

## Capitolo Primo

### La tutela dei diritti dell'uomo. Aspetti generali

■ **SOMMARIO:** 1.1. Premessa. – 1.2. Cenni sul sistema di tutela della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. – 1.3. L'istituzione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. – 1.4. La Corte in prospettiva – 1.5. La Convenzione e la Corte Europea dei diritti dell'Uomo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. – 1.6. I diritti garantiti dalla Convenzione. – 1.7. I protocolli aggiuntivi, l'ampliamento delle tutele. – 1.7.1. Il protocollo n. 14. – 1.7.2. Il protocollo n. 15. – 1.7.3. Il protocollo n. 16.

#### 1.1. Premessa

In quasi 50 anni la Corte ha adottato più di 10 mila sentenze, vincolanti per gli Stati interessati, che hanno portato i governi a modificare la loro legislazione e la propria prassi amministrativa in molti settori ed ha protetto in particolare il diritto alla vita, il diritto a un equo processo, il diritto al rispetto della vita privata e familiare, la libertà di espressione, la libertà di pensiero e di religione, il diritto al rispetto della proprietà. Ha sanzionato, poi, la tortura e i trattamenti inumani o degradanti, la schiavitù e il lavoro forzato, la pena di morte, la detenzione arbitraria e illegale e la discriminazione nel godimento dei diritti e delle libertà previsti dalla Convenzione.

Il sistema di tutele garantito ai singoli dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo è una conquista di tale rilevanza che l'obiettivo prioritario degli Stati aderenti e di tutti gli operatori del diritto dovrebbe essere quello di **assicurare il costante miglioramento nell'attuazione della Convenzione e delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo** da parte degli Stati, nel segno dei principi di sussidiarietà e di responsabilità.

Tale obiettivo è possibile raggiungere in primo luogo riducendo il carico di lavoro e l'arretrato della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo al fine di consentire alla Corte stessa di **decidere, entro un tempo ragionevole**, su casi nuovi riguardanti serie violazioni dei diritti umani.

L'effettiva  
attuazione della  
Convenzione

Certezza,  
trasparenza  
e prevedibilità  
della  
giurisprudenza

Per altro verso risulta di cruciale importanza **garantire una effettiva interazione della Corte Edu con le autorità giudiziarie e governative nazionali**, nonché soddisfare l'esigenza che la stessa Corte Edu assicuri una giurisprudenza chiara e coerente per orientare dette autorità. In questa logica è pienamente apprezzabile lo sforzo posto in essere dalla Corte al fine di **incrementare la trasparenza, la prevedibilità e la certezza della propria giurisprudenza**, fornendo quanto prima decisioni motivate – per quanto brevi – in tema di pronunce di inammissibilità.

Al fine di garantire l'effettività del sistema convenzionale, dal punto di vista procedurale, gli Stati membri dovrebbero, poi, **più ampiamente ricorrere all'intervento di terzo**, inteso sia come Stato-terzo che come terzo-esponente della società civile.

In terzo luogo, l'efficacia delle tutele previste dalla Convenzione può essere incrementata incoraggiando la **“sperimentazione” di nuovi metodi di lavoro per la trattazione dei ricorsi meno complessi** e che pongono questioni meno rilevanti, fissando criteri di priorità e accedendo a procedure semplificate, al fine di ridurre l'arretrato ancora pendente e di trovare soluzioni appropriate per ogni Paese.

## 1.2. Cenni sul sistema di tutela della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo

Il Consiglio  
d'Europa

Con il Trattato di Londra del 5 maggio 1949 è stato istituito il Consiglio d'Europa, con sede a Strasburgo con il compito di **promuovere la democrazia, i diritti umani, l'identità culturale europea e la ricerca di soluzioni ai problemi sociali in Europa**.

Il Consiglio è, infatti, tra le organizzazioni di carattere internazionale che, subito dopo la seconda guerra mondiale, sono state costituite al fine di rafforzare i vincoli tra i Paesi appartenenti all'Europa occidentale.

*«Scopo del Consiglio d'Europa – recita l'art. 1 del Trattato istitutivo – è di conseguire una più stretta unione fra i suoi membri per salvaguardare e promuovere gli ideali e i principi che costituiscono il loro comune patrimonio e di favorire il loro progresso economico e sociale».*

Gli organi  
del Consiglio

Esso include 47 Stati membri, di cui 28 fanno parte dell'Unione europea. **Gli organi principali del Consiglio sono: il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il Segretario generale del Consiglio d'Europa, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, il Congresso dei poteri locali e regionali,**

### la Conferenza delle Organizzazioni Internazionali non Governative e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Sotto la supervisione del Consiglio, **il 4 novembre 1950**, è stata firmata a Roma la **Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)** che è lo strumento principale attraverso cui si è cercato di raggiungere e di realizzare gli ambiziosi obiettivi del Trattato di Londra.

La Convenzione Europea sui diritti dell'uomo

La Convenzione, è stata ratificata e resa esecutiva nel nostro Paese con la legge 4 agosto 1955, n. 848. Al testo originario sono stati aggiunti, successivamente, diversi Protocolli che hanno inciso in modo significativo sull'elenco dei diritti riconosciuti dalla Convenzione e sul sistema di tutela giurisdizionale finalizzato a garantirne l'attuazione.

Con la Convenzione, ognuno degli Stati aderenti si è obbligato a riconoscere il rispetto di taluni diritti fondamentali nell'ambito del proprio ordinamento ed in favore di qualunque persona<sup>(1)</sup>.

**La Corte europea dei diritti dell'Uomo, con sede a Strasburgo, è l'organo giurisdizionale volto ad assicurare il rispetto della Convenzione** da parte degli Stati contraenti. Il sistema CEDU rinviene, pertanto, nella Corte il suo baricentro, il punto apicale, sebbene non necessariamente terminale, del sistema convenzionale di protezione giuridica dei diritti umani vigente in Europa.

La Corte europea dei diritti dell'Uomo

In tal modo gli Stati aderenti si sono assoggettati ai controlli, ai rapporti, alle raccomandazioni del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea parlamentare, ma soprattutto alle decisioni e alle sanzioni della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte Edu), alla quale possono far ricorso gli individui che ritengano lesi i diritti loro riconosciuti dalla Convenzione, dopo averne inutilmente invocato il rispetto da parte dei giudici dei singoli Stati.

Viene così superato il tradizionale sistema del diritto internazionale, i cui soggetti sono soltanto gli Stati, non le persone. Con l'aderire alla Convenzione, **gli Stati hanno accettato "l'ingerenza umanitaria", pacifica e legale, di una Corte** che - chiamata da un singolo, che sia oppure no un cittadino di quegli Stati - entra nei loro affari interni e giudica l'applicazione delle loro leggi da parte dei giudici nazionali.

"L'ingerenza umanitaria" della Corte

(1) Tra i più importanti diritti garantiti dalla Convenzione, si possono elencare: il diritto alla vita; il diritto alla libertà e sicurezza personale; il diritto ad un ricorso effettivo innanzi all'autorità giudiziaria; il diritto ad un'equa amministrazione della giustizia; il diritto alla libertà di pensiero e di opinione, di riunione e di associazione.

Protezione  
diretta ed  
immediata  
dei diritti  
fondamentali

Questo sistema giuridico, creato, al termine della seconda guerra mondiale al fine di consolidare e difendere un patrimonio comune di valori primari ed irrinunciabili degli individui e delle collettività di appartenenza e successivamente alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, riconosce ai cittadini degli Stati europei contraenti, membri del Consiglio d'Europa<sup>(2)</sup>, la **protezione diretta ed immediata di una serie di diritti e di libertà fondamentali inerenti alla persona umana**, elencati e specificati nel testo della Convenzione e dei relativi protocolli addizionali, man mano implementati con nuovi temi.

La tutela dei diritti fondamentale è, infatti, affidata sia a norme nazionali che sovranazionali le quali danno vita ad un **sistema di tutela unico** "destinato ad essere sempre meno stato-centrico"<sup>(3)</sup>.

Ciò è reso possibile dal **valore precettivo**, per i Paesi membri del Consiglio d'Europa, **delle norme della Convenzione**<sup>(4)</sup>, che all'art. 1 impone di riconoscere tutti i diritti e le libertà individuati nel proprio titolo I, a tutela dei cittadini dei Paesi membri<sup>(5)</sup>. I Paesi membri si sono impegnati, infatti, ad assicurare il rispetto dei diritti e delle libertà ivi tutelate tramite il sistema costruito sugli articoli 13, 34 e 35 della Convenzione EDU<sup>(6)</sup>.

Pertanto, il cittadino dei Paesi membri, che ritiene di aver subito la violazione di un diritto o di una sua libertà riconosciuti come tali dalla Convenzione ha la possibilità (effettiva ex art. 13 della Convenzione) di adire un giudice nazionale e, una volta esaurite le vie interne, di ricorrere alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, ai sensi degli artt. 34 e 35 della Convenzione<sup>(7)</sup>.

L'effettività  
della tutela

**La tutela giuridica, come detto, deve essere "effettiva"**, pur nel rispetto dell'autonomia ordinamentale di ciascuno Stato aderente, che si impegna a ga-

(2) La condizione necessaria dell'appartenenza al Consiglio d'Europa per l'adesione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora innanzi definita "Convenzione") è posta dall'articolo 59 della Convenzione medesima, nonché da analoghe norme dei vari protocolli aggiuntivi. Gli Stati europei aderenti corrispondono agli Stati membri del Consiglio d'Europa.

(3) Kostoris, Verso un processo penale non più statocentrico, in Kostoris-Balsamo, Giurisprudenza europea e processo penale italiano, Torino, 2008, 7.

(4) Ratificata, come detto con la legge n. 848 del 1955.

(5) Sui diritti fondamentali della CEDU v., Uberris, Principi di procedura penale europea, Milano, 2009, 11 s.

(6) Kostoris, Il Consiglio d'Europa e il sistema CEDU, in Id. (a cura di), Manuale di procedura penale europea, Milano, 2015, 51 s.

(7) Gaito, Il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, in Dominioni, Corso, Gaito, Spangher, Galantini, Filippi, Garuti, Mazza, Varraso, Vigoni, Procedura penale, Torino, 2015, 975 s.

rantire la certezza sulla protezione in concreto da accordare a ogni cittadino, a prescindere dal funzionamento delle istituzioni interne<sup>(8)</sup>.

Ciò significa, che se anche la Convenzione non sia formalmente entrata a far parte dell'ordinamento interno, gli Stati membri devono, indipendentemente dal modo e dalle procedure scelte, garantire a chiunque sia sottoposto alla loro giurisdizione diritti e libertà ivi riconosciuti<sup>(9)</sup>.

Il sistema di tutela della Convenzione è quindi un "sistema integrato"<sup>(10)</sup> di tutela dei diritti riconosciuti a livello europeo, **dovento i singoli ordinamenti nazionali garantirne la tutela e solo in caso di mancanza di quest'ultima è ammesso l'intervento della Corte di Strasburgo.**

Bisogna ricordare che **uno dei principi fondamentali** che informano l'intero sistema della Convenzione è **quello della sussidiarietà**. Nel contesto specifico della Corte europea dei diritti dell'uomo, esso implica che il compito di garantire **il rispetto dei diritti sanciti dalla Convenzione, la loro attuazione e la loro sanzione spettano in primo luogo alle autorità degli Stati contraenti** e non alla Corte. Quest'ultima può intervenire solo in caso di inattività delle autorità nazionali<sup>(11)</sup>.

Il principio di sussidiarietà

Coerentemente con la natura pattizia e intergovernativa del sistema di tutela convenzionale dei diritti dell'uomo, il principio di sussidiarietà ispira anche la fase di esecuzione: è infatti rimessa agli Stati la scelta delle misure necessarie per conformarsi alla decisione della Corte, sia pure sotto la supervisione del Comitato dei ministri.

È dunque preferibile che le indagini sui fatti oggetto della causa e l'esame delle questioni dai medesimi sollevate siano condotti, per quanto possibile, a livello nazionale, affinché le autorità interne adottino le misure volte a porre rimedio alle adottate inosservanze della Convenzione, dal momento che esse, stando a contatto diretto e costante con le forze vive del loro paese, sono le più adatte ad assolvere questo compito<sup>(12)</sup>.

In effetti, **malgrado le sue particolarità, la Convenzione resta un trattato internazionale** soggetto alle medesime norme che disciplinano gli altri trattati interstatali, ossia le norme della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati<sup>(13)</sup>. **La Corte non può dunque oltrepassare i limiti delle competen-**

I limiti alla competenza della Corte

(8) C. Dir. Uomo, 21-2-1986, James e altri c. Regno Unito.

(9) C. Dir. Uomo, 6-5-2005, Draon c. Francia.

(10) Daniela Chinnici, il ricorso individuale a Strasburgo, 2018.

(11) Scordino c. Italia (n° 1) [GC], § 140.

(12) Varnava e altri c. Turchia [GC], § 164.

(13) Demir e Baykara c. Turchia [GC], § 65.

ze **generali** che gli Stati contraenti, per loro volontà sovrana, le hanno delegato. Orbene, detti limiti sono definiti **dall'articolo 19 della Convenzione**, che dispone: *Al fine di assicurare il rispetto degli impegni derivanti alle Alte Parti contraenti dalla presente Convenzione e dai suoi Protocolli, è istituita una Corte europea dei diritti dell'uomo (...).* Inoltre, a norma del successivo **articolo 32**, la sua competenza si estende *“a tutte le questioni riguardanti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli”*.

Di conseguenza, la competenza della Corte si limita alla vigilanza sul rispetto, da parte degli Stati contraenti, degli impegni dai medesimi assunti con l'adesione alla Convenzione (ed ai suoi Protocolli) in materia di diritti dell'uomo. Inoltre, non disponendo di poteri di intervento diretto negli ordinamenti giuridici degli Stati contraenti, essa deve rispettare l'autonomia di detti ordinamenti. Ciò implica che la Corte non è competente a valutare gli errori di fatto o di diritto eventualmente commessi da un'autorità giudiziaria interna, se non nel caso e nella misura in cui esse possano aver pregiudicato i diritti e le libertà salvaguardati dalla Convenzione. Essa non può giudicare da sé gli elementi di fatto o di diritto che hanno condotto un'autorità giudiziaria nazionale ad adottare una certa decisione piuttosto che un'altra, altrimenti essa si ergerebbe a giudice di terza o quarta istanza, disconoscendo i limiti del suo compito<sup>(14)</sup>.

La tutela  
“bifasica”  
della Corte

Il sistema prevede, quindi, una **tutela “bifasica”** con rimedi che si esplicano in **due tempi, il primo rappresentato dall'intervento del giudice nazionale** che deve concedere una tutela “effettiva”, in assenza della quale interviene, in un **secondo momento, il giudice europeo** le cui decisioni sono vincolanti per i giudici nazionali. Le decisioni della Corte rappresentano, infatti, **“precedenti” vincolanti e si inseriscono nell'ordinamento nazionale**, in un processo circolare che trova così il suo completamento<sup>(15)</sup>.

Con la conseguenza che l'unica fonte europea che si può dire si inserisca direttamente nell'ordinamento nazionale sono i *cases law* della Corte, che rappresentano le norme della Convenzione filtrate dalla interpretazione dei giudici di Strasburgo.

(14) *García Ruiz c. Spagna [GC]*, § 28; *Perlala c. Grecia*, § 25.

(15) Sulle incertezze applicative del sistema così descritto v. Mazza, Cedu e diritto interno, in Gaito (a cura di) *I principi europei del processo penale*, Roma, 2016, 3 s., Gaito-Chinnici, *Comandamenti europei e resistenze interne*, in Id. (a cura di), *Regole europee e processo penale*, Padova, 2016, 27 s.