

**LA TRIPLICE ALLEANZA DELLE CORTI EUROPEE  
PER LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI E FONDAMENTALI,  
DOPO IL TRATTATO DI LISBONA.**

**Maurizio de Stefano** *Avvocato in Roma, Segretario della Consulta per la Giustizia europea dei Diritti dell'Uomo*

La Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, del 4 novembre 1950, recita testualmente all'articolo 1 - *Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo*. <<Le Alte Parti Contraenti riconoscono ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti al Titolo primo della presente Convenzione.>><sup>[1]</sup>.

La Cassazione italiana, invece, aveva sostenuto fino al 1987, che i cittadini italiani erano ancora dei *"sudditi"* <sup>[2]</sup> che **non** potevano rivendicare la diretta applicabilità delle norme della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo.

Consolidata era la giurisprudenza della Cassazione italiana nel ritenere non direttamente vincolante per i giudici nazionali la giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, di Strasburgo, ponendo il distinguo con la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee che, invece, doveva essere ritenuta vincolante.

Bisogna attendere la Corte Costituzionale italiana con le sentenze n. 348 e 349<sup>[3]</sup> del 2007 che, pur mantenendo il distinguo della diretta applicabilità del diritto comunitario da parte del giudice nazionale e pur escludendo che la Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo potesse considerarsi parte integrante del diritto comunitario, aveva affermato per la prima volta che spetta alla stessa Corte costituzionale dichiarare incostituzionali tutte le leggi ordinarie nazionali che si pongono in contrasto con le norme della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, siccome interpretate dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, testualmente <<*nell'interpretazione datane dalla Corte europea*>>.

Dopo il primo dicembre 2009, con l'entrata in vigore, del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, nell'ambito dei 27 Stati membri dell'Unione Europea, è stata finalmente ritenuta

---

<sup>1]</sup> Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, cui è stata data esecuzione con la legge 4 agosto 1955, n. 848..

<sup>2]</sup> Cass., 22-12-1987. Lagolio Riv. pen., 1989, 207 (m) Repertorio Foro It.: 1989, Diritti politici e civili [2170], n. 66, *Le norme della convenzione europea dei diritti dell'uomo hanno carattere meramente programmatico ed efficacia vincolante solo per gli stati contraenti e non per i relativi sudditi, ancorché sia consentito a questi ultimi adire la commissione europea per i diritti dell'uomo dopo la decisione interna avente carattere definitivo; ne deriva la preclusione della deduzione, nei motivi di ricorso, di violazioni concernenti disposizioni della convenzione.* Conformi Cass., 18-12-1986. Di Mauro, Riv. pen., 1987, 976 (m), Giust. pen., 1987, III, 581, 1 Repertorio Foro It.: 1987, Cassazione penale [1150], n. 6. Cass., 24-10-1983. Bonazzi, Cass. pen., 1985, 2056, n. PITTARO, Repertorio Foro It.: 1986, Diritti politici e civili [2170], n. 19, Cass., 23-03-1983, Fignagnani, Giust. pen., 1984, III, 226, Giur. it., 1984, II, 222, Cass. pen., 1984, 1453, Repertorio Foro It.: 1984, Cassazione penale, n. 38.

<sup>3]</sup> Corte Costituzionale italiana, sentenza n. 349/2007: *"Non sembra infatti sostenibile la tesi dell'avvenuta «comunitarizzazione» della CEDU, ai sensi del par. 2 dell'art. 6 del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, in quanto il rispetto dei diritti fondamentali, riconosciuti dalla Convenzione, costituisce una direttiva per le istituzioni comunitarie e «non una norma comunitaria rivolta agli Stati membri». -..... La distinzione tra le norme CEDU e le norme comunitarie deve essere ribadita nel presente procedimento nei termini stabiliti dalla pregressa giurisprudenza di questa Corte, nel senso che le prime, pur rivestendo grande rilevanza, in quanto tutelano e valorizzano i diritti e le libertà fondamentali delle persone, sono pur sempre norme internazionali pattizie, che vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno, tali da affermare la competenza dei giudici nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte, non applicando nello stesso tempo le norme interne in eventuale contrasto".*

direttamente applicabile da parte dei giudici nazionali non solo la *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, ma persino la *Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo* [4].

A dimostrazione di tale tesi, si vedano le recentissime sentenze, non solo della Corte di Giustizia delle Comunità Europee[5], che peraltro già prima aveva ritenuto applicabile la "Carta", ma anche della Corte di Cassazione[6], della Corte Costituzionale[7] e del Consiglio di Stato[8] in Italia.

---

<sup>4]</sup> Gazzetta ufficiale n. C 303 del 14 dicembre 2007, CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA, Preambolo <<La presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo. In tale contesto, la Carta sarà interpretata dai giudici dell'Unione e degli Stati membri tenendo in debito conto le spiegazioni elaborate sotto l'autorità del praesidium della Convenzione che ha redatto la Carta e aggiornate sotto la responsabilità del praesidium della Convenzione europea>>

Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea (estratto relativo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea)

#### MODIFICHE DEL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA

L'articolo 6 è sostituito dal seguente: "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, adattata 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."

<sup>5]</sup> Corte di Giustizia delle Comunità Europee (Lussemburgo), (Grande Sezione) sentenza del 19 gennaio 2010, nel procedimento C-555/07, *Küçükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG.*, La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Ai sensi dell'art. 21, n. 1, di tale Carta, «[è] vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, (...) [sul]l'età».

Corte di Giustizia delle Comunità Europee (Lussemburgo), (Seconda Sezione) sentenza del 04 marzo 2010, nel procedimento C-578/08, *Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken*. Le misure in materia di ricongiungimento familiare dovrebbero essere adottate in conformità con l'obbligo di protezione della famiglia e di rispetto della vita familiare che è consacrato in numerosi atti di diritto internazionale. Infatti, la direttiva (del Consiglio 22 settembre 2003, 2003/86/CE, relativa al diritto al ricongiungimento familiare) rispetta i diritti fondamentali ed osserva i principi riconosciuti in particolare nell'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ne consegue che le disposizioni della direttiva, e, in particolare, il suo art. 7, n. 1, parte iniziale e lett. c), devono essere interpretate alla luce dei diritti fondamentali e, più particolarmente, del diritto al rispetto della vita familiare sancito sia dalla CEDU sia dalla Carta. Va aggiunto che, ai sensi dell'art. 6, n. 1, primo comma, TUE, l'Unione europea riconosce i diritti, le libertà e i principi enunciati nella Carta, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo (GU C 303, pag. 1), che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

<sup>6]</sup> Corte di Cassazione italiana, sezione terza civile, sentenza del 02 febbraio 2010 n. 2352, *Presidente Di Nanni, Relatore Petti*, (Banci ed altri c. Azzolina) *Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la Carta di Nizza ha lo " stesso valore del Trattato sull'Unione"*.

<sup>7]</sup> Corte Costituzionale italiana, sentenza del 28 gennaio 2010 n. 28, *Presidente Amirante, Relatore Silvestri*, *La legge penale più mite retroagisce, secondo il principio del favor rei, che caratterizza l'ordinamento italiano e che oggi trova conferma e copertura europea nell'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cosiddetta Carta di Nizza), recepita dal Trattato di Lisbona, modificativo del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea, entrato in vigore il 1° dicembre 2009.*

<sup>8]</sup> Consiglio di Stato italiano, in sede giurisdizionale, sezione quarta, sentenza del 2 marzo 2010 n. 1220, *Presidente Cossu. Estensore Maruotti*. << la Sezione deve fare applicazione dei principi sulla effettività della tutela giurisdizionale, desumibili dall'articolo 24 della Costituzione e dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (divenuti direttamente applicabili nel sistema nazionale, a seguito della modifica dell'art. 6 del

2

Una prima considerazione può trarsi, per quanto riguarda la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non vi è più alcun dubbio che il giudice ordinario nazionale ha la possibilità di disapplicare la norma interna in contrasto con la stessa Carta. Per quanto riguarda la Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo sembrerebbe addirittura superato il sistema introdotto dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007 della Corte Costituzionale, nel senso che il giudice ordinario nazionale avrebbe la stessa facoltà (già prevista per il diritto comunitario), senza dover più sollevare la questione di illegittimità costituzionale davanti alla Corte Costituzionale.

Sicuramente risulta ampliata la competenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, la quale può essere adita in sede di *rinvio pregiudiziale* (ex art. 234 Trattato CE), dal giudice nazionale per interpretare sia la portata delle norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ma anche di quelle della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, con riferimento alle altre norme comunitarie.

Parimenti, risulta ampliata la competenza della stessa Corte di Giustizia di Lussemburgo anche in tutte le altre procedure contenziose.

Il *ricorso per inadempimento*, promosso dalla Commissione europea contro gli Stati membri che siano venuti meno agli obblighi di tutelare i diritti della Carta e della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo. Sotto questo profilo, l'impulso all'azione può provenire anche dalla vittima della violazione dei diritti fondamentali che abbia denunciato lo Stato inadempiente davanti alla Commissione europea.

Il *ricorso di annullamento*, promosso da un soggetto che voglia impugnare un atto di un'istituzione, di un organo o di un organismo dell'Unione europea (in particolare regolamento, direttiva, decisione).

Il *ricorso per carenza*, promosso da un soggetto che voglia verificare la legittimità dell'inerzia di un'istituzione, di un organo o di un organismo dell'Unione.

Abbiamo sempre definito la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea come il più aggiornato "*testo unico dei diritti umani e fondamentali*", ma dopo il Trattato di Lisbona la Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, marcano sullo stesso binario e nella stessa direzione, al fine di garantire il migliore ed il più favorevole trattamento possibile, ponendo gli occhi dei giudici dalla parte della vittima della violazione dei diritti umani e fondamentali.

Questa ottica la prevedono espressamente l'art. 52<sup>9]</sup> e l'art. 53<sup>10]</sup> della Carta per cui la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo deve mantenersi in linea con quella della Corte di Strasburgo, salvo che non voglia disporre un trattamento più favorevole per la vittima.

---

*Trattato, disposta dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009). Per la pacifica giurisprudenza della Corte di Strasburgo (CEDU, Sez. III, 28-9-2006, Prisyazhnikova c. Russia, § 23; CEDU, 15-2-2006, Androsov-Russia, § 51; CEDU, 27-12-2005, Iza c. Georgia, § 42; CEDU, Sez. II, 30-11-2005, Mykhaylenky c. Ucraina, § 51; CEDU, Sez. IV, 15-9-2004, Luntre c. Moldova, § 32), gli artt. 6 e 13 impongono agli Stati di prevedere una giustizia effettiva e non illusoria in base al principio 'the domestic remedies must be effective'. In base ad un principio applicabile già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il giudice nazionale deve prevenire la violazione della Convenzione del 1950 (CEDU, 29-2-2006, Cherginets c. Ucraina, § 25) con la scelta della soluzione che la rispetti (CEDU, 20-12-2005, Trykhlib c. Ucraina, §§ 38 e 50).>>*

<sup>9]</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea Articolo 52 *Portata e interpretazione dei diritti e dei principi.....3. Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa.*

<sup>10]</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea Articolo 53 *Livello di protezione*

*Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri.*

Questo principio del trattamento più favorevole vale anche per le Corti nazionali, come lo prevede per la vittima anche l'art. 53 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo<sup>[11]</sup>.

Da sempre la Corte di Giustizia delle Comunità Europee e solo più recentemente la Corte Costituzionale italiana, hanno disposto un rinvio in bianco alla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, per cui non hanno mai formulato una propria diversa interpretazione delle norme della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo. In sostanza queste due Corti non si sono mai poste in consapevole e dichiarato contrasto con la Corte di Strasburgo, ben sapendo che qualunque persona anche dopo la sentenza interpretativa della Corte di Giustizia delle Comunità Europee e della Corte Costituzionale potrebbe farne accertare il contrasto davanti alla Corte di Strasburgo. Infatti, sul piano procedurale e temporale sarà sempre la Corte di Strasburgo ad avere l'ultima parola<sup>[12]</sup>.

Pertanto, anche se la Corte costituzionale italiana non ha mai abdicato al suo ruolo di arbitro supremo della tutela dei diritti fondamentali<sup>[13]</sup> essa deve stringere una **triplice alleanza** con le predette due Corti europee, al fine di prevenire disdicevoli contrasti di giudicato.

Siffatta alleanza astrattamente è facile da proclamare, ma può divenire difficile sul terreno concreto dei contrapposti interessi tra lo Stato (carnefice) e la vittima delle violazioni dei diritti umani e fondamentali e soprattutto allorquando gli interessi contrapposti siano quelli tra privati, per cui la legislazione dello Stato offre una più ampia tutela agli uni in danno degli altri. Pensiamo ad esempio alle minoranze che si proclamano vittime di una legge pur "democraticamente" emanata da una maggioranza parlamentare.

In ogni caso, l'ampliamento della competenza della Corte di Lussemburgo e della Corte Costituzionale italiana a conoscere della tutela dei diritti umani e fondamentali, se esercitata in conformità con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, avrà anche un effetto deflattivo sui lavori di quest'ultima Corte, che come è noto ormai è soffocata dalle decine di migliaia di ricorsi che ogni anno si aggiungono per denunciare le violazioni dei diritti umani nell'Europa dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa.

Concludiamo le presenti noterelle con un messaggio rivolto alla classe forense, da sempre protagonista ed artefice della tutela dei diritti umani davanti ai giudici nazionali.

La conoscenza di questa normativa non deve essere riservata ai cultori del diritto internazionale, poiché i diritti umani e fondamentali si muovono sullo stesso terreno dei tradizionali diritti costituzionali che la classe forense (ed anche i giudici) sono abituati ad

---

<sup>11]</sup> Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo Articolo 53 . Salvaguardia dei diritti dell'uomo riconosciuti

*Nessuna delle disposizioni della presente Convenzione può essere interpretata in modo da limitare o pregiudicare i Diritti dell'Uomo e le Libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte Contraente o in base ad ogni altro accordo al quale essa partecipi.*

<sup>12]</sup> Maurizio de Stefano, *La gerarchia delle due Corti di Giustizia Europee*, in "Affari Sociali Internazionali", (atti del Congresso Internazionale del Movimento Internazionale dei Giuristi Cattolici, Strasburgo 22/24 novembre 1991) ed. Franco Angeli, n. 1/1992, pagg. 273 e seguenti. Maurizio de Stefano, *Roma , Strasburgo, Lussemburgo, Maastricht*, in "I diritti dell'uomo, cronache e battaglie", 1992, n.2, p.63 <<... la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo a Strasburgo rappresenta ratione temporis l'ultima spiaggia dove può approdare una vittima della violazione dei diritti umani e proprio per questa sua collocazione cronologica dopo l'iter processuale nazionale, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è in grado di vagliare i pronunciamenti dei giudici nazionali ed incidentalmente nell'ambito dell'Unione Europea anche le sentenze che la Corte di Giustizia delle Comunità europee fosse stata chiamata a pronunciare, su invito dei giudici nazionali. Ma la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo non ha gli stessi poteri della Corte costituzionale italiana e pertanto, anche se dichiarasse che una legge nazionale o una sentenza è contraria alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, non può privare di effetti tale legge, né tale sentenza. >>

<sup>13]</sup> Corte costit., 2-04-1989, n. 232. Soc. Fragd c. Min. fin. Cons. Stato, 1989, II, 557, Impresa, 1989, 1402, Riv. amm., 1989, 950, Riv. dir. internaz., 1989, 103, Repertorio Foro It.: 1989, Corte costituzionale [1850], n. 55, «La corte costituzionale può verificare, attraverso il sindacato di costituzionalità della legge di esecuzione, se le norme del trattato CEE, come sono interpretate ed applicate dalle istituzioni e dagli organi comunitari, siano in contrasto con i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o attentino ai diritti inalienabili della persona umana.»

utilizzare in tutte le controversie giudiziali in qualsivoglia materia (diritto civile, penale, tributario, amministrativo etc.) per risolvere un dubbio di interpretazione e di applicazione delle norme ordinarie.

Pertanto, la conoscenza della giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, della Corte Costituzionale italiana e della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, dovranno essere il bagaglio culturale, deontologicamente obbligatorio, per l'avvocato e per il giudice nazionale cui spetta la più grave e finale responsabilità di dare l'effettiva tutela, come lo ha riconosciuto da ultimo il Consiglio di Stato<sup>[14]</sup>, riconoscendo ai "sudditi" quei diritti per troppo tempo negati dalle corti italiane.

---

<sup>14</sup> ] Consiglio di Stato italiano, in sede giurisdizionale, sezione quarta, sentenza del 2 marzo 2010 n. 1220, *Presidente Cossu. Estensore Maruotti. In base ad un principio applicabile già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il giudice nazionale deve prevenire la violazione della Convenzione del 1950 (CEDU, 29-2-2006, Cherginets c. Ucraina, § 25) con la scelta della soluzione che la rispetti (CEDU, 20-12-2005, Trykhlil c. Ucraina, §§ 38 e 50).>>*