

La Convenzione EDU nel sistema convenzionale e la sua efficacia nell'ordinamento interno

**Formazione Distrettuale di Napoli
Webinar 10 dicembre 2020**

*Maria Giuliana Civinini
Presidente del Tribunale di Pisa
già Co-Agente del Governo davanti alla CEDU*

Siamo tutti giudici di Strasburgo

ROBERT SPANO, Presidente della Corte EDU:

È di grande importanza per il sistema della Convenzione che i giudici nazionali aspirino, per quanto possibile, ad acquisire conoscenza della Convenzione e della giurisprudenza della Corte. Dobbiamo **parlare la stessa lingua giuridica** della Convenzione a Strasburgo e Roma, a Strasburgo e Mosca, a Strasburgo e Sarajevo. La Convenzione si basa sull'esistenza di **una comunità di giudici europei che insieme, in collaborazione, applicano i diritti e le libertà della Convenzione**. Pertanto, tutti i giudici degli Stati membri del Consiglio d'Europa sono in questo senso "giudici di Strasburgo". Il sottolineare l'importanza di questa nozione di **"comunità"** di giudici europei costituirà uno dei temi principali del mio mandato come Presidente della Corte.

https://www.questionegiustizia.it/articolo/dialogando-con-robert-spano-presidente-della-corte-europea-dei-diritti-dell-uomo_03-06-2020.php

Perché è importante conoscere la Convenzione

Il giudice nazionale è il primo garante della protezione dei diritti umani

La “carta” CEDU va giocata innanzi tutto sul tavolo di casa

Il GIUDICE e l'AVVOCATO devono sviluppare un RIFLESSO CONDIZIONATO

L'avvocato deve **sottoporre al giudice** la questione del rispetto dei diritti convenzionali, quando formula istanze a contenuto sostanziale o eccezioni processuali

- **Per ottenere tutela** nel processo interno
- **Per non incorrere nell'eccezione di non esaurimento** dei rimedi interni (la facoltà per lo Stato di raddrizzare un torto o evitare una violazione è una prerogativa convenzionale) – articolo 35 CEDU
- Per realizzare una **dinamica virtuosa** di avveramento della convenzione a livello interno

Il giudice, nel decidere una fattispecie, deve chiedersi

- Se la disciplina e la sua attuazione concreta sono conformi alla Convenzione
- Come può rendere più effettiva la tutela dei diritti umani

Premessa

La Corte EDU decide su ricorsi individuali

- ✓ Non stabilisce principi generali
- ✓ Essa decide se, nel caso del richiedente e sulla base delle circostanze specifiche, vi sia stata o meno una violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione
- ✓ Così facendo, interpreta le regole della Convenzione e ne chiarisce la portata e il contenuto, talvolta ricorrendo anche a "concetti autonomi".
- ✓ Esercita un ruolo di vigilanza nel rispetto del principio di sussidiarietà
- ✓ A seconda delle circostanze del caso, decisioni in casi apparentemente simili possono portare a esiti molto diversi
- ✓ In molti settori (ad es. art. 8, 10, 12) la giurisprudenza della Corte è in continua evoluzione

Il principio di sussidiarietà

“Il principio di sussidiarietà è implicito nella struttura della Convenzione. La sussidiarietà racchiude in sé una norma di ripartizione del lavoro tra la Corte e gli Stati membri con l'obiettivo ultimo di assicurare ad ogni persona che si trova nella giurisdizione di uno Stato i diritti e la libertà garantiti dalla Convenzione.

Ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione, sono le autorità nazionali ad essere i principali garanti dei diritti dell'uomo, sotto il controllo della Corte. Quando gli Stati membri adempiono al ruolo della Convenzione applicando in buona fede i principi generali della giurisprudenza della Corte, il principio di sussidiarietà implica che la Corte può rinviare alle loro conclusioni in un caso particolare.

Tuttavia, e voglio essere chiaro su questo punto: **la sussidiarietà non è realistica senza tribunali nazionali forti, indipendenti e imparziali, inseriti in un sistema nazionale governato dallo Stato di diritto...**”.

(Robert Spano, Ankara)

La giurisprudenza della CEDU



Il Consiglio d'Europa

La **Convenzione** e la **Corte Europea dei Diritti dell'Uomo** sono il cuore del Consiglio di Europa: l'affermazione solenne di **diritti fondamentali** unita alla **volontaria sottomissione degli Stati Membri alla giurisdizione** di una Corte Europea per **constatare e condannare le violazioni e spingere gli Stati a non ripeterle in futuro.**

Italia: uno dei Paesi fondatori e uno dei maggiori contributori al bilancio del CdE, insieme a Francia, Germania, UK > le vicende di Russia e Turchia e i rischi per il sistema convenzionale (brevi cenni)

La Corte nel sistema convenzionale

**Sentenza di
condanna della
Corte**

**Esecuzione davanti
al CMDH**

**Progetti di
supporto agli
ordinamenti
nazionali (Venise
Commission, CEPEJ,
missioni PACE**

**Rafforzamento
dello Stato di
Diritto e effettiva
attuazione dei
diritti CEDU**

La CEDU nell'ordinamento interno

Corte Costituzionale 22 ottobre 2007, n. 348 e la n. 349

Art. 10: obbligo di conformazione dell'ordinamento "alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute", cioè alle norme del diritto internazionale consuetudinario e non anche quelle contenute in Trattati bilaterali o plurilaterali, di diritto internazionale pattizio, come la CEDU.

Art. 11: non disciplina il rapporto tra l'ordinamento interno e la CEDU, perché aderendo a tale Convenzione, l'Italia non ha acconsentito ad alcuna limitazione di sovranità a favore della CEDU.

Art. 117 - il legislatore interno deve rispettare i vincoli derivanti "dagli obblighi internazionali" - regola il rapporto tra ordinamento interno e CEDU

Forza delle norme CEDU

Norme CEDU nella **gerarchia delle fonti** interne:

tra le norme ordinarie e la Costituzione; hanno maggiore forza di resistenza rispetto alle leggi ordinarie, ma sono **gerarchicamente inferiori alla Costituzione**.

CEDU: **parametro interposto** per vagliare la legittimità costituzionale delle norme interne; **criterio per l'interpretazione costituzionalmente orientata** delle disposizioni interne.

Il giudice, prima di sollevare la questione di legittimità costituzionale di una norma interna per contrarietà alla CEDU, deve operare una interpretazione convenzionalmente e, di conseguenza, costituzionalmente orientata, assegnando alla disposizione il significato che la renda compatibile con la CEDU e, ai sensi dell'articolo 117, con la Costituzione.

Qualora ciò non sia possibile, **il giudice deve sollevare la questione di costituzionalità della norma interna per contrarietà rispetto alle disposizioni della CEDU**.

Obbligo di conformarsi del giudice interno

C. Costituzionale n. 49/2015

Il dovere del giudice comune di interpretare il diritto interno in senso conforme alla CEDU è **subordinato al prioritario compito di adottare una lettura costituzionalmente conforme**, poiché tale modo di procedere riflette il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU

Erroneità del presupposto interpretativo secondo cui il giudice nazionale sarebbe vincolato all'osservanza di qualsivoglia sentenza della Corte di Strasburgo e non, invece, alle sole sentenze costituenti "diritto consolidato" o delle "sentenze pilota" in senso stretto.

Infatti, se è vero che alla Corte di Strasburgo spetta pronunciare la «parola ultima» in ordine a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli, resta fermo che l'applicazione e l'interpretazione del sistema generale di norme è attribuito in prima battuta ai giudici degli Stati membri. Il ruolo di ultima istanza riconosciuto alla Corte di Strasburgo, poggiando sull'art. 117, primo comma, Cost. deve quindi coordinarsi con l'art. 101, secondo comma, Cost. nel punto di sintesi tra autonomia interpretativa del giudice comune e dovere di quest'ultimo di prestare collaborazione, affinché il significato del diritto fondamentale cessi di essere controverso. Dunque, il **giudice comune è tenuto ad uniformarsi alla giurisprudenza europea consolidata sulla norma conferente**, in modo da rispettare la sostanza di quella giurisprudenza e fermo il margine di apprezzamento che compete allo Stato membro.

Il giudizio davanti alla Corte EDU

L'AGENTE DEL GOVERNO

Agente del Governo: figura chiave del sistema convenzionale

- opera su tre "tavoli": la Corte EDU, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il Governo e le istituzioni nazionali
- funzioni principali sono:
 - ◆ **rappresentare il Governo davanti alla Corte EDU** (rappresentanza e difesa in giudizio nei casi contro lo Stato; predisposizione di interventi nei casi contro altri Stati) v art 35 Regole di Procedura
 - ◆ **curare l'esecuzione delle sentenze;**
 - ◆ **intervenire nei lavori del CDDH** > lavoro intergovernativo in materia di diritti umani con riferimento agli standard del CoE e alla giurisprudenza della Corte EDU; esprime opinioni e fornisce pareri giuridici al CoE sulle questioni di sua competenza
 - ◆ intrattenere le opportune **relazioni con gli Agenti degli altri Stati Membri**

Agente del Governo. Una parte « speciale »

L'Agente ha per missione di assicurare l'**effettiva protezione** dei diritti umani

E' il **difensore dello Stato ma anche dei diritti umani**

- Ruolo nell'individuazione dei casi in cui proporre un **regolamento amichevole**
- Doveri di effettuare il **bilanciamento tra gli interessi** in gioco, pubblici e privati e dei soggetti non presenti davanti alla Corte EDU

La difesa del Governo procedura ordinaria

Comunicazione del ricorso > **Preparazione delle difese**
> dialogo con le PP.AA., con gli Uffici Giudiziari, con PDCM >

➤ **Procedura ordinaria** o IMSI >

1. Osservazioni principali

oppure

2. Proposta di regolamento amichevole (< PDCM)

a) accettazione > radiazione dal ruolo

b) Non accettazione > dichiarazione unilaterale dello Stato

La difesa del Governo procedure semplificate

➤ **Procedure semplificate**

➤ **WECL** (art. 28 CEDU) procedura senza dibattito in cui la Corte propone direttamente al Governo il pagamento di una somma a titolo di RA e la decisione è rimessa al Comitato di 3 giudici

✓ se il Governo non condivide la posizione della Corte può presentare osservazioni

➤ **broader WECL**

✓ la posizione « di principio » del Governo italiano > opposizione > osservazioni

Le esecuzioni

Articolo 46 CEDU, Dichiarazioni di Interlaken, Izmir, Brighton, Bruxelles e Copenaghen > lo Stato deve attuare le sentenze di condanna e far propri i meccanismi convenzionali di protezione dei diritti umani e dello stato di diritto.

Un'attuazione efficace implica: meno ricorsi, maggior riconoscimento a livello interno dei principi convenzionali, un'immagine migliore, un minore impatto sul bilancio dello Stato.

Le esecuzioni. Finalità

Le esecuzioni : sede per

Eliminare le conseguenze dannose delle violazioni

Adottare le misure per evitare violazioni future e per attuare i diritti umani in armonia con

- Gli standard europei
- I caratteri essenziali del sistema interno

Nelle esecuzioni si rivela in pieno il ruolo dell'Agente del Governo come **Agente non solo dello Stato ma anche del sistema della Convenzione**

Le esecuzioni . Caratteri

Competenza: Comitato dei Ministri (CMDH)

Struttura di supporto: Segretariato del Servizio delle esecuzioni

Natura: POLITICA del processo esecutivo

Gli attori interni: PDCM, il Co-Agente, il Rappresentante permanente, le amministrazioni, il legislatore

Esempi: il caso Talpis (violenza domestica)

Dopo la condanna

Lo Stato viene condannato.

Cosa succede?

Entro 6 mesi dalla definitività, la vittima ottiene il **pagamento** delle somme riconosciute dalla Corte EDU a titolo di danno morale e di spese.

Lo Stato deve presentare un Piano d'Azione al CMDH indicando le **misure individuali e le misure generali** adottate.

L'interessato può intervenire davanti nel procedimento di esecuzione? Es. caso Zhou

Si può ottenere la riapertura del caso? La revisione della sentenza?

Processo penale: v. C. Costituzionale n. 113/2011 > art 630 CPP

Processo civile: v. C. Costituzionale n. 93/2018

Sulla riapertura del processo civile

Corte Cost. n. 93/2018

Dichiara non fondata la questione di leg.cost. sollevata nel giudizio di revisione di sentenza di adozione a seguito di condanna CEDU (caso Zhou); la C.Cost.:

- Richiama la propria sentenza n. 123 del 2017 in cui, “dopo avere esaminato la giurisprudenza della Corte EDU e valorizzato, in particolare, l’importante pronuncia della Grande camera, 5 febbraio 2015, Bochan contro Ucraina (n. 2), ha ritenuto che l’art. 46, paragrafo 1, della CEDU, come letto dalla Corte di Strasburgo cui spetta la funzione di interprete «eminente» (sentenze n. 49 del 2015 e n. 348 del 2007) del diritto convenzionale, allo stato non imponga un obbligo di riapertura dei processi civili e amministrativi. La Corte EDU, infatti, nell’interpretare l’art. 46, paragrafo 1, si limita ad incoraggiare l’introduzione della misura ripristinatoria della riapertura dei processi non penali, lasciando, tuttavia, la relativa decisione agli Stati contraenti, e ciò in considerazione della **necessità di tutelare i soggetti, diversi dal ricorrente a Strasburgo e dallo Stato, che, pur avendo preso parte al giudizio interno, non sono parti necessarie del giudizio convenzionale.**
- Ricorda che, in detta decisione, ha auspicato per la materia civile e amministrativa “sia un sistematico coinvolgimento dei terzi nel processo convenzionale ...sia un intervento del legislatore che permetta di conciliare il diritto di azione delle parti vittoriose a Strasburgo con quello di difesa dei terzi” (cfr C.Cost. n. 6 del 2018).
- Rileva che “Ad oggi la giurisprudenza della Corte di Strasburgo non è mutata, come dimostra la sentenza della Grande camera, 11 luglio 2017, Moreira Ferreira contro Portogallo (n. 2), ove si è nuovamente sottolineata la **differenza tra processi penali e civili e la necessità, con riferimento a questi ultimi, di tutelare i terzi, la cui posizione processuale non è assimilabile a quella delle vittime dei reati nei procedimenti penali** (paragrafi 66 e 67). La sentenza, anzi, si segnala per l’affermazione, ripresa da diverse angolazioni nelle opinioni dissenzienti, secondo cui la riapertura dei processi interni, finanche penali, a seguito di sopravvenute sentenze della Corte EDU di accertamento della violazione di diritti convenzionali, non è un diritto assicurato dalla Convenzione (paragrafo 60, lettera a)”.
- Conclude che “L’assenza di novità nella lettura, ad opera della Corte di Strasburgo, dell’art. 46, paragrafo 1, della CEDU in relazione all’obbligo di riapertura dei processi civili e amministrativi, del resto neanche affermato nel caso di specie, esaurisce, dunque, l’esame dell’odierno *thema decidendum* e comporta il rigetto della questione di legittimità costituzionale, sollevata dal rimettente esclusivamente sotto il profilo della violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione al citato parametro interposto”.

Sulla riapertura del processo penale in “casi simili” – i c.d. “fratelli minori di Contrada

C.Cass. Vi sez., ord. 22.3.2019 aveva rimesso alle Sezioni Unite la questione «*se la sentenza della Corte EDU del 14 aprile sul caso Contrada abbia una portata generale, estensibile nei confronti di coloro che, estranei a quel giudizio, si trovino nella medesima posizione, quanto alla prevedibilità della condanna e, conseguentemente, qualora sia necessario conformarsi alla predetta sentenza nei confronti di questi ultimi, quale sia il rimedio applicabile*» (Ord. Cass. Sez. 6, n. 21767/19).

Con la **sentenza a Sezioni Unite n. 8544 del 2020 (ric. Genco)** la Cassazione risolve la questione della estensibilità degli effetti della sentenza della Corte EDU Contrada c. Italia del 14 aprile 2015 a soggetti diversi dal ricorrente **negando la portata generale dei principi affermati nella sentenza europea e, quindi, escludendo che si possano estendere a coloro che, estranei al giudizio dinanzi alla Corte EDU, si trovino in una situazione analoga a quella del ricorrente vittorioso**: «*I principi affermati dalla sentenza della Corte EDU del 14 aprile 2015, Contrada contro Italia, non si estendono nei confronti di coloro che, estranei a quel giudizio, si trovino nella medesima posizione quanto alla prevedibilità della condanna per il reato di concorso esterno in associazione a delinquere di tipo mafioso, in quanto la sentenza non è una sentenza pilota e non può considerarsi espressione di una giurisprudenza europea consolidata*».

<https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-sezioni-unite-si-pronunciano-sulla-non-estensib-27-05-2020.php>

Sulla riapertura del processo come misura individuale

L'indicazione da parte della CtEDU della obbligatorietà della riapertura del processo, quale misura atta a garantire la *restitutio in integrum*, in materia diversa da quella penale, si rinviene esclusivamente in sentenze rese nei confronti di Stati i cui ordinamenti interni già prevedono, in caso di violazione delle norme convenzionali, strumenti di revisione delle sentenze passate in giudicato

v. Artemenko c. Russia, § 34; Kardoš c Croazia, § 67; T.Ç. e H.Ç c Turchia, § 94 e 95; Iosif e altri c Romania, § 99; Paykar Yev Haghtanak LTD c Armenia, § 58; Yanakiev c Bulgaria, § 90; Gurov c Moldavia, § 43

Cosa deve fare il giudice nazionale dopo una condanna?

Il Giudice nazionale ha, come ogni altro agente dello Stato, **l'obbligo di fare tutto il necessario per rimuovere la violazione accertata e per evitare che analoghe violazioni si producano di nuovo.**

In materia di famiglia – dove le decisioni diverse da quelle di status sono rette dalla clausola rebus sic stantibus avendo ad oggetto situazioni di durata

- Se il procedimento è ancora pendente, rivedere, in contraddittorio con le parti, il provvedimento e adottare nuove misure in sintonia con i principi affermati dalla CtEDU
- Se il procedimento è definito, il PM dovrà chiedere l'apertura di un procedimento ex art 330 ss CC al TM
- Le parti possono sempre introdurre un nuovo ricorso o sollecitare un nuovo provvedimento

Biblioteca minima

CEDU - Guide ai vari filoni tematici e agli articoli della Convenzione europea sui diritti dell'uomo

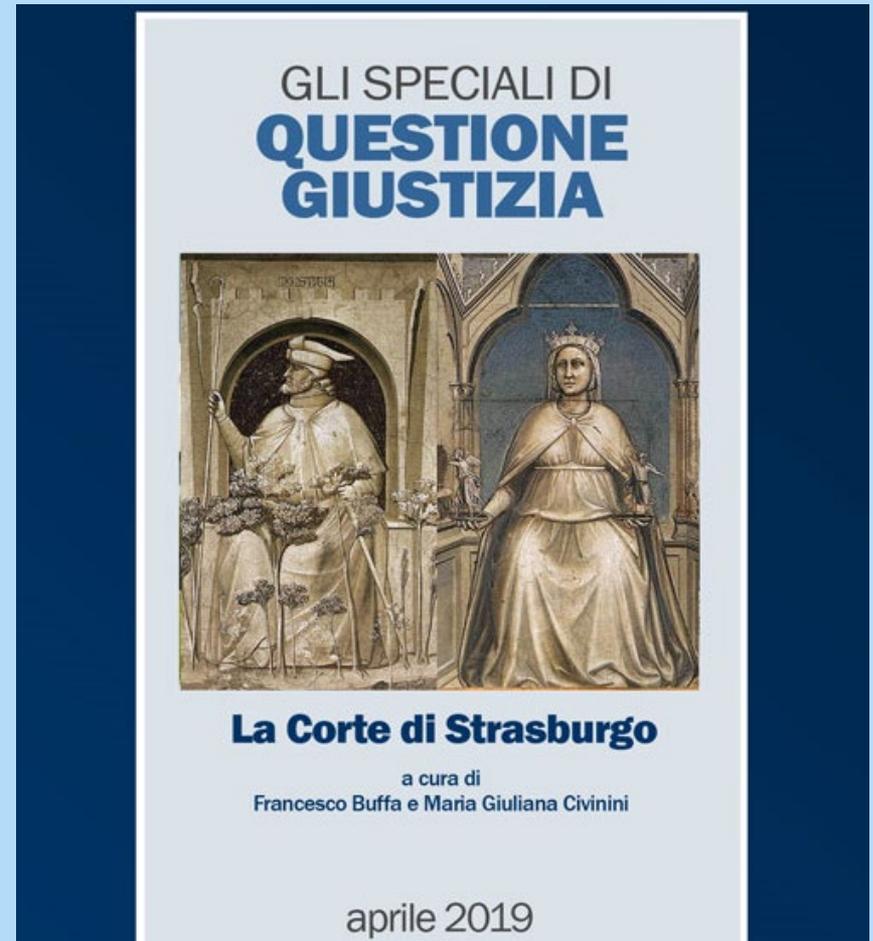
<https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/analysis/guides&c=#>

La Corte di Strasburgo - open source

https://www.questionegiustizia.it/dati/speciale/pdf/32/qg-speciale_2019-1.pdf

W.A. SCHABAS, The European Convention on Human Rights – A Commentary

Oxford University Press





????

?

QUESTIONS' TIME