

Giuseppe Matarazzo

**La Convenzione Europea dei Diritti
dell'Uomo e il Giudice Italiano
Risonanze di un Convegno Catanese**

2009-3.3

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Redazione: *Adriana Di Stefano, Federica Antonietta Gentile, Giuseppe Matarazzo*

Volume chiuso nel mese di marzo 2010

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è on line

<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585

Cattedra di Diritto Internazionale

Via Gallo, 24 - 95124 Catania

Email: risorseinternazionali@lex.unict.it - Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

- Tel: 095.230857 - Fax 095 230489

L'Europa dei diritti umani e il sistema italiano

A chiusura del corso “ Il diritto internazionale nel processo italiano “, si è tenuto a Catania nel mese di giugno 2008 un convegno dal titolo “La Convenzione Europea dei Diritti dell’ Uomo e l’ ordinamento italiano alla luce della recente giurisprudenza costituzionale”, che ha radunato importanti studiosi del diritto italiano per fare il punto sulla recente giurisprudenza costituzionale (le celeberrime sentenze gemelle del 2007) relativa all’efficacia in Italia della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo.

FLADI era presente con il redattore Giuseppe Matarazzo che ci regala questa appassionata cronaca.

La redazione

Giuseppe Matarazzo,
La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il giudice italiano.
Risonanze di un convegno catanese

Il 13 e 14 giugno 2008, nella splendida cornice di Villa Citelli, si è tenuto a Catania un importante Seminario internazionalistico, dal titolo **“La Convenzione Europea dei Diritti dell’ Uomo e l’ ordinamento italiano alla luce della recente giurisprudenza costituzionale”**. Si è trattato, ritengo, di uno degli eventi più coinvolgenti ed interessanti del 2008, fra i molti organizzati dalla Cattedra del Prof. Sapienza, posto a chiusura del corso **“ Il diritto internazionale nel processo italiano ”**, che era, a sua volta, collegato con una simulazione processuale in materia internazionalistica, rivolta a studenti selezionati della nostra Facoltà di Giurisprudenza.

Sono convenuti, per l’occasione, autorevoli studiosi italiani di fama nazionale ed internazionale, con l’intento di riflettere su alcuni temi di grande attualità e, per certi versi, piuttosto dibattuti, sia in dottrina che in giurisprudenza.

La tematica della protezione internazionale dei diritti umani si è, da diversi decenni, imposta all’ attenzione generale e ha prodotto una lenta, progressiva ed importante **“erosione”**, relativa alla sfera della **“domestic jurisdiction”**. Nel sistema **“regionale”** d’ Europa, si è assistito ad una sempre maggiore affermazione dei principi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950. Ma la generale volontà dell’affermazione dei valori della Convenzione non ha impedito l’emersione di problemi fra ordinamenti diversi e, in particolare, di difficoltà legate al coordinamento e all’ integrazione fra l’ordinamento CEDU e quelli nazionali. Con riguardo all’Italia, bisogna anzitutto considerare i **“criteri ermeneutici”** con cui si è cercato di applicare e, per quanto possibile, di far prevalere nel nostro ordinamento le norme della CEDU e, più in generale, delle Carte internazionali dei diritti. In dottrina, si sono proposti vari approcci, ma l’elemento più significativo, cui è stato dato opportunamente risalto, è rappresentato dall’ art. 117, comma 1, della Costituzione, così come novellato dalla l. cost. n.3 del 2001. Si tratta di una norma che chiama il legislatore al rispetto dei vincoli posti dagli obblighi

internazionali. Come è stato notato, con la riforma del 2001 si è voluto inserire una norma che “costituzionalizzasse” dei principi già esistenti, seppure implicitamente, nel nostro sistema. Di questo articolo è, poi, stata data un’ importante lettura dalla Corte costituzionale, nelle sentenze n. 348 e 349 del 2007, specifico oggetto del convegno catanese. In questa nuova e importante prospettiva, la Consulta ha considerato le norme della CEDU come “parametro interposto” di legittimità costituzionale, aprendo la strada, come è stato detto durante il convegno, a ulteriori possibili sviluppi e implicazioni di grande rilievo (fra cui il notevole ridimensionamento dell’ “ordine di esecuzione”, in tema di adattamento). Si è poi, da più parti, sostenuto che l’elevata pregevolezza assiologica dei materiali convenzionali possa renderli “strumento privilegiato” nell’interpretazione delle norme interne. Inoltre, vanno prese in considerazione le ricostruzioni dei rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamento CEDU, di certo delicati e non facili (in proposito, si ricordi, fra l’altro, che la Carta dei diritti fondamentali dell’ Unione Europea, firmata a Nizza nel 2000, trae forte ispirazione dalla CEDU). Con riguardo, invece, alla nostra giurisprudenza costituzionale (prima della riforma del 2001), si noti che essa ha spesso attribuito alle Carte dei diritti e, in particolare, alla CEDU, una funzione ermeneutica, valorizzandone la “capacità espansiva” per confermare e rafforzare i significati attribuiti ai principi costituzionali. Invero, solamente in una circostanza (sent. n.10 del 1993), cui è stato attribuito modesto rilievo, la Consulta ha parlato delle norme convenzionali come derivanti da fonte riconducibile a una “competenza atipica” e, come tali, dotate di una forza di resistenza superiore rispetto alle disposizioni di legge ordinaria. Dal quadro ora sinteticamente delineato, emerge, come è stato notato in dottrina, la necessità di una complessiva distinzione, a favore del regime delle Carte dei diritti, rispetto a quello delle altre convenzioni internazionali. Da qui, si è poi argomentato in favore della “diretta applicabilità” della disciplina pattizia dei diritti e, in particolare, della CEDU, laddove vi sia un confronto “*omisso medio*” con la Costituzione e, cioè, non vi sia una disciplina legislativa interferente con essa, ma si tratti di riempire dei “vuoti” lasciati dalla legge. Così, risolvendo prevalentemente in via interpretativa le antinomie tra leggi e principi convenzionali, secondo questo orientamento, seguito recentemente dalla Consulta, si lascerebbe spazio ai giudizi di costituzionalità solo nei casi, obiettivamente alquanto remoti, di “incompatibilità

frontale” fra leggi (ordinarie e costituzionali) e Carte dei diritti, non altrimenti risolvibili (fermo restando l’obbligo, per il giudice comune, dell’interpretazione “conforme/adeguatrice”, in caso di sentenza di condanna da parte della Corte di Strasburgo). Questo, si badi, è un punto delicatissimo, che è stato trattato con particolare attenzione dai relatori nei loro interventi, in quanto, contrariamente al meccanismo appena delineato, è accaduto che alcuni giudici comuni abbiano ritenuto di sottrarsi da sé al vincolo della legge, disapplicando le discipline in contrasto con la CEDU (così come interpretata dalla Corte di Strasburgo), imitando così il modello usato nei casi di antinomie tra leggi e diritto comunitario (per tutti, si consideri il noto *caso Medrano*: Cassazione, 10 luglio 1993, n.319). Come è anche emerso dal convegno, se, in genere, la dottrina (specie costituzionalista) considera il fenomeno negativamente (con varie argomentazioni) e in modo unitario, non sono da escludere dei ragionamenti che possano in qualche modo “rivalutare” il suddetto rimedio della disapplicazione, a certe condizioni e nell’intento di soddisfare esigenze sostanziali di tutela della persona umana.

A questo punto, proviamo a delineare -molto sinteticamente- un quadro dei contributi succedutisi durante il convegno, posto che si è qui ben lungi dal poter fornire una relazione completa e dettagliata, per esigenze di brevità e per l’effettiva complessità e problematicità degli argomenti trattati.

La prima sessione, tenutasi il 13 giugno pomeriggio, veniva presieduta e introdotta dal Prof. Giorgio Gaja, noto e apprezzato studioso dell’Università di Firenze, nonché autorevole membro della Commissione del diritto internazionale. Il Professore ha brevemente inquadrato la tematica dei rapporti fra la CEDU e l’ordinamento italiano, sottolineando in particolare la centralità che, con riguardo a questi, riveste la Corte costituzionale. Dopo alcuni rilievi critici sulle recenti sentenze della Consulta, è stato evidenziato il ruolo e le responsabilità che anche i giudici comuni hanno nel nostro sistema. Seguiva, poi, la prima relazione: il Prof. Francesco Salerno, dell’Università di Ferrara, ha riferito su “*La garanzia costituzionale della Convenzione Europea dei Diritti dell’ Uomo* “. Nella sua brillante esposizione, il Professore ha analizzato alcuni passi delle sentenze della Corte costituzionale sopra citate (n. 348 e 349 del 2007): ne è emerso, fra l’altro, il concetto di “rinvio mobile”, che, nella prospettiva della Corte, viene attribuito al meccanismo di cui all’art. 117, comma

1, Cost. L'analisi si è poi spostata sul piano della " diretta applicabilità " della CEDU e dei problemi ad essa connessi. A tale riguardo, egli ha preferito parlare di " capacità espansiva " della Convenzione, che incontra un limite nella normativa interna "palesamente" in contrasto. Il Relatore ha poi fatto notare l'inopportunità, in chiave ermeneutica, di utilizzare, per la diretta applicabilità, il cosiddetto " criterio di specialità ". Si è poi soffermato sul concetto di " interpretazione conforme " da parte dei giudici interni. Dopo altre considerazioni, la relazione si chiudeva con un richiamo alla teoria dei "contro-limiti" (cui si è riferita la Corte costituzionale per rinforzare il sistema di garanzie dei diritti fondamentali nei confronti dell'ordinamento comunitario) ed alla teoria della " protezione equivalente " (in base alla quale gli organi giurisdizionali di Strasburgo si sono, in passato, considerati incompetenti a pronunciarsi sulla compatibilità degli atti comunitari con la CEDU). Ad una simile prospettiva si riallaccia la recente giurisprudenza costituzionale, allo scopo di creare un bilanciamento fra adempimento degli obblighi internazionali e rispetto dei diritti fondamentali.

La seconda relazione della sessione, dal titolo " *L'applicabilità diretta della Convenzione Europea dei Diritti dell' Uomo* ", veniva affidata al Prof. Riccardo Pisillo Mazzeschi, dell'Università di Siena. Nella sua autorevole esposizione, il Professore ha messo chiaramente e sistematicamente in risalto le condizioni fondamentali per l'applicabilità diretta delle norme della CEDU nel nostro ordinamento. Condizione essenziale per tale applicabilità è, senz'altro, il carattere di normativa *self-executing*. La giurisprudenza italiana è arrivata gradualmente a riconoscere l'applicabilità diretta: si possono, in proposito, distinguere due fasi. La Corte di Strasburgo, dal suo canto, ha evidenziato di recente il carattere "penetrante" delle proprie sentenze, che, da un lato, guidano i giudici alla corretta interpretazione della CEDU e, dall'altro, possono anche sindacare sulla compatibilità di una data legislazione nazionale con la normativa CEDU. Di questo vincolo "sostanziale" delle decisioni di Strasburgo ha preso coscienza, di recente, anche la giurisprudenza italiana. Infine, sul problema della competenza a far prevalere le norme della CEDU sulle leggi ordinarie in contrasto, il Relatore, accanto al giudizio di legittimità costituzionale, in certi casi di contrasti formalmente "insanabili" in via interpretativa, ammette (in un'ottica più "avanzata") anche il "controllo diffuso" di convenzionalità, cioè la disapplicazione della legge ad opera del

giudice comune, per esigenze di funzionalità e di effettiva operatività del sistema.

Alle relazioni seguivano alcuni interventi programmati. Il Prof. Pietro Pustorino, dell'Università di Siena, ha evidenziato la primaria necessità che la CEDU venga considerata in modo autonomo rispetto all'ordinamento comunitario. Tra le varie considerazioni, spiccava quella relativa alle differenti modalità di accesso alle rispettive Corti europee: cioè, si è notata l'importanza del " rinvio pregiudiziale ", ai fini della disapplicazione della norma in contrasto, nell'ambito del diritto comunitario. La mancanza di un meccanismo simile a quello dell'art. 234 TCE renderebbe rischiosa, nel sistema della CEDU, una diffusione del controllo, che potrebbe divenire " esasperata " e dannosa, se i giudici comuni abusassero del potere (eventuale) di disapplicare le leggi.

Seguivano gli interventi di due studenti catanesi, che, incoraggiati e coadiuvati dalla Cattedra, avendo superato una certa emozione, si erano preparati a un confronto con gli illustri relatori. Dapprima, Emanuela Annita Scuderi ha riflettuto su un meccanismo di coordinamento, proposto in dottrina e fondato sull' art. 11 Cost. Verrebbe, cioè, data copertura alla disapplicazione della legge italiana solo in presenza di una violazione della CEDU già constatata dalla Corte europea nei confronti dell'Italia ed in presenza, altresì, di esiti pratici di tale contrasto sufficientemente chiari, precisi e univoci.

Poi, Giuseppe Matarazzo (che adesso ha l'onore di scrivere queste righe) si è soffermato sulla casistica giurisprudenziale dell'accesso al " gratuito patrocinio ", in cui alcuni giudici comuni hanno disapplicato leggi in contrasto con la CEDU. Ne è derivata una riflessione sulla necessità di delimitare l'ambito di operatività di tale disapplicazione e sulla possibilità che, in futuro, si giunga ad una " comunitarizzazione " della CEDU. Dopo alcune brevi repliche dei relatori, la sessione si concludeva.

La seconda sessione del convegno, tenutasi la mattina seguente, veniva presieduta e introdotta dal Prof. Salerno. La prima relazione, assegnata alla Prof.ssa Monica Lugato, della LUMSA di Roma, era intitolata " *Struttura e contenuto della Convenzione Europea dei Diritti dell' Uomo al vaglio della Corte costituzionale* ". La Prof.ssa, con un'accurata analisi di alcuni passi delle due sentenze della Corte, ha messo in luce alcuni punti " critici ", che non hanno ancora ottenuto un adeguato approfondimento da parte della Consulta. In estrema sintesi, sono emersi degli aspetti pro-

blematici con particolare riferimento al concetto di “parametro interposto di costituzionalità”, nonché al concetto di “conflitto insanabile” fra legislazione interna e normativa convenzionale. Da questi e da altri elementi, la Prof.ssa ha giudicato la recente giurisprudenza costituzionale come “relativamente prudente” e, per altri versi, alquanto “rigida”. Seguiva, poi, la relazione della Prof.ssa Maria Luisa Padelletti, dell’Università di Siena, dal titolo “ *Il parametro costituzionale di legittimità della Convenzione Europea dei Diritti dell’ Uomo* “. Nella sua interessante esposizione, la Prof.ssa ha sottolineato il “ruolo generale” della norma dell’art. 117, 1° c., Cost., estendibile anche agli accordi in “forma semplificata”. Inoltre, ha preferito non dare a questa norma, di per sé, la funzione di “adattamento automatico”, in coerenza con l’impostazione “tradizionale” seguita dalla Corte costituzionale. Con riguardo al ruolo del giudice interno, la Prof.ssa si è dichiarata in linea con la visione, alquanto “chiusa e scettica”, della Corte. Inoltre, ha preferito non considerare - contrariamente alla Corte - le norme (interposte) della CEDU come di “rango sub-costituzionale”, bensì come “integratrici” del parametro costituzionale. Infine, ha rilevato che la Corte sembrerebbe voler dare dell’art. 2 Cost. una lettura più “ristretta” di quella prospettata in precedenza.

L’ultima relazione è stata quella del Prof. Rosario Sapienza, organizzatore dell’evento (insieme alla Dott.ssa A. Di Stefano) e docente nell’Ateneo catanese. Egli è intervenuto su “ *L’interpretazione della Convenzione tra margine d’apprezzamento statale e vincolo di interpretazione conforme. Profili sistematici* “. Il Relatore ha citato il § 6 della sentenza n. 349 del 2007 e, poi, ha fatto notare l’assenza nel sistema della CEDU di qualcosa di simile all’art. 234 TCE (attribuzione di competenza in via pregiudiziale). E’ poi passato ad evidenziare la grande importanza del “ margine di apprezzamento “ e a notare, per altro verso, che il giudice interno non può sempre eseguire autonomamente l’ “interpretazione conforme”. E’ stato poi notato come, nella più recente giurisprudenza di Strasburgo, vi sia stata una “dilatazione” del principio del margine di apprezzamento. Inoltre, la volontà di creare un’ interpretazione “comune” della CEDU, probabilmente, ricalca troppo il modello comunitario. Infine, il Professore si è soffermato sulla “struttura bipartita” del sistema anglosassone dei diritti umani e sulla rinnovata importanza del diritto ad un “ricorso effettivo”. Seguivano poi degli interventi programmati, con l’analisi di

alcuni casi giurisprudenziali, da parte della Prof.ssa Serena Forlati e della Dott.ssa Alessandra Annoni, dell'Università di Ferrara. In chiusura, prendevano la parola il Prof. Gaja (sugli artt. 10 e 117 Cost.) e il Prof. Zappalà, dell'Università di Catania (sui "confini interni" fra disapplicazione ed interpretazione conforme).

L'indubbio successo dell'evento traspariva dalla soddisfazione dei docenti intervenuti e dall'entusiasmo degli studenti presenti, orgogliosi di aver potuto prender parte ad una così importante iniziativa