



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea  
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

**Sezione:** Diritti, Costituzione e CEDU – Rapporti tra ordinamenti

**Titolo:** *Tra continuità e nuovi scenari: l'efficacia della CEDU alla luce delle sentt. nn. 80 e 113/2011 della Corte costituzionale*

**Autore:** **GIORGIO REPETTO**

**Sentenza di riferimento:** Corte costituzionale, sentt. nn. 80 e 113 del 2011

**Parametro convenzionale:** Artt. 6 e 46 CEDU

**Parole chiave:** Processo equo; rapporti tra ordinamenti; Unione europea; tecniche interpretative

1. Benché le due sentenze “gemelle” nn. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale abbiano avuto il merito di dissipare molti dubbi sull'efficacia della CEDU nell'ordinamento italiano a seguito della modifica dell'art. 117 Cost., è difficile negare che rispetto alla sistematizzazione dei rapporti operata dalla Corte in quell'occasione siano stati sollevati diversi interrogativi, soprattutto in relazione al fondamento dell'efficacia della Convenzione nel diritto interno, da un lato, e ai criteri che dovevano presiedere al bilanciamento e all'integrazione tra i diritti nazionali e convenzionali, dall'altro lato.

Quanto al primo aspetto, si ricorderà che la prospettiva fatta propria dalla Corte costituzionale, incentrata sull'esclusione della CEDU dalla sfera d'efficacia dell'art. 11 Cost. e sul conseguente venir meno di un potere di disapplicazione da parte dei giudici ordinari, venne ben presto messa in discussione dalla giurisprudenza amministrativa. Prima il Consiglio di Stato, con la sent. n. 1220 del 2010, poi più diffusamente il TAR del Lazio, con la sent. n. 11984 del 2010, presero spunto dal testo novellato dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea approvato a Lisbona e entrato in vigore il 1°.12.2009 per rimarcare l'avvenuta “comunitarizzazione” della CEDU, da cui sarebbe derivata un'equiparazione piena tra l'efficacia diretta e prevalente tradizionalmente attribuita al diritto comunitario e quella da attribuirsi alla CEDU. Sia nella parte in cui detto articolo prevede che l'Unione aderisce alla Convenzione (par. 2), sia nella parte in cui esso ribadisce che i diritti garantiti dalla stessa fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali (par. 3), esso avrebbe infatti determinato, ad avviso dei giudici dell'amministrazione, una sostanziale attrazione



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea  
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

dell'efficacia della CEDU nelle maglie del diritto comunitario, da cui sarebbe derivata per il giudice nazionale la possibilità di disapplicare il diritto nazionale in caso di contrasto con un principio contenuto nella Convenzione, senza quindi dover passare attraverso il giudizio della Corte costituzionale (su queste sentenze rinvio a *Il Trattato di Lisbona ha attribuito alla CEDU un'efficacia diretta e prevalente nell'ordinamento interno? TAR e Consiglio di Stato alla ricerca di nuove (e improbabili) soluzioni*, in [diritti-cedu.unipg.it](http://diritti-cedu.unipg.it)).

Quanto all'aspetto legato ai criteri per il bilanciamento tra diritti nazionali e diritti convenzionali, invece, è spettato alla Corte costituzionale stessa chiarire il proprio orientamento, approfondendo quel piano dell'integrazione tra diritti che nelle due sentenze 348 e 349 restava legato al solo versante del rapporto tra le fonti in cui questi sono contenuti. Mentre in queste sentenze, come si ricorderà, gli strumenti forgiati per armonizzare il portato dei diritti della CEDU con le corrispondenti norme costituzionali erano in larga misura quelli tradizionali del rispetto formale di un livello normativo gerarchicamente superiore (quello costituzionale) da parte di uno inferiore (la CEDU stessa), nella giurisprudenza successiva, ed in particolar modo a partire dalla sent. n. 317 del 2009, la Corte innesta su questo piano la considerazione per cui "[i]l risultato complessivo dell'integrazione delle garanzie dell'ordinamento deve essere di segno positivo, nel senso che dall'incidenza della singola norma CEDU sulla legislazione italiana deve derivare un *plus* di tutela per tutto il sistema dei diritti fondamentali" (punto 7. del *Cons. in dir.*). Nella successiva giurisprudenza, l'attenzione ai risvolti sostanziali dell'integrazione delle tutele si affianca, talvolta anche chiamandolo direttamente in causa, al piano dell'integrazione normativa, spingendo la Corte costituzionale ad approfondire sempre di più gli aspetti "di sistema" del rapporto con la CEDU e i profili legati all'effettività delle tutele.

Su ciascuno di questi fronti, la Corte costituzionale è intervenuta di recente con le sentt. nn. 80 e 113 del 2011, rafforzando ulteriormente l'impianto ricostruttivo fatto proprio dalle sentenze gemelle, ma al contempo approfondendolo secondo alcune direttive in parte inedite.

2. Nella sentenza n. 80 veniva in discussione la legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 27.12.1956, n. 1423 e dell'art. 2-ter della legge 31.5.1965, n. 575, nella parte in cui non consentono che, a richiesta di parte, il procedimento in materia di misure di prevenzione si svolga in udienza pubblica. La Corte di cassazione, giudice rimettente, lamentava in particolare la violazione dell'art. 117, co. 1, Cost. derivante dalla mancata estensione del principio di pubblicità nei procedimenti per misure di prevenzione alle udienze che si celebrano davanti ad essa, secondo un principio costantemente affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo ma recepito dalla Corte



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea  
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

costituzionale con la sentenza n. 93 del 2010 solamente in relazione ai procedimenti di primo e secondo grado.

Più che entrare nel merito della decisione, vale la pena sottolineare il lungo *iter* che segue la Corte per replicare agli argomenti della parte privata che, fondandosi sulla giurisprudenza amministrativa dianzi citata, sosteneva in via pregiudiziale la possibilità per il giudice procedente di disapplicare le norme impugnate, sulla base dell'efficacia diretta e prevalente da attribuirsi alla CEDU a seguito dell'approvazione dell'art. 6 del TUE-Lisbona. In primo luogo, la Corte ribadisce le ragioni che l'avevano spinta, a partire dalla sent. n. 349 del 2007, ad escludere qualsiasi "copertura" comunitaria delle norme della CEDU: la sostanziale diversità normativa e istituzionale, rilevante ai fini dell'applicazione dell'art. 11 Cost., tra l'ordinamento comunitario e il sistema CEDU; la rilevanza dei diritti della CEDU in quanto "principi generali del diritto comunitario" limitata a quelle sole fattispecie in cui venga in discussione l'interpretazione o l'applicazione di fattispecie comunitarie; l'assenza di un quadro unitario quanto all'efficacia della CEDU negli ordinamenti nazionali, che restano in linea di principio competenti a modulare autonomamente i rapporti di integrazione normativa con essa.

Queste ragioni restano valide, ad avviso della Corte, pur dopo l'entrata in vigore dell'art. 6 del TUE-Lisbona e della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che all'art. 52, co. 3, stabilisce che i diritti in essa contenuti debbano avere lo stesso significato di quelli corrispondenti contenuti nella CEDU.

Dall'art. 6 cit., infatti, non può farsi derivare alcuna conseguenza quanto alla pretesa comunitarizzazione della CEDU, considerato che l'adesione ad essa da parte dell'UE, pur prevista da detto articolo, non è ancora avvenuta. Stesso esito per il par. 3 del medesimo articolo, che ribadisce per i diritti della CEDU la veste di "principi generali del diritto comunitario" ma limitandone la portata ai soli casi in cui ad essere applicabile è una fattispecie rilevante per il diritto comunitario, e non anche per il (solo) diritto nazionale. Forse a questa ovvia constatazione si sarebbe potuto aggiungere che, in linea di continuità con quanto affermato in moltissime occasioni dalla Corte di giustizia, in attesa dell'adesione il richiamo alla CEDU nelle sentenze di quest'ultima non equivale, né d'altronde potrebbe equivalere, ad un'applicazione *stricto sensu* della stessa nel diritto comunitario, ma solo ad un orientamento interpretativo, ad un'ispirazione ad essa, certamente non in grado di determinare una sua incorporazione nel diritto dell'Unione. Ed infatti, prospettando una lettura articolata e consapevole dell'art. 6 TUE, la Corte costituzionale precisa che, nell'ordinamento comunitario, la tutela dei diritti fondamentali è destinata a ruotare intorno a tre distinte fonti: la Carta dei diritti, la CEDU (ma solo a seguito dell'adesione), nonché le tradizioni



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea  
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

costituzionali comuni e la stessa CEDU ma non, quest'ultima, come tale bensì in quanto espressiva, al pari delle tradizioni costituzionali, di quei "principi generali" che si possono trarre da essa indipendentemente dall'avvenuta adesione, come del resto avvenuto nella trentennale giurisprudenza della Corte comunitaria.

In ogni caso, così argomentando, la Corte costituzionale ha evidentemente rilevato l'insostenibilità di qualsiasi ipotesi di applicazione diretta e prevalente della Convenzione, con conseguente disapplicazione del diritto interno, almeno nei termini previsti dalle sentenze precedentemente citate del Consiglio di Stato e del TAR Lazio (anche se, a dire il vero, non tutta la giurisprudenza amministrativa ha concordato con questo orientamento: si v. TAR Lombardia, sent. 15.9.2010, n. 5988).

Il giudice delle leggi, inoltre, chiarisce in modo assai condivisibile che il permanere del richiamo alla CEDU e alle tradizioni costituzionali comuni nel testo dell'art. 6 del TUE, pur a seguito dell'entrata in vigore della Carta di Nizza, ha un significato ben diverso da quello suggerito dalla parte privata e, ancora prima, prefigurato nella giurisprudenza amministrativa "dissenziante". Il richiamo ai principi generali come fonti di etero-integrazione dell'ordinamento dell'Unione, infatti, si giustifica "... anche al fine di garantire un certo grado di elasticità al sistema. Si tratta, cioè, di evitare che la Carta "cristallizzi" i diritti fondamentali, impedendo alla Corte di giustizia di individuarne di nuovi, in rapporto all'evoluzione delle fonti indirettamente richiamate" (punto 5.2. *Cons. in dir.*). Di conseguenza, anche la clausola di equivalenza tra i diritti della Carta e quelli corrispondenti della CEDU, contenuta nell'art. 52, co. 3, della Carta, va intesa nel senso che, al di là di un'interpretazione della Carta "conforme" alla CEDU, i diritti di quest'ultima non acquistano in forza di detta clausola alcuna efficacia peculiare, ripetendo dal diritto comunitario il proprio significato e vedendo comunque la propria sfera d'efficacia all'applicazione e all'interpretazione di fattispecie comunitarie.

3. Su un fronte diverso, ma altrettanto rilevante e attuale, è invece intervenuta la sentenza n. 113 del 2011. In discussione, questa volta, è la *vexata questio* concernente la legittimità costituzionale dell'art. 630 c. p. p. che, nel disciplinare le ipotesi di revisione del processo, non annovera il caso di un processo che, una volta concluso, sia stato giudicato non equo dalla Corte di Strasburgo per violazione dell'art. 6 CEDU. Il Giudice delle leggi, pronunciandosi *in subiecta materia* già con la sent. n. 129 del 2008 rilevando l'infondatezza della questione sollevata in relazione agli artt. 3, 10 e 27 Cost., torna oggi sulla questione riguardante la medesima vicenda giudiziaria, in cui l'imputato era stato condannato sulla base di dichiarazioni rese da coimputati non esaminati in contraddittorio perché questi, in dibattimento, si erano avvalsi della facoltà di non rispondere. Il giudice rimettente,



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea  
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

questa volta, ravvisa nella preclusione alla riapertura del processo la violazione dei parametri costituzionali di cui all'art. 117, co. 1, Cost. e all'art. 46 CEDU, il quale prevede che gli Stati contraenti si impegnino "a conformarsi alle sentenze definitive della Corte [di Strasburgo] nelle controversie in cui sono parti".

La *quaestio legitimitatis*, posta in questi termini, appare quindi rivolta non tanto a far valere la violazione di un diritto sostanziale contenuto nella CEDU (nel caso di specie l'art. 6, par. 3, lett. d), quanto piuttosto a rendere effettivo il giudizio di condanna pronunciato dalla Corte europea. Nell'impossibilità di ottenere in altro modo la piena *restitutio in integrum*, perché il diritto interno non prefigura alcun rimedio per la situazione in cui versa l'istante del processo *a quo*, e ritenendo evidentemente insoddisfacente la sola riparazione pecuniaria, il giudice rimettente chiede infatti alla Corte costituzionale di farsi garante dell'effettiva attuazione delle pronunce degli organi di controllo di Strasburgo, dichiarando l'incostituzionalità della norma impugnata quale conseguenza diretta della sistematica violazione della CEDU ravvisata, in argomento, dalla Corte di Strasburgo.

In questo modo, tuttavia, l'esame della Corte costituzionale si sposta dalla verifica dell'assenza di tutela in un singolo caso (con cui si era cimentata sinora) alla questione, ben più complessa e gravida di implicazioni, dei rimedi da approntare nel caso in cui il diritto nazionale non riesca a garantire il pieno ed effettivo ristoro del diritto convenzionale leso. Ed infatti, andando al caso di specie, la Corte rileva in primo luogo l'impossibilità di offrire un'interpretazione conforme dell'art. 630 c. p. p. in grado di armonizzare l'istituto della revisione del processo, con la fisionomia che esso assume nell'impianto del codice di procedura, con la *ratio* di tutela sottesa alla garanzia convenzionale. La prospettiva accolta dagli organi di controllo di Strasburgo, incentrata sulla rimozione di un vizio interno al processo (appunto la sua iniquità) e sanabile esclusivamente attraverso la *restitutio in integrum* della piena riapertura dello stesso, appare infatti del tutto inconciliabile con l'istituto della revisione, sia perché quest'ultima mira a porre rimedio ad un difettoso apprezzamento da parte del giudice di elementi fattuali "esterni" al giudizio (mentre la iniquità ex art. 6 CEDU rimane interna allo svolgimento dello stesso), sia perché essa appare preordinata al proscioglimento della persona condannata (mentre secondo la Corte europea alla riapertura del processo non deve accompagnarsi un giudizio prognostico sull'assoluzione dell'imputato).

A questo punto, ravvisato un contrasto "sistemico" tra il diritto nazionale e il diritto CEDU, la Corte costituzionale vede nell'obbligo di adeguamento degli stati membri alle sentenze della Corte di Strasburgo di cui all'art. 46 CEDU lo strumento idoneo ad assicurare la prevalenza del diritto CEDU su tutti quegli impedimenti legislativi che, come nel caso di specie, non consentono al



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea  
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

*dictum* della Corte europea di dispiegare pienamente la propria efficacia. Già nella citata sent. n. 129 del 2008, la Corte costituzionale aveva invitato il legislatore a modificare l'art. 630 cit. adeguandolo ai principi formulati dal giudice europeo e, nell'attesa di queste modifiche, era spettato ai giudici intervenire con strumenti solo parzialmente soddisfattivi, rivolti ad evitare almeno che i soggetti che si trovavano nelle condizioni del ricorrente subissero tutti gli effetti di una sentenza di condanna. Consapevole della frammentarietà di queste risposte, come della perdurante inerzia del legislatore, la Corte costituzionale dichiara quindi l'illegittimità dell'art. 630 cit. valorizzando l'obbligo di adeguamento gravante sugli stati ai sensi della CEDU.

In questo modo, essa finisce per aprire un canale privilegiato per l'immissione nell'ordinamento di quelle tutele apprestate dalla Corte europea che non si limitano ad essere in contrasto con una singola norma di legge, ma incontrano, per così dire, un grado di resistenza peculiare nell'ordinamento: magari perché, come nel caso di specie, non contrastano solo con una precisa norma di legge ma si rivelano incompatibili con la *ratio* di un'intera disciplina o di un istituto, o magari perché richiedono (si potrebbe immaginare) una qualche disciplina di attuazione allo stato inesistente, o ancora perché chiamano in causa prassi amministrative solo in parte modificabili per il tramite di leggi ordinarie.

Dalla lettura della sentenza, in definitiva, si ha l'impressione che la Corte costituzionale abbia inteso consolidare quel percorso di integrazione non solo formale tra ordinamenti, ma legato piuttosto agli itinerari sostanziali di definizione e articolazione dei singoli strumenti di tutela, con una particolare attenzione a che i principi contenuti nelle decisioni della Corte di Strasburgo non vengano ostacolati dalla peculiarità o dalla diversità dei corrispondenti istituti del diritto nazionale. In questo modo, l'efficacia della CEDU guadagna indubbiamente un rilievo maggiore di quello che, in un'ottica di soli rapporti normativi tra ordinamenti, ancora gli assegnavano le sentenze nn. 348 e 349 cit. Appare infatti chiaro che, ove dovesse generalizzarsi il ricorso all'art. 46 CEDU, ci si potrebbe trovare, per tutti i casi simili a quello ora in discussione, di fronte ad una sorta di "trasformatore" automatico del diritto CEDU in diritto interno garantito dalla stessa Costituzione, a fronte del quale porre limiti desunti dal testo costituzionale rischia di rivelarsi sempre più un'ipotesi estrema, se non addirittura di scuola.

Proprio questa conseguenza deve tuttavia far riflettere sugli esiti possibili di una simile impostazione dei rapporti tra ordinamenti. Il ricorso sistematico al "trasformatore" dell'art. 46 CEDU, infatti, ha quale contropartita il rischio di un assottigliamento di quelle tecniche (penso in primo luogo al vasto arsenale delle sentenze a vario titolo manipolative, *in primis* le sentenze additive) di cui tradizionalmente la Corte costituzionale si è servita per modulare il rapporto tra



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea  
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

precettività del testo costituzionale e dinamiche interpretative interne all'ordinamento. In altre parole, se l'obiettivo primario viene considerato dalla Corte l'adeguamento del diritto interno ad un'esigenza di tutela proveniente dalle istanze di controllo di Strasburgo, e questo obiettivo, siccome fissato "dall'esterno" dell'ordinamento, viene perseguito indipendentemente dalle preoccupazioni di ordine sistematico, ed anzi proprio per porre rimedio ad un vuoto interno al sistema nazionale, appare necessario riflettere sui criteri e sui limiti che, in un simile scenario, si prestano a guidare l'azione interpretativa del Giudice delle leggi.

Proprio la sentenza n. 113 cit. si presta ad illustrare il problema. L'intervento additivo disposto dalla Corte, infatti, viene consapevolmente operato in assenza di qualsiasi necessità interna alle norme *sub iudice*, perché l'art. 630 c. p. p. viene ritenuto una *sedes materiae* solamente opportuna ma non certo necessaria per l'introduzione del principio elaborato dalla giurisprudenza europea, vista l'estraneità dell'intervento additivo alla *ratio* dell'istituto così come disciplinato dal codice di procedura. Come chiaramente si legge nella sentenza, "la revisione ... costituisce l'istituto, fra quelli attualmente esistenti nel sistema processuale penale, che presenta profili di maggiore assonanza con quello la cui introduzione appare necessaria al fine di garantire la conformità dell'ordinamento nazionale al parametro evocato" (punto 8. *Cons. in dir.*). La constatazione della diversità degli istituti, quindi, solo mitigata dal requisito della semplice "assonanza", rivela come in questo ragionamento finisca per scomparire qualsiasi richiamo a quel criterio delle "rime obbligate" che ha tradizionalmente costituito l'antidoto ad un intervento additivo della Corte sganciato dal rispetto delle esigenze di coerenza e di continuità ermeneutica tra Costituzione e istituti legislativi.

Ciò non equivale a ritenere, tuttavia, che la sentenza in discussione approdi ad un risultato arbitrario. Essa infatti pare avere consapevolmente (e condivisibilmente) rimediato all'evidente assenza delle rime obbligate trasferendo, per così dire, i termini dell'intervento additivo dal piano legislativo a quello convenzionale. Nel disegno di questa sentenza, l'imperativo di continuità e di coerenza non si svolge più solamente sul terreno delle dinamiche interne dell'ordinamento, perché queste possono talvolta rivelarsi incapaci di porre rimedio ad un vuoto di tutela. In casi del genere, quell'imperativo di coerenza e continuità non può restare interno all'ordinamento, per rivolgersi piuttosto all'esterno di esso, assorbendo le esigenze di tutela provenienti dal sistema CEDU. In definitiva, l'impressione che si trae da questa sentenza è che gli itinerari delle "rime obbligate", ma più in generale i percorsi evolutivi dell'ordinamento, non si limiteranno per il futuro al solo circolo tra legge e Costituzione, come avvenuto sino ad oggi, ma si arricchiranno sempre di più dei contributi che verranno dal piano sovranazionale europeo, in particolare quello coincidente con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Un esito, questo, da salutare probabilmente con favore,



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea  
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

ma che richiede anche il ripensamento delle tecniche e degli strumenti interpretativi hanno sinora segnato i limiti dell'azione interpretativa della Corte costituzionale.

Precedenti interni:

Corte cost., sentt. nn. 348 e 349 del 2007, 129 del 2008 e 317 del 2009; Cons. Stato, sent. n. 1220 del 2010; TAR Lazio, sent. n. 11984 del 2010; TAR Lombardia, sent. n. 5998 del 2010; Corte cass., sent. n. 2800 del 2007

Riferimenti bibliografici:

A. Ruggeri, *La Corte fa il punto sul rilievo interno della CEDU e della Carta di Nizza-Strasburgo*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); O. Pollicino, *La Corte costituzionale, su un rinvio della Corte di cassazione, richiama all'ordine il Giudice amministrativo in merito all'asserita diretta applicabilità della CEDU*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it); F. Fiandanese, *Il seguito interno delle pronunce della Corte EDU: la giurisprudenza della Corte costituzionale e dei giudici comuni. Analisi dei casi*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

(29.4.2011)