

IL RAPPORTO FRA LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA
DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI
E IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA



Nella pagina precedente:

Jean Lejniers, particolare dell'arazzo raffigurante

Alessandro adorato - Sala degli arazzi

Palazzo Chigi

II. IL RAPPORTO FRA LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI E IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

1. LA COSIDDETTA “COMUNITARIZZAZIONE” DEI PRINCIPI CEDU

La posizione della Corte Costituzionale non sembra perfettamente compatibile con il nuovo assetto dell'Unione europea delineato dal recente Trattato di Lisbona¹, ove è stata completata la c.d. *comunitarizzazione* dei principi CEDU, con il loro inserimento fra quelli dell'Unione europea validi e cogenti *erga omnes*, laddove con il Trattato di Maastricht quei principi erano stati richiamati con mero valore *programmatico* nei confronti degli Stati membri².

Dalla formulazione dell'articolo 6 del Trattato di Maastricht, come modificato da quello di Amsterdam [“1. L'unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello Stato di diritto, principi che sono comuni con gli Stati membri. 2. L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi del diritto comunitario”], si è passati al seguente, preciso, testo del Trattato di Lisbona: «Articolo 6 - 1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni. 2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati. 3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.».

Se il Trattato di Lisbona entrasse in vigore, il disposto dell'articolo 6 testé riprodotto comporterebbe che tutte le norme della *Convenzione* diverrebbero direttamente operanti negli ordinamenti nazionali degli Stati membri, con il grado e la forza delle norme comunitarie e, cioè, ai sensi dell'articolo 11 della Costituzione (come interpretato proprio dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, passate in rassegna nel capitolo I) e non più quali norme sub-costituzionali ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, con l'ulteriore, ragionevole conseguenza

¹ Il relativo disegno di legge di ratifica (AS 759) è all'esame del Parlamento.

² Il primo tentativo di “comunitarizzazione” dei principi CEDU risaliva al Trattato sulla Costituzione europea del 2004 ed era caduto con la sua mancata ratifica; ma la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, proclamata a Nizza il 7/12/2000 e già contenuta nel Trattato sulla Costituzione, è stata formulata in via autonoma dopo la battuta d'arresto della Costituzione e pubblicata nella G.U.C.E. n. C 303 del 14/12/2007.

che la conformità alla *Convenzione* della legislazione nazionale potrebbe essere vigilata dalla Corte di Giustizia CE (anzi, dalla Corte europea, come si dirà appresso) e non dalla Corte Costituzionale.

2. LA POSIZIONE ED IL RUOLO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA CE

In questo nuovo contesto normativo, anche la posizione molto “prudente” della Corte di Giustizia CE sui diritti fondamentali dovrà essere necessariamente rivista.

Infatti, in passato, la Corte di Giustizia, che pure aveva reso un parere negativo sull’adesione della Comunità alla *Convenzione europea* (parere n. 2/94 del 28/3/1996), si era espressa nei seguenti termini con la sentenza del 29/5/1997, nella causa C-299/95:

“14. Occorre innanzi tutto ricordare che, in base ad una giurisprudenza costante (v. in particolare parere 2/94 del 28 marzo 1996, Racc. pag. I-1759, punto 33), i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto, dei quali la Corte garantisce l’osservanza. A tal fine la Corte si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell’uomo a cui gli Stati membri hanno cooperato e aderito. La Convenzione riveste, a questo proposito, un significato particolare. Come la Corte ha inoltre precisato, ne deriva che nella Comunità non possono essere consentite misure incompatibili con il rispetto dei diritti dell’uomo in tale modo riconosciuti e garantiti (v., in particolare, sentenza 18 giugno 1991, causa C-260/89, ERT Racc. pag. I-2925, punto 41)” per concludere che *“19... la Corte, adita in via pregiudiziale, non può fornire gli elementi interpretativi necessari per la valutazione, da parte del giudice nazionale, della conformità di una normativa nazionale ai diritti fondamentali di cui essa garantisce l’osservanza, quali risultano in particolare dalla Convenzione, in quanto tale normativa riguarda una situazione che, come nella fattispecie della causa principale, non rientra nel campo di applicazione del diritto comunitario.”*

In altra, più recente sentenza, peraltro, la Corte di Giustizia CE (Grande Sezione 26/6/2007, causa C-305/05), effettuando il richiesto controllo sulla legittimità della direttiva del Consiglio n. 91/308/CEE e facendo riferimento alla Carta di Nizza (non ancora al Trattato di Lisbona) ed alla *Convenzione europea*, in relazione al diritto ad un equo processo, ha espresso il principio che *“28 ... Gli Stati membri sono infatti tenuti non solo a interpretare il loro diritto nazionale in modo conforme al diritto comunitario, ma anche a provvedere a non fondarsi su un’interpretazione di un testo di diritto derivato che entri in conflitto con i diritti fondamentali tutelati dall’ordinamento giuridico comunitario o con gli altri principi generali del diritto comunitario”* e si è pronunciata con diretto richiamo dell’articolo 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea (punti 30-31), nel senso che *“gli obblighi di informazione e di collaborazione con le autorità responsabili per la lotta contro il riciclaggio previsti all’articolo 6, n. 1, della direttiva 91/308/CEE e imposti agli avvocati dall’articolo 2-bis, punto 5, di tale direttiva, tenuto conto dell’articolo 6, n. 3, secondo comma, di questa, non violano il diritto ad un equo processo, come garantito dagli articoli 6 della CEDU e 6, n. 2, del Trattato UE.”*

Da parte sua, la Corte europea, pur in mancanza dell’adesione della Comunità Europea alla *Convenzione*, non si è ritenuta priva della potestà di giudicare degli atti e delle iniziative adottate dagli Stati membri in adempimento di disposizioni comunitarie o di sentenze della Corte di Giustizia, anche se ha adottato

– se così si può dire – una linea *rispettosa* dei principi dei Trattati dell’Unione e delle pronunce dei suoi organi giurisdizionali, come si può evincere dalla sentenza resa nel caso *Bosphorus* in data 30/6/2005, ove si ribadisce il principio che la Corte ha la potestà di valutare i comportamenti degli Stati aderenti alla *Convenzione europea* in tutte le loro manifestazioni e qualunque ne sia la causa o la giustificazione ed anche se sono già passati al vaglio degli organi giudiziari competenti nello Stato e nella Comunità (“143 ... *la Corte si limita a verificare la compatibilità con la Convenzione degli effetti di tali decisioni* ... in quanto ... 153 ... *le parti contraenti sono responsabili ai sensi dell’articolo 1 della Convenzione per tutti gli atti e le omissioni dei loro organi, che essi derivino dal diritto interno o dalla necessità di osservare le obbligazioni giuridiche internazionali e ... gli Stati sono responsabili nei confronti della Convenzione per gli impegni assunti in virtù dei trattati posteriormente all’entrata in vigore della Convenzione*”).

La Corte europea, peraltro, enuncia il principio che, in considerazione del richiamo delle garanzie in materia di diritti fondamentali da parte dei trattati internazionali, un atto o comportamento dello Stato che sia assunto in adempimento alle obbligazioni giuridiche derivanti da quei trattati “*debba essere considerato giustificato allorquando sia constatato in via generale che l’organizzazione internazionale accorda ai diritti fondamentali ... una protezione in tutto e per tutto equivalente a quella assicurata dalla Convenzione*”, con la ulteriore precisazione che il giudizio di “*protezione equivalente*” deve essere soggetto a riesame alla luce dei cambiamenti successivamente intervenuti nella materia”. In applicazione di questa teoria la Corte europea ha giudicato “*equivalente*” la protezione dei diritti fondamentali accordata dal diritto comunitario” ed ha, quindi, giudicato che il Paese chiamato in giudizio non aveva violato i principi della *Convenzione europea*, perché aveva dato esecuzione agli obblighi derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità Europea.

Nella stessa vicenda *Bosphorus* la Corte di Giustizia CE si era già espressa in precedenza con la sentenza 30 luglio 1996, causa C- 84/95, ignorata dalla Corte europea, pervenendo sostanzialmente agli stessi risultati della sentenza della Corte di Strasburgo del 2005 ma senza mai far cenno alla *Convenzione europea*; nella motivazione della decisione della Corte di Lussemburgo si legge che “*i diritti fondamentali invocati dalla Bosphorus Airways non appaiono come prerogative assolute e il loro esercizio può essere oggetto di restrizioni giustificate in nome di obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità*”, obiettivi che la stessa Corte individua nella necessità di dare attuazione alle sanzioni decise dal Consiglio di Sicurezza ONU nei confronti della Repubblica Federale della Jugoslavia “*al fine di porre fine allo stato di guerra nella regione e alle massicce violazioni dei diritti dell’uomo e del diritto umanitario internazionale nella Repubblica di Bosnia-Erzegovina*”.

Anche per i rapporti fra la Unione europea e la Corte di Strasburgo, però, l’espreso richiamo ai principi della *Convenzione europea*, contenuto nel Trattato di Lisbona, sopra esaminato, porterà un mutamento delle relazioni fra la due istituzioni e, probabilmente, una affermazione di supremazia da parte della Corte europea anche nei confronti dell’Unione e della sua Corte di Giustizia, ormai sottoscrittore della *Convenzione* e non più organismo parallelo indipendente; ciò, sebbene il Presidente della Corte di Strasburgo, nel *Rapporto annuale 2007*, affermi che l’adesione dell’Unione Europea alla *Convenzione*: “*renforcerà l’indispensable convergence entre la jurisprudence des deux grandes juridictions européennes, la Cour de*

*justice des Communautés européennes et notre Cour – qui ne sont d'ailleurs nullement concurrentes mais fortement complémentaires et qui coopèrent déjà dans le meilleur esprit. On peut attendre de cette adhésion une synergie, un renforcement des liens entre les deux Europe, la coopération de notre Cour à la construction d'un espace judiciaire européen unique des droits fondamentaux ».*³

³ Rapporto annuale 2007 – Corte europea dei diritti dell'uomo, Strasburgo 2008.

ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA
PER I DIRITTI DELL'UOMO



Nella pagina precedente:
Jean Lejniers, particolare dell'arazzo raffigurante
Alessandro adorato - Sala degli arazzi
Palazzo Chigi

III. ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA PER I DIRITTI DELL'UOMO

1. ANDAMENTO DEL CONTENZIOSO EUROPEO: ASPETTI GENERALI

Come evidenziato nel Rapporto annuale della Corte di Strasburgo,¹ nell'anno 2007 la Corte europea ha reso sentenze e decisioni in settori rilevanti: la loro varietà dimostra l'importanza che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo rappresenta per i cittadini europei. Tuttavia – si legge nel Rapporto – il 2007 è stato anche l'anno di alcune disillusioni. Prima tra tutte, l'incremento del carico di lavoro che è aumentato del 6%, con 41.700 ricorsi nuovi presentati, rispetto ai 39.400 del 2006.

Tale incremento rappresenta, peraltro, una costante nell'evoluzione del contenzioso pendente dinanzi alla Corte di Strasburgo dal 1995 al 2007 (Figura 1).



Le sentenze pronunciate e le decisioni assunte sono, per contro, leggermente diminuite (del 4%) rispetto all'anno precedente ed assommano a 28.792, mentre il numero totale degli affari in sospeso è passato dagli 89.900 del 1° gennaio 2007 (totale dei ricorsi non assegnati e di quelli pendenti) ai complessivi 103.850 del 31 dicembre 2007, con un aumento delle pendenze del 15% circa.

¹ Rapporto annuale 2007 – Corte europea dei diritti dell'uomo, Prefazione: "En 2007 la Cour a rendu des arrêts et des décisions dans des domaines majeurs : leur variété témoigne de l'importance que la Convention européenne des droits de l'homme a prise pour les citoyens européens. Les lecteurs de cette nouvelle édition du Rapport annuel pourront constater la portée de cette jurisprudence. Pourtant, cette année 2007 aura également été celle de certaines désillusions. Tout d'abord, la charge de travail de la Cour a continué d'augmenter..."

La rappresentazione grafica che segue mostra il rapporto tra il numero dei ricorsi assegnati ad un organo giudicante e le decisioni assunte e la variazione percentuale nel periodo 2006-2007 (Figura 2).

RAPPORTO TRA I RICORSI ASSEGNATI E LE DECISIONI ASSUNTE
VARIAZIONE PERCENTUALE NEL PERIODO 2006 - 2007

Figura 2

Descrizione	2007	2006	+/-
Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	41.700	39.350	6%
Ricorsi decisi in via giudiziale	28.792	29.878	-4%
con sentenza definitiva	1.735	1.719	1%
con decisione (inammissibilità o radiazione)	27.057	28.159	-4%

Fonte: Corte Europea dei Diritti dell'uomo

Di particolare rilievo è il considerevole aumento registrato dalla Corte europea, dell'applicazione di misure provvisorie (oltre 1000 istanze delle quali 262 concesse, per la maggior parte sui diritti degli stranieri, in particolare sul diritto di asilo).²

2. LA POSIZIONE ITALIANA

L'analisi dei dati numerici riferiti all'Italia mostra che il contenzioso italiano dinanzi alla Corte europea ha registrato un netto miglioramento sotto il profilo quantitativo.

In controtendenza rispetto all'incremento del carico di lavoro presso Strasburgo, alla data del 31 dicembre 2007 i procedimenti pendenti contro l'Italia dinanzi alla Corte europea ammontavano a circa 2.900, con una percentuale del 4% sul totale. Il dato appare particolarmente significativo laddove lo si confronti con la posizione degli altri Paesi caratterizzati dal maggior numero di affari contenziosi pendenti: pendenze e percentuali più elevate si registrano a carico di altri nove Paesi (in ordine decrescente): 26% per la Russia, 12% per la Turchia, 10% per la Romania, 7% per l'Ucraina, 4% per la Polonia e per la Repubblica Ceca, 3% per la Francia, la Germania e la Slovenia (Figura 3).

Con riferimento alla situazione nazionale, il confronto con i dati relativi al 2006, evidenziato nella figura 4, mostra il deciso decremento del 15% dei procedimenti pendenti a carico dell'Italia (Figura 4).

² Rapporto annuale 2007 – Corte europea dei diritti dell'uomo, Prefazione.

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31/12/2007:
CONFRONTO TRA I PRIMI DIECI PAESI PER MAGGIOR NUMERO DEI RICORSI

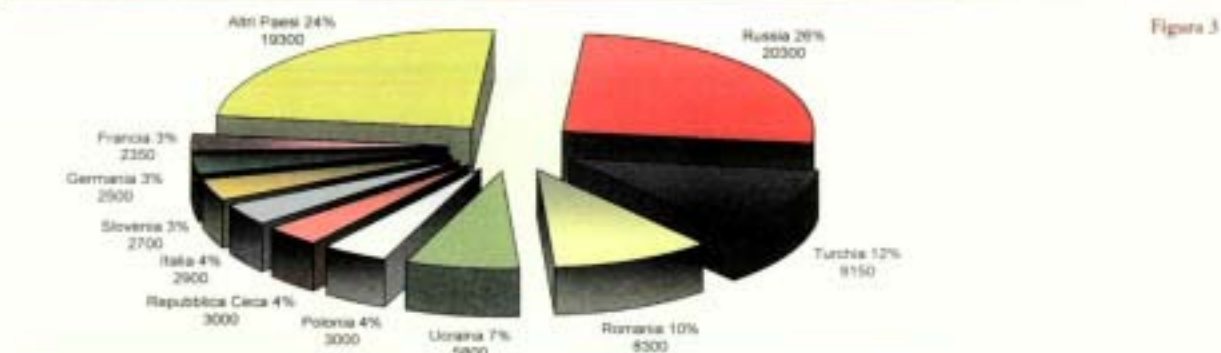


Figura 3

Fonte: Corte Europea dei Diritti dell'uomo

Il trend positivo assunto dal contenzioso italiano è confermato anche dall'analisi del dato numerico concernente le sentenze pronunciate nel 2007 nei confronti dell'Italia per violazione di una o più norme della *Convenzione europea* e dei Protocolli aggiuntivi. L'andamento delle sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia negli ultimi sei anni riporta per il 2007 il rapporto più basso, in termini percentuali, tra il totale delle sentenze pronunciate dalla Corte europea per ciascuna annualità ed il numero delle condanne subite dal nostro Paese.

CONFRONTO DEI RICORSI PENDENTI TRA I PRIMI NOVE PAESI
NEL PERIODO 31/12/2006 - 31/12/2007

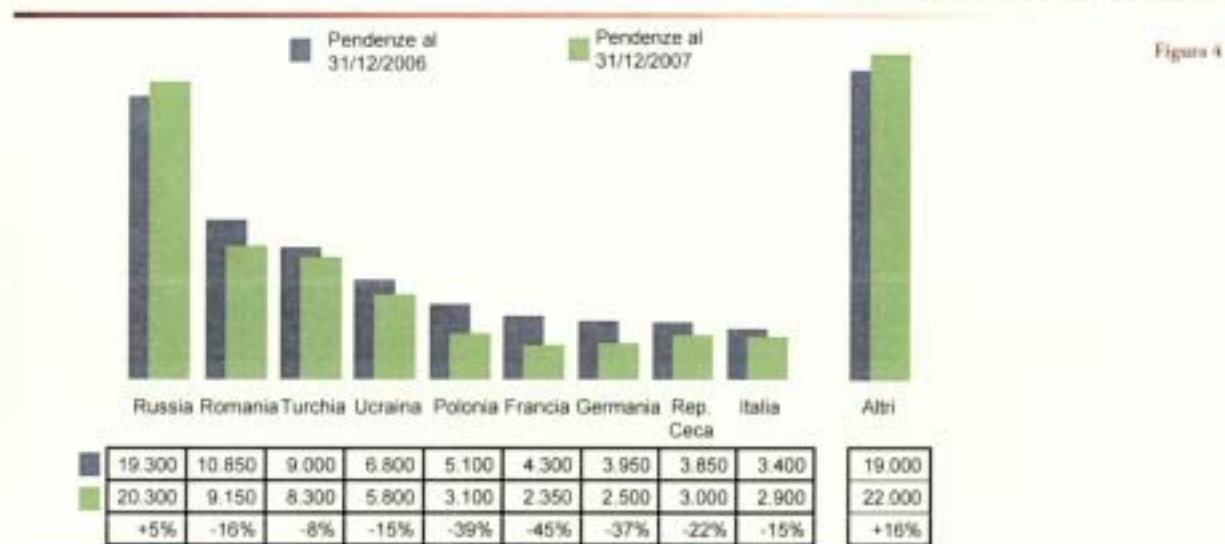


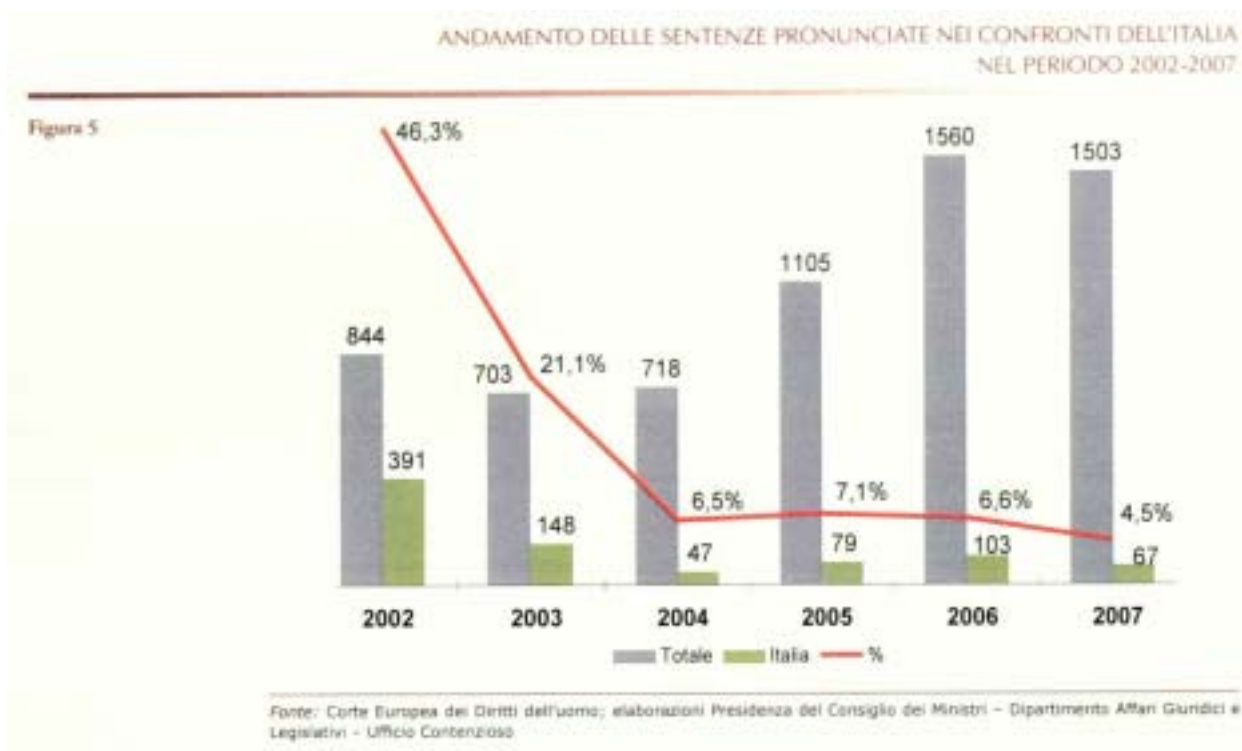
Figura 4

Fonte: Corte Europea dei Diritti dell'uomo; elaborazioni Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi - Ufficio Contenzioso

Rispetto al totale delle pronunce emesse dalla Corte europea, pari a 1503, quelle riguardanti l'Italia sono state 67³, sensibilmente inferiori rispetto all'anno precedente ove erano pari a 103.

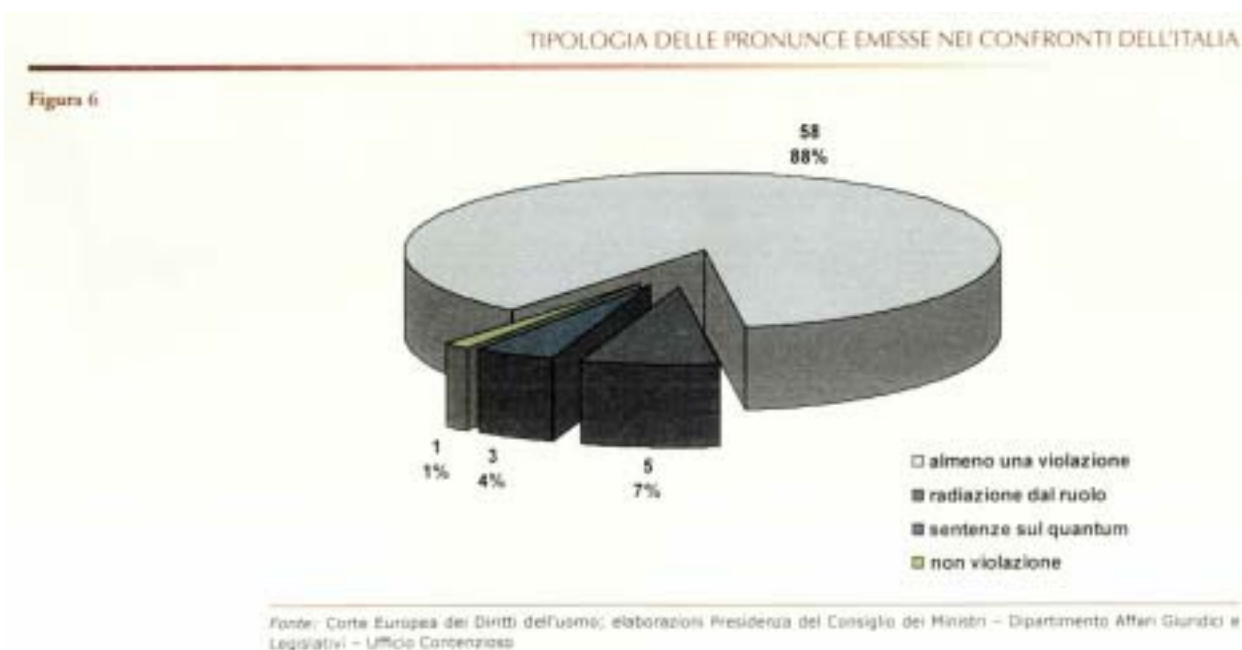
³ Oltre alle 58 sentenze di condanna, 1 sentenza è stata di non violazione, 5 sentenze hanno disposto la radiazione delle cause dal ruolo per regolamento amichevole, 3 sentenze hanno stabilito il *quantum* risarcitorio riferito a condanne pronunciate in anni precedenti. Attualmente risultano rinviate alla *Grande Chambre* 8 sentenze di condanna.

La figura sottostante evidenzia l'andamento delle sentenze pronunciate nei giudizi promossi nei confronti dell'Italia negli ultimi sei anni (Figura 5).



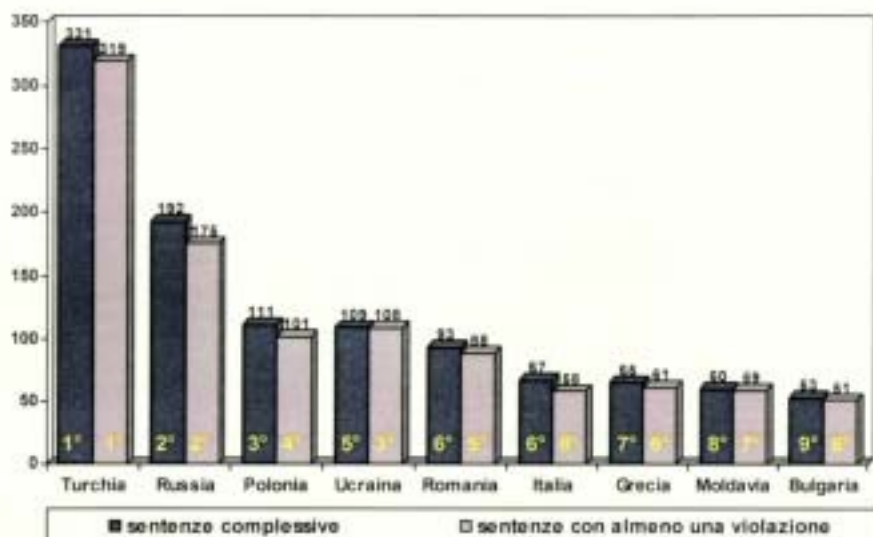
La tipologia delle 67 pronunce emesse nel 2007 è, invece, riportata graficamente nella figura che segue (Figura 6).

Anche la comparazione tra Stati conferma il miglioramento della posizione dell'Italia che si attesta al sesto posto (in luogo del quinto occupato nel 2006) nella graduatoria dei Paesi per il numero complessivo delle sentenze ed all'ottavo posto per numero di sentenze con almeno una violazione accertata (Figura 7).



CONFRONTO TRA I PRIMI NOVE PAESI PER SENTENZE COMPLESSIVE
E PER SENTENZE DI CONDANNA PER ALMENO UNA VIOLAZIONE

Figura 7



Fonte: Corte Europea dei Diritti dell'Uomo; elaborazioni Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi - Ufficio Contenzioso

2.1. Analisi per tipologia di violazione accertata

Anche per il 2007, assume grande rilievo la scomposizione del dato relativo alle sentenze di condanna a carico dell'Italia, sotto il profilo della tipologia di violazione accertata.

Come risulta rappresentato nella figura che segue, nel novero delle tipologie di violazione della *Convenzione europea* spiccano, per dimensione quantitativa, quelle in materia di eccessiva durata dei processi, di effettività del ricorso, di lesione al diritto alla vita privata e familiare e di lesione al diritto di proprietà privata (Figura 8).

ANALISI DELLE SENTENZE RELATIVE AL 2007 PER TIPOLOGIA DELLE VIOLAZIONI

Figura 8



Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi - Ufficio Contenzioso

Rispetto all'anno 2006 si registra una diminuzione delle condanne per violazione del diritto alla proprietà privata, nell'ambito delle quali continuano, peraltro, a mantenere una netta incidenza le violazioni accertate in materia espropriativa (ri-conducibili sia alla tematica dell'equo indennizzo che a quella dell'espropriazione indiretta), come è evidenziato graficamente dalla figura seguente (Figura 9).



La distribuzione geografica dei fenomeni espropriativi censurati dalla Corte europea, risalenti prevalentemente ad atti o comportamenti posti in essere da autorità pubbliche locali, è rappresentata nella figura che segue. Come nel 2006, la maggior parte dei fenomeni sanzionati si riferisce a regioni del Sud (Figura 10).

