

Cause seriali

35. Queste cause, malgrado il loro carattere seriale, sollevano questioni che toccano l'effettivo funzionamento dello stato di diritto. Inoltre, l'incapacità di risolvere i problemi che ne sono alla radice mette in pericolo la missione del Consiglio d'Europa di promuovere la democrazia e lo stato di diritto. La Conferenza di Brighton dovrebbe pertanto cercare di identificare delle soluzioni a questo fenomeno che sollevino la Corte dall'onere di trattarle e deciderle, e che dunque affrontino le questioni che ne sono alla radice. La Corte ritiene che l'esame di un così grande numero di ricorsi seriali non è compatibile con il funzionamento di un tribunale internazionale. La Corte è dell'opinione che gli Stati membri del Consiglio d'Europa dovrebbero compiere maggiori sforzi a livello sia collettivo che singolo per affrontare le situazioni strutturali ed endemiche che generano le cause seriali. Le risorse e le competenze del Consiglio d'Europa potrebbero essere meglio sfruttate per assistere gli Stati a risolvere questi problemi spesso antichi e profondamente radicati. Lo scopo deve essere quello di individuare e correggere le cause a livello legislativo ed amministrativo di tali situazioni e di istituire dei meccanismi nazionali per offrire una riparazione a chi ne patisce gli effetti.

Esecuzione

36. Un settore chiave è quello dell'esecuzione delle sentenze, la cui efficacia ha un riflesso diretto sul carico di lavoro della Corte ed anche sui diritti e le libertà di tutti coloro che sono toccati dall'esistenza di una fonte di violazione. In particolare, per quanto riguarda le violazioni strutturali ed endemiche che generano le cause seriali, il processo corrente deve essere rafforzato e le attività e le risorse del Consiglio d'Europa dovrebbero essere ottimizzate al fine di affrontare queste situazioni. La Corte desidera evidenziare in particolare la necessità di assicurare delle misure generali sollecite e globali che seguano all'adozione di una sentenza pilota.

Termine di sei mesi

37. La Corte sta già prevedendo un'applicazione più rigida del termine di sei mesi, ma per i fini degli emendamenti futuri alla Convenzione, è forse ormai giunto il momento di valutare se tale periodo, che era perfettamente ragionevole 50 anni fa, resti adeguato nell'attuale società digitale che dispone di strumenti di comunicazione rapidi. Avendo riguardo per i termini equivalenti nelle procedure nazionali, potrebbe essere possibile ridurre considerevolmente detto termine.

Rinuncia [relinquishment]

38. Come evidenziato sopra, la Corte desidera far divenire un obbligo nel suo Regolamento quella che è la possibilità per una Camera di rinunciare alla sua giurisdizione ai sensi dell'articolo 30 quando prevede di non seguire la giurisprudenza consolidata. Affinché tale misura sia effettiva, gli Stati dovrebbero rinunciare al diritto di opporsi alla rinuncia in favore della Grande Camera. Di conseguenza bisognerebbe prendere in considerazione di eliminare dalla Convenzione tale diritto.

Giudici ad hoc

39. La Corte riconosce che il sistema di selezione dei Giudici ad hoc del Protocollo 14 costituisce un progresso in termini di indipendenza obiettiva. Tuttavia, se gli Stati dovessero scegliere un Giudice ad hoc tra i Giudici eletti in carica, ciò risolverebbe sia i problemi di legittimità che quelli di indipendenza e aumenterebbe l'efficienza riducendo i costi.

Adesione dell'UE

40. Dalla presentazione di una bozza di Trattato di adesione al Comitato dei Ministri nell'ottobre del 2011, sembra che il processo sia in una situazione di stallo. Dopo una trentina di anni di discussioni quel che emerge è la mancanza di volontà politica di superare gli ultimi ostacoli. La Corte esorta dunque gli Stati membri a cogliere la possibilità fornita dalla Conferenza di Brighton per far giungere a conclusione il processo in conformità al Trattato di Lisbona.

Conclusioni

41. È stato a lungo riconosciuto che i problemi che si pongono alla Corte richiedono un insieme di misure differenti che coinvolgono tutti gli attori e le parti interessate del sistema della Convenzione.

42. La Corte è cosciente delle sue responsabilità in questo ambito. Come indicato prima (vedi punti 8 e 20), continuerà a sviluppare la sua funzione di filtro in modo tale da assicurare che le cause irricevibili siano decise in modo efficiente e che siano identificate rapidamente le altre categorie di cause. Allo stesso tempo concentrerà le sue risorse sulle cause prioritarie in conformità alla sua politica di prioritizzazione.

43. Per quanto riguarda la responsabilità degli Stati, oltre all'obbligo generale di un'attuazione più efficace della Convenzione a livello nazionale che è stato evidenziato nelle dichiarazioni di Interlaken e di Izmir, sarebbero necessari degli sforzi particolari per risolvere le situazioni strutturali che generano una grande quantità di cause. In particolare, oltre ad eliminare i motivi che ne sono all'origine, è necessario istituire dei meccanismi mediante i quali le vittime di violazioni possono ottenere una riparazione a livello nazionale. L'obiettivo dovrebbe essere quello di fornire dei rimedi nazionali alle vittime e di sollevare la Corte dall'onere di trattare tali cause — un onere che non è conforme alla funzione propria di un tribunale internazionale di ultimo grado di tutela dei diritti umani.

zialmente, la Corte ha riconosciuto di avere sinora applicato solo ad una trentina di cause il criterio di irricevibilità fondato sulla “significatività” del pregiudizio lamentato, ma ha rivendicato i successi nell’incremento della trattazione dei ricorsi a mezzo di regolamenti amichevoli e dichiarazioni unilaterali. La Corte ha sottolineato che all’inizio del 2012 vi erano circa 34.000 cause non prioritarie seriali iscritte sul ruolo della Corte: 10.800 di queste erano state iscritte nel 2011. Allo stato, la Corte si dichiarava non in grado di trattarle entro un lasso di tempo ragionevole. Si tratta, in prevalenza, di affari che riflettono una carenza della procedura esecutiva finalizzata ad assicurare l’adozione di misure generali efficaci e la cui origine è già stata per definizione identificata in una precedente sentenza guida o pilota (leading or pilot judgment) ed è già stato determinato il punto di diritto rilevante.

La Corte sembra intenzionata ad introdurre una prassi – che può essere d’interesse per il contenzioso concernente l’Italia – per cui, per le cause chiaramente seriali, la Cancelleria trasmetterebbe semplicemente una lista di tali cause direttamente al Governo, affinché siano regolate in modo appropriato. In assenza di obiezioni giustificate da parte del Governo, la mancata riparazione entro un determinato lasso di tempo porterebbe ad una “sentenza per default” (“default judgment”) con cui al ricorrente verrebbe riconosciuto un indennizzo. Analoga procedura veniva proposta dalla Corte per le cause non prioritarie, pur se non seriali.

La Corte – nella predetta Opinione – ha sottolineato, inoltre, l’importanza dell’effettiva attuazione da parte degli Stati delle sentenze-pilota e dell’attenzione alle implicazioni delle sentenze nei confronti degli altri Stati; ha evidenziato, altresì, l’opportunità di un dialogo con le giurisdizioni nazionali, dando atto dell’aver la Grande Camera tenuto conto, in una propria sentenza, di una memoria fatta pervenire direttamente a Strasburgo dalla Corte suprema del Regno Unito, contenente le preoccupazioni dei giudici nazionali su un argomento processuale che non si riteneva adeguatamente valutato dalla Corte.

Il tema dell’attuazione delle sentenze-pilota (che non riguardano necessariamente in via diretta l’Italia, ma costituiscono “direttive vincolanti”, come è stato anche affermato in una recente sentenza della Corte costituzionale in materia di

44. Il Comitato dei Ministri ha anche un ruolo cruciale da svolgere nell’assistere gli Stati a risolvere le questioni strutturali. In particolare si dovrebbe ulteriormente evidenziare che le sentenze che identificano tali situazioni non rientrano nella stessa categoria delle sentenze ordinarie. Per l’esecuzione di queste sentenze è necessario un approccio ancora più proattivo.

45. La Corte ritiene che a Brighton si possano trovare anche delle soluzioni ai problemi delle cause non-prioritarie non-seriali oltre a quelli già considerati dalla Corte, in particolare un’interpretazione più ampia della giurisprudenza consolidata e la sua applicazione oltre lo Stato convenuto (si veda il punto 23). Andrebbe anche considerata la possibilità di aumentare la possibilità della Corte di trattare soprattutto cause che, pur non rivestendo lo status di prioritarie, sollevano questioni importanti.

46. Per quanto riguarda le risorse, la Corte è dell’opinione che quando sarà chiaro quali impegni gli Stati membri sono pronti ad assumere per risolvere il fenomeno delle cause seriali, sarà opportuno condurre uno studio preciso sulle necessità di personale.

47. L’accordo di adesione dell’UE dovrebbe essere adottato il prima possibile e risolta l’attuale situazione di stallo.

48. Per quanto riguarda l’emendamento della Convenzione e le prospettive di riforma a lungo termine, la Corte non esclude un riesame delle condizioni di ricevibilità o l’esame di ulteriori misure per restringere il numero di cause che le pervengono alla luce dei risultati delle misure già programmate nella scia di Interlaken. Non si oppone neanche in linea di principio all’introduzione di una giurisdizione consultiva [an advisory opinion jurisdiction] che ritiene dovrebbe formare l’oggetto di una riflessione continua.

49. La presente opinione ha lo scopo di costituire l’apporto preliminare della Corte al processo di Brighton. La Corte si riserva il diritto di presentare ulteriori osservazioni alla luce dell’evoluzione della dichiarazione della Conferenza e degli altri contributi che dovessero essere apportati.”

fecondazione eterologa²) potrebbe essere materia per istituire, nella sede deputata all'esecuzione, uno specifico punto di consultazione, comprendente una delegazione del Dipartimento competente ai sensi della legge n. 12 del 2006 e una della Corte suprema italiana, per lo studio e l'adozione di iniziative appropriate. In tale sede si potrebbe riflettere altresì sull'opportunità dell'introduzione del "rinvio pregiudiziale" consultivo, ipotizzato a Smirne.

È altresì opportuno rilevare che, con la predetta Opinione preliminare, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha preannunciato che, ove i ricorsi dovessero permanere ad un livello numerico ingestibile, sarebbe utile, e forse necessario, uno strumento di selezione delle cause da trattare, rimettendo gli altri affari a diverse istanze nazionali o internazionali.

L'Opinione preliminare, diffusa dalla Corte, ha formato oggetto di una pluralità di commenti.³

A seguito dell'elaborazione avvenuta a Brighton, oggi sono in esame le principali, seguenti proposte:

- istituzione di una autorità nazionale indipendente per i diritti umani;
- azioni concrete per garantire che le politiche e la legislazione rispettino pienamente la Convenzione, offrendo ai parlamenti nazionali informazioni in merito alla compatibilità con la Convenzione dei progetti di legge;
- introduzione, se necessario, di nuovi strumenti di ricorso giurisdizionale interno, sia di carattere specifico o generale, per presunte violazioni dei diritti e delle libertà derivanti dalla Convenzione;
- altre misure di informazione e formazione.

Un profilo fondamentale della dichiarazione di Brighton concerne, poi, la sottolineatura – posta in generale all'attenzione della Corte, ritenuta attenta a tale aspetto solo in taluni casi – del fatto che gli Stati contraenti godono di un margine di discrezionalità nel modo in cui applicare e attuare la Convenzione, a seconda delle circostanze del caso e dei diritti e delle libertà di cui trattasi, essendo le autorità nazionali in linea di principio in una posizione migliore rispetto ad una corte internazionale per valutare le esigenze e le condizioni locali. A questo proposito, il ruolo della Corte è indicato nel verificare se le decisioni adottate dalle autorità nazionali siano compatibili con la Convenzione, tenuto però conto del margine di apprezzamento. La Corte è stata quindi incoraggiata a dare maggior rilievo e coerente applicazione a questo principio, nell'ambito del criterio di sussidiarietà. Per ragioni di trasparenza e accessibilità, la Conferenza ha affermato che un riferimento al principio di sussidiarietà e alla dottrina del margine di apprezzamento, come elaborato dalla giurisprudenza della Corte, dovrebbe essere incluso nel preambolo della Convenzione, onde si è invitato il Comitato dei Ministri ad adottare lo strumento necessario per la modifica entro la fine del 2013.

² Corte costituzionale, sentenza n. 151 dell'8 maggio 2009.

³ Può qui segnalarsi il documento di "Commenti" n. 3 (2012) del Bureau del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE-BU) presso il Consiglio d'Europa (in http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/meetings/Bureau/Comment_CCJE_Brighton_rev_9_4_12.asp).

In particolare, il CCJE-BU prendeva atto con soddisfazione che la Corte avesse espresso principi che sostengono le considerazioni contenute nel parere del CCJE n° 9 in materia di riconoscimento del ruolo delle magistrature nazionali nell'attuazione – almeno – delle sentenze-pilota della CEDU stessa, nonché in materia di procedure di dialogo con le magistrature nazionali. Il CCJE-BU condivideva altresì l'Opinione, nella parte in cui affermava che la presenza di giudici esperti nella CEDU è di fondamentale importanza, sì che i giudici da nominare debbono essere scelti tra quelli qualificati per la nomina ad alti uffici giudiziari a livello nazionale (art. 21 della Convenzione). Il CCJE-BU, infine, ritenendo che un efficace ruolo di magistrature nazionali possa essere promosso nel processo di Brighton, richiamava l'esigenza di adeguate iniziative in materia di risorse interne delle istituzioni giudiziarie, di miglioramento del *case management* e di riduzione dei ritardi causati da adempimenti procedurali non utili, di sviluppo di strumenti statistici, di informazione e di strategie di comunicazione.

2. L'ADESIONE DELL'UNIONE EUROPEA ALLA CEDU

2.1 Il processo di adesione dell'Unione Europea alla CEDU. Il dibattito sul rapporto tra le Corti di Strasburgo e del Lussemburgo.

Nella Relazione al Parlamento per l'anno 2010⁴ si è dato conto con ampiezza del processo di adesione dell'Unione Europea alla CEDU, partendo dal secondo comma dell'articolo 6 del Trattato di Lisbona, norma da porre anche in rapporto all'articolo 59, paragrafo 2, della CEDU ("l'Unione europea può aderire alla presente Convenzione"), come modificato dal Protocollo n° 14 alla CEDU, entrato in vigore il 1° giugno 2010. Nella citata Relazione sono stati esposti altresì gli scenari possibili nei negoziati in corso.

Sul tema, nel corso del 2011, in base al mandato conferito il 26 maggio 2010 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa al Comitato direttivo per i diritti umani (CDDH) e del mandato conferito il 4 giugno 2010 dai Ministri della giustizia dell'Unione Europea alla Commissione, il CDDH ha affidato il compito di elaborare uno strumento di adesione a un gruppo informale (CDDH-UE) di 14 membri (7 provenienti da Stati membri della UE e 7 provenienti da Stati non membri dell'UE), che ha tenuto - tra il luglio 2010 e il giugno 2011 - vari incontri di lavoro con la Commissione europea. Nell'ambito del negoziato, si sono svolte consultazioni anche con esponenti esterni al Consiglio d'Europa e all'Unione Europea.

L'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione ha formato oggetto di dibattito anche nel contesto delle riunioni periodiche che si svolgono tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia dell'Unione europea; ciò in particolare nell'ambito di una sessione in data 17 gennaio 2011, nella quale si è affrontato il tema del rapporto tra le due corti europee con riferimento ad eventuali ricorsi nei confronti dell'Unione nel quadro del sistema CEDU. I presidenti della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia dell'Unione europea hanno rilasciato una Dichiarazione congiunta, che ha formato punto di riferimento per i successivi negoziati.⁵

⁴ Relazione al Parlamento Anno 2010, cit., p. 13.

⁵ Si riporta il testo della Dichiarazione:

"Joint communication from Presidents Costa and Skouris

Delegations from the European Court of Human Rights (ECHR) and the Court of Justice of the European Union (CJEU) met on 17 January 2011 at the seat of the CJEU, in Luxembourg, in the context of the regular meetings of the two courts. As is usual on the occasion of these meetings, subjects of common interest were discussed. The first subject related to the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the second to the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

1. As regards the Charter, it was observed that it has swiftly become of primary importance in the recent case-law of the CJEU. Since 1 December 2009, the date on which the Treaty of Lisbon entered into force and the date on which that treaty conferred on the Charter the status of primary law of the EU, it has been cited in some thirty judgments. Thus the Charter has become the reference text and the starting point for the CJEU's assessment of the fundamental rights which that legal instrument recognises. It is thus important to ensure that there is the greatest coherence between the Convention and the Charter insofar as the Charter contains rights which correspond to those guaranteed by the Convention. Article 52(3) of the Charter provides moreover that, in that case, the meaning and scope of the rights under the Convention and the Charter are to be the same. In that connection, a "parallel interpretation" of the two instruments could prove useful.

2. The accession of the EU to the Convention constitutes a major step in the development of the protection of fundamental rights in Europe. The Member States of the EU have enshrined the principle of that accession in the Treaty of Lisbon. As regards the Council of Europe, Protocol No 14, which entered into force on 1 June 2010, amends Article 59 of the Convention in order that the EU may accede to it. As a result of that accession, the acts of the EU will be subject, like those of the other High Contracting Parties, to the review exercised by the ECHR in the light of the rights guaranteed under the Convention.

In particolare, nella comunicazione congiunta dei Presidenti Costa e Skouris – oltre ad essere affrontata la questione dell'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, rapidamente diventata di primaria importanza nella recente giurisprudenza della Corte del Lussemburgo in virtù del rango conferito ad essa dal Trattato di Lisbona, affermandosi la necessità di garantire con coerenza una c.d. "interpretazione parallela" tra la Convenzione e la Carta laddove la Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione – si sollecita, in tema di adesione dell'UE alla CEDU, una distinzione tra i ricorsi alla Corte EDU diretti contro gli atti delle istituzioni dell'Unione europea successivamente alla adesione dell'UE alla Convenzione (c.d. "azioni dirette") e, dall'altro, i ricorsi alla Corte EDU contro gli atti adottati dalle autorità degli Stati membri dell'UE per l'applicazione o l'attuazione del diritto dell'Unione (c.d. "azioni indirette"). Nel primo caso, secondo la Dichiarazione congiunta, la condizione relativa all'esaurimento dei ricorsi interni, prevista dall'articolo 35, comma 1, della Convenzione, dovrà intendersi nel senso di obbligare i soggetti che vogliano ricorrere alla Corte EDU a sottoporre preventivamente il *thema decidendum* agli organi giudiziari dell'UE, in conformità alle condizioni stabilite dal diritto dell'Unione. Nel secondo caso, il ricorrente dovrà, in primo luogo, sottoporre la questione ai giudici dello Stato

In the context of this review of consistency with the Convention, a distinction can be drawn between direct actions and indirect actions, namely, on the one hand, individual applications directed against measures adopted by EU institutions subsequent to the accession of the EU to the Convention and, on the other, applications against acts adopted by the authorities of the Member States of the EU for the application or implementation of EU law. In the first case, the condition relating to exhaustion of domestic remedies, imposed under Article 35(1) of the Convention, will oblige applicants wishing to apply to the ECHR to refer the matter first to the EU Courts, in accordance with the conditions laid down by EU law. Accordingly, it is guaranteed that the review exercised by the ECHR will be preceded by the internal review carried out by the CJEU and that subsidiarity will be respected.

By contrast, in the second case, the situation is more complex. The applicant will have, first, to refer the matter to the courts of the Member State concerned, which, in accordance with Article 267 TFEU, may or, in certain cases, must refer a question to the CJEU for a preliminary ruling on the interpretation and/or validity of the provisions of EU law at issue. However, if, for whatever reason, such a reference for a preliminary ruling were not made, the ECHR would be required to adjudicate on an application calling into question provisions of EU law without the CJEU having the opportunity to review the consistency of that law with the fundamental rights guaranteed by the Charter.

In all probability, that situation should not arise often. The fact remains, however, that it is foreseeable that such a situation might arise because the preliminary ruling procedure may be launched only by national courts and tribunals, to the exclusion of the parties, who are admittedly in a position to suggest a reference for a preliminary ruling, but do not have the power to require it. That means that the reference for a preliminary ruling is normally not a legal remedy to be exhausted by the applicant before referring the matter to the ECHR.

In order that the principle of subsidiarity may be respected also in that situation, a procedure should be put in place, in connection with the accession of the EU to the Convention, which is flexible and would ensure that the CJEU may carry out an internal review before the ECHR carries out external review. The implementation of such a procedure, which does not require an amendment to the Convention, should take account of the characteristics of the judicial review which are specific to the two courts. In that regard, it is important that the types of cases which may be brought before the CJEU are clearly defined. Similarly, the examination of the consistency of the act at issue with the Convention should not resume before the interested parties have had the opportunity properly to assess the possible consequences of the position adopted by the CJEU and, where appropriate, to submit observations in that regard to the ECHR, within a time-limit to be prescribed for that purpose in accordance with the provisions governing procedure before the ECHR. In order to prevent proceedings before the ECHR being postponed unreasonably, the CJEU might be led to give a ruling under an accelerated procedure.

3. The two courts take the view that the results of their discussion can usefully be made known in the context of the negotiations on accession ongoing between the Council of Europe and the EU. They are determined to continue their dialogue on these questions which are of considerable importance for the quality and coherence of the case-law on the protection of fundamental rights in Europe."

membro interessato che, a norma dell'articolo 267 TFUE, potrà o dovrà, a seconda dei casi, sollevare la questione pregiudiziale relativa all'interpretazione e/o validità delle disposizioni di diritto dell'Unione innanzi alla Corte di Giustizia dell'UE. Non essendo la domanda di pronuncia pregiudiziale rimessa al ricorrente, normalmente il suo espletamento non può essere preteso; ne deriva che, affinché il principio di sussidiarietà possa essere rispettato anche in quella situazione, secondo i Presidenti delle due Corti dovrebbe crearsi una procedura flessibile ed accelerata che garantisca in ogni caso che la Corte del Lussemburgo possa svolgere un ruolo rimediale interno all'Unione prima che la CEDU effettui una valutazione esterna a tale diritto.

Sulla base dei risultati del gruppo di lavoro informale e delle consultazioni anzidette, in una riunione straordinaria tenutasi nei giorni 11-14 ottobre 2011, il CDDH ha valutato lo stato delle elaborazioni, tradottesi in progetti di strumenti giuridici per l'adesione (una bozza di accordo di adesione e una bozza di relazione esplicativa, oltre un altro testo⁶). Molte delegazioni, sia degli Stati membri dell'UE che degli Stati che non sono membri dell'UE, hanno considerato i progetti come un compromesso accettabile ed equilibrato. Gli esponenti dell'UE, nel presentare lo stato delle discussioni, hanno fatto, invece, riserva di ulteriori approfondimenti tra gli Stati membri dell'UE stessa. Le evidenti implicazioni politiche di alcuni dei problemi in sospeso hanno suggerito di rimettere il dibattito agli organismi politici del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea.

L'argomento ha formato oggetto di discussione nell'ambito della Conferenza di Brighton (v. *infra* capitolo I, paragrafo 1.2). Nella dichiarazione finale della Conferenza (v. § 36) si è preso atto con soddisfazione della redazione dello schema di accordo, auspicandosi una rapida conclusione dei lavori.

⁶ Il rapporto della riunione al Comitato dei ministri, reperibile all'indirizzo http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/cddh-ue/cddh-ue_documents_FR.asp, contiene in allegato gli schemi di accordo e relazione esplicativa (DDH(2011)009).

LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA
DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI
NELL'APPLICAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA NAZIONALE
E DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

PAGINA BIANCA

II LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTA' FONDAMENTALI NELL'APPLICAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA NAZIONALE E DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

1. LA GIURISPRUDENZA NAZIONALE

1.1 Il rapporto fra la Convenzione europea e la Costituzione nella giurisprudenza della Corte Costituzionale

Come si è dato atto nella Relazione al Parlamento per l'anno 2010, la Corte Costituzionale ha confermato, con numerose sentenze del 2011, anche in riferimento all'articolo 6 T.F.U.E. ed in attesa dell'adesione dell'Unione Europea alla CEDU, l'orientamento espresso con le note sentenze cd. "gemelle" n. 348 e n. 349 del 2007 in merito alla funzione di "norme interposte" delle disposizioni della Convenzione europea rispetto all'ordinamento italiano ed ai principi della Costituzione; particolarmente significative sono, al riguardo, le sentenze n. 1 del 5 gennaio 2011, n. 80 dell'11 marzo 2011, n. 181 del 10 giugno 2011, n. 113 del 7 aprile 2011, n. 257 del 30 settembre 2011.

Nella sentenza n. 236 del 22 luglio 2011, la Corte Costituzionale, riguardo ad una norma di interpretazione autentica su questione sollevata in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione e all'articolo 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, circa la legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai «processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione», così si è espressa: "9. - Il contenuto della nuova censura mossa nei confronti della norma impugnata, concernendo la sua conformità all'art. 7 della CEDU, impone, in via preliminare, di ricordare quale sia la giurisprudenza di questa Corte sul rango delle disposizioni della CEDU nel nostro ordinamento e sulla loro efficacia, quali norme interposte, rispetto all'art. 117, primo comma, Cost.

A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che «le norme della CEDU - nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) - integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» (sentenze n. 113 e n. 1 del 2011, n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010, n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008; sulla perdurante validità di questa ricostruzione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, sentenza n. 80 del 2011).

Questa Corte ha chiarito che «l'art. 117, primo comma, Cost., ed in particolare l'espressione "obblighi internazionali" in esso contenuta, si riferisce alle norme internazionali convenzionali anche diverse da quelle comprese nella previsione degli artt. 10 e 11 Cost. Così interpretato, l'art. 117, primo comma, Cost., ha colmato la lacuna prima esistente rispetto alle norme che a livello costituzionale garantiscono l'osservanza

degli obblighi internazionali pattizi. La conseguenza è che il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDU, si traduce in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.» (sentenza n. 311 del 2009).

Nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, quindi, «il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di un'interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica» (sentenze n. 93 del 2010, n. 113 del 2011, n. 311 e n. 239 del 2009). Se questa verifica dà esito negativo e il contrasto non può essere risolto in via interpretativa, il giudice comune, non potendo disapplicare la norma interna né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la CEDU, e pertanto con la Costituzione, deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo una questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., ovvero all'art. 10, primo comma, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010 e n. 311 del 2009).

Sollevata la questione di legittimità costituzionale, questa Corte - dopo aver accertato che il denunciato contrasto tra norma interna e norma della CEDU sussiste e non può essere risolto in via interpretativa - è chiamata a verificare se la norma della Convenzione - norma che si colloca pur sempre ad un livello sub-costituzionale - si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione. In questa, seppur eccezionale, ipotesi, deve essere esclusa l'idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro costituzionale considerato (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 del 2009, n. 349 e n. 348 del 2007).

Questa Corte ha, inoltre, reiteratamente affermato di non poter sindacare l'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo: le norme della CEDU, quindi, devono essere applicate nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenze n. 113 e n. 1 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009, n. 39 del 2008, n. 349 e n. 348 del 2007).

Ma se questa Corte non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella della Corte di Strasburgo, può però «valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza» (sentenza n. 317 del 2009).

A questa Corte compete, insomma, di apprezzare la giurisprudenza europea consolidata sulla norma conferente, in modo da rispettarne la sostanza, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi (sentenza n. 311 del 2009)."

Anche nella sentenza n. 303 dell'11 novembre 2011, la Corte Costituzionale, sempre in riferimento ad una norma di interpretazione autentica (quindi, con effetti anche nei giudizi in corso: articolo 32, commi 5, 6 e 7, della legge 4 novembre 2010, n. 183 - Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro) la cui legittimità era stata censurata con riferimento, fra l'altro, all'articolo 6, primo comma, della Convenzione, ha ribadito che: "Questa Corte, insomma, intende qui ribadire che essa ha il potere di «verificare se la norma della CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte europea, non si ponga

in conflitto con altre norme conferenti della nostra Costituzione» (sentenza n. 311 del 2009), «ipotesi nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato» (sentenza n. 113 del 2011). Ovvero di «valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza» (sentenza n. 317 del 2009).

Orbene, con specifico riguardo all'art. 6 CEDU, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ripetutamente riconosciuto che «se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 ostanto, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (sentenze *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis*, § 49, serie A n. 301-B; *Zielinski e Pradal & Gonzalez ed altri*, § 57). [...] inoltre [...] l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte (si vedano in particolare le sentenze *Dombo Beheer B.V. c. Paesi Bassi* del 27 ottobre 1993, § 33, serie A n. 274, e *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis*, succitata, § 46)» (*Agrati c. Italia*, 7 giugno 2011, § 8; v., altresì, *Maggio e altri c. Italia*, 31 maggio 2011, § 43, nonché, per una ricognizione dei casi sino ad allora trattati, sentenza di questa Corte n. 311 del 2009).

L'esame della giurisprudenza della Corte di Strasburgo evidenzia che il veto al legislatore d'interferire nell'amministrazione della giustizia è inteso ad evitare ogni influenza sulla soluzione giudiziaria di una controversia (o di un gruppo di controversie) di cui sia parte lo Stato, salvo che per imperative ragioni d'interesse generale. In effetti, pressoché in tutti i casi sopra richiamati, la violazione dei diritti sanciti dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU è stata ravvisata nel fatto che lo Stato fosse intervenuto in modo decisivo al fine di garantirsi l'esito favorevole di processi nei quali era parte.

Alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza europea, il contrasto denunciato dalla Corte di cassazione e dal Tribunale di Trani non sussiste.

Ricorrono, infatti, tutte le condizioni in presenza delle quali la Corte di Strasburgo ritiene compatibili con l'art. 6 CEDU nuove disposizioni dalla portata retroattiva volte a regolare, in materia civile, diritti già risultanti da leggi in vigore.

In primo luogo, la innovativa disciplina in questione è di carattere generale. Sicché, essa non favorisce selettivamente lo Stato o altro ente pubblico (o in mano pubblica), perché le controversie su cui essa è destinata ad incidere non hanno specificamente ad oggetto i rapporti di lavoro precario alle dipendenze di soggetti pubblici, ma tutti i rapporti di lavoro subordinato a termine. Anzi, a ben vedere, lo Stato-datore di lavoro pubblico a termine, cui la regola della conversione del contratto a termine non si applica ai sensi dell'art. 36, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), non figura neppure tra i destinatari delle disposizioni censurate.

Inoltre sussistono in ogni caso, con riferimento alla giurisprudenza della CEDU, motivi per giustificare un intervento del legislatore con efficacia retroattiva.

Questa Corte ritiene a tal proposito di dover ribadire che la salvezza dei «motivi imperativi d'interesse generale», in questa sede rilevanti, lascia ai singoli Stati contraenti il compito e l'onere di identificarli. Ciò, in quanto essi si trovano nella posizione migliore per enucleare gli interessi che stanno alla base dell'esercizio del potere legislativo. Si conferma, così, l'avviso che «le decisioni in questo campo implicano [...] una

valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali che la Convenzione europea lascia alla competenza degli Stati contraenti, come è stato riconosciuto, ad esempio, con la formula del margine di apprezzamento, nel caso di elaborazione di politiche in materia fiscale, salva la ragionevolezza delle soluzioni normative adottate (come nella sentenza National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito, del 23 ottobre 1997)» (sentenza n. 311 del 2009).

Orbene, alla luce dei rilievi in precedenza svolti, le ragioni di utilità generale possono essere nella specie ricondotte all'avvertita esigenza di una tutela economica dei lavoratori a tempo determinato più adeguata al bisogno di certezza dei rapporti giuridici tra tutte le parti coinvolte nei processi produttivi, anche al fine di superare le inevitabili divergenze applicative cui aveva dato luogo il sistema previgente.

Il legislatore nazionale vi ha dato risposta con una scelta di forfetizzazione indennitaria del risarcimento del danno spettante al lavoratore illegittimamente assunto a tempo determinato, in sé proporzionata, nonché complementare e funzionale al riaffermato primato della garanzia del posto di lavoro.

Non è, dunque, sostenibile che la retroattività degli effetti dell'art. 32, commi 5 e 6, della legge n. 183 del 2010 - come disposta dal successivo comma 7 - abbia prodotto un'ingerenza illecita del legislatore nell'amministrazione della giustizia, onde alterare la soluzione di una o più controversie a beneficio di una parte.

Invero, la normativa de qua, escluso ogni vantaggio mirato per lo Stato od altro soggetto pubblico, impone non irragionevolmente anche per il passato, con il limite invalicabile della cosa giudicata, un meccanismo semplificato di liquidazione del danno."

La questione concernente il personale ATA è stata altresì esaminata dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea, nella nota sentenza *Scattolon*, depositata il 6 settembre 2011. In quest'ultima decisione, che appare superare il precedente specifico della causa *Crocefissa Savia* (ordinanza 3 ottobre 2008), la competenza, che investe pur sempre l'articolo 6 della Convenzione, viene rivendicata alla Corte di giustizia in quanto interpretazione del Trattato e si perviene alla conclusione per la quale:

"La riassunzione, da parte di una pubblica autorità di uno Stato membro, del personale dipendente di un'altra pubblica autorità, addetto alla fornitura, presso le scuole, di servizi ausiliari comprendenti, in particolare, compiti di custodia e assistenza amministrativa, costituisce un trasferimento di impresa ai sensi della direttiva del Consiglio 14 febbraio 1977, 77/187/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti, quando detto personale è costituito da un complesso strutturato di impiegati tutelati in qualità di lavoratori in forza dell'ordinamento giuridico nazionale di detto Stato membro. 2) Quando un trasferimento ai sensi della direttiva 77/187 porta all'applicazione immediata, ai lavoratori trasferiti, del contratto collettivo vigente presso il cessionario e inoltre le condizioni retributive previste da questo contratto sono collegate segnatamente all'anzianità lavorativa, l'art. 3 di detta direttiva osta a che i lavoratori trasferiti subiscano, rispetto alla loro posizione immediatamente precedente al trasferimento, un peggioramento retributivo sostanziale per il mancato riconoscimento dell'anzianità da loro maturata presso il cedente, equivalente a quella maturata da altri lavoratori alle dipendenze del cessionario, all'atto della determinazione della loro posizione retributiva di partenza presso quest'ultimo. È compito del giudice del rinvio esaminare se, all'atto del trasferimento in questione nella causa principale, si sia verificato un siffatto peggioramento retributivo».

La posizione della Corte Costituzionale, in tal modo viene superata sia dalla decisione della Corte di Strasburgo che, in riferimento ad altra norma interpretativa (art. 1, comma 218, legge n. 266/2005, sull'inquadramento del personale della scuola-ATA), con la sentenza 7 giugno 2011, sul caso *Agrati c. Italia*, rifacendosi al

precedente della sentenza *Zielinski* e altri c. Francia del 28 ottobre 1999, si è espressa in difformità alla decisione che la stessa Corte Costituzionale aveva adottato sulla stessa norma (sentenze 234/2007 e 311/2009), sia dalla citata sentenza *Scattolon* della Corte del Lussemburgo, che ha aperto una fase interna di verifica dell'effettivo pregiudizio subito dal personale oggetto della norma interpretativa. Nella decisione della Corte EDU viene citata, ma non condivisa, la sentenza n. 311/2009 della Corte costituzionale nella parte che "interpreta" le decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo motivando la sua decisione con il riferimento alla sentenza della Corte EDU del 20 febbraio 2003 nella causa *Forrer-Niederthal* c. Germania sulla riunificazione dello Stato tedesco e alle "imperiose ragioni o motivi imperativi di interesse generale" che giustificano la natura retroattiva della norma interpretativa.

Attualmente la Corte di cassazione, preso atto delle decisioni delle Corti sovranazionali, ha rimesso gli atti al giudice del merito per la valutazione dei danni eventualmente subiti dai ricorrenti.

1.2 I principi della Convenzione europea nell'applicazione della giurisprudenza di legittimità e di merito

Nel periodo esaminato in questo documento le disposizioni della Convenzione sono state più volte oggetto di applicazione o richiamo da parte della giurisprudenza di legittimità e di merito ai fini della verifica della compatibilità delle leggi nazionali con i principi costituzionali, secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale ed in riferimento al parametro dell'articolo 117 Cost.

Per la giurisprudenza amministrativa, si segnalano Cons. Stato, sez. VI, 23-05-2011, n. 3047, secondo cui la disposizione prevista dall'art. 112, 2° comma, lett. e), del nuovo codice amministrativo, che regola il giudizio di ottemperanza, va considerata come meramente ricognitiva di una *regula iuris* discendente dal precedente sistema di giustizia amministrativa, nonché, oggi, dal principio, desumibile direttamente dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea, per il quale le pronunce di giustizia debbono dare tutela effettiva, sicché in ogni ordinamento nazionale deve risultare proponibile l'azione di esecuzione.

Fra le varie, per la giurisprudenza civile di merito, si segnalano:

- Corte d'Appello di Bari, sez. prima penale, sentenza 24-01-2011, che ha fatto espresso riferimento, per la decisione del caso, ai principi affermati dalla Corte EDU con le decisioni 30-8-2007 e 20-1-2009 (caso *Sud Fondi ed altri c. Italia*) circa l'illegittimità della confisca dei terreni oggetto di lottizzazione abusiva disposta (ai sensi dell'articolo 44, comma 2, del T.U. n. 380/2011 e, nel caso di specie, del previgente articolo 19 della legge n. 471/1985) nei confronti di soggetti non penalmente responsabili, confermando la confisca nei confronti degli imputati condannati;

- Trib. Tempio Pausania, sentenza 13-01-2011, che ha rimesso alla Corte Costituzionale (in riferimento agli articoli 3 e 32 Cost., nonché agli articoli 14 e 25 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 13 e 14, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, nella parte in cui esclude, con norma qualificata di interpretazione autentica, la rivalutazione secondo il tasso di inflazione dell'indennità integrativa speciale che costituisce una componente dell'indennizzo dovuto ai soggetti danneggiati da trasfusioni o da somministrazione di emoderivati;

- Trib. Torino, sentenza 21-04-2011, che ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'ultimo periodo dell'articolo 26, comma 3, della legge 30 dicembre 2010 n. 240 («sono estinti i giudizi in materia in corso alla data di entrata in vigore della presente legge», con disposizione definita di interpretazione autentica, in materia di trattamento dei collaboratori esperti linguistici

delle Università italiane) per contrasto con gli articoli 3, 24, 111 e 117 della Costituzione (quest'ultimo con riferimento all'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

Quanto alla giurisprudenza di legittimità, si segnalano le sentenze della Cassazione civile:

- [ord.], Sez. un., 14-04-2011, n. 8489, che ha rimesso alla Corte Costituzionale il giudizio di legittimità di normativa nazionale in ipotesi lesiva del diritto ad un equo ristoro dei diritti connessi a quello di proprietà: *“È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, 1° comma, d.leg. n. 504/1992, attualmente art. 37, 7° comma, d.p.r. n. 327/2001, nella parte in cui, in caso di omessa dichiarazione/denuncia ici o di dichiarazione/denuncia di valori assolutamente irrisori, non stabilisce un limite alla riduzione dell'indennità di esproprio, idoneo ad impedire la totale elisione di qualsiasi ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare dell'indennità, pregiudicando in tal modo anche il diritto ad un serio ristoro, spettante all'espropriato, con riferimento agli art. 117, 1° comma, e 42, 3° comma, cost., anche in considerazione del disposto dell'art. 6 e dell'art. 1, del primo protocollo addizionale della convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”*;

- [ord.], Sez. lav., 28-01-2011, n. 2112, che ha rimesso alla Corte Costituzionale il giudizio di legittimità su norma di interpretazione autentica: *“Deve ritenersi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, 5° e 6° comma, l. 4 novembre 2010 n. 183, nella parte in cui, introducendo in caso di conversione a tempo indeterminato del rapporto, in alternativa alla ordinaria tutela risarcitoria, una indennità onnicomprensiva forfettaria, nuoce all'effettività del diritto al lavoro e alla effettività della tutela giurisdizionale; l'imposizione ai giudizi in corso e con carattere retroattivo di una misura peggiorativa rispetto alla misura generale di tipo privatistico preesistente, non di dubbia interpretazione, pur perseguendo ragioni di opportunità economica non risponde a un interesse generale tutelabile e viola l'art. 6 della convenzione europea dei diritti dell'uomo nonché l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato allegato alla dir. n. 99/70/Ce nella parte in cui impone agli stati membri misure efficientemente effettive per prevenire l'utilizzazione abusiva dei contratti a termine”*;

- Sez. un., 07-11-2011, n. 23020, in materia di diritto alla riservatezza nel giudizio disciplinare: *“L'art. 8 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nel sancire che ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza e che neppure le autorità pubbliche possono interferire nell'esercizio di siffatto diritto, salvo il caso di espressa previsione normativa o la necessità di tutelare altri interessi, quali la sicurezza nazionale, la pubblica sicurezza, il benessere economico del paese, la difesa dell'ordine e la prevenzione da reati, la protezione della salute o della morale o la protezione dei diritti e delle libertà altrui, non costituisce ostacolo al perseguimento dei reati e, conseguentemente, degli illeciti disciplinari”*;

- Sez. I, 01-04-2011, n. 7574, in materia di diritto al contraddittorio nel giudizio arbitrale: *“nel rispetto del contraddittorio, attesa la sua compatibilità con l'arbitrato libero e il necessario rispetto anche in quest'ultimo del principio del contraddittorio, in ragione dello stretto collegamento esistente tra il principio di cui all'art. 101 c.p.c. e gli art. 2, 3 e 24 cost. ed in consonanza con l'art. 6 convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo”*;

- Sez. III, 21-06-2011, n. 13603, sul diritto al giusto processo: *“In tema d'imparzialità del giudice, le norme interne che attengono all'astensione e alla ricusazione (art. 51 e 52 c.p.c.) non contrastano né con l'art. 6 convenzione europea dei diritti dell'uomo né con l'art. 6 trattato dell'Unione europea né con l'art. 47 della carta dei di-*

ritti fondamentali dell'Unione europea, ma, al contrario, in virtù del novellato art. 111, 1° comma, cost., ad esse è stato impresso un rafforzamento costituzionale, in connessione con l'espansione internazionale del diritto di difesa; ne consegue la piena compatibilità delle predette norme con la tutela a livello europeo del diritto fondamentale ad un processo equo";

- Sez. III, 21-06-2011, n. 13603, sull'eccessiva durata dei processi e la legge Pinto: *"In tema d'imparzialità del giudice, le norme interne che attengono all'astensione e alla ricsuzione (art. 51 e 52 c.p.c.) non contrastano né con l'art. 6 convenzione europea dei diritti dell'uomo né con l'art. 6 trattato dell'Unione europea né con l'art. 47 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ma, al contrario, in virtù del novellato art. 111, 1° comma, cost., ad esse è stato impresso un rafforzamento costituzionale, in connessione con l'espansione internazionale del diritto di difesa; ne consegue la piena compatibilità delle predette norme con la tutela a livello europeo del diritto fondamentale ad un processo equo";*

- Sez. I, 24-10-2011, n. 21969, sull'esimente ex articolo 68 Cost. ed il diritto all'accesso ad un giudice: *"Incorre nella violazione degli art. 6, par. 1, convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretato dalla Cedu, e 24 cost. la sentenza che, applicando l'esimente dell'art. 68 cost., in ragione di una delibera parlamentare di insindacabilità delle opinioni espresse negli scritti diffamatori di un parlamentare, respinga la domanda di risarcimento del danno proposta nei suoi confronti, omettendo, nonostante la sollecitazione della parte, di rimettere gli atti alla corte costituzionale, cui soltanto spetta di pronunciarsi sull'eventuale abuso di uno dei poteri dello stato in conflitto (nella specie, la suprema corte, dopo avere sollevato il conflitto di attribuzione, ha cassato la sentenza impugnata, avendo la corte costituzionale, in accoglimento di tale conflitto, ritenuto che gli scritti diffamatori non costituissero esercizio dell'attività parlamentare, mancando il nesso funzionale e temporale con le funzioni di deputato)";*

- Sez. tributaria, 30-06-2011, n. 14362, sulla tassazione delle plusvalenze percepite con l'indennità di esproprio (che la Corte di Strasburgo dichiara in pratica esenti da tassazione in occasione della liquidazione nelle sue sentenze, con la formula: *"plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt"*): *"In tema di imposte sui redditi, non contrasta con l'art. 1 del protocollo addizionale n. 1 alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, l'assoggettamento a tassazione delle plusvalenze conseguenti alla percezione di indennità di esproprio, ai sensi dell'art. 11, 5° comma, l. 30 dicembre 1991 n. 413 (ed in particolare alla ritenuta fiscale del venti per cento, di cui al 7° comma della norma indicata), atteso che il «giusto equilibrio» tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e il requisito della salvaguardia del diritto fondamentale di proprietà, enunciato dall'art. 1 cit., riguarda la disciplina delle ipotesi di ingerenza dell'ente pubblico sulla proprietà privata e del quantum da corrispondere in tali casi al privato spogliato del suo diritto di proprietà, mentre l'art. 11 cit. attiene al momento successivo dell'esercizio del potere impositivo dello stato sui propri contribuenti, cioè ad un ambito, quello fiscale, del tutto distinto dagli aspetti sostanziali - indennitari della vicenda espropriativa".*

Tra le sentenze più significative della Cassazione penale si segnalano le seguenti:

- Sez. VI, 04-02-2011, n. 5760, sulla segregazione dell'identità dei testimoni ed il diritto al giusto processo: *"Ai fini dell'extradizione verso gli Stati Uniti d'America, l'autorità giudiziaria italiana non è tenuta a valutare autonomamente la consistenza dei gravi indizi di colpevolezza, ma deve soltanto accertare che nella relazione sommaria dei fatti, allegata alla domanda di estradizione a norma dell'art. X, par. 3, lett. b), trattato bilaterale del 13 ottobre 1983, ratificato con l. 26 maggio 1984 n. 225, risultino evocate le ragioni per le quali appare probabile, nella prospettiva processuale dello stato richiedente, che l'estradando abbia commesso il reato oggetto dell'extradizione (in appli-*

cazione di tale principio, la suprema corte ha ritenuto irrilevante la segretazione dell'identità dei testimoni nella relazione sommaria, escludendo ogni violazione dei principi del giusto processo garantiti dalla costituzione italiana e dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo);

- Sez. VI, 11-02-2011, n. 15578, sui limiti all'extradizione in relazione ai trattamenti inumani cui sarebbe esposto l'estradando: *"In tema di estradizione per l'estero, sussiste il divieto di consegna ai sensi dell'art. 705, 2° comma, c.p.p., qualora il fatto per il quale l'estradando sia chiamato a rispondere sia sanzionato nella legislazione dello stato richiedente con la pena dei lavori forzati, considerato che tale previsione contrasta con gli art. 4, 2° comma, della convenzione europea dei diritti dell'uomo e 5, 2° comma, della carta dei diritti fondamentali dell'Ue - per i quali nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato od obbligatorio - nonché con il rispetto dei diritti fondamentali richiesto dall'art. 698, 1° comma, c.p.p. (in applicazione di tale principio, la suprema corte ha ritenuto insussistenti le condizioni per l'estradizione richiesta dalla repubblica della Bielorussia per un delitto di frode informatica, sanzionato dall'art. 212 c.p. bielorusso anche con la pena dei lavori forzati)";*

- Sez. II, 18-01-2011, n. 3607, sul divieto di espulsione: *"Il divieto di espulsione previsto dall'art. 19 t.u. sull'immigrazione emanato con d.leg. 25 luglio 1998 n. 286 e successive modificazioni per il caso di «stranieri conviventi con i parenti entro il secondo grado o con il coniuge di nazionalità italiana» deve ritenersi operante anche con riguardo all'espulsione prevista dall'art. 86 t.u. sugli stupefacenti nei confronti dello straniero che abbia riportato condanna per taluno dei reati di cui agli art. 73, 74 e 79 medesimo t.u.; e ciò avuto riguardo, oltre che al testuale tenore della norma, anche all'art. 8 della convenzione europea dei diritti dell'uomo, quale interpretato da varie sentenze della corte di Strasburgo nonché ai principi affermati dalla corte costituzionale con le sentenze n. 376/2000 e 239/2009 come pure quelli affermati dalla corte di cassazione con le sentenze n. 2194 del 1993 e 22216, a sezioni unite, del 2006".*

2. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Il problema dei rapporti fra norme della Convenzione europea e disposizioni dei Trattati dell'Unione europea, in particolare dopo il Trattato di Lisbona, è stato affrontato anche dai giudici dell'Unione europea, secondo il costante indirizzo affermato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia⁷ riportata nelle precedenti Relazioni, per il quale i principi dettati dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali fanno parte dei diritti fondamentali che, anche secondo l'articolo 6, n. 2, TUE, costituiscono principi generali del diritto comunitario.

Il Tribunale dell'Unione europea, sez. II, con sentenza 3 marzo 2011, T-110/07, ha statuito, in materia di onere della prova e principio di presunzione di innocenza: *"43 Si deve ricordare, per prima cosa, che spetta alla Commissione fornire la prova delle infrazioni all'art. 81, n. 1, CE che essa constata e produrre gli elementi di prova idonei a dimostrare adeguatamente l'esistenza dei fatti che integrano l'infrazione (sentenze della Corte 17 dicembre 1998, causa C 185/95 P, Baustahlgewebe/Commissione, Racc. pag. I 8417, punto 58, e 8 luglio 1999, causa C 49/92 P, Commissione/Anic Partecipazioni, Racc. pag. I 4125, punto 86).*

44 Ciò osservato, l'esistenza di un dubbio nella mente del giudice deve andare a vantaggio dell'impresa destinataria della decisione con cui si constata un'infrazione. Pertanto, il giudice non può concludere che la Commissione abbia dimostrato in modo

⁷ v. *ex plurimis*, Corte Giustizia 16 marzo 2009 - C-385/07 P; 3 marzo 2009 - C-322+327+338/07 P; 16 luglio 2009, n. 385/07 P; 4 marzo 2010, C-578/08; 17 giugno 2010, C-423/08.