbero condurre, in concreto, a diverse fattispecie.

Anzitutto si prenda in considerazione il contrasto con diritti fondamentali ad opera di una legge interna non sanabile in via ermeneutica.

Per guidare il giudice nelle modalità da seguire per risolvere la controversia occorre allora valutare se i diritti lesi siano previsti (solo direttamente) dalla Costituzione o anche dalla Carta di Nizza e dalla Cedu.

Nel primo caso, esattamente come del resto avviene normalmente anche oggi, il giudice, in caso di valutazione positiva circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione, rinvia la stessa alla Corte costituzionale che deciderà in maniera definitiva sulla lesione del diritto; in caso di valutazione negativa, invece, il giudice dei diritti resterà quello comune salva la possibilità di riproponibilità della questione di legittimità costituzionale nei successivi gradi di giudizio.

⁴⁹⁰ Corte cost., sentenza n. 85 del 2013.

Non trattandosi di diritto garantito dalla Carta di Nizza né dalla Cedu la questione sarebbe definita interamente dal giudice interno, comune o costituzionale.

L'unico possibile controllo 'esterno' sarebbe rappresentabile dalla valutazione della Corte di Strasburgo, appositamente sollecitata, circa l'eventuale non equità del processo interno, in forza della disposizione 'orizzontale' dell'art. 6 Cedu.

Ma per quello che si è avuto modo di osservare sarebbe in pratica impossibile dichiarare non equo un giudizio nel quale la questione specifica della violazione dei diritti sia stata affrontata e, nel caso, addirittura sottoposta alla valutazione della Corte costituzionale.

Nel caso, invece, di violazione di diritti tutelati, oltre che dal testo costituzionale, dalla carta di Nizza e non dalla Cedu, il giudice comune dovrebbe procedere in ogni caso alla disapplicazione della norma interna confliggente. Si tratterebbe di un dovere di disapplicazione assoluto non residuando margini neppure per la valutazione di eventuali controlimiti: l'efficacia diretta della Carta di Nizza, infatti, opererebbe in funzione rafforzativa dei diritti fondamentali. Al più l'arma dei controlimiti potrebbe essere azionata nell'ipotesi in cui la tutela del diritto fondamentale previsto da entrambe le Carte importasse lesione di un diritto fondamentale di pari o superiore rango previsto solo dalla Carta costituzionale interna e dunque non oggetto di bilanciamento nella Carta di Nizza e nella conseguente sua applicazione da parte della Corte di giustizia. In tale ultimo caso, sarebbe oltremodo utile, sulla scorta della recente esperienza *Taricco*, un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in cui si enunciassero gli eventuali diritti fondamentali potenzialmente lesi dalla tutela incondizionata alla posizione giuridica azionata, esplicitando, di fatto, i controlimiti astrattamente azionabili in modo da comporre la questione tramite una sorta di 'bilanciamento condiviso'.

Stesse considerazioni potrebbero essere svolte nel caso, poi, di violazione di diritti tutelati, oltre che dal testo costituzionale, dalla Cedu e non dalla Carta di Nizza: con l'adesione dell'Unione alla Cedu e la sua conseguente comunitarizzazione, infatti, le norme della convenzione si imporrebbero su quelle interne contrastanti, determinandone la disapplicazione e le medesime considerazioni valgono a maggior ragione nel caso in cui la normativa interna confligga con diritti fondamentali previsti in tutte le tre Carte.

Insomma, nell'ipotesi di norma interna confliggente con i principi fondamentali, le due Carte 'esterne' opererebbero in funzione squisitamente rafforzativa: la tutela della

lesione di diritti previsti esclusivamente dalla Costituzione, infatti, presupporrebbe il passaggio del giudizio di costituzionalità; viceversa, in caso di previsione del diritto (anche) nelle altre Carte, consentirebbe al giudice di apprestare tutela immediata mediante la disapplicazione della norma interna contrastante.

Inoltre, nel caso di contrasto anche con diritti protetti dalle altre Carte, la decisione ‘interna’ negativa non sarebbe immune da ‘controlli’.

Ci si riferisce, in particolare, alla mancata disapplicazione della normativa interna confliggente con conseguente lesione di diritti previsti anche dalla Carta di Nizza e dalla Cedu.

Nel ragionamento che si va conducendo parrebbe opportuno, se non necessario, allora, che il ricorrente subordini il promovimento della questione di legittimità costituzionale alla mancata (doverosa) disapplicazione della normativa interna, costituendo presupposto necessario per il successivo accesso alla tutela ‘superiore’.

In caso di mancata disapplicazione, di giudizio di irrilevanza o manifesta infondatezza o di decisione di rigetto della Corte costituzionale, si aprirebbe l’accesso alla tutela della Corte di giustizia, ove il diritto leso rientri nell’ambito operativo della Carta, e/o della Corte di Strasburgo.

In realtà anche questo articolato processo ‘per fasi’ potrebbe essere evitato senza troppi accorgimenti. Il giudice comune, infatti, prima di procedere alla ‘non disapplicazione’, nel caso di dubbi interpretativi, potrebbe operare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia o, se competente, alla Corte di Strasburgo, componendo in via preventiva l’eventuale contrasto. A ben vedere, anche la Corte costituzionale, prima del rigetto della questione e sempre in presenza di dubbi interpretativi potrebbe operare i due tipi di rinvio.

Si prenda, poi, in considerazione il contrasto con diritti fondamentali ad opera di una fonte eurounitaria, così come interpretata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

In tale caso, il giudice comune disapplica la normativa interna, subordinandola, al più, al chiarimento reso in sede di rinvio pregiudiziale e ciò può condurre alla reviviscenza dei diritti insopprimibili ad opera dell’azionamento, diretto o indiretto, dei controlimiti nella (successiva) eventuale presa di posizione della Corte costituzionale.

In realtà, sapendo che sarà la Corte costituzionale a rivolgersi all’occorrenza al giudice di Lussemburgo – facendosi dunque carico (anche) di tutte le questioni relative

alla compatibilità di una norma interna con la Carta dei diritti fondamentali e con i principi generali dell'Unione – «i giudici comuni saranno in condizione di potersi rivolgere fiduciosamente (anziché prima direttamente alla Corte di giustizia e poi eventualmente alla Corte costituzionale, subito) alla Consulta; e, per parte sua, la Corte di giustizia potrà accettare, per determinate fattispecie ed a determinate condizioni, il venir meno (in via di fatto) del dialogo diretto con i giudici comuni, a favore appunto del dialogo con il giudice costituzionale interno»⁴⁹¹.

Si tratta, all'evidenza, di considerazioni di cui verificare la tenuta 'giuridica' e 'politica': appare, però, fuori dubbio l'insufficienza dell'attuale sistema di protezione dei diritti a garantirne una tutela effettiva e, soprattutto, tempestiva.

Il sistema convenzionale, proteso *naturaliter* all'estensione della protezione dei diritti, configurandosi come una sorta di giudizio di 'quarto grado' presuppone, almeno nella sua conformazione fisiologica, l'esaurimento dei rimedi interni: in un ordinamento invischiato in ataviche criticità di eccessiva durata dei processi ciò si traduce automaticamente in una tutela tardiva che, per giunta, necessita (almeno) di un ulteriore giudizio interno per trovare concreta realizzazione.

Il sistema eurounitario, dal canto suo, da un lato sconta la relativizzazione della sua applicazione che stride irrimediabilmente col carattere universale dei diritti umani, dall'altro, conduce spesso a bilanciare diritti fondamentali sia per l'ordinamento nazionale sia per quello eurounitario con altri diritti sempre fondamentali per l'Unione europea ma 'meno fondamentali' per l'ordinamento interno, quali la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi, e dei capitali o, più in generale, con gli interessi finanziari dell'Unione e ciò induce la Corte domestica ad (annunciare di) azionare l'arma dei controlimiti.

Ricondurre, viceversa, la tutela di tutti i diritti fondamentali, almeno in 'prima istanza', alla Corte costituzionale, consentirebbe di apprestare tutela 'immediata', autoapplicativa e *erga omnes* almeno al nucleo essenziale dei diritti incompressibili che la Corte ritiene 'coperti' dai controlimiti ma, a ben vedere, una tutela forse non propriamente immediata, ma di certo altrettanto autoapplicativa ed *erga omnes* deriverebbe anche agli altri diritti per i quali la Corte riterrebbe necessario instaurare il dialogo con la Corte di giustizia o con la Corte di Strasburgo.

⁴⁹¹ V. SCIARABBA, *La tutela dei diritti*, cit.

In conclusione, l'individuazione della Corte costituzionale quale giudice 'naturale' preposto alla protezione dei diritti fondamentali rinviverebbe di significato, pur se con sfumature diverse e in un contesto profondamente mutato, l'affermazione riportata in apertura secondo cui *“Non esistono altri diritti fondamentali inviolabili che non siano necessariamente conseguenti a quelli costituzionalmente previsti.”*

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Diritto comunitario e diritto interno*, Giuffrè, Milano, 2008
- AA. VV., *Le libertà e i diritti nella prospettiva europea. Atti della giornata di studio in memoria di Paolo Barile (Firenze 25 giugno 2001)*, Cedam, Padova, 2002
- AA. VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di P. Barile*, Cedam, Padova, 1990
- AA. VV., *The legitimacy of Highest Courts' Rulings*, The Hague, Adams&Bomhoff, T.M.C. Asser Press, 2009
- ABRUZZO F., NASCIBENE B., (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo: profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2002
- ADAM R., TIZZANO A., *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2014
- ADINOLFI A., *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2, 1994
- ADINOLFI A., *Una "rivoluzione silenziosa": il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana in un procedimento incidentale di legittimità costituzionale*, in Riv. dir. intern., 2013, 1249
- AGAMBEN G., *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003
- ALLEGREZZA S., MASTROIANNI R., PAPPALARDO F., POLLICINO O., RAZZOLINI O., (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea (commentario)*, Giuffrè, 2017
- AMADEO S., *Il principio di eguaglianza e la cittadinanza dell'Unione: il trattamento del cittadino europeo 'inattivo'*, in Il Diritto dell'Unione Europea, 1, 2011
- AMALFITANO C., *La reclusione degli immigrati irregolari per violazione dell'ordine di allontanamento del questore non è compatibile con le prescrizioni della c.d. direttiva rimpatri*, in Cassazione Penale, 7-8, 2011
- AMALFITANO C., *La vicenda Taricco nuovamente al vaglio della Corte di giustizia: qualche breve riflessione a caldo*, in Euroius.it, Rivista, 29/01/2017
- AMATO G., *Libertà (diritto cost.)*, in Enciclopedia Giuridica, XXIV, 1974
- AMBROSELLI D.A., *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sulla retroattività della lex mitior: applicabilità del giudizio-pilota a fattispecie ad esso assimilabili non pervenute alla Corte di Strasburgo. Questioni a margine della sentenza n. 210 del 2013 della Corte Costituzionale*, in Diritti fondamentali, 3/2/2014
- ANGELICI F., BENVENUTI M., SCHILLACI A., *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*. Atti del Convegno di Roma 2-3 febbraio 2011, Jovene, Napoli, 2011

- ANRÒ I., *Il parere 2/13 della Corte di giustizia sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU: questo matrimonio non s'ha da fare?*, in *Diritti Comparati*, 02/02/2015
- ANZON A., *La Corte costituzionale è ferma sui "controlimiti", ma rovescia sulla Corte europea di Giustizia l'onere di farne applicazione bilanciando esigenze europee e istanze identitarie degli Stati membri*, in *AIC, Osservatorio*, 2, 2017
- ANZON A., *La Costituzione europea come problema*, in *Rivista diritto costituzionale*, 3-4, 2000
- ARAI-TAKAHASHI Y., *The European Court of Human Rights in National, European and Global context*, Cambridge University Press, 2013
- ARENE I., *L'evoluzione del sistema internazionale dei diritti dell'uomo. Il Protocollo n. 11*, in *Giurisprudenza di merito*, 4-5, 2000
- ASTA G., *Il protocollo n. 16 alla CEDU: chiave di volta del sistema europeo di tutela dei diritti umani?*, in *Sioi.org*, 10, 2015
- AVBELJ M., FONTANELLI F., MARTINICO G., *Kadi on Trial. A Multifaceted Analysis of the Kadi Trial*, Routledge, Abingdon, 2014
- AZZARITI G., *Verso la democrazia attraverso i diritti*, in *Politica del diritto*, 1-2, 2013
- BAILO F., *Il principio di legalità in materia penale quale controlimite all'ordinamento eurounitario: una decisione interlocutoria (ma non troppo!) della Corte costituzionale dopo il caso Taricco*, in *Consultaonline, Studi*, I, 2017
- BALAGUER CALLEJÓN, F., *Le Corti costituzionali e il processo di integrazione europea*, in AA. VV., *Annuario 2006 - La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, ESI, Napoli, 2006
- BALDASSARRE A., *Alcuni problemi sulla «globalizzazione» dei diritti dell'uomo e sulla loro concezione nelle democrazie pluraliste*, in CAPRIOLI S., TREGGIARI E., (a cura di), *Diritti umani e civiltà giuridica*, Pliniana, Perugia, 1992
- BALDASSARRE A., *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1, 1989
- BALDASSARRE A., *La Corte costituzionale italiana e il metodo comparativo*, in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.*, 2, 2006
- BALDINI V., *La classificazione dei diritti fondamentali. Profili storico-teorico-positivi*, Relazione introduttiva al Convegno annuale "Gruppo di Pisa" 2016 sul tema "Cos'è un diritto fondamentale?", Cassino, 10-11 giugno 2016, in *Gruppodipisa.it*, Convegni, 2016
- BARBERA A., *"Nuovi diritti": attenzione ai confini*, in CALIFANO L., *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2004, 19
- BARBERA A., *Articolo 2*, in BRANCA G., (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 65

- BARBERA A., *Costituzione della Repubblica italiana*, in Enciclopedia dei diritto, VIII, Giuffrè, Milano, 2015, 263
- BARBERA A., FUSARO C., *Corso di diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2014
- BARBERA A., *La Carta europea dei diritti: una fonte di ri-cognizione?* in Diritto dell'Unione europea, 2-3, 2001,
- BARBERA A., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Roma-bari, 1997
- BARBERA A., *Le tre Corti e la tutela multilivello dei diritti*, in BILANCIA P., DE MARCO E., (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti momenti di stabilizzazione*, Giuffrè, Milano, 2004
- BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984
- BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G., (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001
- BARTOLE S., *Costituzione e costituzionalismo nella prospettiva sovranazionale*, in Quaderni costituzionali, 3, 2009
- BARTOLE S., *Pregiudiziale comunitaria ed "integrazione" di ordinamenti*, in Le Regioni, 2008, 808
- BARTOLE S., ZAGREBELSKY V., DE SENA P., ALLEGREZZA S., (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2012
- BARTOLINI G., *Riparazione per violazione dei diritti umani e ordinamento internazionale*, Jovene, Napoli, 2009
- BARUFFI M. C., (a cura di), *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, Cedam, Padova, 2008
- BASCHERINI A., *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Jovene, Napoli, 2007
- BASSINI M., POLLICINO O., *The Taricco Decision: A Last Attempt to Avoid a Clash between EU Law and the Oreste Italian Constitution*, Verfassungsblog on matters constitutional, 28/01/2017
- BATTAGLIA F., (a cura di), *Le Carte dei diritti (dalla Magna Charta alla Carta di San Francisco)*, Sansoni, Firenze, 1946
- BEDUSCHI L., *Immigrazione e diritto di asilo: un'importante pronuncia della Corte di Strasburgo mette in discussione le politiche dell'Unione europea*, in Penale Contemporaneo, 09/05/2011
- BENACCHIO, G.A., *Fonti del diritto (dir. com.)*, in Enc. dir., Annali, I, 616
- BERNARDI A., (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Jovene, 2017

- BERNARDINI M. G., *L'Unione Europea ed il Trattato di Lisbona: nuove frontiere per la tutela multilivello dei diritti*, in *Diritto e società*, 3-4, 2010
- BERNERI C., *Protection of Families Composed by EU Citizens and Third-Country Nationals: Some Suggestions to Tackle Reverse Discrimination*, in *European Journal of Migration and Law*, 16, 2014
- BERTI G., *Interpretazione costituzionale*, Cedam, Padova, 1987
- BERTOZZI S., *Crocevia della grande Europa: il Consiglio d'Europa, l'Unione Europea, l'Ocse*, Clueb, Bologna, 2001
- BESSELINK L., *Acceding to the ECHR notwithstanding the Court of Justice Opinion 2/13*, in *Verfassungsblog.de*, 23/12/2014
- BESSELINK L., *Entrapped by the Maximum Standard: On Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union*, 35 CML Rev629, 1998
- BESSELINK L., *The protection of fundamental rights post-Lisbon: the interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights (ECHR) and national constitutions*, in LAFFRANQUE J., (a cura di), *Reports of the FIDE Congress Tallinn 2012. Vol. 1: The protection of fundamental rights post-Lisbon: the interaction between the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Convention on Human Rights and national constitutions*, Tartu University Press, Tallinn, 2012
- BESSON S., *Evolutions in Non-Discrimination Law within the ECHR and the ESC Systems: It takes Two to Tango in the Council of Europe*, in *The American Journal of Comparative Law*, 60, 2012
- BIFULCO R., CARTABIA M., CELOTTO A., (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001
- BIGNAMI M., *Costituzione, Carta di Nizza, Cedu e legge nazionale: una metodologia operativa per il giudice comune impegnato nella tutela dei diritti fondamentali*, in *AIC, Rivista*, 1, 2011
- BIGNAMI M., *L'interpretazione del giudice comune nella "morsa" delle Corti sovranzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, 595
- BIGNAMI M., *Ordinamento nazionale e CEDU. Impressioni al sole che è sorto*, in *Questionegiustizia.it*, 14/07/2016
- BILANCIA P., DI MARCO E., (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione. Atti del Convegno. Milano, 4 aprile 2003*, Giuffrè, Milano, 2004
- BIN R., *L'interpretazione conforme. Due o tre cose che so di lei*, in *AIC, Rivista*, 1, 2015
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012
- BISOGNI G., BRONZINI G., PICCONE V., (a cura di), *I giudici e la Carta dei diritti dell'Unione Europea*, Cimenti Editore, Taranto, 2006

- BOBBIO N., *Il preambolo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, LVII, 1974
- BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 2008
- BONETTI P., *L'interpretazione della legge conforme a Costituzione di fronte agli obblighi costituzionali e ai doveri dei magistrati*, in D'AMICO M., RANDAZZO B., (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, Quaderni del "Gruppo di Pisa" – Atti del convegno annuale svoltosi a Milano il 6-7 giugno 2008, Giappichelli, Torino, 2009, 201
- BONGIOVANNI G., *Costituzionalismo e teoria del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2005
- BONOMI A., *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 *Consultaonline*, Studi, 05/04/2012
- BORGNA G., *La prassi delle decisioni di inammissibilità della Corte europea al vaglio del Comitato ONU dei diritti umani: rischio di un "cortocircuito" fra i due sistemi di protezione?* in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2015, 135
- BORRACCETTI M., *Il rimpatrio di cittadini irregolari: armonizzazione (blanda) con attenzione (scarsa) ai diritti delle persone*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2010
- BOSCHIERO N., *Lo sfruttamento economico dei lavoratori migranti: vecchie o nuove forme di schiavitù nell'era della 'private economy'*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 4, 2010
- BRONZINI G., *La Carta dei diritti dell'Unione europea come strumento di rafforzamento e protezione dello Stato di diritto*, in *Politica del diritto*, 1-2, 2016
- BRONZINI G., PICCONE V., (a cura di), *La Carta e le Corti. I diritti fondamentali nella giurisprudenza europea multilivello*, Cimenti editore, Taranto, 2007
- BRONZINI G., *Rapporto di lavoro, diritti sociali e Carte europee dei diritti. Regole di ingaggio, livello di protezione, rapporti tra le due Carte*, in *Centre for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona"*, <http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>, 21/04/2015
- BULTRINI A., *I rapporti tra Carta dei diritti fondamentali e CEDU dopo Lisbona: potenzialità straordinarie per lo sviluppo della tutela dei diritti fondamentali in Europa*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 3, 2009
- BULTRINI A., *Il meccanismo di protezione dei diritti fondamentali istituito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Cenni introduttivi*, in NASCIMBENE B., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2002, 6
- BULTRINI A., *La pluralità dei meccanismi di tutela dei diritti dell'uomo in Europa*, Giappichelli, Torino, 2004

- BUYSE A., *CJEU Rules: Draft Agreement on EU Accession to ECHR Incompatible with EU Law*, in *Echrblog.blogspot.it*, 20/12/2014
- CALVANO R., *Chi è la più bella del reame? Corte di giustizia e Corte di Strasburgo alla luce del parere 2/13 sull'adesione alla CEDU*, in *Dir. pubbl. eur.*, Rassegna online, in *Edizioniesi.it/dperonline*, 2015
- CAMERLENGO Q., *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Giuffrè, Milano, 2007
- CAMERON I., *An Introduction to the European Convention of Human Rights*, Iustus Förlag, Uppsala, 2011
- CAMPAILLA S., *L'obbligo di interpretazione conforme tra diritto dell'Unione, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ruolo della Corte di Strasburgo*, in *Processo penale e Giustizia*, 4, 2012
- CAMPEIS G., DE PAULI A., *Carte e corti europee. Diritti fondamentali e giustizia italiana*, Giappichelli, Torino, 2014
- CAMPESI G., *Le libertà degli stranieri. La detenzione amministrativa nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, in *Politica del diritto*, 2-3, 2012
- CANNIZZARO E., *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Giappichelli, 2015
- CANNIZZARO E., *La Corte costituzionale come giudice nazionale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE: l'ordinanza n. 103 del 2008*, in *Riv. dir. int.*, 2008, 7689
- CANNIZZARO E., *Unitarietà e frammentazione nei rapporti fra l'ordinamento dell'Unione e il sistema della Convenzione europea: in margine al parere della Corte di giustizia 2/2013*, *Il diritto dell'Unione Europea*, 3, 2015
- CANZIO G., *Giudicato "europeo" e giudicato penale italiano: la svolta della Corte costituzionale*, AIC, Rivista, 2, 2011
- CAPONI R., *La tutela della identità nazionale degli Stati membri dell'U.E. nella cooperazione tra le corti: addio ai 'controlimiti'?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 4, 2011
- CAPPELLETTI M., *Giudici legislatori?*, Giuffrè, Milano, 1984
- CAPPELLETTI M., *La giurisdizione costituzionale delle libertà*, Giuffrè, Milano, 1955
- CAPPUCCIO L., *La Corte interamericana ed il caso della sparizione delle donne a Ciudad Juárez*, *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2, 2011
- CAPPUCCIO L., *La massima espansione delle garanzie tra Costituzione nazionale e Carte dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2016
- CAPRIOLI S., TREGGIARI E., (a cura di), *Diritti umani e civiltà giuridica, Pliniana*, Perugia, 1992
- CARBONE S.M., *I diritti della persona tra CEDU, diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1, 2013

- CARDONE A., *Corte Edu, giudici comuni e disapplicazione della legge: spunti per la comprensione delle trasformazioni della forma di stato*, in PADULA C., (a cura di), *La Corte europea dei diritti dell'uomo: quarto grado di giudizio o seconda Corte costituzionale?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016
- CARDONE A., *Diritti fondamentali* (tutela multilivello dei), in Enciclopedia del diritto, Annali IV, 2011, 335
- CARDONE A., *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2012
- CARETTI P., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2011
- CARLETTI C., *I diritti fondamentali e l'Unione Europea tra Carta di Nizza e Trattato-Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2005
- CARRILLO SALCEDO J.A., *El Convenio Europeo de derechos humanos y sus protocolos adicionales*, Tecnos, Madrid, 2003
- CARTABIA M., (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Il Mulino, Bologna, 2012
- CARTABIA M., *I diritti in Europa: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale italiana*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1, 2015
- CARTABIA M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in CARTABIA M., (a cura di), *I diritti in azione*, Il Mulino, Bologna, 2007, 16
- CARTABIA M., *La Carta di Nizza, i suoi giudici e l'isolamento della Corte costituzionale italiana*, in PIZZORUSSO A., ROMBOLI R., RUGGERI A., SAITTA A., SILVESTRI G., (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Giuffrè, Milano, 2003, 201
- CARTABIA M., *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo*, in Giurisprudenza Costituzionale, 2008, 1312
- CARTABIA M., *La Costituzione italiana e l'universalità dei diritti umani*, in Astrid-online.it, Rassegna, 70, 2008
- CARTABIA M., *Le sentenze «gemelle»: diritti fondamentali, fonti, giudici*, in Giurisprudenza costituzionale, 2007, 3565
- CARTABIA M., *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995
- CARTABIA M., *Taking Dialogue Seriously. The Renewed Need for a Judicial Dialogue at the Time of Constitutional Activism in the European Union*, Jean Monnet Working Paper, 12, 2007
- CARTABIA M., *The multilevel protection of fundamental rights in Europe: the European pluralism and the need for a judicial dialogue*, in CASONATO C., (a cura di), *The protection of fundamental rights in Europe: lessons from Canada*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2004, 81

- CARTABIA M., WEILER J.H.H., *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2000
- CARTABIA, M., CHIEFFI, L., *Art. 11*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Giappichelli, Torino, 2006, 263
- CASSETTA E., *Diritto* (principio e concetto), in *Enciclopedia del diritto*, XII, Milano, Giuffrè, 1964
- CASSESE A., *I diritti umani oggi*, Editori Laterza, Bari, 2012
- CASSESE A., *I diritti umani: tendenze recenti della comunità internazionale*, in CAPRIOLI S., TREGGIARI E., (a cura di), *Diritti umani e civiltà giuridica*, Pliniana, Perugia, 1992, 51
- CASSESE S., *I tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Donzelli, Roma, 2009
- CASSESE S., *La funzione costituzionale dei giudici non statali. Dallo spazio giuridico globale all'ordine giuridico globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2007
- CASSETTI L., (a cura di), *Diritti, principi e garanzie sotto la lente di Strasburgo*, Jovene, Napoli, 2012
- CATALANO F., *Europa e Stati Uniti negli anni della guerra fredda*, Istituto Librario Internazionale, Milano, 1972
- CATALDI G., *Articolo 15*, in BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G., (a cura di), *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2000, 430
- CAVINO M., TRIPODINA C., (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali tra diritto politico e diritto giurisprudenziale: «casi difficili» alla prova*, Giuffrè, Milano, 2012
- CELOTTO A., *L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano: normativa, giurisprudenza e prassi*, con la collaborazione di F. Angelini, Torino, 2003
- CELOTTO A., *La Carta di Nizza e la crisi del sistema europeo di giustizia costituzionale*, in PIZZORUSSO A., ROMBOLI R., RUGGERI A., SAIITA A., SILVESTRI G., (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Giuffrè, Milano, 2003, 227
- CELOTTO A., PISTORIO G., *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Giurisprudenza italiana*, 2005, 427
- CERRI A., *La doppia pregiudiziale in una innovativa decisione della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, 2897
- CHELI E., *Protezione e giustiziabilità dei diritti umani: la via degli articoli 10 e 11 della Costituzione italiana*, in CAPRIOLI S., TREGGIARI E., (a cura di), *Diritti umani e civiltà giuridica*, Pliniana, Perugia, 1992, 97
- CHERUBINI F., *In merito al parere 2/13 della Corte di giustizia dell'UE: qualche considerazione critica e uno sguardo de jure condendo*, in AIC, Osservatorio, 2015

- CHITI E., *CEDU e UE: un comunicato congiunto della Corte di Strasburgo e della Corte di Lussemburgo*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 8, 2011
- CIAMPI A., *Reference Materials on international Law*, Giuffrè, Milano, 2011
- CIANCIO A., (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Aracne, Roma, 2014
- CINELLI C., *Corte europea dei diritti dell'uomo, Corte costituzionale e margine di apprezzamento*, in *Riv. dir. intern.*, 3, 787
- COCOZZA F., *Diritto comune delle libertà in Europa. Profili costituzionali della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 1994
- CONDINANZI M., *Il livello comunitario di tutela dei diritti fondamentali dell'uomo*, in BILANCIA P., DE MARCO E., (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2004, 42
- CONFORTI B., *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013
- CONFORTI B., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in ROSSI L. S., (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2002, 4
- CONTALDI, G., *Effetto diretto e primato del diritto comunitario*, in CASSESE S., (a cura di), *Diz. dir. pubbl.*, III, Milano, 2006, 2124
- CONTI R., *Convergenze (inconsapevoli o ... naturali) e contaminazioni tra giudici nazionali e Corte EDU: al proposito del matrimonio di coppie omosessuali*, in *Corriere giuridico*, 4, 2011
- CONTI R., *Corte costituzionale e CEDU: qualcosa di nuovo all'orizzonte?*, in *Corriere Giuridico*, 5, 2010
- CONTI R., *Dalla Fransson alla Siragusa. Prove tecniche di definizione dei "confini" fra diritto UE e diritti nazionali dopo Corte giust. 6 marzo, causa C-206/13*, Consultaonline, Studi, 04.04.14
- CONTI R., *L'esecuzione delle sentenze della Corte edu nei processi non penali dopo Corte cost. n. 123 del 2017*, Consultaonline, Studi, II, 2017
- CONTI R., *L'uso fatto della Carta dei diritti dell'Unione da parte della Corte di Cassazione*, in Consultaonline, Studi, II, 2015
- CONTI R., *La CEDU assediata? (Osservazioni a Corte cost. sent. n. 49/2015)*, in Consultaonline, Studi, I, 2015
- CONTI R., *La richiesta di "parere consultivo" alla Corte europea delle Alte Corti introdotto dal Protocollo n.16 annesso alla CEDU si affianca al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE*, in *Europeanrights.eu*, Commenti, 2015
- COPPEL J., O'NEILL A., *The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?*, in *Common Market Law Review*, 4, 1992

- CORCIONE E., *L'Italia e il trattamento dei richiedenti asilo: sistema di accoglienza e valutazione del rischio*, in *Giurisprudenza di merito*, 11, 2013
- CORCIONE E., *La nozione di paese sicuro tra protezione formale e sostanziale dei diritti dei richiedenti asilo*, in *Giurisprudenza di merito*, 1, 2013
- CORNELISSE G., *Case C-357/09 PPU, proceedings concerning Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov), Judgement of the European Court of Justice (Grand Chamber) of 30 November 2009*, in *Common Market Law Review*, 2011
- CORNELISSE G., *Human Rights for Immigration Detainees in Strasbourg: Limited Sovereignty or a Limited Discourse?*, in *European Journal of Migration and Law*, 6, 2004
- COSIO R., FOGLIA R., *Il diritto europeo nel dialogo tra le Corti*, Giuffrè, Milano, 2012
- COSTA P., *Dai diritti del cittadino ai diritti dell'uomo: alle origini della Dichiarazione Onu del 1948*, in MAZZARESE T., PAROLARI P., *Diritti fondamentali: le nuove sfide*, Giappichelli, Torino, 2010, 15
- COSTA P., *Diritti fondamentali (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, II, Giuffrè, Milano, 2008, 365
- COSTANZO P., *L'uso fatto della Carta dei diritti dell'Unione nella giurisprudenza della Corte EDU*, *Consultaonline*, Studi, I, 2016
- COZZI A.O., *L'impatto delle sentenze della Corte di Strasburgo sulle situazioni giuridiche interne definite da sentenze passate in giudicato: la configurabilità di un obbligo di riapertura o di revisione del processo*, in SPITALERI F., (a cura di), *L'incidenza del diritto comunitario e della Cedu sugli atti nazionali definitivi*, Giuffrè, Milano, 2009, 159
- COZZOLINO G., *Le tradizioni costituzionali comuni nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in FALZEA P., SPADARO A., VENTURA L., (a cura di), *La Corte costituzionale e le corti d'Europa*, Giappichelli, Torino, 2003, 3
- CRAIG P., DE BÛRCA G., (a cura di), *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 2011
- CRAIG P., DE BÛRCA G., *The evolution of EU law*, Oxford University Press, Oxford, 2011
- CRYSLER E., *Brannigan and McBride v. U.K.: a new discretion on art. 15 derogations under the European Convention on human rights?*, in *Revue belge de droit international*, 1994, 603
- CUPELLI C., *La Corte costituzionale ancora non decide sul caso Taricco, e rinvia la questione alla Corte di giustizia*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 30/01/2017
- CUTTITA P., VASSALLO PALEOLOGO F., (a cura di), *Migrazioni, frontiere, diritti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006
- D'ALBERTI M., *L'unione europea e i diritti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2016

- D'ALOIA A., *Europa e diritti: luci e ombre dello schema di protezione multilevel*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1, 2014
- D'AMBROSIO L., *Se una notte d'inverno un sans papiers: la Corte di Giustizia dichiara il reato di ingresso e soggiorno irregolare 'conforme' e 'non conforme' alla direttiva rimpatri*, in *Penale Contemporaneo*, 26/01/2012
- D'AMICO G., *La massima espansione delle libertà e l'effettività della tutela dei diritti*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, Giappichelli, Torino, 2016, 706
- D'AMICO M., RANDAZZO B., (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche interpretative*, Giappichelli, Torino, 2009
- D'ANDREA L., MOSCHELLA G., RUGGERI A., SAITTA A. (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Giappichelli, Torino, 2016
- D'ANNA I., *Ricorsi ripetitivi e violazioni strutturali alla luce delle modifiche apportate dal Protocollo 14 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. coop. giur. intern.*, 40, 14, 2012
- D'ATENA A., GROSSI P. (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello tra Europa e Stati Nazionali*, Giuffrè, Milano, 2004
- D'ELIA G., TIBERI G., VIVIANI SCHLEIN M. P., *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Giuffrè, Milano, 2012
- D'IGNAZIO G., (a cura di), *Multilevel Constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Giuffrè, Milano, 2011
- DANIELE L., *La sentenza Taricco torna davanti alla Corte di giustizia UE: come decideranno i giudici europei?*, in *Eurojus.it, Rivista*, 10/04/2017
- DE JORIO J.P., *Convenzione Europea, lotta al terrorismo e rispetto dei diritti fondamentali. La CEDU di fronte alla 'prova' del radicalismo islamico. La democrazia minacciata: strumenti di tutela dei cittadini e delle istituzioni*, in *Giuristidiamministrazione.com*, 17/02/2017
- DE LUCA G., *Giudicato, II) diritto processuale penale*, in *Enciclopedia Giuridica*, XV, Roma, 1988, 2
- DE MICCO L., *Adesione dell'Unione Europea alla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo: attesa di un finale*, AIC, Rivista, 3, 2012
- DE PASQUALE P., *L'espulsione degli immigrati irregolari nell'Unione europea: a valle di El Dridi*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 4, 2011
- DE SALVIA M., *Ambiente e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. intern. dir. uomo*, 2, 1997
- DE SALVIA M., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2001
- DE SALVIA M., *Lineamenti di diritto europeo dei diritti dell'uomo*, Cedam, Padova, 1991

- DE SANCTIS F., *La deroga del Regno Unito alla Convenzione europea nell'ottica della giurisprudenza di Strasburgo*, in *Dir. pen. e proc.*, 2003, 641
- DE SCHUTTER O., *La coopération entre la Cour européenne des droits de l'homme et le juge national*, in *Revue belge de droit international*, 1, 1997
- DE SENA P., *Esigenze di sicurezza nazionale e tutela dei diritti dell'uomo nella recente prassi europea*, in BOSCHIERO N., *Ordine internazionale e valori etici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004, 195
- DE SIERVO U., (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001
- DE SIERVO U., *L'ambigua redazione della Carta di diritti fondamentali nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione Europea*, in *Diritto pubblico*, 1, 2001
- DE STEFANI P., *La sentenza Torreggiani: una sentenza pilota contro il sovraffollamento delle carceri*, in *unip-centrodirittiumani.it*, 12/01/2013
- DE VERGOTTINI G., *Le transizioni costituzionali. Sviluppi e crisi del costituzionalismo alla fine del XX secolo*, Il Mulino, Bologna, 1998
- DE VERGOTTINI G., *Oltre il dialogo tra le corti: giudici, diritto straniero, comparazione*, Il Mulino, Bologna, 2010
- DE VERGOTTINI G., *Tradizioni costituzionali comuni e Costituzione europea*, in *Forumcostituzionale.it*, 2006
- DELLA MORTE G., *La situazione carceraria italiana viola strutturalmente gli standard sui diritti umani (a margine della sentenza Torreggiani c. Italia)*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 7, 2013
- DEMURO G., *Costituzionalismo europeo e tutela multilivello dei diritti. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2009
- DEMURO G., *I rapporti fra Corte di giustizia delle comunità europee e Corte europea dei diritti dell'uomo. Problemi e prospettive*, Relazione al Convegno su *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Catanzaro, 31 maggio - 1 giugno 2002, in FALZEA P., SPADARO A., VENTURA L. (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli, Torino, 2002
- DI GIOVINE O., *Come la legalità europea sta riscrivendo quella nazionale. Dal primato delle leggi a quello dell'interpretazione*, in *Riv. dir. pen. cont.*, 1, 2013
- DI MARTINO A., *Il territorio: dallo Stato nazione alla globalizzazione*, Giuffrè, Milano, 2010
- DI SALVATORE, E., *La prevalenza del diritto europeo nel Trattato costituzionale alla luce dell'esperienza comunitaria*, in MANGIAMELI, S., (a cura di), *L'ordinamento europeo*, II, Milano, 2006, 477
- DICKMANN R., *Corte costituzionale e diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione*, *Federalismi.it*, 22, 2007

- DIEZ PICAZO L. M., *Le relazioni tra Unione europea e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in PANUNZIO S.P., *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Jovene, Napoli, 2005, 279
- DONATI F., *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Giuffrè, 1995
- DONATI F., *La tutela dei diritti fondamentali nel sistema comunitario*, in CASTORINA E., (a cura di), *Profili attuali e prospettive di Diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2007, 250
- DONATI F., MILAZZO P., *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, in FALZEA P., SPADARO A., VENTURA L., (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli Torino, 2003
- DOUGLAS-SCOTT S., *Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice*, *Verfassungsblog.de*, 24/12/2014
- DRAGHICI C., *The Human Rights Act in the shadow of the European Convention: are copyist's errors allowed?*, in *European Human Rights Law Review*, 2, 2014
- DRZEMCZEWSKI A., *Art. 46*, in BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G., (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, 691
- EBOLI V., *La tutela dei diritti umani negli stati d'emergenza*, Giuffrè, Milano, 2010
- EKARDT F. - KORNACK D., *Of Unity in Diversity and Inherent Tensions: Interpreting the European Union's New Architecture of Fundamental Rights*, 16 *Columbia J of Eur L*92, 2010
- EL ZEIDY M. M., *The ECHR and states of emergency: art. 15 – a domestic power of derogation from human rights obligations*, in *S. Diego Int. Law Jour.*, 2003, 287
- ERGEC R., VELU J., *Les droits de l'homme à l'épreuve des circonstances exceptionnelles: étude sur l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1987
- ESPOSITO A., *Il diritto penale "flessibile": quando i diritti umani incontrano i sistemi penali*, Giappichelli, Torino, 2008
- ESPOSITO M., *I limiti costituzionali al dovere di ottemperanza alle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, AIC, Osservatorio, 1, 2017
- FAGGIANI V., *Lo strategico rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale sul caso Taricco*, AIC, Osservatorio, 1, 2017
- FALLETTI E., PICCONE V., (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo: il giudice alla ricerca della soluzione*, Bari, Cacucci, 2012
- FALLETTI E., PICCONE V., (a cura di), *Le tutele nel dedalo d'Europa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016

- FALZEA P., SPADARO A., VENTURA L., (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa. Atti del seminario svoltosi a Copanello (CZ) il 31 maggio-1 giugno 2002*, Giappichelli, Torino, 2002
- FANCIULLO D., *Parere 2/13 della Corte di Giustizia: la novissima quaestio dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, in *Federalismi.it*, 03/04/2015
- FARAGUNA P., *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, FrancoAngeli, Milano 2015
- FARAGUNA P., *Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2, 2016
- FAVILLI C. (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Cedam, Padova 2011
- FAVILLI C., *L'attuazione in Italia della direttiva rimpatri: dall'inerzia all'urgenza con scarsa cooperazione*, in *Riv. dir. intern.*, 3, 2011
- FAVILLI C., *La direttiva rimpatri ovvero la mancata armonizzazione dell'espulsione dei cittadini di paesi terzi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2009
- FERRAJOLI L., *Diritti fondamentali e democrazia costituzionale*, Relazione presentata alle Primeras Jornadas Internacionales de Derechos Fundamentales y Derecho penal, Cordoba, 10-12 aprile 2002, in *giuri.unige.it*
- FERRAJOLI L., *Una definizione del concetto di diritti fondamentali*, in *Ristretti.it*, Approfondimento, Diritti
- FERRARI G. F., GAMBARO A. (a cura di), *Corti costituzionali e comparazione giuridica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006
- FIORINI M., *La normativa contrasta con i parametri europei ma la soluzione passa per una nuova disciplina*, in *Guida al diritto*, 33, 2013
- FITZPATRICK J., *Human rights in crisis: the international system for protecting human rights in states of emergency*, Philadelphia, 1994
- FLORES M., *Storia dei diritti umani*, Il Mulino, Bologna, 2008
- FLORIDIA G.G., *La Costituzione dei moderni: profili tecnici di storia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1991
- FOFFANI L., *Verso una europeizzazione del diritto penale dell'economia: la sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee sul falso in bilancio (caso Berlusconi)*, in *Ruc.udc.es*, 12, 2008
- FOIS S., «Nuovi» diritti di libertà, in AA. VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di P. Barile*, Cedam, Padova, 1990, 81
- FONTANELLI F., *I know it's wrong but I just can't do right. First impressions on judgment no. 238 of 2014 of the Italian Constitutional Court*, in *Diritti Comparati*, 28/10/2014

- FRANCIONI F., GESTRI M., RONZITTI N., SCOVAZZI T., *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2008
- FRANCO FERRARI G. (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2001
- FREIXES T., *La europeización de los derechos fundamentales*, in BILANCIA P., DE MARCO E., (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2004, 21
- GAJA G., Adinolfi A., *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Editori Laterza, Bari, 2012
- GAJA G., *Aspetti problematici della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in Riv. dir. intern., 1988, 588
- GAJA G., *Carta dei diritti fondamentali e Convenzione europea: una relazione complessa*, in DE SIERVO U., (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, 211
- GAJA G., *Quale nuovo filtro per i ricorsi individuali a Strasburgo?*, in Diritti umani e diritto internazionale, 4, 2010
- GAJA G., *Una mancata disconnessione relativamente alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo?* in Riv. dir. intern., 1, 2015
- GAJA, G., *Fonti comunitarie*, in Dig. pubbl., VI, 1991, 433
- GALETTA D., *Il principio di proporzionalità nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, fra principio di necessità e dottrina del margine di apprezzamento statale: riflessioni generali su contenuti e rilevanza effettiva del principio*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1999, 744
- GALETTA D., *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 5-6, 2013
- GALLO D., *La primazia del primato sull'efficacia (diretta?) del diritto UE nella vicenda Taricco*, in Sidiblog.org, 25/02/2017
- GAMBARDELLA M., *Overruling favorevole della Corte europea e revoca del giudicato di condanna: a proposito dei casi analoghi alla sentenza Scoppola*, in Cassazione penale, 12, 2012
- GAMBARO A., SACCO R., *Sistemi giuridici comparati*, Utet, Torino, 2002
- GAMBINO S., D'IGNAZIO G., (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali. Fra costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2010
- GAMBINO S., *Diritti fondamentali e Unione europea. Una prospettiva costituzional-comparatistica*, Giuffrè, Milano, 2009
- GAMBINO S., *Identità costituzionali nazionali e primauté eurounitaria*, in Quad. cost., 3, 2012
- GAMBINO S., *Il diritto costituzionale europeo: principi strutturali e diritti fondamentali*, in GAMBINO S., (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 2002, 34

- GAMBINO S., *Los derechos fundamentales comunitarios: entre Tribunal de Justicia de la Comunidad europea, tratados y Bill of Rights*, in *Herri-arduralaritzazko euskal aldizkaria*, 65, 2003
- GARDINO CARLI A., *Stati e Corte europea di Strasburgo nel sistema di protezione dei diritti dell'uomo: profili processuali*, Giuffrè, Milano, 2005
- GARGL P., *A Giant Leap for European Human Rights? The Final Agreement on the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights*, in *Common Market Law Review*, 1, 2014
- GENNUSA M.E., *La Cedu e l'Unione europea*, in CARTABIA M., (a cura di), *I diritti in azione*, Il Mulino, Bologna, 2007, 91
- GERARDS J., FLEUREN J., *Implementation of the European convention on human rights and of the judgements of the EctHR in national case-law*, Intersentia, Cambridge, 2014
- GIANELLI A., *Respingimenti di stranieri indesiderati verso la Libia e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 3, 2012
- GIANNITI P., (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea: la Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, Zanichelli, Roma, 2013
- GIANSANTI A., *Riflessioni in ordine dall'efficacia delle sentenze della Corte Europea dei diritti umani e agli obblighi di riparazione a carico dello Stato soccombente con particolare riguardo al caso Sejdovic c. Italia*, in *Sioi.org*, 2007
- GIGLIO V., *La Consulta sul caso Taricco: analisi dell'ordinanza n. 24/2017*, *Filodiritto.com*, 03/02/2017
- GIUFFRÈ F., *Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo: un dialogo senza troppa confidenza*, in *Federalismi.it*, 7, 2016
- GIUNTINI M., *Sviluppo e limiti della cooperazione tra le Corti di rango costituzionale*, in *Archivio Giuridico*, 3, 2010
- GIUPPONI F.T., *Corte costituzionale, obblighi internazionali e "controlimiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, *Forumcostituzionale.it*, 2007
- GIUPPONI F.T., *La tutela multilivello dei diritti e il "gioco" delle tre Corti*, in *IUS* 17, 2008, 101
- GOFFMAN E., *Asylums*, Einaudi, Torino, 2003
- GOLDONI M., *Il ritorno del costituzionalismo alla politica: il «Political» e il «Popular» Constitutionalism*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2010
- GRECO R., *Dialogo tra Corti ed effetti nell'ordinamento interno. Le implicazioni della sentenza della Corte costituzionale del 7 aprile 2011, n. 113*, in *Consultaonline, Studi e Commenti*, 21/11/2011
- GREER S., *The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006

- GREER S., *The Interpretation of the European Convention on Human Rights: Universal Principle or Margin of Appreciation?*, in UCL Human Rights Review, 3, 2010
- GREER S., *The margin of appreciation and discretion under the European Convention on Human Rights*, Council of Europe, 2000
- GREWE C., RUIZ H., *Droits constitutionnels européens*, Presses universitaire de France, Paris, 1995
- GRILLI A., *Le origini del diritto dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2009
- GROENENDIJK K., *Recent Developments in EU Law on Migration: The Legislative Patchwork and the Court's Approach*, in European Journal of Migration and Law, 16, 2014
- GROPPI T., *Le citazioni reciproche tra la Corte europea e la Corte interamericana dei diritti dell'uomo: dall'influenza al dialogo?*, in Federalismi.it, 25 settembre 2013
- GROPPI T., LECIS COCCO-ORTU A.M., *Le citazioni reciproche tra la Corte europea e la Corte interamericana dei diritti dell'uomo: dall'influenza al dialogo?*, in Federalismi, 19, 2013
- GROSS O., NI AOLAIN F., *From discretion to scrutiny: revisiting the application of the margin of appreciation doctrine in the context of art. 15 of the European Convention of human rights*, in Hum. Rights Quart., 2001, 625
- GROSSI P., *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2007
- GUARINO G., *I diritti dell'uomo come sistema: un'ipotesi di lavoro*, in Riv. coop. giur. intern., 28, 2008
- GUARINO G., *L'adesione della UE alla Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo e la Costituzione italiana*, in Consultaonline, Studi e Commenti, 23/05/2011
- GUARNIER T., *Un ulteriore passo verso l'integrazione CEDU: il giudice nazionale come giudice comune della Convenzione?*, Consultaonline, Studi e Commenti, 10/11/2011
- GUASTAFERRO B., *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona trariserva di competenze statali e "controlimiti europeizzati"*, in Forumcostituzionale.it, 29/12/2011
- GUASTAFERRO B., *La Corte costituzionale e il primo rinvio pregiudiziale in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: riflessioni sull'ordinanza n. 207 del 2013*, in Forumcostituzionale.it, 21/10/2013
- GUASTAFERRO B., *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale. Tensioni costitutive e giunture ordinamentali*, Giappichelli, Torino, 2013
- GUASTAFERRO B., *Sincere Cooperation and Respect for National Identities. The Unitary and Pluralist Twist of the European Integration Process*, in SCHUETZE R., TRIDIMAS T., (a cura di), *The Oxford Principles of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017

- GUASTAFERRO B., *The unexpectedly talkative “dumb son”: the Italian Constitutional Court’s dialogue with the European Court of Justice in protecting workers’ right in the public education sector*, in *European Constitutional Law Review*, 3, 2016
- GUASTAFERRO B., *The Constitution of Italy: axiological continuity between domestic and international level*, in ALBI A. (a cura di), *The Role of National Constitutions in European and Global Governance*, T.M.C. Asser Press, Springer Verlag, 2017
- GUAZZAROTTI A., *Crisi dell’euro e crisi del processo di adesione dell’UE alla CEDU: due facce della stessa medaglia?*, in *Forumcostituzionale.it*, 08/01/2015
- GUAZZAROTTI A., *I paradossi della vicenda Taricco*, in *Lacostituzione.info*, 18/02/2017
- GUAZZAROTTI A., *Il caso Dorigo: una piccola rivoluzione nei rapporti tra CEDU e ordinamento interno?*, in *Forumcostituzionale.it*, 25/01/2007
- GUAZZAROTTI A., *Il paradosso della ricognizione delle consuetudini internazionali. Note minime a Corte cost. n. 238 del 2014*, in *Forumcostituzionale.it*, 05/11/2014
- GUAZZAROTTI A., *La parabola della costituzionalizzazione delle tutele della CEDU: rapida ma anche inarrestabile?*, in PADULA C. (a cura di), *La Corte europea dei diritti dell’uomo: quarto grado di giudizio o seconda Corte costituzionale?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016
- GUAZZAROTTI A., *Novità nei rapporti tra giudici nazionali e Corte EDU: la dottrina del “Doppio binario” alla prova dei casi (e dei conflitti) concreti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, III, 2014
- GUAZZAROTTI A., *Rinazionalizzare i diritti fondamentali? Spunti a partire da Corte di giustizia UE, A c. B e altri, sent. 11 settembre 2014, C-112/13*, in *Diritti Comparati*, 02/10/2014
- GUAZZAROTTI A., *Uso e valore del precedente CEDU nella giurisprudenza costituzionale e comune posteriore alla svolta del 2007*, in *Diritti-cedu.unipg.it*
- GUIGLIA G., *Non discriminazione ed uguaglianza: unite nella diversità*, in *Rivista Telematica del Gruppo di Pisa*, 14.05.2012
- GUZZETTA G., *Garanzia multilivello dei diritti e dialogo tra le Corti nella prospettiva di un Bill of Rights europeo*, in D’ATENA A., *Diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello*, Giuffrè, Milano, 2004, 158
- HÄBERLE P., *Le libertà fondamentali nello stato costituzionale*, (trad. a cura di RIDOLA P.), La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1993
- HARRIS D., LIVINGSTONE S., *The Inter-American System of Human Rights*, Clarendon Press, Oxford, 1998
- HARRIS, O’BOYLE & WARBICK, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2009

- HARTMAN J. F., *Derogation from Human Rights Treaties in Public Emergencies – A Critique of Implementation by the European Commission and Court of Human Rights and the Human Rights Committee of the United Nations*, in *Harvard International Law Review*, 1981, 35
- HERZOG R., GERKEN L., *Stop the European Court of Justice*, in *Euobserver.com*, 2008
- HOFMANN H., MIHAESCU C., *The Relation between the Charter's Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, 73
- IANNIELLO SALICETI A., *Il significato delle tradizioni costituzionali comuni nell'Unione europea*, in ROLLA G., (a cura di), *Il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali e i rapporti tra le giurisdizioni*, Giuffrè, Milano, 2010, 141
- ILIOPOULOS-STRANGAS J., (a cura di), *Cours suprêmes nationales et cours européennes: concurrence ou collaboration?*, Bruylant, Bruxelles, 2007
- JACQUÉ J.P., *Non à l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme?*, *Droit-union-europeenne.be*, 23/12/2014
- JELLINEK G., *La Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, a cura di BONGIOVANNI G., Laterza, Roma-Bari, 2002
- KASTANAS E., *Unité et diversité: notion autonomes et marge d'appréciation des états dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 1996
- KEMPEES P., *Thoughts on Article 15 of the European Convention on Human Rights*, Wolf Legal Publishers, 2017
- KLEIN P., *Protection de droits de l'homme et circonstances exceptionnelles*, in *Recueil des cours*, 1994, 91
- KOSTORIS R.E., *La Corte Costituzionale e il caso Taricco, tra tutela dei 'controlimiti' e scontro tra paradigmi*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 23/03/2017
- KOSTORIS R.E., *La revisione del giudicato iniquo e i rapporti tra violazioni convenzionali e regole interne*, in *AIC, Rivista*, 2, 2011
- KRIEG S.H., *Trafficking in Human Beings: The EU Approach between Border Control, Law Enforcement and Human Rights*, in *European Law Journal*, 2009
- KRISCH N., *The Open Architecture of European Human Rights Law*, in *The Modern Law Review*, 2008
- KYMLICKA W., *La cittadinanza multiculturale*, Il Mulino, Bologna, 1999
- L'HEUREUX-DUBÈ C., *The Importance of Dialogue: Globalization and the International impact of the Rehnquist Court*, in *Tulsa Law, Journal*, 34, 2013

- LABAYLE H., *La guerre des juges n'aura pas lieu. Tant mieux? Libres propos sur l'avis 2/13 de la Cour de justice relatif à l'adhésion de l'Union à la CEDH*, in Gdr-elsj.eu, 22/12/2014
- LAMARQUE E., *I giudici italiani e l'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in CAPPUCCIO L., LAMARQUE E., (a cura di), *Dove va il sistema italiano accentrato di controllo di costituzionalità? Ragionando intorno al libro di Victor Ferreres Comella "Constitutional Courts and Democratic Values"*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 241
- LAMARQUE E., *Le relazioni tra l'ordinamento nazionale, sovranazionale e internazionale nella tutela dei diritti*, in *Diritto pubblico*, 3, 2013
- LAMARQUE E., *Nuove possibilità di sollevare questioni di costituzionalità per il giudice dell'esecuzione penale*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2015
- LAMARQUE E., VIGANÒ F., *Sulle ricadute interne della sentenza Scoppola*, in *Diritto penale contemporaneo*, 31/03/2014
- LANA A.G., *Giudici nazionali e Corti d'Europa nella prospettiva dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, in *I diritti dell'uomo*, Cronache e battaglie, 1, 2011
- LAW D.S., CHANG W.C., *The limits of a global judicial dialogue*, in *Washington Law Review*, 86, 3, 2011
- LAZZERINI N., *Considerazioni sul valore delle Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2010
- LEANERTS K., *Le droit comparé dans le travail du juge communautaire*, in *Revue Trimestelle de droit européenne*, 2001
- LENAERTS K., *Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *European Constitutional Law Review*, 2012
- LESSIG L., *Code and Other Laws of Cyberspace*, Basic Books, New York, 1999
- LIPARI N., *Le fonti del diritto*, Giuffrè, Milano, 2008
- LIPGENS W., *A History of European Integration*, Clarendon Press, Oxford, 1982
- LOCK T., *Oops! We did it again – the CJEU's Opinion on EU Accession to the ECHR*, in *Verfassungsblog.de*, 18/12/2014
- LOGLI A., *La riapertura del processo a seguito della sentenza CEDU. Questioni interpretative sul nuovo caso di "revisione europea"*, in *Cassazione penale*, 2012, 933
- LONGO A., *Iuxta propria principia. La Corte costituzionale tra autocomprensione identitaria, dialogo polemico tra corti e un nuovo tipo di decisione monitoria, a partire dall'ordinanza 24 del 2017*, AIC, Rivista, 3, 2017

- LÒPEZ-PINA A., *The Spanish Constitutional Court, European Law and the Constitutional Traditions Common to the Member States (Art. 6.3 TUE). Lisbon and Beyond*, Instituto Universitario de Estudios Europeos - Serie Unión Europea, 42, 2011
- LOSANA M., *Il caso "Taricco" e la funzione "emancipante" della nostra Costituzione*, AIC, Osservatorio, 13/07/2017
- LOSANA M., *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale nei giudizi in via incidentale: il diritto costituzionale (processuale) si piega al dialogo tra le Corti*, in AIC, Rivista, 1, 2014
- LUCIANI M., *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti tra diritto italiano e diritto internazionale*, in Corriere Giuridico, 2008, 185
- LUCIANI M., *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in Giurisprudenza costituzionale, 2006, 1643
- LUCIANI M., *Intelligenti pauca. Il caso Taricco torna (catafratto) a Lussemburgo*, AIC, Osservatorio, 21/04/2017
- LUPO E., *L'evoluzione del dialogo tra le Corti*, in *Questione Giustizia*, I, 2014
- LUPO N., SCAFFARDI L., (a cura di), *Comparative Law in Legislative Drafting: The Increasing Importance of Dialogue amongst Parliaments*, The Hague, 2014
- MACDONALD R. ST. J., *The margin of appreciation*, in MACDONALD R. ST. J., MATSCHER F., PETZOLD H., (a cura di), *The European system for the protection of human rights*, L'Aja, 1996, 83
- MACDONALD R. ST. J., *The margin of appreciation in the jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in *Coll. Cour. Of the Acad. Of Eur. Law*, 1992, 103
- MADURO M., *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*, in WALKER N., (a cura di), *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Oxford, 2003, 502
- MAHONEY P., *Judicial Activism and Judicial Self-restraint in the European Court of Human Rights: Two Sides of the Same Coin?*, in *Human Rights Law Journal*, 1990
- MAHONEY P., *Marvellous richness of diversity or invidious cultural relativism?*, in *Human Rights Law Journal*, 1, 1998
- MALFATTI E., *Attorno al modello di interpretazione convenzionalmente conforme e di verifica di costituzionalità della CEDU, suggerito dalla giurisprudenza recente*, in D'AMICO M., RANDAZZO B., (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche argomentative, Atti del convegno di Milano svoltosi il 6-7 giugno 2008*, Giappichelli, Torino, 2009
- MALFATTI E., *Un nuovo (incerto?) passo nel cammino convenzionale della Corte*, in *Forumcostituzionale.it*, 29/06/2012
- MANCINI G.F., *Democrazia e costituzionalismo nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2004

- MANCINI, D., *Il cammino europeo nel contrasto alla tratta di persone*, in *Diritto penale e processo*, 9, 2010
- MANES V., *Il giudice nel labirinto. Profili di intersezione tra diritto penale e fonti sovranazionali*, Dike Giuridica, Roma, 2012.
- MANES V., *La Corte muove e, in tre mosse, dà scacco a "Taricco". Note minime all'ordinanza della Corte Costituzionale n. 24 del 2017*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 13/02/2017
- MANZELLA A., MELOGRANI P., PACIOTTI E., RODOTÀ S., *Riscrivere i diritti in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2001
- MARINI G., *La costruzione delle tradizioni giuridiche nell'epoca della globalizzazione*, in *Comparazione e Diritto civile*, 1, 2010
- MARKESINIS B.S., FEDTKE J., *Giudici e diritto straniero: la pratica del diritto comparato*, Il Mulino, Bologna, 2009
- MARTINICO G., *Corti costituzionali (o supreme) e "disobbedienza funzionale"*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 28/04/2015
- MARTINICO G., GUASTAFERRO B., POLLICINO O., *Italy*, in ALBI A., (a cura di), *The Role of National Constitutions in European and Global Governance*, Asser, 2015
- MARTINICO G., POLLICINO O., *Between Constitutional Tolerance and Judicial Activism: the 'Specificity' of European Judicial Law*, in *European Journal of Law Reform*, X, 2008
- MARTINICO G., POLLICINO O., *The interaction between Europe's Legal Systems: Judicial Dialogue and the Creation of Supranational Laws*, Edward Elgar Pub, 2012
- MARTINICO, G., *L'integrazione silente*, Jovene, Napoli, 2008
- MARTUFI A., *La minaccia dei controlimiti e la promessa del dialogo: note all'ordinanza n. 24 del 2017 della Corte Costituzionale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 11/05/2017
- MASCIOTTA C., *Gli effetti delle sentenze della Corte EDU: il caso Scoppola all'esame delle Corti nazionali. Nota a Corte di Cassazione, I sezione penale n. 4013/2014*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2014
- MASSA M., *La "sostanza" della giurisprudenza europea sulle leggi retroattive*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2009, 4679
- MASTROIANNI R., *La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di giustizia in tema di 'controlimiti' costituzionali: è un vero dialogo?*, in *Federalismi.it*, 05/04/2017
- MENGOZZI P., *Complémentarité et coopération entre la Cour de Justice de l'Union européenne et les juges nationaux en matière de séjour dans l'Union des citoyens d'états tiers*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1, 2013

- MERTENS DE WILMARS J., *Réflexions sur les méthodes d'interprétation de la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Cahiers de droit européen*, 5, 1986
- MEZZADRA S., RICCIARDI M., (a cura di), *Movimenti indisciplinati. Migrazioni, migranti e discipline scientifiche*, Ombre Corte, Verona, 2013
- MEZZETTI L., MORRONE A., *Lo strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo*, Giappichelli, Torino, 2011
- MIDIRI M., *La Cedu in Parlamento*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1, 2015
- MODUGNO F., *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995
- MOKHTAR A., *Human rights obligations v. derogations: art. 15 of the European Convention on human rights*, in *Int. Jour. Hum. Rights*, 2004, 65
- MONTAGNA M., *Art. 3 Cedu e sovraffollamento carcerario. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ed il caso dell'Italia*, in *Federalismi.it*, 17/05/2013
- MONTANARI L., *Giudici nazionali e Corte di Strasburgo: alcune riflessioni tra interpretazione conforme e margine di apprezzamento*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, XIII-XVIII, 2008
- MONTANARI L., *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Giappichelli, Torino, 2002
- MONTANARI L., *Interpretazione conforme a Convenzione europea dei diritti dell'uomo e canoni di proporzionalità ed adeguatezza*, in D'AMICO M., RANDAZZO B., (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche argomentative, Atti del convegno di Milano svoltosi il 6-7 giugno 2008*, Giappichelli, Torino, 2009, 487
- MONTANARI L., *La difficile definizione dei rapporti con la CEDU alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione: un confronto con Francia e Regno Unito*, in *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, 2009, 459
- MORANO-FOADI S., ANDREADAKIS S., *Reflections on the Architecture of the EU after the Treaty of Lisbon: The European Judicial Approach to Fundamental Rights*, in *European Law Journal*, 5, 2011
- MORAVCSIK A., *The Origins of Human Rights Regime: Democratic Delegation in Post-War Europe*, in *International Organizations*, 2000
- MORBIDELLI G., *Corti costituzionali e corti europee: la tutela dei diritti (dal punto di vista della corte di Lussemburgo)*, in *Dir. proc. amm.*, 2006, 287
- MORI P., *Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Patto delle Nazioni Unite e Costituzione italiana*, in *Riv. dir. intern.*, 1983, 306
- MORI P., *Profili problematici dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1, 2014

- MORRONE A., (a cura di), *Costituzione e diritto europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014
- MORRONE A., *Bilanciamento* (giustizia costituzionale), in *Enciclopedia del diritto*, II, 2008, Giuffrè, Milano
- MORRONE A., *Commento all'art. 2 della Costituzione*, in SESTA M., (a cura di), *Codice della famiglia*, 1, Giuffrè, Milano, 2014
- MORRONE A., *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in CIANCIO A., (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Aracne, Roma, 2014, 335
- MORRONE A., *Diritto, principi e fonti del diritto*. Saggi scelti, Bonomia University Press, Bologna, 2015
- MORRONE A., *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2014
- MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2001
- MORRONE A., *Multiculturalismo e Stato costituzionale*, in VIGNUDELLI A., (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Giappichelli, Torino, 2005, 13
- MORRONE A., *Shopping di norme convenzionali? A prima lettura dell'ordinanza n. 150 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Forumcostituzionale.it*, 10/05/2013
- MORRONE A., *Teologia economica v. teologia politica. Appunti su sovranità dello Stato e "diritto costituzionale globale"*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2012
- MORRONE A., *Ubi scientia ibi iura*, in *Forumcostituzionale.it*, 11/06/2014
- MORTATI C., *Costituzione* (dottrine generali), in *Enciclopedia del diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1962
- MORTE GOMEZ C., *El Convenio Europeo de Derechos Humanos: primeros pasos para una nueva reforma*, in *Revistas.ucm.es*
- MORVIDUCCI C., *I diritti dei cittadini europei*, Giappichelli, Torino, 2010
- MOSCARINI A., *Indennità di espropriazione e valore di mercato del bene: un passo avanti e uno indietro della Consulta nella costruzione del patrimonio costituzionale europeo*, in *Federalismi.it*, 21/11/2007
- MOWBRAY A., *Cases, Materials and Commentary on the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2012
- MOWBRAY A., *The Creativity of the European Court of Human Rights*, in *Human Rights Law Review*, 5, 2005
- MUSSI F., *Extraordinary renditions as Enforced Disappearances? The Jurisprudence of the European Court of Human Right*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 7, 2013
- MUTUA M., *Human Rights: a political and cultural critique*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2002

- NALIN E., *I Protocolli n. 15 e 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi sull'integrazione europea*, IX, 2014
- NAPOLI M., (a cura di), *La Carta di Nizza. I diritti fondamentali dell'Europa*, Vita e Pensiero, Milano, 2004
- NARDOCCI C., *Dai moniti del giudice costituzionale alla condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo. Brevi note a commento della sentenza Oliari e altri c. Italia*, in *Forumcostituzionale.it*, 03/09/2015
- NASCIMBENE B., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2002
- NASCIMBENE B., *Quale strumento giuridico per la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea?*, in *Giurisprudenza italiana*, 3, 2011
- NATALE A., RENOLDI C., *La tutela dei diritti e i paradossi del diritto. La direttiva rimpatri, l'Italia e la libertà dei migranti*, in *Questione Giustizia*, 5, 2011
- NEGRI S., *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario alla luce del Trattato di Amsterdam*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 4, 1997
- NICO A.M., *La giustizia di Strasburgo e la deflazione dei giudizi pendenti davanti alla Corte. Riflessioni sul procedimento di adozione delle decisioni del giudice unico introdotto dal Protocollo XIV*, in *Consultaonline*, Studi, 27/09/2012
- NICOL D., *Original Intent and the European Convention on Human Rights*, in *Public Law*, 2005
- NINATTI S., *Ieri e oggi delle tradizioni costituzionali comuni: le novità nella giurisprudenza comunitaria*, in D'ELIA G., TIBERI G., VIVIANI SCHLEIN M.P., (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Giuffrè, Milano, 2012, 533
- NOWAK M., STEURER D., TRETTER H., (a cura di), *Progress in the Spirit of Human Rights*, Engel Verlag, Kehl am Rhein, Strasbourg, Arlington, 1988
- O'BOYLE M., *The margin of appreciation and derogation under Article 15: ritual incantation or principle?*, in *Human Rights Law Journal*, 1998
- O'DONNELL T., *The margin of appreciation doctrine: standards in the jurisprudence of the European Court of Human rights*, in *Human Rights Quarterly*, 1982, 474
- OBERTO G., *La tutela dei diritti fondamentali nelle Carte costituzionali, ovvero del difficile dialogo tra carte e corti*, in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, 1, 2013
- ONIDA V., *Nuove prospettive per la giurisprudenza costituzionale in tema di applicazione del diritto comunitario*, in AA.VV., *Diritto comunitario e diritto interno*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007, Giuffrè, Milano, 2008, 47
- ORÁ J., *Human rights in states of emergency in international law*, Oxford, 1992

- OST F., DE KERCHOVE, M., *De la pyramide au reseau? Pour un théorie dialectique du droit*, Bruxelles, 2002
- OVEY C., *The margin of appreciation and article 8 of the Convention*, in *Human Rights Law Journal*, 1998, 10
- PACCIONE G., *La Turchia e la sospensione della Convenzione dei Diritti dell'Uomo*, in *Diritto.it*, 07/09/2016
- PACE A., *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea? Appunti preliminari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2001
- PACE A., *Metodi interpretativi e costituzionalismo*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2001
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali*, Cedam, Padova, 1990
- PACIOTTI E., *La seconda 'proclamazione' della Carta dei diritti e il Trattato di riforma*, in *Europeanrights.eu*
- PADULA C., *La Corte costituzionale ed i "controlimiti" alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo: riflessioni sul bilanciamento dell'art. 117, co. 1, Cost.*, in *Federalismi.it*, 10/12/2014
- PADULA C., *La Corte Edu e i giudici comuni nella prospettiva della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Consultaonline*, II, 2016, nonché in PADULA C., (a cura di), *La Corte europea dei diritti dell'uomo: quarto grado di giudizio o seconda Corte costituzionale?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016
- PADULA C., *La giurisprudenza della Corte europea sull'insindacabilità parlamentare italiana: profili sostanziali e processuali*, in AA. VV., *Dialogo tra le Corti e principio di proporzionalità*, Cedam, Padova, 2013, 450
- PAGANO E., *I diritti fondamentali nella Comunità europea dopo Maastricht*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1, 1996
- PAGOTTO C., *La disapplicazione della legge*, Giuffrè, Milano, 2008
- PAJNO S., *L'integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, Giappichelli, Torino, 2001
- PALMA A.J., *Da Luhansk a Parigi: riflessioni comparative sulla conformità all'art. 15 CEDU ed all'art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici dello stato di eccezione recentemente proclamato in Ucraina ed in Francia*, in *Federalismi.it*, Focus Human Rights, 2, 2016
- PALMA A.J., *L'art. 15 della CEDU e la regola del silenzio: sessant'anni di (carente) applicazione dello stato di eccezione*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2004, 468
- PALOMBINO F.M., *La «procedura della sentenza pilota» nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. intern. priv. e proc.*, 1, 2008
- PANUNZIO S.P., (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Novene Editore, Napoli, 2005

- PANZERA C., *Rispetto degli obblighi internazionali e tutela integrata dei diritti sociali (prime notazioni)*, Scritti in onore di G. Silvestri, Giappichelli, Torino, II, 2016, 1659
- PAONESSA C, ZILLETTI L., (a cura di), *Dal giudice garante al giudice disapplicatore delle garanzie. I nuovi scenari della soggezione al diritto dell'Unione europea: a proposito della sentenza della Corte di giustizia Taricco*, Pacini, Pisa, 2016
- PARIS D., *Carrot and Stick. The Italian Constitutional Court's Preliminary Reference in the Case Taricco*, QIL, Questions of International Law, 31/03/2017
- PARISI N., *Funzione e ruolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel sistema delle fonti alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 3, 2009
- PARODI G., *Germania e Austria*, in CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F., (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, Laterza, 2009, 196
- PARODI G., *Le fonti del diritto: linee evolutive*, Giuffrè, Milano, 2012
- PARODI G., *Le sentenze della Corte EDU come fonte di diritto. La giurisprudenza costituzionale successiva alle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, IV, 2012, 1743
- PASCALE G., *Extraterritorial applicability of the African Charter on human and people' rights*, in *Dir. um. dir. internaz.*, 2014, 644
- PATRONO F. M., *I diritti dell'uomo nel paese d'Europa. Conquiste e nuove minacce nel passaggio da un millennio all'altro*, Cedam, Padova, 2000
- PEDRAZZI M., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il suo sistema di controllo*, in PINESCHI L., (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Giuffrè, 2006, 281
- PEERS S., *The CJEU and the EU's accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection*, in *Eulawanalysis.blogspot.it*, 18/12/2014
- PELOSO C., *La scelta della Francia di autorizzarsi a derogare la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo: la portata dell'art. 15 CEDU nel quadro dello stato di necessità*, in *Lalegislazionepenale.eu*, 25/02/2016
- PERNICE I., *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 2002, 511
- PICCIRILLI G., *L'unica possibilità per evitare il ricorso immediato ai controllimiti: un rinvio pregiudiziale che assomiglia a una diffida*, in *Consultaonline*, Studi, I, 2017
- PICCONE V., *I giudici e l'interpretazione fra diritto interno e diritto sopranazionale*, in *Questione giustizia*, 3, 2010
- PILI G., *Il nuovo "smalto costituzionale" della CEDU agli occhi della Consulta...*, in *Forum dei quaderni costituzionali*, 04/03/2008
- PINELLI C., *Cittadinanza europea*, in *Enc. Dir.*, I, 2007

- PINELLI C., *I diritti fondamentali in Europa fra politica e giurisprudenza*, in *Politica del Diritto*, 1, 2008
- PINELLI C., *Il momento della scrittura: contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2002
- PINELLI C., *Judicial Protection of Human Rights in Europe and the Limits of a Judge-Made System*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 4, 1996
- PINELLI C., *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, AIC, Rivista, 03/03/2008
- PIRRONE P., *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 2004
- PISILLO MAZZESCHI R., PUSTORINO P., VIVIANI A., (a cura di), *Diritti umani degli immigrati. Tutela della famiglia e dei minori*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010
- PISTORIO G., *Le discriminazioni a rovescio derivanti dall'applicazione del diritto comunitario*, in *Europeanrights.eu*, 25, 2011
- PIZZORUSSO A., *Common constitutional traditions as Constitutional Law of Europe*, in *Sant'Anna Legal Studies*, SALS Research Paper, 1, 2008
- PIZZORUSSO A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna, 2002
- PIZZORUSSO A., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: le principali tappe preparatorie*, in *ROLLA G.*, (a cura di), *Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2001, 103
- POCAR F., (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2001
- POCAR F., *Dignità – Giustizia*, in *ROSSI L.S.*, (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2002
- POLAKIEWICZ J., JACOB-FOLTZER V., *The European Human Rights Convention in domestic law: the impact of the Strasbourg case law in States where direct effect is given to the Convention*, in *Human Rights Law Journal*, 12, 1991
- POLLICINO O., *Allargamento dell'Europa a Est e rapporto tra Corti Costituzionali e Corti Europee, Verso una teoria generale dell'impatto interordinamentale del diritto sovranazionale?*, Giuffrè, Milano, 2010
- POLLICINO O., *Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto "ascendente", ovvero l'incidenza delle "tradizioni costituzionali comuni" nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell'Unione*, in *D'ANDREA L., MOSCHELLA G., RUGGERI A.*, (A CURA DI), *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisdizionale, tutela dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino 2015, 93
- POLLICINO O., *Della sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni alla Carta di Nizza: ovvero del mancato avverarsi di una (cronaca di una) morte annunciata*, in *D'ANDREA L., MOSCHELLA G., RUGGERI*

- A., SAITTA A, (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Giappichelli, Torino 2016, 91
- POLLICINO O., *From Partial to Full Dialogue with Luxembourg: The Last Cooperative step of the Italian Constitutional Court*, in Eur. Const. Law Rev., 2014
- POLLICINO O., *La Corte costituzionale è una "alta giurisdizione nazionale" ai fini della richiesta di parere alla Corte EDU ex Protocollo 16?*, in LAMARQUE E., (a cura di), *La richiesta di pareri consultivi alla Corte di Strasburgo da parte delle più alte giurisdizioni nazionali. Prime riflessioni in vista della ratifica del Protocollo 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 2015
- POLLICINO O., SCIARABBA V., *La Carta di Nizza oggi tra sdoganamento giurisprudenziale e Trattato di Lisbona*, in Diritto pubbl. comp. eur., 1, 2008
- PREBENSEN S.C., *The margin of appreciation and articles 9, 10 and 11 of the Convention*, in Human Rights Law Journal, 1998, 13
- PREMÓNT D., (a cura di), *Droits intangibles et états d'exception – non derogable rights under states of emergency in international law*, Bruxelles, 1996
- PULITANÒ D., *Due approcci opposti sui rapporti fra Costituzione e CEDU in materia penale. Questioni lasciate aperte da Corte cost. n. 49/2015*, in Diritto Penale Contemporaneo, 22/06/2015
- PULITANÒ D., *Ragioni della legalità. A proposito di Corte Cost. n. 24/2017*, Diritto Penale Contemporaneo, 19/04/2017
- QUESTIAUX N., *Study of the implication for human rights of /recent developments concerning situations known as states of siege or emergency*, doc. E/CN.4/sub.2/1982/15, 27/07/1982
- RAIMONDI G., *Il consiglio d'Europa e la convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009
- RAIMONDI G., *La Carta di Nizza del 7 dicembre 2000 nel quadro della protezione dei diritti fondamentali in Europa*, in Cassazione penale, 5, 2002
- RAIMONDI G., *La controversa nozione di Consensus e le recenti tendenze della giurisprudenza della Corte di Strasburgo in riferimento agli articoli 8-11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Discorso in occasione del convegno tenuto al Consiglio superiore della Magistratura, 11 gennaio 2013, Aula Magna del Palazzo di Giustizia di Milano, in Europeanrights.eu, Commenti, 21/06/2013
- RANDAZZO B., *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 2012
- RANDAZZO B., *Interpretazione delle sentenze della Corte europea dei diritti ai fini dell'esecuzione (giudiziaria) e interpretazione della sua giurisprudenza ai fini dell'applicazione della CEDU*, in Scritti in onore di Gaetano Silvestri, Giappichelli, Torino, 2016, 1894

- RAUCE C., *Quo vadis?: La libera circolazione come chiave di volta del godimento reale ed effettivo dei diritti del cittadino dell'Unione*, in *I quaderni europei*, 62, 2014
- REPETTO G., *Argomenti comparativi e diritti fondamentali in Europa. Teorie dell'interpretazione e giurisprudenza sovranazionale*, Napoli, Jovene, 2011
- REPETTO G., *L'effetto di vincolo delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nel diritto interno: dalla riserva di bilanciamento al "doppio binario"*, in *Riv. dir. pubbl.*, 3, 2014
- REPETTO G., *La Corte costituzionale effettua il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE anche in sede di giudizio incidentale: non c'è mai fine ai nuovi inizi*, in *Diritti Comparati*, 28/10/2013
- REPETTO G., *Una ragionevole apologia della supremacy. In margine all'ordinanza della Corte costituzionale sul caso Taricco*, in *Diritti Comparati*, 20/02/2017
- REPETTO G., *Vincolo al rispetto del diritto CEDU "consolidato": una proposta di adeguamento interpretativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, II, 2015
- RESS G., *La Carta europea dei diritti fondamentali e la protezione giurisdizionale*, in ATRIPALDI V., MICCÙ R., *L'omogeneità costituzionale nell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2003, 381
- RICCARDI G., *«Patti chiari, amicizia lunga». La Corte Costituzionale tenta il 'dialogo' nel caso Taricco, esibendo l'arma dei controlimiti*, *Diritto Penale Contemporaneo*, 27/03/2017
- RIDOLA P., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e le "tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri"*, in PANUNZIO S.P., SCISO E., (a cura di), *Le riforme costituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2002
- RIVERA I., *L'obbligo di interpretazione conforme alla CEDU e i controlimiti del diritto convenzionale vivente*, in *Federalismi.it*, 19, 2015
- RIVOSECCHI G., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea tra codificazione sui generis e diritto previgente*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1, 2002
- ROBERTSON A.H., *The Council of Europe. Its Structure, Functions and Achievements*, Stevens, Londra, 1956
- RODOTÀ S., *Se l'Unione europea allontana persone e diritti*, in *Repubblica*, 19/09/2014
- ROLLA G., (a cura di), *Il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali e i rapporti tra le giurisdizioni*, Giuffrè, Milano, 2010
- ROLLA G., (a cura di), *Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2001
- ROMANO A., *Rimpatrio e libertà personale dei migranti tra normativa italiana e direttiva 2008/115/CE: note al caso El Dridi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2, 2012
- ROMBOLI R., *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in *AIC, Rivista*, 3, 2014

- ROMBOLI R., *I differenti livelli di protezione dei diritti: un invito a ripensare ai modelli*, in Osservatoriosullefonti.it, 1, 2015
- ROMBOLI R., *L'attività creativa di diritto da parte del giudice*, in *Questione giustizia*, 6, 2008
- ROMEO G., *Giudicato penale e resistenza alla lex mitior sopravvenuta; note sparse a margine di Corte cost. n. 210 del 2013*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 4, 2013
- RONCHETTI L., *I due volti dell'Europa: il principio di non discriminazione tra libertà e uguaglianza. A proposito delle sentenze Maruko e Fuffert della Corte di Giustizia*, in *Giurisprudenza italiana*, 3, 2009
- RONZITI N., *Introduzione al diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2013
- ROSSI L.S., *Il Parere 2/13 della CGUE sull'adesione dell'UE alla CEDU: scontro fra Corti?*, in Sidi-sil.org, 22/12/2014
- ROSSI L.S., *La Carta dei diritti come strumento di costituzionalizzazione dell'ordinamento comunitario*, in *Quaderni Costituzionali*, 2002, 565
- ROSSITER C., *Constitutional dictatorship. Crisis government in the modern democracies*, New York, 1998
- RUEDIN X.B., *Exécution des sentenzas de la Cour européenne des droits de l'homme. Procédure, obligations des Etats, pratique et réforme*, Parigi, 2009
- RUGGE G., *The Italian Constitutional Court on Taricco: Unleashing the normative potential of 'national identity'?*, in *QIL, Questions of International Law*, 31/03/2017
- RUGGERI A., *"Tradizioni costituzionali comuni" e "controlimiti", tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, 101
- RUGGERI A., *A difesa della idoneità delle norme europolitane a derogare a norme costituzionali sostanziali e della "europeizzazione" dei controlimiti*, in *Forumcostituzionale.it*, 21/07/2016
- RUGGERI A., *Ancora una decisione d'incostituzionalità accertata, ma non dichiarata (nota minima a Corte cost. n. 279 del 2013, in tema di sovraffollamento carcerario)*, in *Consultaonline, Studi*, 26/11/2013
- RUGGERI A., *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU*, in *Forumcostituzionale.it*, 2009
- RUGGERI A., *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela*, Intervento al Convegno del Gruppo di Pisa su "Che cos'è un diritto fondamentale?", Cassino 10-11 giugno 2016, in *Gruppodipisa.it, Convegni*, 2016
- RUGGERI A., *Dal legislatore al giudice, sovranazionale e nazionale: la scrittura delle norme in progress, al servizio dei diritti fondamentali*, *Forumcostituzionale.it*, 29/11/2014
- RUGGERI A., *Dimensione europea della tutela dei diritti fondamentali e tecniche interpretative*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1, 2010

- RUGGERI A., *Fissati nuovi paletti dalla Consulta a riguardo del rilievo della CEDU in ambito interno*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 02/04/2015
- RUGGERI A., *Il futuro dei diritti fondamentali e dell'Europa*, in *Consultaonline*, Studi, 3, 2016
- RUGGERI A., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, XIX, Studi dell'anno 2015, Torino, 2016
- RUGGERI A., *L'“intensità” del vincolo espresso dai precedenti giurisprudenziali, con specifico riguardo al piano dei rapporti tra CEDU e diritto interno e in vista dell'affermazione della Costituzione come “sistema”*, in RUGGERI A., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, XVII, Studi dell'anno 2013, Torino, 37
- RUGGERI A., *L'interpretazione conforme a CEDU: i lineamenti del modello costituzionale, i suoi più rilevanti scostamenti registrati nell'esperienza, gli auspicabili rimedi*, in *Federalismi.it*, 20/05/2015
- RUGGERI A., *La cedevolezza della cosa giudicata all'impatto con la CEDU, dopo la svolta di Corte cost. n. 113 del 2011, ovvero sia quando la certezza del diritto è obbligata a cedere il passo alla certezza dei diritti*, tutti in *Gli effetti del giudicato italiano dopo la sentenza n. 113/2011 della Corte Costituzionale*, in *AIC, Rivista*, 2, 2011
- RUGGERI A., *La CEDU alla ricerca di una nuova identità* (sentt. nn. 348/2007 e 349/2007), in *Forumcostituzionale.it*, 2007
- RUGGERI A., *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2007
- RUGGERI A., *La Consulta apre all'eterologa ma chiude, dopo averlo preannunziato, al “dialogo” con la Corte Edu*, in *Forumcostituzionale.it*, 14/06/2014
- RUGGERI A., *La Corte costituzionale “equilibrata”, tra continuità e innovazione, sul filo dei rapporti con la Corte EDU*, in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.*, 3, 2011
- RUGGERI A., *La tutela «multilivello» dei diritti fondamentali, tra esperienze di normazione e teorie costituzionali*, in *Politica del diritto*, 3, 2007
- RUGGERI A., *Linguaggio del legislatore e linguaggio dei giudici, a garanzia dei diritti fondamentali*, *Consultaonline*, Studi, III, 2015
- RUGGERI A., *Maggiore o minor tutela nel prossimo futuro per i diritti fondamentali?*, in *Consultaonline*, Studi, I, 2015
- RUGGERI A., *Primato del diritto dell'Unione europea in fatto di tutela dei diritti fondamentali?*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2015
- RUGGERI A., *Primato del diritto sovranazionale versus identità costituzionale? (Alla ricerca dell'araba fenice costituzionale: i “controlimiti”)*, in *AA.VV., I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, in *Forumcostituzionale.it*, 09/04/2016

RUGGERI A., *Revisioni formali, modifiche tacite della Costituzione e garanzie dei valori fondamentali dell'ordinamento*, in *Dir. soc.*, 4, 2005

RUGGERI A., *Sovranità dello Stato e sovranità nazionale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo "intercostituzionale"*, in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.*, 2, 2001

RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014

RUGGERI A., *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in STAIANO S., (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2006, 827

RUGGERI A., *Ultimatum della Consulta alla Corte di giustizia su Taricco, in una pronuncia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017)*, in *Consultaonline, Studi I*, 2017

SACCUCCI A., *Accesso ai rimedi costituzionali, previo esaurimento e gestione "sussidiaria" delle violazioni strutturali della CEDU derivanti da difetti legislativi*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 6, 2012

SACCUCCI A., *Il protocollo istitutivo della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli: un primo confronto con le altre corti regionali*, in *Riv. dir. intern.*, 4, 2004

SACCUCCI A., *Le misure provvisorie nella protezione internazionale dei diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2005

SACCUCCI A., *Rango e applicazione delle norme CEDU nell'ordinamento interno secondo le sentenze della Corte Costituzionale sull'art. 117 Cost.: un passo avanti, due indietro*, in *I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, 3, 2007

SALAZAR C., *I diritti sociali nel "gioco delle tre Carte": qualche riflessione*, in AA.VV., *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Giappichelli, Torino, 2016, 217

SALAZAR C., *La Corte costituzionale bussa ancora alle porte della Corte di giustizia dell'Unione europea: brevi note intorno alla questione pregiudiziale sui docenti precari nella scuola pubblica*, in *Confrontocostituzionali.eu*, 2013

SALERNO F., *La garanzia costituzionale della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo*, in *Riv. dir. intern.*, 2010, 396

SALERNO G.M., *I diritti fondamentali tra le tradizioni costituzionali comuni e i controlimiti a tutela dell'identità costituzionale*, in *Il Filangieri, Quaderno 2014, Unione europea e principi democratici*, Jovene, Napoli, 2015, 103

SANDRO P., *Alcune aporie e un mutamento di paradigma nel nuovo articolo 6 del Trattato sull'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 2009

- SANDULLI A., *La Corte di giustizia europea e il dialogo competitivo tra le Corti*, in AA. VV., *Il diritto amministrativo oltre i confini*, Giuffrè, Milano, 2008, 190
- SAPIENZA R., *Sul margine di apprezzamento statale nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in Riv. dir. intern., 2, 1991
- SCHABAS W.A., *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford University Press, 2017
- SCHILL S., VON BOGDANDY A., *Overcoming absolute primacy: respect for national identity under the Lisbon Treaty*, in 48 CML Rev 5, 2011
- SCHMITT C., *La dittatura*, Edizioni Settimo Sigillo, Roma, 2006
- SCHMITT C., *Teologia politica*, in C. SCHMITT, *Le categorie del "politico"*, Il Mulino, Bologna, 1972
- SCHOKKENBROEK J., *The basis, nature and application of the margin-of-appreciation doctrine in the case law of the European Court of human rights*, in Human Rights Law Journal, 1998, 30
- SCHOKKENBROEK J., *The prohibition of discrimination in article 14 of the Convention and the margin of appreciation*, in Human Rights Law Journal, 1998, 20
- SCIARABBA V., *Il giudicato e la CEDU*, Cedam, Padova, 2013
- SCIARABBA V., *Il giudicato e la CEDU. Profili di diritto costituzionale, internazionale e comparato*, Cedam, Padova, 2012
- SCIARABBA V., *Il problema dell'intangibilità del giudicato tra Corte di Strasburgo, giudici comuni, Corte costituzionale e... legislatore? (a commento della sentenza della Corte costituzionale n. 129 del 2008)*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 10/05/2008
- SCIARABBA V., *La "riapertura" del giudicato in seguito a sentenze della Corte di Strasburgo: profili di comparazione*, in Dir. pubbl. comp. eur., II, 2009
- SCIARABBA V., *La Corte e la Cedu: il problematico confronto di standard di tutela alla luce dell'art. 117, comma 1, Cost.*, in Giurisprudenza costituzionale, 5, 2014
- SCIARABBA V., *La riapertura del giudicato a seguito di sentenze della Corte di Strasburgo: il ruolo della comparazione*, Relazione al "XXII Colloquio biennale dell'Associazione Italiana di Diritto Comparato", Salerno, 30 maggio - 1 giugno 2013, in Europeanrights.eu, 2014
- SCIARABBA V., *La riapertura del giudicato in seguito a sentenze della Corte di Strasburgo: questioni generali e profili interni*, in Giurisprudenza costituzionale, 1, 2009
- SCIARABBA V., *La tutela dei diritti fondamentali nella Costituzione, nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, AIC, Rivista, 1, 2017
- SCIARABBA V., *Le «spiegazioni» della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in Dir. pubbl. comp. eur., I, 2005

- SCIARABBA V., *Tra fonti e Corti: diritti e principia fondamentali Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, Cedam, Padova, 2008
- SCOVAZZI T., *Considerazioni sull'inderogabilità di alcuni diritti tutelati dalla Convenzione europea dei diritti umani*, in PAPANICOLOPULU I., SCOVAZZI T., URBINATI S., (a cura di), *I diritti umani di fronte al giudice internazionale. Atti della giornata di studio in memoria di Carlo Russo*, Giuffrè, Milano, 2009, 131
- SEATZU F., *La carta dei diritti fondamentali: un nuovo parametro di legittimità degli atti comunitari?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2, 2007
- SENDEN H., *Interpretation of Fundamental Rights in a Multilevel Legal System. An analysis of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union*, Intersentia, Cambridge, 2011
- SERGES G., *Il "valore" del giudicato nell'ordinamento costituzionale*, in *Giur. It.*, 2009, 2819
- SERGES, G., *Art. 117, comma 1*, in BIFULCO, R., CELOTTO, A., OLIVETTI, M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, III, 2006, 2213
- SICURELLA R., *Il controllo penale dell'immigrazione irregolare: esigenze di tutela, tentazioni simboliche, imperativi garantistici. Percorsi di riflessione critica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 2012
- SICURELLA R., *Oltre la vexata quaestio della natura della prescrizione. L'actio finium regundorum della Consulta nell'ordinanza Taricco, tra sovranismo (strisciante) e richiamo (palese) al rispetto dei ruoli*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 19/04/2017
- SILEONI S., *Il caso Dorigo: una questione chiusa?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2008
- SILVESTRI G., *La parabola della sovranità*, in *Riv. dir. cost.*, 1, 1996
- SILVESTRI G., *La tutela dei diritti nella giurisprudenza costituzionale*, in FIORILLO M., (a cura di), *Contributi per un'analisi sulla tutela dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2007, 107
- SILVESTRI G., *Relazione conclusiva*, in FALZEA P., SPADARO A., VENTURA L., (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli, Torino, 2002
- SILVESTRI G., *Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2006
- SKOURIS V., *Développements récents de la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne: les arrêts Melloni et Akerberg Fransson*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2, 2013
- SLAUGHTER M., *A New World Order*, Princeton University Press, Oxford, 2005
- SLAUGHTER M., *A typology of Transjudicial Communication*, in *University of Richmond Law Review*, 29, 1994

- SONELLI S., (a cura di), *La convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'ordinamento italiano. Problematiche attuali e prospettive per il futuro*, Giappichelli, Torino, 2015
- SORRENTI G., *Crisi e tenuta del mito del giudicato*, in *Federalismi*, 2, 2015
- SORRENTI G., *Le Carte internazionali sui diritti umani: un'ipotesi di «copertura» costituzionale «a più facce»*, in *Politica del diritto*, 3, 1997
- SORRENTI G., *Sul triplice rilievo di Corte cost., sent. n. 49/2015, che ridefinisce i rapporti tra ordinamento nazionale e CEDU e sulle prime reazioni di Strasburgo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 07/12/2015
- SORRENTINO F., *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona*, in *Corriere giuridico*, 2, 2010
- SORRENTINO F., *La tutela multilivello dei diritti*, in *AIC, Rivista*, 2004
- SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Torino, 1999
- SORRENTINO F., *Svolta della Corte sul rinvio pregiudiziale: le decisioni 102 e 103 del 2008*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2008, 1288
- SORRENTINO, F., *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Giappichelli, Torino, 1996
- SOTIS C., *Tra Antigone e Creonte io sto con Porzia*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 03/04/2017
- SPADARO A., *Dalla Costituzione come atto (puntuale nel tempo) alla come Costituzione come processo (ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità)*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 1998
- SPADARO A., *La "cultura costituzionale" sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, in AA.VV., *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Giappichelli, Torino, 2016
- SPADARO A., *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale (nota sulla discutibile "freddezza" della Corte costituzionale verso due Carte internazionali: la CSE e la CEAL)*, in *Consultaonline, Studi*, II, 2015
- SPATTI M., *I limiti all'esclusione degli stranieri dal territorio dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2010
- SPERDUTI G., *Caratteri del sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. intern.*, LVII, 1974
- SPERTI A., *Il dialogo tra le Corti costituzionali ed il ricorso alla comparazione giuridica nella esperienza più recente*, in *AIC, Rivista*, 2006
- SPIEZIA F., SIMONATO M., *La prima direttiva UE di diritto penale sulla tratta di esseri umani*, in *Cassazione Penale*, 9, 2011

- SPITALERI F., *L'interpretazione della direttiva rimpatri tra efficienza del sistema e tutela dei diritti dello straniero*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2013
- STAIANO S., *I diritti fondamentali nelle giurisprudenze costituzionali e nelle prospettive dell'Unione europea*, in SCUDIERO M., (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Napoli, Jovene, 2002
- STEIN E., *Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution*, in *American Journal of International Law*, 75, 1981
- STRADELLA E., *I diritti fondamentali nelle Corti*, al Convegno annuale "Gruppo di Pisa" 2016, sul tema "Cos'è un diritto fondamentale?", Cassino, 10-11 giugno 2016, in *Gruppodipisa.it*, Convegni, 2016
- STROZZI G., *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona: attualità e prospettive*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 4, 2011
- SUDRE F., (a cura di), *L'Interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1998
- SUDRE F., (a cura di), *Le droit au respect de la vie privée au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2005
- SUDRE F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, Presses Universitaires de France, Paris, 2011
- SVENSSON-MCCARTHY A.L., *The International Law of Human Rights and States of Exception*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1998
- SWEENEY J. A., *The European Court of Human Rights in the Post-Cold War Era. Universality in Transition*, Rutledge, Londra, 2013
- TAMBURINO G., *La sentenza Torreggiani e altri della Corte di Strasburgo*, in *Cassazione penale*, 1, 2013
- TANCREDI A., *Of direct effect, primacy and constitutional identities: Rome and Luxembourg enmeshed in the Taricco case*, QIL, *Questions of International Law*, 31/03/2017
- TANZARELLA P., *Il caso Dorigo, paradigma dei rapporti ordinari tra Roma e Strasburgo*, in *Studium iuris*, 3, 2012
- TANZARELLA P., *Il futuro della Corte europea dei diritti dopo il Protocollo XIV*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, 423
- TANZARELLA P., *Il margine di apprezzamento*, in CARTABIA M., (a cura di), *I diritti in azione*, Il Mulino, Bologna, 2007, 149
- TARELLO G., *Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazione del diritto*, Il Mulino, Bologna, 1976

- TAVERNIER P., *Article 15*, in PETTITI L., DECAUX L.E., IMBERT P.H., (a cura di), *La Convention européenne des droits de l'homme*, Economica, Paris, 1999, 489
- TEGA D., *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, Giuffrè, Milano, 2012
- TEGA D., *Il diritto costituzionale e i diritti in crisi*, in *Etica e Politica*, XV, 2013
- TEGA D., *Il sistema di protezione Cedu dei diritti e l'ordinamento italiano*, in CARTABIA M., (a cura di), *I diritti in azione*, Il Mulino, Bologna, 2007, 68
- TEGA D., *Il tono dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 24/2017 e i suoi destinatari: narrowing the dialogue*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 06/03/2017
- TEGA D., *La Carta dei diritti di Nizza nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in CALIFANO L., (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2004, 142
- TEGA D., *La sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015 sulla confisca: il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30/04/2015
- TEGA D., *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionale" del diritto*, in *Forumcostituzionale.it*, 13, 2007
- TEGA D., *Narrowing the Dialogue: The Italian Constitutional Court and the Court of Justice on the Prosecution of VAT Frauds*, in *I·CONnect*, 14/02/2017
- TERAYA K., *Emerging hierarchy in international human rights and beyond: from perspective of non-derogable rights*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 2001, 917
- TESAURO G., *Alcune riflessioni sul ruolo della Corte di Giustizia nell'evoluzione dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 3, 2013
- TESAURO G., *Bocciatura del progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU: nessuna sorpresa, nessun rammarico*, in *Foro italiano*, 2, 2015
- TESAURO G., *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2012
- TESAURO G., *Costituzione e norme esterne*, in *Dir. UE*, 2009, 195
- TIZZANO A., *Il nuovo ruolo delle corti supreme nell'ordine politico e istituzionale: la Corte di giustizia dell'UE*, in *Dir. Un. Eur.*, 2012, 841
- TIZZANO A., *Les Cours européennes et l'adhésion de l'Union à la CEDH*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1, 2011
- TIZZANO A., *Qualche riflessione sul contributo della Corte di giustizia allo sviluppo del sistema comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, 141
- TRASCASAS M.C., *Lotta al terrorismo internazionale e deroghe alla CEDU di fronte alla Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3, 2009
- TRIA L., *Quale futuro per la protezione internazionale dei migranti?*, in *Europeanrights.eu*, 2014

- TRIDIMAS T., *The General Principles of EU Law*, Oxford EC Law Library, Oxford, 2006
- TRIONE F., *La tutela dei diritti fondamentali in ambito comunitario. Dal silenzio dei Trattati alla Carta di Nizza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004
- TRUCCO L., *Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell'Unione europea. Un'analisi delle strategie argomentative e delle tecniche decisorie a Lussemburgo*, Giappichelli, Torino, 2013
- TRUCCO L., *I mutevoli equilibri del rinvio pregiudiziale: il caso dei precari della scuola e l'asestamento dei rapporti tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia*, in *Diritti comparati*, 15/12/2014
- TRUCCO L., *L'uso fatto della Carta dei diritti dell'Unione nella giurisprudenza costituzionale (2000-2015)*, in *Consultaonline, Studi*, I, 2016
- UBERTIS G., *“La rivoluzione d'ottobre” della Corte costituzionale e alcune discutibili reazioni*, in *Cassazione penale*, 1, 2012
- UBERTIS G., *L'adeguamento italiano alle condanne europee per violazione dell'equità processuale*, in BALSAMO A., KOSTORIS R.E., (a cura di), *Giurisprudenza europea e processo penale italiano. Nuovi scenari dopo il «caso Dorigo» e gli interventi della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, 99
- UBERTIS G., *La revisione successiva a condanne della Corte di Strasburgo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2011
- UCCELLO BARRETTA L., *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale nel giudizio in via incidentale*, in *AIC, Osservatorio*, 2013
- VECCHIO, F., *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2012
- VEZZANI S., *“Gl'è tutto sbagliato, gl'è tutto da rifare!”: la Corte di giustizia frena l'adesione dell'UE alla CEDU*, in *Sidi-isil.org*, 23/12/2014
- VEZZANI S., *L'attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che richiedono l'adozione di misure a portata generale*, in CASSETTI L., (a cura di), *Diritti, principi e garanzie sotto la lente dei giudici di Strasburgo*, Jovene, Napoli, 2012, 43
- VIGANÒ F., *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e resistenze nazionalistiche*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 14/07/2014
- VIGANÒ F., *La Consulta e la tela di Penelope*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 26/03/2015
- VIGANÒ F., *La Corte costituzionale sulle ricadute interne della sentenza Scoppola della Corte EDU*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 19/07/2013
- VIGANÒ F., *Le parole e i silenzi. Osservazioni sull'ordinanza n. 24/2017 della Corte costituzionale sul caso Taricco*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 27/03/2017

- VIGANÒ F., *Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il limite di un anno*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 09/01/2013
- VILLANI U., *Il Protocollo n. 14 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *La Comunità internazionale*, 2004, 487
- VILLANI U., *Tendenze della giurisprudenza internazionale in materia di riserve ai trattati sui diritti umani*, in *Liber Fausto Pocar. Diritti individuali e giustizia internazionale*, (a cura di VENTURINI G. e BARIATTI S.), Giuffrè, Milano, 2009, 969
- VIOLA F., *Diritti umani e globalizzazione del diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009
- VIOLANTE L., *Il dovere di avere doveri*, Einaudi, Torino, 2015
- VIOLINI L., *Il Bundesverfassungsgericht di fronte alla sentenza Maruko: un dialogo tra sordi?*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2009
- VIRGA P., *Libertà giuridica e diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 1947
- VON BOGDANDY A., *Founding Principles*, in VON BOGDANDY A., BAST J., *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, 2010, 24
- VON BOGDANDY A., *The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union*, in *Common Law Market Review*, 37, 2000
- WEIB W., *Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on Human Rights After Lisbon*, in *European Constitutional Law Review*, UK, 7, 2011
- WEILER J.H.H., *A Quiet Revolution. The European Court of Justice and its Interlocutors*, in *Comparative Political Studies*, 26, 1994
- WEILER J.H.H., *Eurocracy and distrust: some questions concerning the role of the European Court of Justice in the protection of fundamental human rights within the legal order of the European Communities*, in *Washington Law Review*, 61, 1986
- WEILER J.H.H., *Federalism and Constitutionalism, Europe's sonderweg*, in NICOLAIDIS K., HOWSE R., (a cura di), *The Federal Version: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU*, Oxford University Press, Oxford, 2001
- WEILER J.H.H., HALTERN U.R., *The Autonomy of the Community Legal Order Through the Looking Glass*, in *Harvard International Law Journal*, 1996, 411
- WEILER J.H.H., *La Costituzione dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 1999
- WEILER J.H.H., LOCKHART N.J.S., *'Taking Rights Seriously' Seriously: The European Court of Justice and Its Fundamental Rights Jurisprudence*, in *Common Market Law Review*, 32, 1995

- WEILER J.H.H., *The Constitution of Europe. "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999
- WILDHABER L., *A Constitutional Future for the European Court of Human Rights?*, in *Human Rights Law Journal*, 2002. 161
- WILLIAMS A., *EU human rights policy: a study in irony*, Oxford University Press, Oxford, 2005
- WINISDOERFFER Y., *The margin of appreciation and article 1 of protocol no. 1*, in *Human Rights Law Journal*, 1998, 18
- WINKLER M.M., *Il caso El Dridi al vaglio della Corte di Giustizia: verso una gestione 'più umana' dei rimpatri di stranieri irregolari in Italia?*, in *Responsabilità civile e previdenziale*, 7-8, 2011
- YOUROW H.C., *The margin of appreciation doctrine in the dynamics of European human rights jurisprudence*, The Hague-Boston-London, 1996
- ZAGATO L., *L'eccezione per motive di emergenza nel diritto internazionale dei diritti umani*, in *DEP*, 5, 2006
- ZAGATO L., *Nuovo ruolo di alcune clausole di salvaguardia dopo l'11 settembre*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz, III*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004, 2323
- ZAGREBELSKY G. (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Bari, 2003
- ZAGREBELSKY G., *Corti costituzionali e diritti universali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2006
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992
- ZAGREBELSKY G., *La legge e la sua giustizia*, Il Mulino, Bologna, 2008
- ZAGREBELSKY G., MARCENÒ V., *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012
- ZAGREBELSKY V., CHENAL R., TOMASI L., *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2016
- ZAGREBELSKY V., *Corte cost. n. 49 del 2015, giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, art. 117 Cost., obblighi derivanti dalla ratifica della Convenzione*, in *AIC, Osservatorio*, 2, 2015
- ZAGREBELSKY V., *L'avvenire del sistema europeo di protezione dei diritti umani affidato per ora al Protocollo n. 14 bis*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3, 2009
- ZAGREBELSKY V., *L'UE e il controllo esterno della protezione dei diritti e delle libertà fondamentali in Europa. La barriera elevata dalla Corte di giustizia*, in *Sidi-isil.org*, 09/02/2015
- ZAGREBELSKY V., *La Conferenza di Interlaken per assicurare l'avvenire della Corte europea dei diritti umani. La crisi è più seria dei rimedi che i governi ipotizzano*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 4, 2010
- ZAGREBELSKY V., *La prevista adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo*, in *Europeanrights.eu*, 2007

- ZAGREBELSKY V., *Violazioni "strutturali" e Convenzione europea dei diritti umani: interrogativi a proposito di Broniowski*, in *Rivista di diritti umani e diritto internazionale*, 1, 2008
- ZANGHÌ C., *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 347 e 348 del 2007*, *Consultaonline*, Studi, 09/11/2007
- ZANGHÌ C., *La mancata adesione dell'Unione Europea alla CEDU nel parere negativo della Corte di giustizia UE*, in *Rivista Oidu*, I, 2015
- ZANGHÌ C., *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 2006
- ZANON N., *Pluralismo dei valori e unità del diritto: una riflessione*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2015
- ZENO-ZENCOVICH V., *Il contributo storico-comparatistico nella giurisprudenza delle Corti costituzionale italiana: una ricerca sul nulla*, in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.*, 4, 2005
- ZICCHITTU P., *Considerazioni a margine della sentenza Torreggiani c. Italia in materia di sovraffollamento delle carceri*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2013
- ZILLER J., *I diritti fondamentali tra tradizioni costituzionali e 'istituzionalizzazione' della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2, 2011
- ZILLER J., *Il nuovo trattato europeo*, Il Mulino, Bologna, 2007

GIURISPRUDENZA RILEVANTE

CORTE COSTITUZIONALE

3 luglio 1956, sentenza n. 11
18 maggio 1960, sentenza n. 32
11 marzo 1961, sentenza n. 1
27 marzo 1962, sentenza n. 29
23 maggio 1964, sentenza n. 40
27 dicembre 1965, sentenza n. 98
4 febbraio 1967, sentenza n. 7
23 novembre 1967, sentenza n. 120
24 gennaio 1969, sentenza n.1
5 marzo 1969, sentenza n. 29
21 marzo 1969, sentenza n. 37
2 aprile 1970, sentenza n. 50
9 luglio 1970, sentenza n. 123
1 marzo 1971, sentenza n. 30
1 marzo 1971, sentenza n. 31
2 febbraio 1972, sentenza n.12
29 dicembre 1972, sentenza n. 195
11 dicembre 1973, sentenza n. 175
27 dicembre 1973, sentenza n. 183
7 maggio 1975, sentenza n. 102
17 dicembre 1975, sentenza n. 238
6 dicembre 1976, sentenza n. 234
5 gennaio 1977, sentenza n. 1
7 febbraio 1978, sentenza n. 16
26 luglio 1979, sentenza n. 98
20 maggio 1980, sentenza n. 74

22 dicembre 1980, sentenza n. 188

2 febbraio 1982, sentenza n. 16

2 febbraio 1982, sentenza n. 18

8 giugno 1984, sentenza n. 170

23 aprile 1985, sentenza n. 113

13 maggio 1987, sentenza n. 153

9 marzo 1989, sentenza n. 101

12 aprile 1989, sentenza n. 203

21 aprile 1989,, sentenza n. 232

6 giugno 1989, sentenza n. 323

11 luglio 1989, sentenza n. 389

26 febbraio 1990, sentenza n. 85

5 luglio 1990, sentenza n. 315

18 aprile 1991, sentenza n. 168

19 gennaio 1993, sentenza n. 10

6 aprile 1993, ordinanza n. 143

28 aprile 1994, sentenza n. 168

5 luglio 1995, sentenza n. 294

14 dicembre 1995, sentenza n. 505

29 gennaio 1996, sentenza n. 15

27 giugno 1996, sentenza n. 223

25 luglio 1996, sentenza n. 310

30 luglio 1997, sentenza n. 288

18 luglio 1998, ordinanza n. 299

11 dicembre 1998, sentenza n. 399

17 febbraio 1999, sentenza n. 32

22 luglio 1999, sentenza n. 342

22 ottobre 1999, sentenza n. 388

29 ottobre 1999, ordinanza n. 413

12 gennaio 2000, sentenza n. 4
17 gennaio 2000, ordinanza n. 14
27 luglio 2000, sentenza n. 376
17 novembre 2000, ordinanza n. 501
22 marzo 2001, sentenza n. 73
25 luglio 2001, ordinanza n. 305
24 aprile 2002, sentenza n. 135
12 novembre 2002, sentenza n. 445
20 dicembre 2002, sentenza n. 533
4 febbraio 2003, sentenza n. 29
13 febbraio 2003, sentenza n. 49
26 maggio 2004 , sentenza n. 154
16 luglio 2004, sentenza n. 231
18 marzo 2005, sentenza n. 108
8 giugno 2005, sentenza n. 224
22 luglio 2005, sentenza n. 299
24 ottobre 2005, sentenza n. 406
23 dicembre 2005, ordinanza n. 464
20 gennaio 2006, sentenza n. 12
11 maggio 2006, sentenza n. 190
23 novembre 2006 , sentenza n. 394
23 novembre 2006, sentenza n. 393
28 dicembre 2006, ordinanza n. 454
13 luglio 2007, sentenza n. 269
13 luglio 2007, sentenza n. 284
24 ottobre 2007, sentenza n. 349
24 ottobre 2007, sentenza n. 348
13 febbraio 2008, sentenza n. 102
10 marzo 2008, sentenza n. 62

28 marzo 2008, sentenza n. 72
15 aprile 2008, ordinanza n. 103
30 aprile 2008, sentenza n. 129
30 maggio 2008, sentenza n.182
20 giugno 2008, sentenza n. 219
30 luglio 2008, sentenza n. 306
8 ottobre 2008, ordinanza n. 334
15 dicembre 2008, sentenza n. 439
23 dicembre 2008, sentenza n. 438
27 marzo 2009, sentenza n. 86
24 luglio 2009, sentenza n. 236
24 luglio 2009, sentenza n. 239
26 novembre 2009, sentenza n. 311
4 dicembre 2009, sentenza n. 317
2 gennaio 2010, sentenza n. 28
15 aprile 2010, sentenza n. 138
24 giugno 2010, sentenza n. 227
7 luglio 2010, ordinanza n. 237
22 luglio 2010, sentenza n. 271
27 dicembre 2010, ordinanza n. 374
11 marzo 2011, sentenza n. 80
4 aprile 2011, sentenza n. 113
14 aprile 2011, ordinanza n. 138
22 luglio 2011, sentenza n. 236
25 luglio 2011, sentenza n. 245
9 novembre 2011, sentenza n. 293
11 novembre 2011, ordinanza n. 306
11 novembre 2011, sentenza n. 303
26 gennaio 2012, sentenza n. 15

30 marzo 2012, sentenza n. 75
12 aprile 2012, sentenza n. 86
3 maggio 2012, sentenza n. 111
20 luglio 2012, sentenza n. 199
28 novembre 2012, sentenza n. 264
15 gennaio 2013, sentenza n. 1
20 marzo 2013, ordinanza n. 47
9 maggio 2013, sentenza n. 85
23 maggio 2013, ordinanza n. 100
7 giugno 2013, ordinanza n. 136
18 luglio 2013, ordinanza n. 207
18 luglio 2013, ordinanza n. 207
18 luglio 2013, sentenza n. 210
18 novembre 2013, sentenza n. 279
11 dicembre 2013, sentenza n. 302
19 dicembre 2013, ordinanza n. 322
12 febbraio 2014, sentenza n. 32
18 aprile 2014, sentenza n. 106
15 maggio 2014, sentenza n. 130
28 maggio 2014, ordinanza n. 148
4 giugno 2014, ordinanza n. 185
16 luglio 2014, ordinanza n. 200
16 ottobre 2014, sentenza n. 235
12 aprile 2015, ordinanza n. 154
17 dicembre 2015, ordinanza n. 269
24 marzo 2016, sentenza n. 63
26 gennaio 2017, ordinanza n. 24
7 marzo 2017, sentenza n. 123
26 maggio 2017, sentenza n. 123

CORTE DI GIUSTIZIA

- 5 febbraio 1963, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, C-26/62
- 15 luglio 1964, *Costa c. Enel*, C-6/64
- 12 novembre 1969, *Erich Stauder c. Città di Ulm - Sozialamt*, C-29/69
- 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, C-11/70
- 30 aprile 1974, *R. & V. Haegeman c. Stato belga*, C-181/73
- 14 maggio 1974, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung c. Commissione delle Comunità europee*, C-4/73
- 28 ottobre 1975, *Roland Rutili c. Ministre de l'intérieur*, C-36/75
- 9 marzo 1978, *Amministrazione Delle Finanze Dello Stato c. Spa Simmenthal*, C-106/77
- 13 dicembre 1979, *Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, C-44/79
- 23 aprile 1986, *Les Verts c. Parlamento*, C-294/83
- 2 febbraio 1989, *Ian William Cowan c. Trésor public*, C-186/87
- 18 giugno 1991, *Elliniki Radiophonia Tileorassi Anonimi Etairìa (ERT AE) c. Dimotiki Etairia Pliroforissis (DEP) e Sotirios Kouvelas*, C-260/89
- 4 ottobre 1991, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd c. Stephen Grogan e altri*, C-159/90
- 14 dicembre 1991, parere n. 1/91
- 12 dicembre 1996, *X c. Repubblica italiana*, cause riunite C-74/95 e C-129/95
- 29 maggio 1998, *Kremzow c. Repubblica d'Austria*, C-299/95
- 19 gennaio 1999, *Donatella Calfa c. Areios Pagos – Grecia*, C-348/96
- 18 aprile 2002, parere n. 1/00
- 12 giugno 2003, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge c. Republik Österreich*, C-112/00
- 23 ottobre 2003, *Van den Berg Van den Bergh en Jurgen c. Commissione europea*, C- 265/85
- 14 ottobre 2004, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs GmbH c. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, C-36/02
- 28 giugno 2005, *Dansk Rørindustri c. Commissione delle Comunità europee*, C-189/02
- 10 gennaio 2006, *The Queen, ex parte International Air Transport Association e European Low Fares Airline Association c. Department for Transport*, C-344/04

30 maggio 2006, *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, C-459/03

26 giugno 2007, *Ordini avvocati c. Consiglio*, C-305/05

3 settembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P

23 settembre 2008, *Birgit Bartsch c. Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH*, C-427/06

3 ottobre 2008, *Crocefissa Savia e altri c. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e altri*, C-287/08

17 marzo 2009, *Mariano c. Istituto nazionale per l'assicurazione c. gli infortuni sul lavoro*, C-217/08

26 marzo 2009, *Rita Pignataro c. Ufficio centrale circoscrizionale presso il Tribunale di Catania e altri*, C-535/08

5 ottobre 2010, *J. McB. c. L. E.*, C-400/10

9 novembre 2010, *Volker und Markus Schecke GbR e Hartmut Eifert c. Land Hessen*, C-92/09 e C-93/09

12 novembre 2010, *Asparuhov Estov c. Francia*, C-339/10

22 dicembre 2010, *Ilonka Sayn-Wittgenstein c. Landeshauptmann von Wien*, C-208/09

22 dicembre 2010, *DEB Deutsche Energiehandels und Beratungsgesellschaft mbH c. Bundesrepublik Deutschland*, C-279/09

1 marzo 2011, *Claude Chartry c. Stato belga*. C-457/09

8 marzo 2011, parere n. 1/09

10 maggio 2011, *Jürgen Römer c. Freie und Hansestadt Hamburg*, C-147/08

22 settembre 2011, *Lebrun e Howet c. Stato belga*, C-538/10

22 settembre 2011, *Pagnoul*, C-314/10

15 novembre 2011, *Murat Dereci e altri c. Bundesministerium für Inneres*, C-256/11

24 novembre 2011, *Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (ASNEF) e Federación de Comercio Electrónico y Marketing Directo (FECEMD) c. Administración del Estado*, C-468/10 e C-469/10

14 dicembre 2011, *Boncea e. altri c. Stato della Romania*, cause riunite C-483/11 e C-484/11

14 dicembre 2011, *Corpul Național al Polițiștilor c. Ministerul Administrației și Internelor (MAI) e altri*, C-434/11

14 dicembre 2011, *Victor Cozman c. Teatrul Municipal Târgoviște*, C-462/11

21 dicembre 2011, *Air Transport Association of America e altri c. Secretary of State for Energy and Climate Change*, C-366/10

21 dicembre 2011, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e altri*, C-411/10 e C-493/10

24 aprile 2012, *Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Bolzano*, C-571/10

7 giugno 2012, *Vinkov c. NachalnikAdministrativno-Nakazatelna Deynost*, C-27/11

13 giugno 2012, *GREP GmbH c. Freistaat Bayern*, C-156/12

12 luglio 2012, *Gennaro Currà e altri c. Bundesrepublik Deutschland*, C-466/11

27 settembre 2012, *J/Parlement*, T-160/10

18 ottobre 2012, *Rosanna Valenza e altri c. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, da C-302/11 a C-305/11

27 novembre 2012, *Repubblica italiana c. Commissione europea*, C-566/10

27 novembre 2012, *Pringle c. Irlanda*, C-370/12

6 dicembre 2012, *Md Sagor c. Repubblica italiana*, C-430/11

13 dicembre 2012, *Iwona Szyrocka c. SiGer Technologie GmbH*, C-215/11

17 gennaio 2013, *Mohamad Zakaria*, C-23/12

22 gennaio 2013, *Sky Österreich GmbH c. Österreichischer Rundfunk*, C-283/11

21 febbraio 2013, *Ministero per i beni e le attività culturali, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Venezia/Padova/Treviso/Vicenza/Verona/Rovigo e Belluno c. Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia e altri nei confronti di Faccio Engineering Srl*, C-111/12

21 febbraio 2013, *Ajdini c. Stato belga*, C-312/12

22 febbraio 2013, *MelloniStefano Melloni c. Ministerio Fiscal – Spagna*, C-399/11

26 febbraio 2013, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, C-617/10

26 febbraio 2013, *Stefano Melloni c. Ministerio Fiscal Spagna*, C-399/11

26 febbraio 2013, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, C-617/10

26 febbraio 2013, *Melloni c. Ministerio Fiscal*, C-399/11

7 marzo 2013, *ITV Broadcasting Ltd, ITV 2 Ltd e altri c. TVCatchup Ltd*, C-607/11

7 marzo 2013, *Sindicato dos Bancários do Norte e altri c. BPN – Banco Português de Negócios SA*, C-128/12

14 marzo 2013, *Loreti e altri c. Comune di Zagarolo*, C-555/12

9 aprile 2013, *Bank Mellat/Consiglio dell'Unione europea*, C-176/13 P

7 maggio 2013, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, C-671/10

8 maggio 2013 *Ymeraga e YmeragaTafarshiku*, C-87/12

30 maggio 2013, *Fierro e Marmorale c. Ronchi e Scococzza*, C-106/13

6 giugno 2013, *Ivanova Cholakova c. Osmo Rayonno Upravlenie pri Stolichna direksia na vatreshnite raboti*, C-14/13

4 luglio 2013, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, C-312/11

26 settembre 2013, *Texdata Software GmbH, domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Oberlandesgericht Innsbruck*, C-418/11

10 ottobre 2013, *Sándor Nagy c. Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal, Lajos Tiborné Böszörményi, Róbert Gálóczi-Tömösváry e Magdolna Margit Szabadosné Bay c. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal e Józsefné Ványai c. Nagyrábé Község Polgármesteri Hivatal*, C-488/12, C-489/12, C-490/12, C-491/12 e C-526/12

7 novembre 2013, *Giuseppa Romeo c. Regione Siciliana*, C-313/12

7 novembre 2013, *Minister voor Immigratie en Asiel c. X, Y, e Z c. Minister voor Immigratie en Asiel*, da C-199/12 a C-201/12

14 novembre 2013, *J / Parlement*, C-550/12 P

28 novembre 2013, *Prozione Supporto & Procurement Kala Naft c. Consiglio*, C-348/12 P

28 novembre 2013 *Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio Lda c. Instituto da Segurança Social IP*, C-258/13

12 dicembre 2013, *Rocco Papalia c. Comune di Aosta*, C-50/13

15 gennaio 2014, *Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CGT e altri*, C-176/12

16 gennaio 2014, *Dutka et Sajtos*, C-614/12, C-10/13

16 gennaio 2014, *Weigl*, C332/13

4 febbraio 2014, *Banca commerciale libanese siriana c. Consiglio d'europa*, T-174/12 e T-80/13

6 marzo 2014, *Siragusa c. Regione Sicilia*, C-206/13

27 marzo 2014, *Emiliano Torralbo Marcos c. Korota SA e Fondo de Garantía Salarial*, C-265/13

27 marzo 2014, *Telekabel Wien GmbH c. Constantin Film Verleih GmbH e Wega*, C-314/12

2 aprile 2014, *Ben Ali c. Consiglio d'europa*, T-133/12

8 aprile 2014, *Digital Rights Ireland Ltd c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources e a. e Kärntner Landesregierung e altri*, C-293/12 e C-594/12

8 maggio 2014, *Pelckmans Turnhout NV c. Walter Van Gastel Balen NV*, C-483/12

13 maggio 2014, *Google Spain SL, Google Inc. c. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González*, C-131/12

15 maggio 2014, *Szatmári Malom c. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve*, C-135/13

22 maggio 2014, *Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt c. Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal*, C-56/13

5 giugno 2014, *Public Relations Consultants Association Ltd c. Newspaper Licensing Agency Ltd e altri*, C-360/13

19 giugno 2014, *Balázs e Papp - domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Fővárosi Ítéltábla - Ungheria*, C-45/14

19 giugno 2014, *BN c. Parlement*, F-157/12

26 giugno 2014, *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins c. Fidelidade Mundial - Companhia de Seguros SA*, C-264/12

3 luglio 2014, *Liliana Tudoran, Florin Iulian Tudoran, Ilie Tudoran c. SC Suport Colect SRL*, C-92/14

10 luglio 2014, *Julian Hernández e altri c. Reino de España (Subdelegación del Gobierno de España en Alicante) e altri*, C-198/13

17 luglio 2014, *Angelo Alberto Torresi e Pierfrancesco Torresi c. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata*, C-58/13 e C-59/13

17 luglio 2014, *Milica Široká c. Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky*, C-459/13

11 settembre 2014, *A c. B e altri*, C-112/13

17 settembre 2014, *Liivimaa Lihaveis c. Eesti-Läti*, C-562/12

18 settembre 2014, *Holcim Romania c. Commission*, T-317/12

25 settembre 2014, *Kárász c. Nyugdíjfolyósító Igazgatóság*, C-199/14

26 settembre 2014, *Arctic Paper Mochenwangen c. Commissione europea*, T-634/13

26 settembre 2014, *DK Recycling und Roheisen c. Commissione europea*, T-630/13

26 settembre 2014, *Molda c. Commission*, T-629/13

26 settembre 2014, *Raffinerie Heide c. Commission*, T-631/13

21 ottobre 2014, *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins c. Via Directa – Companhia de Seguros SA*, C-665/13

11 novembre 2014, *Elisabeta Dano e Florin Dano c. Jobcenter Leipzig*, C-333/13

26 novembre 2014, *Raffaella Mascolo (C-22/13) e altri c. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*, C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13

11 dicembre 2014, *František Ryněš c. Úřad pro ochranu osobních údajů*, C-212/13

18 dicembre 2014, *International Stem Cell Corporation c. Comptroller General of Patents, Designs and Trade Marks*, C-364/13

18 dicembre 2014 parere numero 2/13

18 dicembre 2014, *Fag og Arbejde (FOA) c. Kommunernes Landsforening (KL)*, C-354/13

14 gennaio 2015, *Gossio c. Consiglio*, T-406/13

5 febbraio 2015, *Grima Janet Nisttahuz Poclava c. Jose María Ariza Toledano*, C-117/14

5 febbraio 2015, *Petrus*, C-451/14

10 febbraio 2015, *Sergiu Lucian Băbășan c. Inspectoratul Județean de Poliție Satu Mare*, C-305/14

7 maggio 2015, *Pondiche c. Statul român, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*, C-608/14

11 giugno 2015, *McCullough c. Cedefop*, T-496/13

2 settembre 2015, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA) c. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze*, C-309/14

8 settembre 2015, *Ivo Taricco e altri c. Italia*, C-105/14

17 settembre 2015, *Fratelli De Pra SpA, SAIV SpA c. Agenzia Entrate – Direzione Provinciale Ufficio C.lli Belluno, Agenzia Entrate – Direzione Provinciale Ufficio C.lli Vicenza*, C-416/14

1 ottobre 2015, *Skerdjan Celaj c. Italia*, C-290/14

6 ottobre 2015, *Maximilian Schrems c. Data Protection Commissioner*, C-362/14

6 ottobre 2015, *Thierry Delvigne c. Commune de Lesparre Médoc and Préfet de la Gironde*, C-650/13

17 dicembre 2015, *WebMindLicenses Kft. c. Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kiemelt Adó- és Vám Főigazgatóság*, C-419/14

14 gennaio 2016, *Royal County of Berkshire Polo Club c. UAMI*, C-278/15

21 gennaio 2016, *Galp Energía España SA e altri c. Commissione europea*, C 603/13P

21 gennaio 2016, «*Eturas*» *UAB e atri c. Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba*, C-74/14

21 gennaio 2016, *Società per l'aeroporto civile di Bergamo-Orio al Serio SpA (SACBO SpA) c. Commissione europea e Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA)*, C-281/14P

28 gennaio 2016, *Arbuzov c. Consiglio d'europa*, T-434/14

15 febbraio 2016, *J.N. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15PPU

18 febbraio 2016, *Rîpanu c. Compania Națională «Loteria Română»*, C-407/15

18 febbraio 2016, *Finanmadrid FC SA c. Jesús Vicente Albán Zambrano e altri*, C-49/14

23 febbraio 2016, *Garzón Ramos e Ramos Martín c. Banco de Caja España de Inversiones, Salamanca y Soria SA e Intercotrans SL*, C-380/15

25 febbraio 2016, *Associazione Italiana delle Unità Dedicare Autonome Private di Day Surgery e dei Centri di Chirurgia Ambulatoriale (Aiudapds) c. Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA), Ministero della Salute e altri*, C-520/15

1 marzo 2016, *National Iranian Oil Company c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea*, C-440/14P

1 marzo 2016, *Kreis Warendorf. Ibrahim Alo e Amira Ossoc. Region Hannover, con l'intervento di Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht*, C-443/14 e C-444/14

10 marzo 2016, *Safe Interenvíos SA c. Liberbank SA e altri*, C-235/14

17 marzo 2016, *Abdelhafid BensadaBenallal c. Stato belga*, C-161/15

17 marzo 2016, *Shiraz Baig Mirza c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, C-695/15PPU

5 aprile 2016, *Pál Aranyosi e Robert Căldăraru*, C-404/15 e C-659/15PPUP

5 aprile 2016, *Aranyosi e Căldăraru*, C-404/15 e C-659/15 PPU

7 aprile 2016, *Antonio Tita e altri c. Ministero della Giustizia*, C-495/14

7 aprile 2016, *Tarif Akhras c. Consiglio dell'Unione europea e altri*, C-193/15P

14 aprile 2016, *Polkomtel sp. z o.o. c. Prezes Urzędul Komunikacji Elektronicznej*, C-397/14

14 aprile 2016, *Târşia c. Romania*, C-328/15

14 aprile 2016, *Andreea Corina Târşia c. Statul român e altri*, C-328/15

19 aprile 2016, *Dansk Industri (DI) c. Successione Karsten Eigil Rasmussen*, C-441/14

19 aprile 2016, *Dansk Industri (DI) ,per conto della Ajos A/S, c. Successione Karsten Eigil Rasmussen*, C-441/14

21 aprile 2016, *Borde e Carbonium c. Commissione*, C-279/15P

21 aprile 2016, *Consiglio dell'Unione europea e altri c. Bank Saderat Iran*, C-200/13 P

21 aprile 2016, *Mimoun Khachab c. Subdelegación del Gobierno en Álava*, C-558/14

28 aprile 2016, *Borealis Polyolefine GmbH c. Bundesminister für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft e altri*, cause riunite C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e da C-391/14 a C-393/14

28 aprile 2016, *Alta Realitat SL c. Erlock Film ApS, Ulrich Thomsen*, C-384/14

3 maggio 2016, *Iran Insurance c. Conseil*, T-63/14

3 maggio 2016, *Post Bank Iran c. Conseil*, T-68/14

4 maggio 2016, *The Queen e altri c. Secretary of State for Health*, C-547/14

4 maggio 2016, *Pillbox 38 (UK) Ltd c. Secretary of State for Health*, C-477/14

25 maggio 2016, *Rūdolfs Meroni c. Recoletos Limited*, C-559/14

26 maggio 2016, *Invamed Group Ltd e altri c. Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs*, C-198/15

26 maggio 2016, *ZS «Ezernieki» c. Lauku atbalsta dienests*, C-273/15

31 maggio 2016, *Isotis c. Commissione*, C-450/14P

1 giugno 2016, *Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Cluj c. Niculaie Aurel Bob-Dogi*, C-241/15

2 giugno 2016, *Halina Grodecka c. Józef Konieczka e altri*, C-50/16

2 giugno 2016, *Nabiel Peter Bogendorff von Wolffersdorff c. Standesamt der Stadt Karlsruhe, Zentraler Juristischer Dienst der Stadt Karlsruhe*, C-438/14

2 giugno 2016, *Halina Grodecka c. Józef Konieczka e altri*, C-50/16

2 giugno 2016, *Korkein hallinto-oikeus*, C-122/15

7 giugno 2016, *Mehrdad Ghezelbash c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-63/15

7 giugno 2016, *George Karim c. Migrationsverket*, C-155/15

9 giugno 2016, *Compañía Española de Petróleos (CEPSA) SA c. Commissione europea*, C-608/13 P

9 giugno 2016, *Giovanni Pesce e altri c. Presidenza del Consiglio dei Ministri e altri*, C-78/16 e C-79/16

9 giugno 2016, *Prodelctos Asfálticos (PROAS) SA c. Commissione europea*, C 616/13 P

9 giugno 2016, *Repsol Lubricantes y Especialidades SA e altri c. Commissione europea*, C 617/13 P

16 giugno 2016, *Estrella Rodríguez Sánchez c. Consum Sociedad Cooperativa Valenciana*, C-351/14

22 giugno 2016, *PDK Recycling und Roheisen GmbH c. Commissione europea*, C-540/14

28 giugno 2016, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato c. Italsempione-Spedizioni Internazionali SpA*, C-450/15

30 giugno 2016, *Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Brașov c. Vasile Toma, Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu - Vasile Crudelleci*, C-205/15

30 giugno 2016, *Silvia Georgiana Câmpean c. Administrația Finanțelor Publice a Municipiului Mediaș e altri*, C-200/14

30 giugno 2016, *Secretary of State for the Home Department, c. NA Aire Centre*, C-115/15

30 giugno 2016, *Alicja Sobczynszyn c. Szkoła Podstawowa w Rzeplinie*, C-178/15

30 giugno 2016, *Lidl GmbH & Co. KG c. Freistaat Sachsen*, C-134/15

30 giugno 2016, *Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Brașov (DGRFP) c. Vasile Toma e Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15

7 luglio 2016, *Westfälische Drahtindustrie GmbH c. Commissione europea*, C-523/15P

14 luglio 2016, *Sea Handling SpA c. Commissione europea*, C-271/15P

14 luglio 2016, *Maria Cristina Elisabetta Ornano c. Ministero della Giustizia, Direzione Generale dei Magistrati del Ministero*, C-335/15

19 luglio 2016, *Tadej Kotnik e altri c. Državni zbor Republike Slovenije*, C-526/14

28 luglio 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e altri c. Conseil des ministres*, C-543/14

28 luglio 2016, *JZ c. Prokuratura Rejonowa Łódź–Śródmieście*, C-294/16PPU

28 luglio 2016, *United Video Properties Inc. c. Telenet NV*, C-57/15

7 settembre 2016, *Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) c. Premier ministre, Ministre de l'Économie, de l'Industrie et del Numérique e altri*, C-121/15

8 settembre 2016, *GS Media BV c. Sanoma Media Netherlands BV, Playboy Enterprises International Inc., Britt Geertruida Dekker*, C-160/15

13 settembre 2016, *Alfredo Rendón Marín c. Administración del Estado*, C-165/14

13 settembre 2016, *Secretary of State for the Home Department c. CS*, C-304/14

14 settembre 2016, *Trafilerie Meridionali SpA c. Commissione europea*, C-519/15P

14 settembre 2016, *Ori Martin SA, Siderurgica Latina Martin SpA (SLM) c. Commissione europea*, C-490/15P e C-505/15P

15 settembre 2016, *Tobias Mc Fadden c. Sony Music Entertainment Germany GmbH*, C-484/14

15 settembre 2016, *SC Star Storage SA c. Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare în Informatică (ICI) e altri*, C-439/14 e C-488/14

20 settembre 2016, *Ledra Advertising Ltd e altri c. Commissione europea e Banca centrale europea*, da C-8/15P a C-10/15P

21 settembre 2016, *Etablissements Fr. Colruyt NV - domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dallo Hof van beroep te Brussel*, C-221/15

22 settembre 2016, *Microsoft Mobile Sales International Oy, già Nokia Italia SpA, e altri c. Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC) e altri*, C-110/15

29 settembre 2016, *Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT c. Commissione europea*, C-102/14P

5 ottobre 2016, *TMD Gesellschaft für transfusionsmedizinische Dienste mbH c. Finanzamt Kassel II – Hofgeismar*, C-412/15

5 ottobre 2016, *F.Hoffmann-La Roche AG c. Accord Healthcare OÜ*, C-572/15

13 ottobre 2016, *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej e Petrotel sp. z o.o. w Płocku c. Polkomtel sp. z o.o.*, C-231/15

27 ottobre 2016, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, C-220/15

27 ottobre 2016, *Child and Family Agency c. J.D.*, C-428/15

8 novembre 2016, *Lesoochránárske zoskupenie VLK c. Obvodný úrad Trenčín*, C-243/15

10 novembre 2016, *Openbaar Ministerie c. Halil Ibrahim Özçelik*, C-453/16PPU

10 novembre 2016, *«Private Equity Insurance Group» SIA c. «Swedbank» AS*, C-156/15

15 novembre 2016, *Gorka Salaberria Sorondo c. Academia Vasca de Policía y Emergencias*, C-258/15

23 novembre 2016, *Commissione europea, sostenuta da American Chemistry Council Inc. (ACC) e altri c. Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe*, C-673/13P

1 dicembre 2016, *Mohamed Daouidi c. Bootes Plus SL e altri*, C-395/15

8 dicembre 2016, *Angel Marinkov c. Predsedatel na Darzhavna agentsia za balgarite v chuzhbina*, C-27/16

8 dicembre 2016, *Eurosaneamientos SL e altri c. Arcelor Mittal Zaragoza SA e Francesc de Bolós Pi c. Urbaser SA.*, C-532/15 e C-538/15

14 dicembre 2016, *SV Capital OÜ c. Autorité bancaire européenne (ABE)*, C-577/15P

21 dicembre 2016, *Tele2 Sverige AB c. Post-och telestyrelsen e altri*, C-203/15 e C-698/15

21 dicembre 2016, *Swiss International Air Lines AG c. The Secretary of State for Energy and Climate Change, Environment Agency*, C-272/15

21 dicembre 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus c. Comune di Venezia e altri*, C-444/15

21 dicembre 2016, *Consiglio dell'Unione europea c. Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et del rio de oro (Front Polisario)*, C-104/16P

21 dicembre 2016, *Daniel Bowman c. Pensionsversicherungsanstalt*, C-539/15

21 dicembre 2016, *Paul Vervlo e altri c. Ministerraad*, C-76/15

21 dicembre 2016, *Biuro podróży «Partner» sp. z o.o. sp.k. w Dąbrowie Górniczej c. Prezes Urzędów Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, C-119/15

21 dicembre 2016, *Club Hotel Loutraki c. Commissione europea, Repubblica ellenica, Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP)*, C-131/15P

21 dicembre 2016, *Francisco Gutiérrez Naranjo c. Cajasur Banco SAU*, C-154/15, C-307/15 e C-308/15

21 dicembre 2016, *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) c. Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis*, C-201/15

11 gennaio 2017, *Boudjellal c. Rauwers Contrôle SA*, C-508/16

7 marzo 2017, *X e X c. Stato belga*, C-638/16

14 marzo 2017, *Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. G4S Secure Solutions NV*, C-157/15

16 maggio 2017, *Berlioz Investment Fund S.A. c. Directeur de l'administration des contributions directes*, C-682/15

14 giugno 2017, *Online Games Handels GmbH e altri c. Landespolizeidirektion Oberösterreich*, C-685/15

26 luglio 2017, *Persidera SpA c. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Ministero dello Sviluppo economico, delle Infrastrutture e dei Trasporti*, C-112/16

26 luglio 2017, *Europa Way Srl, Persidera SpA c. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Ministero dello Sviluppo economico, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze*, C-560/15

6 settembre 2017, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, C-643/15, C-647/15

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

16 luglio 1971, *Ringeisen c. Austria*, 2614/75

16 maggio 1977, *Arrowsmith c. Regno Unito*, 7050/75

13 giugno 1979, *Marckx c. Belgio*, 6833/74

22 ottobre 1981, *Dudgeon c. Regno Unito*, 7525/76

18 maggio 1982, *AM & S Europe Limited c. Commissione delle Comunità europee*, 155/79

8 marzo 1985, *Knudsen c. Norvegia*, 11045/84

26 giugno 1986, *Van Marle e altri c. Belgio*, 8543/79, 8674/79, 8675/79, 8685/79

2 marzo 1987, *MathieuMohin e Clerfayt c. Belgio*, 9267/81

28 dicembre 1987, *Inze c. Austria*, 8698/79

7 luglio 1989, *Tre Traktorer AB c. Svezia*, 10873/84

9 febbraio 1990, *Melchers e altri c. Germania*, 13258/87

29 novembre 1991, *Vermeire c. Belgio*, 12849/87

23 aprile 1992, *Castells c. Spagna*, 11798/85

26 febbraio 1993, *Salesi c. Italia*, 13023/87

25 maggio 1993, *Kokkinakis c. Grecia*, 14307/88

26 maggio 1993, *Brannigan e McBride c. Regno Unito*, 14553/89, 14554/89

12 gennaio 1994, *K.S. e K.S. AG c. Svizzera*, 19117/91

18 febbraio 1994, *Fredin c. Svezia*, 12033/86

9 dicembre 1994, *Raffineries Grecques Stran e Stratis Andreadis c. Grecia*, 13427/87

23 marzo 1995, *Loizidou c. Turchia*, 15318/89

31 ottobre 1995, *Papamichalopoulos c. Grecia*, 14556/89

16 settembre 1996, *Akdivar ed altri c. Turchia*, 21893/93

15 novembre 1996, *Ahmet Sadik c. Grecia*, 18877/91

18 dicembre 1996, *Aksoy c. Turchia*, 21987/93

18 marzo 1997, *Mantovanelli c. Francia*, 21497/93

22 ottobre 1997, *Papageorgiou c. Grecia*, 97/1996/716/913

23 ottobre 1997, *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito*, 117/1996/736/933-935

26 novembre 1997, *Sakik ed altri c. Turchia*, 23878/94

25 maggio 1998, *Kurt c. Turchia*, 15/1997/799/1002

9 settembre 1998, *Dorigo c. Italia*, 33286/96

21 gennaio 1999, *Fressoz e Roire c. Francia*, 29183/95

18 febbraio 1999, *Buscarini e altri c. San Marino*, 24645/94

25 marzo 1999, *Iatridis c. Grecia*, 31107/96

29 aprile 1999, *Aquilina c. Malta*, 25642/94

1 giugno 1999, *Kiiskinen c. Finlandia*, 26323/95

28 luglio 1999, *Bottazzi c. Italia*, 34884/97

28 luglio 1999, *Selmouni c. Francia*, 25803/94

28 ottobre 1999, *Zielinski e altri c. Francia*, 24846/94, 34165/96

8 novembre 1999, *Pellegrin c. Francia*, 28541/95

5 gennaio 2000, *Beyeler c. Italia*, 33202/96

22 giugno 2000, *Coëme e altri. c. Belgio*, 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96, 33210/96

13 luglio 2000, *Scozzari e Giunta c. Italia*, 39221/98, 41963/98

26 ottobre 2000, *Kudla c. Polonia*, 30210/96

26 luglio 2001, *Horvat c. Croazia*, 51585/99

6 settembre 2001, *Brusco c. Italia*, 69789/01

2 ottobre 2001, *Hatton ed altri c. Regno Unito*, 36022/97

21 novembre 2001, *AlAdsani c. Regno Unito*, 35763/97

12 dicembre 2001, *Bankovic e altri c. Belgio*, 52207/99

20 dicembre 2001, *P.S. c. Germania*, 33900/96

14 marzo 2002, *Predil Anstalt c. Italia*, 1993/96,

21 marzo 2002, *Nikula c. Finlandia*, 31611/96

16 aprile 2002, *Jiří Linek c. Repubblica ceca*, 54423/00,

29 aprile 2002, *Pretty c. Reg Unito*, 2346/02

30 aprile 2002, *Ivan Vodrážka c. Repubblica ceca*, 46149/99,

23 maggio 2002, *Bottaro c. Italia*, 56298/00

11 luglio 2002, *Christine Goodwin c. Regno Unito*, 28957/95

11 luglio 2002, *I. c. Regno Unito*, 25680/94

25 luglio 2002, *Sovrastansavto Holding c. Ucraina*, 48553/99

29 agosto 2002, *&& c. Italia*, 34908/97

5 settembre 2002, *Nogolica c. Croazia*, 77784/01

22 ottobre 2002, *Andrášik e altri c. Slovacchia*, 57984/00

24 ottobre 2002, *&& c. Italia*, 37703/97

28 novembre 2002, *&& c. Italia*, 45313/99

5 dicembre 2002, *&& c. Italia*, 34896/97

17 dicembre 2002, *Prystavka c. Ucraina*, 21287/02

13 febbraio 2003, *Refah Partisi e a. c. Turchia c. Germania*, 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98

20 febbraio 2003, *ForrerNiedenthal c. Germania*, 47316/99

24 marzo 2003, *&& c. Italia*, 37235/97

10 luglio 2003, *Hartman c. Repubblica ceca*, 53341/99

30 settembre 2003, *Koua Poirrez c. France*, 40892/98

21 ottobre 2003, *Broca e TexierMicault c. Francia*, 27928/02, 31694/02

23 ottobre 2003, *&& c. Italia*, 39758/98

6 novembre 2003, *G. P. c. Italia*, 60851/00

13 novembre 2003, *R. D. B. c. Italia*, 44411/98

17 febbraio 2004, *Maestri c. Italia*, 39748/98

8 aprile 2004, *Assanidzé c. Georgia*, 71503/01

29 aprile 2004, *Moreira Barbosa c. Portogallo*, 65681/01

27 maggio 2004, *Ogisinstitut Stanislas, Ogec St. Pie X e Blanche De Castille e altri c. Francia*, 42219/98, 54563/00

22 giugno 2004, *Broniowski c. Polonia*, 31443/1996

21 agosto 2004, && *c. Italia*, 62357/00

30 novembre 2004, *Oneryildiz c. Turchia*, 48939/99

7 dicembre 2004, *Mentzen alias Mencena c. Lettonie*, 71074/01

22 dicembre 2004, *Merger e Cros c. Francia*, 68864/01

27 gennaio 2005, && *c. Italia*, 44610/99

10 febbraio 2005, && *c. Italia*, 10075/02

24 febbraio 2005, *Khashiyev e Akayeva c. Russia*, 57942/00

1 marzo 2005, *Michalak c. Polonia*, 24549/03

28 aprile 2005, && *c. Italia*, 42056/02

12 maggio 2005, *Öcalan c. Turchia*, 24069/03, 197/04, 6201/06, 10464/07

7 giugno 2005, *Bove c. Italia*, 27549/02

30 giugno 2005, *Bosphorus c. Irlanda*, 45036/98

6 luglio 2005, *Stec e altri c. Regno Unito*, 65731/01, 65900/01

6 ottobre 2005, *Draon c. Francia*, 1513/03

18 ottobre 2005, *MPP Golub c. Ucraina*, 6778/05

25 ottobre 2005, *Niedzwiecki c. Germania*, 58453/00

26 ottobre 2005, *Siliadin c. Francia*, 73316/01

10 novembre 2005, *Leyla Sahin c. Turchia*, 44774/98

22 dicembre 2005, *Xenides e Arestis c. Turchia*, 46347/99

11 gennaio 2006, *Sorensen e Rasmussen c. Danimarca*, 52562/99, 52620/99,

12 gennaio 2006, *İçyer c. Turchia*, 18888/02

21 febbraio 2006, *Çinar c. Turchia*, 28602/95

1 marzo 2006, *Sejdovic c. Italia*, 56581/00

29 marzo 2006, *Scordino c. Italia*, 36813/97

12 aprile 2006, *Stec e altri c. Regno Unito*, 65731/01, 65900/01

13 aprile 2006, *Lukenda c. Slovenia*, 16492/02

27 aprile 2006, *Sannino c. Italia*, 30961/03

11 luglio 2006, && *e altri c. Italia*, 17640/02

11 luglio 2006, *Gurgurov c. Moldavia*, 7045/08

10 agosto 2006, *Yanakiev c. Bulgaria*, 40476/98

5 ottobre 2006, *M. V. c. Italia*, 45106/04

18 ottobre 2006, *&& c. Italia*, 18114/02

19 ottobre 2006, *Gautieri e altri c. Italia*, 68610/01

19 ottobre 2006, *Majadallah c. Italia*, 62094/00

31 ottobre 2006, *Jeličić c. Bosnia Erzegovina*, 41183/02

21 novembre 2006, *Roda e Bonfatti c. Italia*, 10427/02

14 dicembre 2006, *K.B. c. Italia*, 72177/01

14 dicembre 2006, *Markovic e altri c. Italia*, 1398/03

21 dicembre 2006, *Zunic c. Italia*, 14405/05

11 gennaio 2007, *AnheuserBusch inc. c. Portogallo AnheuserBusch inc.*, 73049/01

11 gennaio 2007, *L. D. S. c. Italia*, 16098/05

8 febbraio 2007, *Kollcaku c. Italia*, 25701/03

6 marzo 2007, *Scordino c. Italia*, 43662/98

10 aprile 2007, *Evans c. Reg Unito*, 6339/05

10 aprile 2007, *Panarisi c. Italia*, 46794/99

19 aprile 2007, *Vilho Eskelinen Vilho Eskelinen e altri c. Finlandia*, 63235/00

3 maggio 2007, *Grzinčič c. Slovenia*, 26867/02

15 maggio 2007, *Korenjak c. Slovenia*, 463/03

12 giugno 2007, *Macrì c. Italia*, 38897/04

21 giugno 2007, *Scanner de L'Ouest Lyonnais e altri c. Francia*, 12106/03

10 luglio 2007, *Giugliano c. Italia*, 28139/06

16 ottobre 2007, *Capone e Centrella c. Italia*, 45836/99

16 ottobre 2007, *De Trana c. Italia*, 64215/01

13 novembre 2007, *Attanasio c. Italia*, 15619/04

13 novembre 2007, *Bocellari e Rizza c. Italia*, 399/02

13 novembre 2007, *DH c. Repubblica Ceca*, 57325/00

13 novembre 2007, *Schiavone c. Italia*, 65039/01

27 novembre 2007, *Luczak c. Polonia*, 77782/01

4 dicembre 2007, *Pasculli c. Italia*, 36818/97

11 dicembre 2007, *Drassich c. Italia*, 25575/04

18 dicembre 2007, *Marini c. Albania*, 3738/02

20 dicembre 2007, *Iosif e altri c. Romania*, 10443/03

20 dicembre 2007, *Paykar Yev Haghtanak LTD c. Armenia*, 21638/03

8 gennaio 2008, *Ercolano c. Italia*, 9870/04

8 gennaio 2008, *P.P. c. Polonia*, 8677/03

24 gennaio 2008, *Riad e Idiab c. Belgio*, 29787/03, 29810/03

29 gennaio 2008, *Saadi c. Regno Unito*, 13229/03

7 febbraio 2008, *Parizov c. Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia*, 14258/03

28 febbraio 2008, *Saadi c. Italia*, 37201/06

1 aprile 2008, *Gigli Costruzioni s.r.l. c. Italia*, 10557/03

3 aprile 2008, *Regent Company c. Ucraina*, 773/03

24 aprile 2008, *Rizzotto c. Italia*, 15349/06

28 aprile 2008, *Hutten-Czapska c. Polonia*, 35014/97

10 giugno 2008, *Depauw c. Belgio*, 2115/04

10 giugno 2008, *Scoppola c. Italia 1*, 50550/06

17 luglio 2008, *Riolo c. Italia*, 42211/07

14 ottobre 2008, *Blumberga c. Lettonia*, 70930/01

12 novembre 2008, *Demir e Baykara c. Turchia*, 34503/97

27 novembre 2008, *Salz c. Turchia*, 36391/02

16 dicembre 2008, *Englaro c. Italia*, 55185/08, 55483/08, 55516/08, 55519/08, 56010/08, 56278/08, 58420/08, 58420/08, 58424/08

13 gennaio 2009, *Todorova c. Italia*, 33932/06

15 gennaio 2009, *Bourdov c. Russia 2*, 33509/04

20 gennaio 2009, *Cooperatieve Procentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. c. Paesi Bassi*, 13645/05

20 gennaio 2009, *Sud Fondi S.r.l. e altri c. Italia*, 75909/01

20 gennaio 2009, *Zara c. Italia*, 24424/03

22 gennaio 2009, *Bulves AD c. Bulgaria*, 3991/03
10 febbraio 2009, *Zolotukhin c. Russia*, 14939/03
19 febbraio 2009, *Kozacioğlu c. Turchia*, 2334/03
24 febbraio 2009, *Ben Khemais c. Italia*, 246/07
24 febbraio 2009, *C.G.I.L. e Cofferati c. Italia*, 46967/07
24 febbraio 2009, *Errico c. Italia*, 29768/05
24 marzo 2009, *Abhedi c. Italia*, 2638/07
24 marzo 2009, *Ben Salah c. Italia*, 38128/06
24 marzo 2009, *Bouyahia c. Italia*, 46792/06
24 marzo 2009, *C.B.Z. c. Italia*, 44006/06
24 marzo 2009, *Darraji c. Italia*, 11549/05
24 marzo 2009, *Hamraoui c. Italia*, 16201/07
24 marzo 2009, *Soltana c. Italia*, 37336/06
31 marzo 2009, *Simaldone c. Italia*, 22644/03
6 aprile 2009, *Clemeno ed altri c. Italia*, 19537/03
7 aprile 2009, *Cherif ed altri c. Italia*, 1860/07
7 aprile 2009, *Peraldi c. Francia*, 2096/05
28 aprile 2009, *Karakó c. Ungheria*, 39311/05
28 aprile 2009, *Savino ed altri c. Italia*, 17214/05, 20329/05, 42113/04
5 maggio 2009, *Sellem c. Italia*, 12584/08
30 giugno 2009, *Verein Tierfabriken Schweiz VgT c. Svizzera*, 32772/02
7 luglio 2009, *Annunziata c. Italia*, 24423/03
7 luglio 2009, *Piacenti c. Italia*, 24425/03
16 luglio 2009, *Sulejmanovic c. Italia*, 22635/03
21 luglio 2009, *Robert Lesjak c. Slovenia*, 33946/03
17 settembre 2009, *Enea c. Italia*, 74912/01
17 settembre 2009, *Scoppola c. Italia*, 126/05
17 settembre 2009, *Scoppola c. Italia 2*, 10249/03
22 settembre 2009, *Cimolino c. Italia*, 12532/05

1 ottobre 2009, *Kimlya e altri c. Russia*, 76836/01, 32782/03

6 ottobre 2009, *Perinati c. Italia*, 8073/05

15 ottobre 2009, *Micallef c. Malta*, 17056/06

20 ottobre 2009, *Vallauri c. Italia*, 39128/05

27 ottobre 2009, *Bayatyan c. Armenia*, 12359/03

28 ottobre 2009, *Si Amer c. Francia*, 29137/06

3 novembre 2009, *Lautsi c. Italia*, 30814/06

4 novembre 2009, *Christos Nikolitsas c. Grecia*, 63117/03

1 dicembre 2009, *Eberhard e M. c. Slovenia*, 8673/05, 9733/05

1 dicembre 2009, *Stolder c. Italia*, 24418/03

8 dicembre 2009, *Previti c. Italia*, 45291/06

8 dicembre 2009, *Vacca c. Italia*, 8061/05

15 dicembre 2009, *Financial Times Ltd e altri c. Regno Unito*, 821/03

15 dicembre 2009, *Izzo e altri c. Italia*, 28634/06

22 dicembre 2009, *Sejdić e Finci c. Bosnia Erzegovina*, 27996/06, 34836/06

5 gennaio 2010, *Bongiorno e altri c. Italia*, 4514/07

12 gennaio 2010, *Mole c. Italia*, 24421/03

19 gennaio 2010, *Montani c. Italia*, 24950/06

19 gennaio 2010, *Zuccalà c. Italia*, 72746/01

19 gennaio 2010, *Hussun e altri c. Italia*, 10171/05, 10601/05, 11593/05, 17165/05

28 gennaio 2010, *Puchstein c. Austria*, 20089/06

2 febbraio 2010, *Leone c. Italia*, 30506/07

11 febbraio 2010, *Leandro Da Silva c. Lussemburgo*, 30273/07

16 febbraio 2010, *Barbaro c. Italia*, 16436/02

01 marzo 2010, *Demopoulos e altri c. Turchia*, 46113/99

1 marzo 2010, *G. e altri c. Italia*, 43136/05

16 marzo 2010, *Carson e altri c. Reg Unito*, 42184/05

16 marzo 2010, *Di Belmonte c. Italia*, 72638/01

16 marzo 2010, *Oršuš e altri c. Croazia*, 15766/03

29 marzo 2010, *Medvedyev c. Francia*, 3394/03

30 marzo 2010, *Cipriani c. Italia*, 22142/07

1 aprile 2010, *S.H. e altri c. Austria*, 57813/00

6 aprile 2010, *CGIL e Cofferati c. Italia*, 2/2008

13 aprile 2010, *Trabelsi c. Italia*, 50163/08

27 aprile 2010, *Moretti e Benedetti c. Italia*, 16318/07

27 aprile 2010, *Roberta Barelli e altri c. Italia*, 15104/04

27 aprile 2010, *Tănase c. Moldavia*, 7/08

4 maggio 2010, *Josef Peterka c. Repubblica ceca*, 21990/08

18 maggio 2010, *Ogaristi c. Italia*, 231/07

18 maggio 2010, *Plalam S.p.a. c. Italia*, 16021/02

18 maggio 2010, *Udorovic c. Italia*, 38532/02

3 giugno 2010, *Gäfgen c. Germania*, 22978/05

24 giugno 2010, *Schalk e Kopf c. Austria*, 30141/04

6 luglio 2010, *Neulinger e Shuruk c. Svizzera*, 41615/07

10 settembre 2010, *McFarlane c. Irlanda*, 31333/06

21 settembre 2010, *Conceria Madera S.r.l. c. Italia 2*, 3978/03

23 settembre 2010, *Nagovitsyn e Nalgiyev c. Russia*, 37213/02

28 settembre 2010, *Mangouras c. Spagna*, 12050/04

13 ottobre 2010, *Latak c. Polonia*, 52070/08

14 ottobre 2010, *Veriter c. Francia*, 31508/07

28 ottobre 2010, *Karapanagiotou e altri c. Grecia*, 1571/08

2 novembre 2010, *Piazzì c. Italia*, 36168/09

7 dicembre 2010, *Bonalzoo S.r.l. c. Italia*, 19876/03, 322396/03, 32240/03

16 dicembre 2010, *A.B.C.*, 25579/05

21 dicembre 2010, *Gaglione e altri c. Italia*, 45867/07

21 dicembre 2010, *Jasinskis c. Lettonia*, 45744/08

18 gennaio 2011, *Guadagnino c. Italia e Francia*, 2555/03

21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, 30696/09

1 febbraio 2011, *Dritsas c. Italia*, 2344/02

8 febbraio 2011, *Seferovic c. Italia*, 12921/04

15 febbraio 2011, *Di Cecco c. Italia*, 28169/06

15 febbraio 2011, *Giovanna Ortu e altri c. Italia*, 37606/05

8 marzo 2011, *Associazione dei proprietari fondiari di Łódź*, 3485/02

15 marzo 2011, *G. e altri c. Italia*, 43134/05

18 marzo 2011, *Lautsi c. Italia*, 30814/06

24 marzo 2011, *Giuliani e Gaggio c. Italia*, 23458/02

29 marzo 2011, *Alikaj e altri c. Italia*, 47357/08

5 aprile 2011, *Sarigiannis c. Italia*, 14569/05

5 aprile 2011, *Toumi c. Italia*, 25716/09

17 maggio 2011, *Capitani e Campanella c. Italia*, 24920/07

17 maggio 2011, *Ventorino c. Italia*, 357/07

24 maggio 2011, *Onorato c. Italia*, 26218/06

31 maggio 2011, *Maggio e altri c. Italia*, 46286/09

7 giugno 2011, *Agrati ed altri c. Italia*, 43549/08, 6107/09, 5087/09

28 giugno 2011, *De Caterina ed altri c. Italia*, 65278/01

30 giugno 2011, *Associazione dei Testimoni di Geova c. Francia*, 8916/05

7 luglio 2011, *AlSkeini e altri c. Regno Unito*, 55721/07

7 luglio 2011, *Bayatyan c. Armenia Id.*, 23459/03

12 luglio 2011, *Macri e altri c. Italia*, 14130/02

12 luglio 2011, *Maioli c. Italia*, 18290/02

12 luglio 2011, *Sneerson e Kampanella c. Italia*, 14737/09

26 luglio 2011, *Paleari c. Italia*, 55772/08

26 luglio 2011, *Pozzi c. Italia*, 55743/08

26 luglio 2011, *T.Ç. e H.Ç c. Turchia*, 34805/06

23 agosto 2011, *Carmela Basileo e altri c. Italia*, 11303/02

30 agosto 2011, *Donato Baranello c. Italia*, 32807/02

30 agosto 2011, *Maurizio Lucchesi e altri c. Italia*, 29753/02

20 settembre 2011, *Oao Neftyanaya Kompaniya Yukos c. Russia*, 14902/04

20 settembre 2011, *Pascarella e altri c. Italia*, 23704/03, 23747/03, 23831/03, 23845/03, 23850/03, 23853/03, 24594/03, 24613/03, 24616/03, 24621/03, 24629/03, 24630/03, 24632/03, 24633/03, 24635/03, 24636/03, 25089/03, 25091/03, 26953/03, 26999/03, 30835/03

27 settembre 2011, *A. Menarini Diagnostics Srl c. Italia*, 43509/08

27 settembre 2011, *Pietro Pianese c. Italia e Paesi Bassi*, 14929/08

4 ottobre 2011, *Violando Truocchio c. Italia*, 20198/03, 40103/04

11 ottobre 2011, *Cretella c. Italia*, 35510/02

11 ottobre 2011, *Giovannina Caiazzo e altri c. Italia*, 11410/02

11 ottobre 2011, *Kaethe Schuchter c. Italia*, 68476/10

11 ottobre 2011, *Mauro di Gennaro e Gianni Antonio Tedeschi c. Italia*, 11389/02

11 ottobre 2011, *Pasquale Bagordo ed altri c. Italia*, 35567/02

11 ottobre 2011, *Salvatore Francesco Pezzino c. Italia*, 32226/04

18 ottobre 2011, *Giusti c. Italia*, 13175/03

3 novembre 2011, *S.H. e altri c. Austria*, 57813/00

15 novembre 2011, *Facchiano e Maio c. Italia*, 699/03

6 dicembre 2011, *Antonio Cennamo c. Italia*, 6310/07

10 gennaio 2012, *Vulakh e altri c. Russia*, 33468/03

10 gennaio 2012, *Di Marco c. Italia*, 32521/05

10 gennaio 2012, *Di Sarno e altri c. Italia*, 30765/08

17 gennaio 2012, *Harkins e Edwards c. Regno Unito*, 9146/07, 32650/07

24 gennaio 2012, *Balan c. Moldavia*, 44746/08

24 gennaio 2012, *Laura Torri e altri e Bucciarelli c. Italia*, 11838/07, 12302/07

31 gennaio 2012, *Sindicatul Pastorul Cel Bun c. Romania*, 2330/09

7 febbraio 2012, *Damiani c. Italia*, 2447/05

14 febbraio 2012, *Arras e altri c. Italia*, 17972/07

23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, 27765/09

6 marzo 2012, *Gagliano Giorgi c. Italia*, 23563/07

13 marzo 2012, *Giacomo Francesco Saccomanno e altri c. Italia*, 11583/08

15 marzo 2012, *Austin et autres c. Rouyame Uni*, 39692/09, 40713/09, 41008/09

27 marzo 2012, *Mannai c. Italia*, 9961/10

3 aprile 2012, *Francesco Sessa c. Italia*, 28790/08

3 aprile 2012, *Lechouritou c. Germania e altri 26 Paesi europei*, 37937/07

3 aprile 2012, *Sessa c. Italia*, 28790/08

10 aprile 2012, *Lorenzetti c. Italia*, 32075/09

10 aprile 2012, *Babar Ahmad ed altri c. Regno Unito*, 24027/07, 11949/08, 36742/08

14 aprile 2012, *Popov c. Francia Id.*, 39472/07, 39474/07

24 aprile 2012, *De Ieso c. Italia*, 34383/02

10 maggio 2012, *E.O. c. Italia*, 34724/10

10 maggio 2012, *Sud Fondi S.r.l. e altri c. Italia*, 75909/01

22 maggio 2012, *Scoppola c. Italia 3*, 126/05

5 giugno 2012, *Colacrai c. Italia 2*, 63868/00

5 giugno 2012, *Colazzo c. Italia*, 63633/00

5 giugno 2012, *Immobiliare Cerro s.a.s. c. Italia*, 35638/00

5 giugno 2012, *La Rosa e Alba c. Italia*, 63238/00

7 giugno 2012, *Centro Europa 7 s.r.l. e Di Stefano c. Italia*, 38433/09

8 giugno 2012, *Cadène*, 12039/08

8 giugno 2012, *Célice c. Francia*, 14166/09

19 giugno 2012, *A Ben Slimen c. Italia*, 38435/10

19 giugno 2012, *Iuliano e altri c. Italia*, 13396/03

19 giugno 2012, *Messeni Nemagna ed altri c. Italia*, 9512/04

19 giugno 2012, *Prenna e altri c. Italia*, 69907/01

26 giugno 2012, *Di Pietro c. Italia*, 73575/01

26 giugno 2012, *Milazzo c. Italia*, 77156/01

26 giugno 2012, *Toniolo c. San Marino e Italia*, 44853/10

28 giugno 2012, *Ressiot e altri c. Francia*, 15054/07, 15066/07

10 luglio 2012, *Arturo Simonetti c. Italia*, 50914/11, 58323/11

10 luglio 2012, *Cucinotta c. Italia*, 16220/03

10 luglio 2012, *Giuseppe De Cristofaro c. Italia*, 30464/07

10 luglio 2012, *K.M.C. c. Ungheria*, 19554/11

10 luglio 2012, *Mohammed Amin Mostafa c. Italia*, 42382/08

17 luglio 2012, *Matthias e altri c. Italia*, 35174/03

17 luglio 2012, *Scoppola c. Italia 4*, 65050/09

24 luglio 2012, *Croci e altri c. Italia*, 14828/02

24 luglio 2012, *Fendi e Speroni c. Italia*, 37338/03

31 luglio 2012, *M. e altri c. Italia e Bulgaria*, 40020/03

28 agosto 2012, *Costa e Pavan c. Italia*, 54270/10

28 agosto 2012, *Spampinato c. Italia*, 69872/01

12 settembre 2012, *Nada c. Svezia*, 10593/08

12 settembre 2012, *Savda c. Turchia*, 42730/05

25 settembre 2012, *Gatti e Nalbone c. Italia*, 41264/02

25 settembre 2012, *Goli c. Italia*, 33783/09

25 settembre 2012, *Parenti Erede e Deidda c. Italia*, 39567/02, 40281/02

25 settembre 2012, *Pedicini e altri c. Italia*, 48117/99

4 ottobre 2012, *Chabauty c. Francia*, 57412/08

9 ottobre 2012, *Trapani e Lombardo e altri c. Italia*, 25106/03

19 ottobre 2012, *Catan e altri c. Moldavia e Russia*, 43370/04

23 ottobre 2012, *Immobiliare Podere Trieste Srl c. Italia*, 19041/04

23 ottobre 2012, *Steliana Varban c. Italia*, 19661/05

25 ottobre 2012, *Vistiņš e Perepjolkins c. Lettonia*, 71243/01

6 novembre 2012, *Ekoglasnost c. Bulgaria*, 30386/05

8 novembre 2012, *Ferrara c. Italia*, 65165/01

8 novembre 2012, *Yoshikazu Iida c. Stadt Ulm*, 40/11

15 novembre 2012, *Donati c. Italia*, 63242/00

15 novembre 2012, *Rosario Lombardi c. Italia*, 66394/01

20 novembre 2012, *Attilio Pacifico c. Italia*, 17995/08

27 novembre 2012, *Sebastiano Tiralongo e Sebastiana Carbe c. Italia*, 4686/06

4 dicembre 2012, *Hamidovic c. Italia*, 31956/05

4 dicembre 2012, *Medici e altri c. Italia*, 70508/01

9 dicembre 2012, *Vona c. Ungheria*, 35943/10

11 dicembre 2012, *Anna De Rosa e altri c. Italia*, 52888/08, 58528/08, 59194/08, 60462/08, 60473/08, 60628/08, 61116/08, 61131/08, 61139/08, 61143/08, 610/09, 4995/09, 5068/09, 5141/09

13 dicembre 2012, *De Souza Ribeiro c. Francia*, 22689/07

13 dicembre 2012, *ElMasri c. Repubblica ex Iugoslava di Macedonia*, 39630/09

18 dicembre 2012, *Chillemi c. Italia*, 70800/01

18 dicembre 2012, *Coppola ed altri c. Italia*, 5179/05

18 dicembre 2012, *De Gregorio c. Italia*, 24294/03

18 dicembre 2012, *Maselli c. Italia*, 24887/03

18 dicembre 2012, *Scala c. Italia*, 70818/01

8 gennaio 2013, *Qama c. Albania e Italia*, 4604/09

8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*, 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10, 37818/10

9 gennaio 2013, *Oleksandr Volkov c. Ucraina*, 21722/11

15 gennaio 2013, *Eweida c. Regno Unito*, 48420/10

29 gennaio 2013, *Cirillo c. Italia*, 36276/10

29 gennaio 2013, *Lombardo c. Italia*, 25704/11

29 gennaio 2013, *Tommaso Prestieri c. Italia*, 66640/10

7 febbraio 2013, *Gentile Ufficio Finanziario della Direzione Ufficio Territoriale di Tivoli e.a.*, 499/12

7 febbraio 2013, *Pedone c. N.*, 498/12

12 febbraio 2013, *Armando Iannelli c. Italia*, 24818/03

12 febbraio 2013, *Giuseppe Campisi c. Italia*, 10948/05

19 febbraio 2013, *Fredrik Neij And Peter Sunde Kolmisoppi c. Svezia*, 40397/12

19 febbraio 2013, *X e altri c. Austria*, 19010/07

5 marzo 2013, *Carolus e Lolli c. Italia*, 33359/05

5 marzo 2013, *Romano c. Italia*, 35659/02

5 marzo 2013, *Tellissi c. Italia*, 15434/11

6 marzo 2013, *Michaud c. Francia*, 12323/11

12 marzo 2013, *Ivo Varesi e altri c. Italia*, 49407/08

14 marzo 2013, *Eon c. France*, 26118/10

14 marzo 2013, *Öcalan c. Turchia*, 24069/03

2 aprile 2013, *Samsam Mohammed Hussein c. Paesi Bassi e Italia*, 27725/10

2 aprile 2013, *Tarantino e altri c. Italia*, 25851/09, 29284/09, 64090/09

9 aprile 2013, *Mollacco c. Italia*, 35678/12

9 aprile 2013, *S.r.l. Immobiliare Samantha c. Italia*, 43041/12

30 aprile 2013, *Gian Paolo Cariello e altri c. Italia*, 14064/07

7 maggio 2013, *Koufaki e Adedy c. Grecia*, 57665/12

14 maggio 2013, *Carbè c. Italia*, 3314/09

28 maggio 2013, *Rosmini c. Italia*, 5097/08

28 maggio 2013, *Villani c. Italia*, 13340/09

11 giugno 2013, *Donato D'Auria e Balsamo c. Italia*, 11625/07

18 giugno 2013, *Maria Caterina Fazio e altri c. Italia*, 63411/12

18 giugno 2013, *Mohammed Abubeker c. Austria e Italia*, 73874/11

18 giugno 2013, *Sofia Povse e Doris Povse c. Austria*, 3890/11

25 giugno 2013, *Anghel c. Italia*, 5968/09

25 giugno 2013, *Battaglia c. Italia*, 126/12

2 luglio 2013, *Plesic c. Italia*, 16065/09

9 luglio 2013, *Ciobanu c. Romania e Italia*, 4509/08

9 luglio 2013, *De Santis e Olanda c. Italia*, 35887/11

9 luglio 2013, *Di Giovanni c. Italia*, 51160/06

16 luglio 2013, *Corrado ed altri c. Italia*, 32850/02

16 luglio 2013, *Fiocca c. Italia*, 32968/02

16 luglio 2013, *Gagliardi c. Italia*, 29385/03

16 luglio 2013, *Galasso e altri c. Italia*, 32740/02

18 luglio 2013, *Maktouf e Damjanović c. BosniaHerzegovina*, 2312/08, 34179/08

27 agosto 2013, *Hannibal Miruts Hagos c. Paesi Bassi e Italia*, 9053/10

27 agosto 2013, *Naima Mohammed Hassan e altri c. Paesi Bassi e Italia*, 40524/10

3 settembre 2013, *M.C. ed altri c. Italia*, 5376/11

10 settembre 2013, *Nuur Hussein Diirshi c. Paesi Bassi e Italia*, 2314/10

17 settembre 2013, *Contessa c. Italia*, 11004/05

19 settembre 2013, *Von Hannover c. Allemagne*, 26118/10

24 settembre 2013, *Belpietro c. Italia*, 43612/10

24 settembre 2013, *De Luca c. Italia*, 43870/04

24 settembre 2013, *Pennino c. Italia*, 43892/04

1 ottobre 2013, *Techniki Olympiaki A.E. c. Grecia*, 40547/10

8 ottobre 2013, *Patience Azenabor c. Italia*, 25367/11

8 ottobre 2013, *Ricci c. Italia*, 30210/06

8 ottobre 2013, *XXX c. Italia*, 18675/09

17 ottobre 2013, *Schwarz c. Stadt Bochum*, 291/12

21 ottobre 2013, *Rio Prada c. Russia*, 42750/09

22 ottobre 2013, *Mercuri c. Italia*, 14055/04

29 ottobre 2013, *Varvara c. Italia*, 17475/09

5 novembre 2013, *Ascierto e Buffolino c. Italia*, 20619/03, 23751/03

5 novembre 2013, *Bencivenga c. Italia*, 15015/03

7 novembre 2013, *SC Schuster & Co Ecologic c. Direcția Generală a Finanțelor Publice a Județului Sibiu – Activitatea de Inspecție Fiscală*, 371/13

7 novembre 2013, *Vallianatos e altri c. Grecia*, 29381/09 e 32684/09

12 novembre 2013, *Cavaliere c. Italia*, 50930/11

12 novembre 2013, *Migliore c. Italia*, 58511/12

12 novembre 2013, *Occhetto c. Italia*, 14507/07

24 novembre 2013, *Palazzolo c. Italia*, 32328/09

26 novembre 2013, *Maffei e De Nigris c. Italia*, 28090/03, 28462/03

26 novembre 2013, *Quattrone c. Italia*, 13431/07

10 dicembre 2013, *Limata ed altri c. Italia*, 11004/05

12 dicembre 2013, *Zagrebacka banka d.d. c. Croazia*, 39544/05

17 dicembre 2013, *Santilli c. Italia*, 51930/10

7 gennaio 2014, *Cusan e Fazio c. Italia*, 77/07

14 gennaio 2014, *Jones e altri c. Regno Unito*, 34356/06, 40528/06

14 gennaio 2014, *Pascucci c. Italia*, 1537/04

14 gennaio 2014, *Stefanelli c. Italia*, 13139/08

15 gennaio 2014, *Natale e altri c. Italia*, 19264/07

17 gennaio 2014, *Condominio Porta Rufina 48 di Benevento c. Italia*, 17528/05

21 gennaio 2014, *Di Placi c. Italia*, 48754/11

21 gennaio 2014, *Zhou c. Italia*, 33773/11

4 febbraio 2014, *Mottola c. Italia*, 29907/07

4 febbraio 2014, *Staibano c. Italia*, 29907/07

11 febbraio 2014, *Contrada c. Italia*, 7509/08

4 marzo 2014, *Grande Stevens e altri c. Italia*, 18640/10

4 marzo 2014, *Società Industrie Olivieri S.p.a c. Italia*, 4930/09

11 marzo 2014, *Salvatore Riina c. Italia*, 43575/09

12 marzo 2014, *Kuric e altri c. Slovenia*, 26828/06

25 marzo 2014, *Biasucci e altri c. Italia*, 3601/08, 3615/08, 3645/08, 3705/08, 3708/08, 5340/08, 5345/08, 6628/08, 6642/08

25 marzo 2014, *Livi e altri 68 c. Italia*, 52407/10

25 marzo 2014, *Tornusciolo + 104 c. Italia*, 56944/08

1 aprile 2014, *Bellomonte c. Italia*, 28298/10

8 aprile 2014, *Dhahbi c. Italia*, 17120/09

8 aprile 2014, *Esterina Marro e altri c. Italia*, 29100/07

15 aprile 2014, *Barbato e altri c. Italia*, 61197/13

15 aprile 2014, *Dalla Santa c. Italia*, 353/10

15 aprile 2014, *Stefanetti e altri c. Italia*, 21838/10, 21849/10, 21852/10, 21855/10, 21860/10, 21863/10, 21869/10, 21870/10

6 maggio 2014, *Nivio Durisotto c. Italia*, 62804/13

12 maggio 2014, *Chypre c. Turquie*, 25781/94

13 maggio 2014, *Antonino Frascati c. Italia*, 5382/08

13 maggio 2014, *Bordoni e altri c. Italia*, 6069/09, 16797/09

13 maggio 2014, *Caponnetto c. Italia*, 61273/10

13 maggio 2014, *Marino e Colacione c. Italia*, 45869/08, 47348/08

13 maggio 2014, *Pezzi e Arrighi c. Italia*, 18166/09

20 maggio 2014, *McDonald c. Regno Unito*, 4241/12

27 maggio 2014, *Baka c. Hungary*, 20261/12

27 maggio 2014, *Rumor c. Italia*, 72964/10

3 giugno 2014, *Pahor e altri c. Italia*, 61244/09

3 giugno 2014, *Rossi e Variale c. Italia*, 2911/05

3 giugno 2014, *Salvatore e altri c. Italia*, 1635/03, 22395/03, 22399/03, 22400/03, 22402/03, 22406/03

12 giugno 2014, *Couderc et Hachette Filipacchi Associés c. France*, 40454/07

12 giugno 2014, *Pańczyk c. Polonia*, 28/14

17 giugno 2014, *Anna Maria Cacucci e Vincenza Sabatelli c. Italia*, 29797/09

17 giugno 2014, *Cacucci e Sabatelli c. Italia*, 29797/09

24 giugno 2014, *Alberti c. Italia*, 15397/11

24 giugno 2014, *Azienda agricola Silverfunghi s.a.s. e altri c. Italia*, 48357/07, 52677/07, 52687/07, 52701/07

24 giugno 2014, *Cataldo ed altri c. Italia*, 54425/08, 58361/08, 58464/08, 60505/08, 60524/08, 61827/08

1 luglio 2014, *Affaire S.A.S. c. France*, 43835/11

1 luglio 2014, *Canestrari e Uguccioni c. Italia*, 63243/00

1 luglio 2014, *Garufi c. Italia*, 20948/06

1 luglio 2014, *Guadagno e altri c. Italia*, 61820/08

1 luglio 2014, *Saba c. Italia*, 36629/10

15 luglio 2014, *Panetta c. Italia*, 38624/07

17 luglio 2014, *Centre for legal resources on behalf of Valentin Campeanu c. Romania*, 47848/08

17 luglio 2014, *Yumer c. Direktor na Teritorialna direksia na Natsionalna agentsia za prihodite – Varna*, 505/13

22 luglio 2014, *Bifulco e altri c. Italia*, 14625/03, 14628/03, 15007/03

2 settembre 2014, *Palumbo c. Italia*, 26463/07

2 settembre 2014, *Rizzi c. Italia*, 33547/04

2 settembre 2014, *Vindice c. Italia*, 46925/09

6 settembre 2014, *Angelo Siciliano e Lucia Gagliardi c. Italia*, 37916/03

9 settembre 2014, *Alfio Briani e Giulia Briani c. Italia*, 33756/09

9 settembre 2014, *Caligiuri e altri c. Italia*, 657/10, 27897/10, 27908/10, 64297/10

9 settembre 2014, *Carrella c. Italia*, 33955/07

9 settembre 2014, *Emilia Moldoveanu c. Italia*, 25731/09

9 settembre 2014, *Maurizio Vianello c. Italia*, 27516/09

16 settembre 2014, *Bovino c. Italia*, 41087/04

16 settembre 2014, *Gennaro Stella c. Italia*, 49169/09

16 settembre 2014, *Pasquale Miele c. Italia*, 37262/03

16 settembre 2014, *Sepe e Di Leta c. Italia*, 36167/07

16 settembre 2014, *X e Y c. Italia*, 41146/14

23 settembre 2014, *Giuseppe Torno e altri c. Italia*, 61781/08

30 settembre 2014, *Giuliani c. Italia*, 5490/03

15 ottobre 2014, *Casacchia e altri c. Italia*, 23658/07, 24941/07, 25724/07

21 ottobre 2014, *Sharifi c. Italia e Grecia*, 16643/09

21 ottobre 2014, *Zucchinalli e altri c. Italia*, 17760/03, 17761/03, 19903/03, 19905/03, 19908/03, 19911/03, 19915/03, 20114/03

30 ottobre 2014, *Davydov c. Russia*, 18967/07

4 novembre 2014, *Giardiello c. Italia*, 23066/07

4 novembre 2014, *Paolo Romanazzi e altri c. Italia*, 18931/09

4 novembre 2014, *Tarakhel c. Svizzera*, 29217/12

13 novembre 2014, *G.G. e altri c. Italia*, 3168/11, 3170/11, 15195/11, 15200/11, 15203/11, 15205/11, 15976/11, 30691/11, 30762/11, 30767/11, 30786/11, 30792/11, 30795/11, 30830/11, 30835/11, 30839/11, 30855/11, 30899/11, 47154/11

25 novembre 2014, *Belgiorno e altri c. Italia*, 10289/08

25 novembre 2014, *Maiorano e Serafini c. Italia*, 997/05

2 dicembre 2014, *Battista c. Italia*, 43978/09

2 dicembre 2014, *Maria Carmela Maniscalco c. Italia*, 19440/10

2 dicembre 2014, *Michele Giuttari c. Italia*, 42733/07

11 dicembre 2014 *Stylinart sp. z o.o. c. Skarb Państwa - Wojewoda Podkarpacki e Skarb Państwa - Prezydent Miasta Przemyśla*, 282/14

16 dicembre 2014, *Anna Frisoli e altri c. Italia*, 33172/05

16 dicembre 2014, *Ceni c. Italia*, 25376/06

16 dicembre 2014, *D'Asta c. Italia*, 26010/04

16 dicembre 2014, *Giuseppe De Ciantis c. Italia*, 39386/10

2 gennaio 2015, *Matelly c. Francia*, 10609/10

20 gennaio 2015, *Manuello e Nevi c. Italia*, 107/10

5 febbraio 2015, *Bochan c. Ucraina, Grande Camera*, 22251/08

3 marzo 2015, *Alessandro Scagliarini e altri c. Italia*, 56449/07

10 marzo 2015, *Y.Y. c. Turchia*, 14793/08

19 marzo 2015, *S.J. c. Belgio*, 70055/10

24 marzo 2015, *Antonio Messina c. Italia*, 39824/07

24 marzo 2015, *Gallardo Sanchez c. Italia*, 11620/07

24 marzo 2015, *Rodolfo Viviani e altri c. Italia*, 9713/13

24 marzo 2015, *Smaltini c. Italia*, 43961/09

31 marzo 2015, *Cosimo, Domenico e Claudio De Nigris c. Italia*, 41266/04

7 aprile 2015, *Cestaro c. Italia*, 6884/11

14 aprile 2015, *Chinnici c. Italia*, 22432/03

14 aprile 2015, *Contrada c. Italia*, 66655/13

30 aprile 2015, *Kapetanios e altri c. Grecia*, 3453/12, 42941/12, 9028/13

7 maggio 2015, *Văraru c. Romania*, 496/14

10 maggio 2015, *Penchevi c. Bulgaria*, 77818/12

19 maggio 2015, *Bolla e altri c. Italia*, 44127/09

19 maggio 2015, *Giorgio Sampech c. Italia*, 55546/09

19 maggio 2015, *Maria e Ottavia Piccari c. Italia*, 26352/04

19 maggio 2015, *Markowicz c. Italia*, 23563/04

19 maggio 2015, *Mongelli e altri c. Italia*, 40205/02

19 maggio 2015, *Vittorio La Pietra c. Italia*, 38586/06

26 maggio 2015, *D'Alba c. Italia*, 58437/09

5 giugno 2015, *Lambert. c. Francia*, 46043/14

16 giugno 2015, *AS c. Estonia*, 64569/09

16 giugno 2015, *Manole e "I coltivatori diretti di Romania" c. Romania*, 46551/06

16 giugno 2015, *Mazzoni c. Italia*, 20485/06

23 giugno 2015, *Falcon Privat Bank A.G. c. Italia*, 48931/09

30 giugno 2015, *Peruzzi c. Italia*, 39294/09

7 luglio 2015, *Gaetano Davide Greco c. Italia*, 70462/13

7 luglio 2015, *Luca Lorenzetti c. Italia*, 24876/07

7 luglio 2015, *Odescalchi e Lante la Rovere c. Italia*, 38754/07

16 luglio 2015, *Akinnibosun c. Italia*, 9056/14

21 luglio 2015, *Oliari e altri c. Italia*, 18766/11, 36030/11

21 luglio 2015, *Schipani e altri c. Italia*, 38369/09

27 agosto 2015, *Parrillo c. Italia*, 46470/11

1 settembre 2015, *Alfano c. Italia*, 24426/03

1 settembre 2015, *Ebe Gigliola Giorgini c. Italia*, 20034/11

1 settembre 2015, *Khlaifia e altri c. Italia*, 16483/12

1 settembre 2015, *Paolello c. Italia*, 37648/02

8 settembre 2015, *Cicnus Srl c. Italia*, 56678/09

8 settembre 2015, *Wind Telecomunicazioni S.p.a. c. Italia*, 5159/14

28 settembre 2015, *Bouyid c. Belgio Id.*, 23380/09

6 ottobre 2015, *Pellitteri e Lupo c. Italia*, 50825/06

6 ottobre 2015, *Quintiliani c. Italia*, 9167/05

13 ottobre 2015, *Baratta c. Italia*, 28263/09

13 ottobre 2015, *S.H. c. Italia*, 52557/14

15 ottobre 2015, *Perinçek c. Svizzera*, 27510/08

20 ottobre 2015, *Costantino Di Silvio c. Italia*, 56635/13

20 ottobre 2015, *Gerarda Nardone c. Italia*, 29733/06

20 ottobre 2015, *Investissements dynamiques et prudents s.a. idep e altri c. Italia*, 39393/09

20 ottobre 2015, *Sante e Umberto Manli c. Italia*, 44121/09

20 ottobre 2015, *Virgilio S.p.a. c. Italia*, 41984/04

3 novembre 2015, *Aina Parrillo c. Italia*, 43028/05

10 novembre 2015, *M'Bala c. Francia*, 25239/13

17 novembre 2015, *Bondavalli c. Italia*, 35532/12

17 novembre 2015, *Preite c. Italia*, 28976/05

4 dicembre 2015, *Roman Zakharov c. Russia*, 47143/06

8 dicembre 2015, *Luigi Monaco c. Italia*, 34376/13

8 dicembre 2015, *MihailAlin Podoleanu c. Italia*, 63426/13

14 gennaio 2016, *D.A. e altri c. Italia*, 68060/12, 16178/13, 23130/13, 23149/13, 64572/13, 13662/13, 13837/13, 22933/13, 13668/13, 13657/13, 22918/13, 22978/13, 22985/13, 22899/13, 9673/13, 158/12, 3892/12, 8154/12, 41143/12

19 gennaio 2016, *Görmüş e altri c. Turchia*, 49085/07

26 gennaio 2016, *Duilio e Giuliana Rasman e Maria Albina Veliscek c. Italia*, 55744/09

22 febbraio 2016, *Olivieri e altri c. Italia*, 17708/12, 17717/12, 17729/12, 22994/12

23 febbraio 2016, *Alessandro Capriotti c. Italia*, 28819/12

23 febbraio 2016, *Domenico Cento e altri c. Italia*, 30851/06

23 febbraio 2016, *Nasr e Ghali c. Italia*, 44883/09

8 marzo 2016, *Antonino Gatto c. Italia*, 19424/08

15 marzo 2016, *Luigia De Paola c. Italia*, 300/05

29 marzo 2016, *Bédât C. Suisse*, 56925/08

26 aprile 2016, *Kardoš c. Croazia*, 25782/11

28 aprile 2016, *Cincimino c. Italia*, 68884/13

31 maggio 2016, *Alle Fall Gueye c. Italia*, 76823/12

23 giugno 2016, *Ben Moumen c. Italia*, 3977/13

23 giugno 2016, *Brambilla e altri c. Italia*, 22567/09

23 giugno 2016, *Strumia c. Italia*, 53377/13

30 giugno 2016, *Taddeucci e McCall c. Italia*, 51362/09

30 agosto 2016, *Klaudia Jabłońska c. Italia*, 13774/15

30 agosto 2016, *U.A.H.M. c. Paesi Bassi e Italia*, 49929/11

1 settembre 2016, *Huzuneanu c. Italia*, 36043/08

1 settembre 2016, *Valle Pierimpì Società Agricola S.p.a. c. Italia*, 46154/11

15 settembre 2016, *Giorgioni c. Italia*, 43299/12

15 settembre 2016, *Trevisanato c. Italia*, 32610/07

20 settembre 2016, *Karelin c. Russia*, 926/08

4 ottobre 2016, *Antonio Patitucci c. Italia*, 22783/13

4 ottobre 2016, *Elena Petrache e Liliana Tranca c. Italia*, 15920/16

4 ottobre 2016, *Jihana ALI e altri c. Svizzera e Italia*, 30474/14

6 ottobre 2016, *Richmond Yaw e altri c. Italia*, 3342/11, 3391/11, 3408/11, 3447/11

6 novembre 2016, *X c. Lettonia*, 27853/09

13 dicembre 2016, *Semeraro c. Italia*, 484/16

15 dicembre 2016, *Ignatov c. Ucraina*, 40583/15

15 dicembre 2016, *Khlaifia e altri c. Italia*, 16483/12

15 dicembre 2016, *Khlaifia e altri c. Italia*, 16483/12

17 gennaio 2017, *Hutchinson C. Royaume Uni*, 57592/08

24 gennaio 2017, *Paradiso e Campanelli c. Italia*, 25358/12

24 gennaio 2017, *Travaglio c. Italia*, 64746/14

9 febbraio 2017, *Messana c. Italia*, 26128/04

9 febbraio 2017, *Solarino c. Italia*, 76171/13

14 febbraio 2017, *S.K. c. Russia*, 52722/15

23 febbraio 2017, *D'Alconzo c. Italia*, 64297/12

23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia*, 43395/09

2 marzo 2017, *Talpis c. Italia*, 41237/14

23 marzo 2017, *Endrizzi c. Italia*, 71660/14

28 marzo 2017, *Michele Farchica c. Italia*, 39600/13

13 aprile 2017, *Fasan e altri c. Italia*, 36974/11

27 aprile 2017, *Di Sante c. Italia*, 32143/10

4 maggio 2017, *Improta c. Italia*, 66396/14

18 maggio 2017, *Petrie c. Italia*, 25322/12

18 maggio 2017, *Scozzafava e altri c. Italia*, 20014/13

1 giugno 2017, *Stefanetti e altri c. Italia*, 21838/10, 21849/10, 21852/10, 21855/10, 21860/10, 21863/10, 21869/10, 21870/10

15 giugno 2017, *M.M. c. Svizzera e Italia*, 70311/14
22 giugno 2017, *Barnea e Caldararu c. Italia*, 37931/15
22 giugno 2017, *Bartesaghi Gallo e altri c. Italia*, 12131/13, 43390/13
27 giugno 2017, *Charlie Gard e altri c. Regno Unito*, 39793/17
29 giugno 2017, *Lorefice c. Italia*, 63446/13
7 settembre 2017, *Messana c. Italia*, 37189/05
14 settembre 2017, *Bozza c. Italia*, 17739/09
12 ottobre 2017, *Tiziana Pennino c. Italia*, 21759/15