

Il rapporto tra CEDU e ordinamento italiano: molte luci e qualche ombra

Giuseppe Cataldi

Abstract: This contribution will analyse the relationship between the European Convention on Human Rights (ECHR) and the Italian legal order, starting with the status of the ECHR in the hierarchy of domestic sources and the question of the direct applicability of its provisions. In both cases, the examination of the relevant case-law will be divided into two parts: before and after the so-called 'twin judgments' of the Constitutional Court nos. 348 and 349 of 24 October 2007. Subsequently, the practice concerning the enforcement of judgments of the European Court of Human Rights (ECtHR) in Italy will be examined, with a focus on a number of well-known cases showing difficulties encountered by the Italian legal system in this area. Finally, a third part will be devoted to brief reflections on the function of completing the legal system and stimulating legislative reforms performed by the ECHR and judgments of the ECtHR.

Keywords: ECHR and Italian legal order, direct applicability, Constitutional Court decisions, hierarchy of sources, enforcement of ECtHR decisions

Sommario: 1. Introduzione, 59; 2. Il rango della CEDU nella gerarchia delle fonti del diritto italiano e la questione della diretta applicabilità delle sue disposizioni fino alle 'sentenze gemelle' della Corte costituzionale del 2007, 61; 3. La soluzione data dalle 'sentenze gemelle' della Corte costituzionale alle questioni del rango della CEDU nella gerarchia delle fonti del diritto italiano e della diretta applicabilità delle sue disposizioni, 64; 4. L'esecuzione in Italia delle sentenze della Corte EDU, 70; 5. L'esecuzione della sentenza *Costa e Pavan c. Italia*, 74; 6. Altre vicende problematiche in tema di esecuzione delle sentenze della Corte EDU nell'ordinamento italiano, 75; 7. Le ordinanze della Corte EDU e l'ordinamento italiano, 78; 8. Conclusioni: la funzione di stimolo e di completamento dell'ordinamento italiano svolta dalla CEDU e dalla Corte EDU, 80; Riferimenti bibliografici, 82.

1. Introduzione

Un plauso va innanzitutto rivolto ad una iniziativa che celebra i 75 anni della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU o 'Convenzione'), colmando in parte il vuoto delle non molte celebrazioni ufficiali, in Italia e non solo, vuoto che appare coerente, d'altra parte, con un momento storico nel quale purtroppo si registra la crisi del multilateralismo, il diffuso sovranismo con ripiegamento su sé stessi degli Stati, il tentativo di ridimensionamento della portata degli impegni internazionali assunti, in particolare in tema di diritti umani, percepiti come un ostacolo, un impedimento all'azione di governo, da cui quindi difendersi e

Giuseppe Cataldi, University of Napoli L'Orientale, Italy, gcataldi@unior.it ,0009-0004-7412-9031

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Giuseppe Cataldi, *Il rapporto tra CEDU e ordinamento italiano: molte luci e qualche ombra*, © Author(s), CC BY-SA 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1086-7.06, in Lorenzo Acconciamezza, Riccardo Pavoni (edited by), *Uno strumento vivente: l'impatto della CEDU sull'ordinamento italiano a 75 anni dalla sua adozione. Atti del Convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena il 14 novembre 2025*, pp. 59-86, 2026, published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-1086-7, DOI 10.36253/979-12-215-1086-7

prendere le distanze sebbene in maniera surrettizia, senza il coraggio e il clamore di una 'Brexit'. Gli esempi potrebbero essere molteplici, ma mi limito al più eclatante, e cioè alla 'lettera aperta' del 22 maggio 2025, firmata da nove Capi di Stato e di Governo, su iniziativa di Italia e Danimarca, nella quale si rileva che l'interpretazione fornita dalla Corte europea dei diritti umani (Corte EDU) ai diritti delle persone migranti finisce con il limitare la capacità dei Governi di adottare decisioni politiche nelle rispettive democrazie, dimenticando però che il ruolo della suddetta Corte è proprio questo, di porre un limite, dall'esterno, ai casi in cui l'azione dello Stato membro abbia costituito, secondo il giudizio insindacabile della Corte stessa, una violazione della CEDU (Acconciamezza 2025, Pascale 2025)¹. Praticamente l'idea sottostante alla lettera aperta è che, avendo vinto le elezioni, i Governi vadano lasciati liberi di fare il proprio lavoro senza dovere dare molto conto delle proprie azioni, a livello interno così come a livello sopranazionale. In maniera macroscopica ciò evidenzia l'annoso problema del rapporto tra politica e diritto, ben presente alla Corte, che da tempo ha teorizzato il noto principio del 'margine di apprezzamento' da riconoscere alle autorità statali, e che tuttavia non ha esitato a censurare lo Stato nel momento in cui esso abbia preteso di sottrarre al controllo della Corte stessa, in nome di teorie quali la *political question*, decisioni invece del tutto giustiziabili, ad esempio in materia di obblighi climatici, come ha dimostrato la sentenza della Grande camera del 9 aprile 2024 nel caso *KlimaSeniorinnen e altri c. Svizzera*. In essa la Corte, respingendo l'eccezione dello Stato basata sull'insindacabilità, in virtù del principio della separazione dei poteri, delle politiche climatiche nazionali²,

¹ Affermano i nove Capi di Stato e di Governo (di Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Italia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca) la necessità «to restore the right balance», poiché la Corte EDU non avrebbe tenuto conto del fatto che il mondo è cambiato rispetto all'epoca dell'adozione della Convenzione, poiché «now we live in a globalized world where people migrate across borders on a completely different scale». Di qui l'esigenza di dover disporre di poteri maggiormente svincolati dal controllo della Corte. Da rilevare che il 10 dicembre 2025 (giornata dei diritti umani!) è stato formalmente avviato da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa (CdE) un nuovo processo di riforma del sistema all'esito di una conferenza ministeriale informale tenutasi a Strasburgo nella quale il Comitato dei ministri è stato invitato ad avviare una serie di iniziative volte a raggiungere l'obiettivo di 'adeguare' la Convenzione alle 'sfide' poste dalla migrazione irregolare. Lo stesso giorno, un gruppo più ristretto di ventisette Stati contraenti ha rilasciato un *Joint Statement* che anticipa le richieste che gli Stati firmatari avanzeranno nel corso dei lavori di riforma.

² Corte EDU, *Veren KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera* [GC], ric. n° 53600/20, sent. 9.4.2024, par. 412. «Judicial intervention, including by this Court, cannot replace or provide any substitute for the action which must be taken by the legislative and executive branches of government. However, democracy cannot be reduced to the will of the majority of the electorate and elected representatives, in disregard of the requirements of the rule of law. The remit of domestic courts and the Court is therefore complementary to those democratic processes. The task of the judiciary is to ensure the necessary oversight of compliance with legal requirements». Le scelte di politica climatica adottate dal potere politico non sono pertanto esenti dal controllo da parte del potere giudiziario, controllo che è un tratto caratteristico dello Stato di diritto.

ha condannato la Confederazione elvetica per le sue omissioni in tema di mitigazione dei cambiamenti climatici ritenendo violato l'art. 8 CEDU relativo al rispetto della vita privata e familiare (Burgorgue-Larsen 2025, Lana 2024, Liguori 2024, Pisillo Mazzeschi 2024, Ragni 2024, Raimondi 2024).

Ma veniamo all'ordinamento italiano. Anche in questo caso c'è un anniversario da celebrare, e cioè il settantesimo anno dell'entrata in vigore della CEDU per il nostro Stato, alla quale provvede la legge n° 848 del 4 agosto 1955. Qui di seguito si procederà pertanto a dare conto del rango assunto dalla CEDU nella gerarchia delle fonti interne e della questione della diretta applicabilità delle sue disposizioni nel nostro ordinamento, in entrambi i casi dividendo in due momenti l'esame delle soluzioni giurisprudenziali intervenute in merito, vale a dire prima delle cd. 'sentenze gemelle' della Corte costituzionale n° 348 e n° 349 del 24 ottobre 2007, e posteriormente ad esse. Successivamente, si passerà all'esame della prassi dell'esecuzione in Italia delle decisioni della Corte EDU, con esempi tratti da alcuni casi ben noti di difficoltà dell'ordinamento italiano a rapportarsi ad esse. Infine, una terza parte sarà dedicata, in maniera sintetica, alla funzione di completamento dell'ordinamento e alla funzione di stimolo al legislatore svolte dalla CEDU e dalle sentenze della Corte EDU.

2. Il rango della CEDU nella gerarchia delle fonti del diritto italiano e la questione della diretta applicabilità delle sue disposizioni fino alle 'sentenze gemelle' della Corte costituzionale del 2007

Questione puramente interna ad ogni ordinamento statale è quella della determinazione delle modalità di adattamento alle norme internazionali e del rango di tali norme nell'ambito della gerarchia delle fonti del diritto nazionale. Non fa eccezione la CEDU. Gli obblighi assunti con l'adesione alla CEDU risultano pertanto violati solo qualora nell'ordinamento interno non venga rispettato lo standard minimo di protezione del singolo diritto garantito, standard minimo di cui la norma della Convenzione è espressione e il cui mancato rispetto non può essere giustificato con l'esigenza di dare applicazione ad una norma di diritto interno, precedente o anche sopravvenuta (a parte la questione di eventuali contro-limiti dettati dai principi supremi dell'ordinamento interno, ma su questa specifica ipotesi ritorneremo), in coerenza peraltro con quanto dispone la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 all'art. 27³. Quello che importa è che sia assicurata agli individui la 'sostanza' dei diritti dalla CEDU previsti, come la Corte EDU ebbe a precisare nelle due sentenze del 21 febbraio 1986 nel caso *James*⁴ e dell'8 luglio 1986 nel caso *Lithgow*⁵. Non deve quindi stupire la constatazione che alcuni Stati contraenti solo in un momento di molto

³ «A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty».

⁴ Corte EDU, *James e altri c. Regno Unito*, ric. n° 8793/79, sent. 21.2.1986, par. 84.

⁵ Corte EDU, *Lithgow e altri c. Regno Unito*, ric. n° 9006/80 e altri, sent. 8.7.1986, par. 205.

successivo alla ratifica hanno reso la Convenzione parte del diritto interno, incorporandola mediante apposito provvedimento normativo (Sapienza 2008, 2010, Kilkelly 2009)⁶, né la circostanza che la posizione assunta dalla CEDU nella gerarchia delle fonti del diritto interno differisca da Stato a Stato (Cataldi 1999).

In Italia, in mancanza di indicazioni costituzionali, la giurisprudenza si orientò, come è noto, nel senso di non discostarsi in linea di principio dalla regola generale per cui il rango della norma immessa dipende dalla norma di adattamento. Pertanto, essendo stata la CEDU immessa con legge ordinaria, formalmente non poteva riscontrarsi alcuna attribuzione espressa di *primauté* rispetto alle leggi nazionali posteriori incompatibili. Tuttavia, la prevalenza fu riconosciuta in via interpretativa, dai tribunali di merito e poi dalla Cassazione e dalla Corte costituzionale. Affermato il principio generale, infatti, nei casi di specie veniva poi praticamente riconosciuta la insuscettibilità di abrogazione o modificazione di norme della CEDU da parte di legge ordinaria successiva. La Corte costituzionale, in particolare, nella sentenza n° 10 del 19 gennaio 1993, giustificò questo risultato parlando di una «fonte riconducibile a una competenza atipica» a proposito della CEDU (espressione per la verità rimasta isolata in giurisprudenza), mentre in maniera più convincente la Cassazione penale, nella sentenza del 1993 nel caso *Medrano*, individuò nella «particolare forza di resistenza» delle norme convenzionali la chiave dell'impossibilità di applicazione della *lex posterior*, aggiungendo però un improprio e improvvido riferimento al diritto delle Comunità europee (Raimondi 1994; Pustorino 1995)⁷.

Ma si trattò di... «prove tecniche di trasmissione», poiché ben presto, anche grazie all'influenza esercitata da autorevole dottrina (Conforti, Iovane 2023)⁸, i tribunali di merito in particolare adottarono la teoria interpretativa per cui la legge contenente l'ordine di esecuzione di un trattato internazionale possiede una «duplice volontà normativa», e cioè, da un lato, quella di disciplinare una certa fattispecie in una certa maniera (quella prevista per l'appunto dalle norme del trattato) e, d'altro canto, quella di assicurare l'osservanza di impegni internazionalmente assunti. La legge successiva incompatibile emanata dal Parlamento, pertanto, per poter prevalere, avrebbe dovuto essere una legge che abrogava l'ordine di esecuzione, oppure avrebbe dovuto esprimere in maniera non equivoca l'intenzione di venir meno ad entrambe le volontà. In caso contrario la legge precedente finiva con il «resistere», e quindi era essa a prevalere, e, sempre secondo questa teoria interpretativa, andava direttamente applicata, come subito diremo.

⁶ È il caso in particolare del Regno Unito e dell'Irlanda, che solo nel 1998 con lo *Human Rights Act*, e nel 2003 con lo *European Convention on Human Rights Act*, rispettivamente, hanno consentito, tramite l'incorporazione, la possibilità di invocare le disposizioni della Convenzione stessa dinanzi ai tribunali interni.

⁷ Cass. Pen. Sez. I, sent. 10.7.1993, n° 2194 *Medrano*.

⁸ Ci riferiamo, come ben noto, agli insegnamenti di Benedetto Conforti, in particolare a quanto da lui affermato in merito fin dalle prime edizioni del suo manuale di diritto internazionale.

Nonostante questi sforzi interpretativi, intesi ad aggirare la situazione di rigidità formale di cui si è detto, l'assenza di una regola sicura e incontrovertibile circa le possibilità di prevalenza della normativa convenzionale rispetto alla normativa interna creò degli inconvenienti a Strasburgo. Nel caso *Ciulla c. Italia*, ad esempio, nel condannare lo Stato, la Corte EDU affermò, con sentenza del 22 febbraio 1989, che in virtù dell'incertezza circa le possibilità di prevalenza della normativa convenzionale rispetto alla normativa interna, non c'era la prova che nell'ordinamento italiano l'effettivo godimento garantito dall'art. 5, par. 5, sulla riparazione per ingiusta detenzione, si trovasse nella specie assicurato in presenza di una legge successiva in materia di misure di prevenzione, e cioè la legge n° 1423 del 27 dicembre 1956, sulla base della quale era stato ordinato l'arresto del ricorrente in vista dell'applicazione di una tale misura.

Nel 2001, la nuova formulazione dell'art. 117, primo comma, conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione sembrò consolidare questa impostazione, dal momento che la prevalenza, o meglio la forza di resistenza, veniva ora a trovare il solido appoggio della disposizione che per la prima volta disciplinava il rango dei trattati nel testo costituzionale, nei seguenti termini: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»⁹.

La giurisprudenza, pertanto, dopo la riforma dell'art. 117, primo comma, ribadì anche con maggiore convinzione le sue teorie interpretative sulla prevalenza delle norme CEDU rispetto alle norme nazionali anche successive. Le Sezioni unite della Corte di cassazione, ad esempio, espressamente affermarono (in una controversia in tema di occupazione a fini di espropriazione) che «l'eventuale applicazione, diretta, dell'art. 1, Protocollo n° 1 della Convenzione, spetta al giudice nazionale, che ove ravvisi un contrasto della disciplina nazionale è tenuto a dare prevalenza alla norma pattizia, che sia dotata di immediata precettività rispetto al caso concreto, anche ove ciò comporti una disapplicazione della norma interna»¹⁰. Questa conclusione, conforme anche agli orientamen-

⁹ Non possiamo non rilevare, riprendendo un argomento già trattato nel par. 1 di questo scritto, che il *favor* per le norme internazionali, desumibile da questa formulazione, non corrisponde al modo di intendere questi rapporti della maggioranza al governo in Italia nel momento in cui scriviamo. Già nella precedente legislatura furono presentate due significative proposte di legge costituzionale, alla Camera e al Senato rispettivamente, volte ad introdurre «modifiche agli articoli 11 e 117 della Costituzione, concernenti l'introduzione del principio di sovranità rispetto all'ordinamento dell'Unione europea», con l'evidente scopo di depotenziare (unilateralmente) l'impatto del diritto dell'Unione nel nostro ordinamento. La proposta alla Camera, n° 291, d'iniziativa dei deputati Meloni ed altri, fu presentata il 23 marzo 2018; quella al Senato (DDL S. 321, d'iniziativa dei senatori Bertacco e altri) il 27 giugno 2018. Si noti che il primo comma dell'art. 117 della Costituzione andrebbe sostituito, secondo tale proposta, con la seguente frase: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto delle competenze a essi spettanti». A nostro avviso si tratta anche di affermazione tautologica, scontata e pertanto superflua.

¹⁰ Cass. Civ. Sez. Un., sent. 19.7.2002 n° 10542.

ti che emergevano dalla ben nota giurisprudenza della Corte EDU in materia di espropriazione, si consolidò con altre decisioni, fino ad arrivare addirittura, in un caso ben noto, all'affermazione, in sede di esecuzione di sentenza penale passata in giudicato, della necessità di dare applicazione piena e diretta al diritto alla rinnovazione del giudizio, riconosciuto dalla Corte di Strasburgo in conseguenza dell'accertata violazione dell'art. 6 CEDU, dichiarando ineseguibile una sentenza passata in giudicato nonostante la conseguente disapplicazione delle norme del codice di procedura penale relative all'irrevocabilità del giudicato (Guazzarotti 2007, Saccucci 2008, Dorigo, Pustorino 2009)¹¹.

Siamo così arrivati anche all'altra questione, connessa, della possibilità di diretta applicazione delle disposizioni CEDU nell'ordinamento italiano anche quando, eventualmente, una previsione legislativa successiva disponga diversamente. Nell'ammettere la prevalenza della norma anteriore, di origine convenzionale, rispetto ad una norma puramente nazionale successiva, sembrò implicito alla giurisprudenza largamente maggioritaria ragionare così come da tempo avveniva per le norme comunitarie, e quindi procedere alla disapplicazione della norma interna attribuendo diretta applicazione alla norma sovranazionale, purché, come si dice, essa fosse provvista del carattere *self-executing*, cioè dell'attitudine alla disciplina diretta nel caso di specie (Cataldi 2007, 2010)¹². Fu in particolare la sentenza dell'8 maggio 1989 delle Sezioni unite della Cassazione penale, nel caso *Polo Castro*, a fugare le residue resistenze a questa impostazione, pronunciandosi per la necessaria «utilizzazione diretta della norma convenzionale che contenga il modello di un atto interno completo nei suoi elementi essenziali»¹³.

3. La soluzione data dalle 'sentenze gemelle' della Corte costituzionale alle questioni del rango della CEDU nella gerarchia delle fonti del diritto italiano e della diretta applicabilità delle sue disposizioni

Con le due sentenze del 24 ottobre 2007 (n° 348 e n° 349), la Corte costituzionale per la prima volta fu chiamata a valutare i rapporti tra CEDU e ordinamento italiano alla luce dell'art. 117 Cost., primo comma, come novellato con legge costituzionale del 2001. Il tema della sistemazione definitiva del rapporto tra norme interne e norme della CEDU e del valore delle sentenze della Corte di Strasburgo, della portata cioè dell'art. 46 CEDU che prevede l'obbligo degli Stati contraenti di conformarsi alle sentenze definitive della Corte nelle controversie in cui sono parti, era sentito come necessario nel nostro ordinamento non solo in base a quanto già evidenziato nel paragrafo precedente, ma anche

¹¹ Cass. Pen. Sez. I, sent. 25.1.2007 n° 2800, *Dorigo*.

¹² Per quanto riguarda la questione della diretta applicabilità va precisato che tale carattere dipende dal modo di essere della norma (nel singolo caso di specie) e dalla cd. struttura di accoglienza dell'ordinamento interno. Non ha senso ammettere od escludere «in toto» la diretta applicabilità di un trattato, a meno che non ci sia una petizione di principio di carattere politico (gli USA lo fanno, ad esempio, con la Carta ONU).

¹³ Cass. Pen. Sez. Un., sent. 8.5.1989 n° 15, *Polo Castro*.

in virtù dell'evoluzione avvenuta nell'ambito del sistema della CEDU in seguito alle modifiche al meccanismo di controllo di cui ai Protocollo n° 11 e n° 14 e soprattutto sulla scorta della giurisprudenza della Corte EDU nel frattempo intervenuta. Insomma, al di là della questione di merito, tre sono i punti di rilievo generale sui quali la Corte costituzionale fu chiamata a pronunciarsi: (i) la posizione della CEDU nel sistema delle fonti del diritto italiano; (ii) la soluzione da dare alle ipotesi di conflitto insanabile in via interpretativa tra norme della CEDU (come interpretate dalla Corte di Strasburgo) e norme interne; (iii) l'effetto delle sentenze della Corte di Strasburgo nell'ordinamento italiano.

Volendo sintetizzare, e rinviando per un esame più approfondito agli innumerevoli commenti dedicati dalla dottrina alle due sentenze (Cataldi 2008, Donati 2007, Villani 2007, 2008)¹⁴, la Corte innanzitutto chiarì che la modifica dell'art. 117, primo comma, Cost., nel sancire l'obbligo del legislatore statale e regionale di rispettare gli impegni internazionali, non ha certo attribuito rango costituzionale alle norme contenute negli accordi internazionali, e che questa conclusione vale anche per le norme della CEDU, nonostante la particolare rilevanza da riconoscere a questa Convenzione in considerazione del suo contenuto. Di conseguenza, il rango che le norme convenzionali, e quindi le norme della CEDU, vengono ad assumere nel nostro ordinamento è un rango intermedio tra quello della legge ordinaria e quello della norma costituzionale. Questa posizione, qualificata come di 'norma interposta', sostanzialmente è la stessa attribuita implicitamente dalla Corte di Cassazione nella già ricordata sentenza del 10 luglio 1993 nel caso *Medrano*, quindi prima della modifica dell'art. 117 Cost.

La Corte affermò poi l'esigenza che, nonostante la posizione sovraordinata attribuita rispetto alle leggi ordinarie, le norme della CEDU possano essere sottoposte ad una 'verifica di compatibilità' con le norme della Costituzione. Alla Corte costituzionale spetterebbe cioè, qualora sia sollevata una questione di legittimità costituzionale di una norma nazionale per contrasto con una norma della CEDU, e quindi con l'art. 117, primo comma, Cost., verificare in via prioritaria «se le stesse norme CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo, garantiscono una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana», e pertanto di valutare «la compatibilità della norma CEDU, nell'interpretazione del giudice cui tale compito è stato espressamente attribuito dagli Stati membri, con le pertinenti norme della Costituzione»¹⁵. La sentenza n° 348 del 2007 ulteriormente precisa come «lo scrutinio di costituzionalità non possa limitarsi alla possibile lesione dei principi e dei diritti fondamentali o dei principi supremi, ma debba estendersi ad ogni profilo di contrasto tra le "norme interposte" e quelle costituzionali»¹⁶. Questa conclusione della Corte, ed in particolare quest'ultima precisazione, desta qual-

¹⁴ Le due sentenze sono pubblicate in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, 197 sgg., con commenti di Gaja, Cannizzaro, Padellietti, Saccucci, 136 sgg.

¹⁵ Corte cost., sent. 24.10.2007, n° 349, par. 6.2.

¹⁶ Corte cost., sent. 24.10.2007, n° 348, par. 4.7.

che perplessità soprattutto per la formulazione in termini assoluti del principio. Sicuramente, in qualche ipotesi veramente eccezionale, un'esigenza di contemporaneo tra diritti individuali e interesse generale può comportare l'opportunità di un intervento della Corte costituzionale, e forse proprio la vicenda oggetto di rinvio pregiudiziale nel caso sottoposto alla Corte in quell'occasione presentava queste caratteristiche. Ma due considerazioni a nostro avviso sono decisive nel respingere, con il dovuto rispetto, questa posizione della Corte costituzionale. Innanzitutto, la circostanza che nell'ipotesi di un contrasto davvero significativo con la nostra Costituzione c'è sempre la possibilità di abrogazione della legge di esecuzione della CEDU, e quindi una salvaguardia esiste. In secondo luogo, sebbene appaia difficile che la CEDU possa prevedere uno standard più limitato dei diritti individuali rispetto all'ordinamento interno, occorre ricordare quanto già sottolineato, e cioè che la CEDU si limita a stabilire lo standard minimo di protezione necessario dei singoli diritti garantiti, implicitamente auspicando anzi una tutela maggiore da parte degli ordinamenti interni, che non costituirebbe certo una violazione di essa. D'altra parte, il sistema è basato sulla sussidiarietà, nel senso che la tutela dei diritti umani resta in primo luogo affidata al livello nazionale, il controllo internazionale rivestendo solo un carattere eventuale e successivo.

La Corte costituzionale, poi, aderendo per la prima volta esplicitamente a quanto da tempo sostenuto dalla Corte di Strasburgo, affermò che il testo della CEDU fa 'corpo' con l'interpretazione che ne fornisce il suo giudice, e cioè la Corte EDU, a motivo della (così definita dalla Corte costituzionale) peculiare rilevanza di questa Convenzione. Questo riconoscimento sembrerebbe scontato, ma così non è, almeno nella prassi giudiziaria italiana. È infatti da ricordare, ad esempio, come, nonostante il richiamo testuale all'art. 6 della CEDU e nonostante la riproduzione dei criteri interpretativi stabiliti dalla giurisprudenza di Strasburgo, la norma in tema di diritto all'equa riparazione introdotta dall'art. 2 della legge 24 marzo 2001, n° 89 (cosiddetta 'legge Pinto') fu inizialmente interpretata dalla Corte di cassazione prescindendo dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, quest'ultima definita quale giudice senz'altro autorevole ma la cui interpretazione delle disposizioni della CEDU non era provvista di alcun effetto vincolante per i giudici interni. Soltanto l'aspra condanna del sistema italiano intervenuta con la sentenza del 26 marzo 2006 nel caso *Scordino c. Italia* determinò il ben noto *revirement* giurisprudenziale della Cassazione (Fasciglione 2004, Padelletti 2004)¹⁷.

¹⁷ Cass. Sez. Un. Civ, sentt. 26.1.2004, n° 1338, *Balzini*; n° 1339, *Lepore*; n° 1340, *Corbo*; n° 1341, *Lepore*. Nella sentenza *Scordino c. Italia* (n. 1) (ric. n° 36813/97, sent. 29.3.2006) la Corte EDU aveva affermato che il ricorso in Cassazione contro le determinazioni dei giudici di merito, in materia di equa riparazione, contrarie alle disposizioni della CEDU come interpretate a Strasburgo non era qualificabile come rimedio 'efficace'; tale ricorso pertanto non era necessario ai fini del rispetto della regola del previo esaurimento dei ricorsi interni, condizione necessaria per adire la Corte ai sensi dell'art. 35 CEDU. Le precisazioni offerte sul punto dalla Corte costituzionale non furono correttamente intese dalle prime

Da questa considerazione la Corte costituzionale fece discendere anche la conseguenza, per gli operatori giuridici interni, della cd. 'interpretazione conforme'. La norma interna, in altri termini, va interpretata e applicata nel senso fatto proprio dalla Corte EDU. Il giudice, o altro operatore domestico del diritto, deve nella massima misura del possibile conciliare la norma interna con quella della CEDU nell'interpretazione fornita dalla Corte EDU. Qualora, con tutta la buona volontà dell'operatore interno, ciò si rilevi impossibile, si verificherà quello che la Corte costituzionale chiama il 'contrasto insanabile'. Come si risolve tale contrasto? È qui soprattutto che la Corte costituzionale innova rispetto al passato, distaccandosi nettamente dal percorso intrapreso dai giudici di merito e dalla Cassazione relativamente alla diretta applicazione della norma CEDU con contestuale disapplicazione della norma interna in caso di contrasto. In questo caso, infatti, secondo la Corte costituzionale, il giudice comune dovrà sempre investire quest'ultima della questione di legittimità costituzionale per la verifica della compatibilità con l'art. 117, primo comma, Cost. La Corte costituzionale esclude la possibilità per il giudice di applicare direttamente la norma internazionale disapplicando la norma interna, innanzitutto per la non avvenuta 'comunitarizzazione' della CEDU, e poi perché, diversamente da quanto avvenuto appunto con i trattati comunitari, «allo stato, nessun elemento relativo alla struttura e agli obiettivi della CEDU ovvero ai caratteri di determinate norme consente di ritenere che la posizione giuridica dei singoli possa esserne direttamente e immediatamente tributaria, indipendentemente dal tradizionale diaframma normativo dei rispettivi Stati di appartenenza, fino al punto da consentire al giudice la non applicazione della norma interna confliggente»¹⁸. La CEDU, a differenza dei trattati comunitari, «non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti»¹⁹.

In altra sede chi scrive ha cercato di dimostrare che i due elementi dell'esistenza di un ordinamento sopranazionale e della 'diretta applicabilità' delle norme internazionali non sono necessariamente collegati, come invece sostiene la Corte costituzionale, e ciò ponendosi sia dal punto di vista dell'ordinamento italiano che da quello della CEDU (Cataldi 2008). Sia consentito ripercorrere sinteticamente queste argomentazioni. La tecnica della disapplicazione delle norme interne per dar corso all'applicazione di norme internazionali *self-executing*, come aveva dimostrato la Cassazione, è una scelta praticabile nel nostro ordinamento senza che ciò debba destare eccessive preoccupazioni, come si evince anche dalla circostanza della sua costante utilizzazione in altri ordinamenti. Nel caso delle norme della CEDU, ne consegue anche l'effetto, da salutare

decisioni intervenute successivamente e che ad esse si richiamarono. La prima sezione della Cassazione civile, nella sentenza n° 14 del 3 gennaio 2008, in presunta applicazione proprio dei principi affermati dalla Corte costituzionale, ritenne di non poter conformarsi alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, procedendo direttamente alla disapplicazione della... norma internazionale in contrasto con la norma interna!

¹⁸ Corte cost., sent. 24.10.2007, n° 349, par. 6.1.

¹⁹ Corte cost., sent. 24.10.2007, n° 348, par. 3.3.

sempre con favore, di moltiplicazione delle possibilità di tutela per chi lamenti una violazione nei suoi confronti dei diritti convenzionalmente previsti, poiché allo scrutinio del giudice ordinario può eventualmente aggiungersi il controllo di costituzionalità, ferma restando la praticabilità, successivamente, del ricorso a Strasburgo. Non vediamo in che modo gli elementi citati nelle due sentenze gemelle (la 'struttura' e gli 'obiettivi' della CEDU, i 'caratteri di determinate norme' – ma quali?) possano impedire questo risultato dal momento che ai fini della diretta applicazione occorre una duplice verifica: innanzitutto dell'avvenuta incorporazione, attraverso il rinvio operato dal legislatore, di una norma internazionale astrattamente idonea all'applicazione e, in secondo luogo, come ancora sottolineato dalla Cassazione e dai giudici di merito, della possibilità in concreto per la singola norma di disciplinare la fattispecie nel caso dedotto in giudizio. Siamo pertanto ancora convinti che il cd. controllo di 'convenzionalità' diffuso delle norme di legge non costituisca assolutamente un 'aggiramento' del controllo di costituzionalità, come spesso sostenuto soprattutto dalla dottrina costituzionalistica, e ci rafforza in questo convincimento proprio la posizione sub-costituzionale nella gerarchia delle fonti del diritto italiano attribuita alla CEDU dalla Corte costituzionale.

Quanto abbiamo prospettato, inoltre, non fa che assicurare in maniera migliore la 'sussidiarietà' voluta dal sistema della CEDU, nello spirito di quell'ordine pubblico europeo di cui la Corte di Strasburgo è promotrice e garante. Va ricordato infatti, e qui ci poniamo nell'ottica convenzionale, che il sistema è improntato alla valorizzazione del ruolo del giudice nazionale, giudice naturale della Convenzione, come dimostra la giurisprudenza della Corte di Strasburgo nei casi in cui è stato censurato l'operato dei tribunali interni che non avessero automaticamente dato applicazione a quanto già dalla Corte deciso in fattispecie analoghe, o non avessero tenuto conto della circostanza per cui leggi di altri Stati di contenuto identico a quelle considerate dal giudice nazionale conformi alla CEDU erano state invece dalla Corte dichiarate contrarie alla stessa CEDU²⁰. In questi casi è evidente l'affidamento che la Corte fa alla conoscenza della sua giurisprudenza da parte dei giudici nazionali nonché alla possibilità, per essi, di applicare direttamente le norme della CEDU, così come interpretate a Strasburgo e nonostante l'esistenza di norme interne di segno contrario.

²⁰ In *Vermeire c. Belgio* (ric. n° 12849/87, sent. 29.11.1991), la Corte EDU affermò che i giudici belgi avrebbero dovuto attenersi alle conclusioni della precedente sentenza *Marckx c. Belgio* ([Plenaria], ric. n° 6833/74, sent. 13.6.1979), in cui lo Stato era stato condannato in una fattispecie del tutto analoga, senza necessità di attendere eventuali iniziative legislative rivolte a rendere il sistema conforme alle norme della CEDU come interpretate dalla Corte di Strasburgo. Si veda poi il caso *Modinos c. Cipro* (ric. n° 15070/89, sent. 22.4.1993), relativo al divieto legislativo degli atti omosessuali tra adulti consenzienti, già dichiarato contrario alla CEDU nel caso *Dudgeon c. Regno Unito* ([Plenaria], ric. n° 7525/76, sent. 22.10.1981), nel quale la Corte EDU stigmatizza la mancata presa d'atto da parte del giudice di quanto era stato deciso quasi dodici anni prima, sia pure nei confronti di altro Stato membro.

A noi non pare che l'introduzione dell'art. 117, primo comma, come novellato nel 2001 imponesse un... passo indietro sulla via dell'apertura alle norme internazionali (soprattutto a quelle in materia di diritti umani), operato mediante una lettura rigida e formalistica delle sue disposizioni, quale è rappresentato, a nostro avviso, dall'affermato obbligo per il giudice comune di rimettere in tutti i casi alla Corte costituzionale la valutazione della conformità alla CEDU delle leggi interne. La disapplicazione delle norme interne incompatibili con la CEDU da parte del giudice potrebbe senz'altro coesistere con il controllo di costituzionalità della Corte, il quale dovrebbe essere sollecitato in casi eccezionali.

Ormai, a venti anni di distanza quasi dalla sistemazione data alla materia dalla Corte costituzionale, queste considerazioni non possono che avere un valore storico. Tuttavia, c'è da salutare con favore la tendenza dei giudici interni a riprendere qualche spazio di manovra autonoma in tema di applicazione diretta. Uno di questi esempi sarà trattato più avanti, ed è relativo all'applicazione della sentenza della Corte EDU nel caso *Costa e Pavan*, in tema di procreazione medicalmente assistita e diagnosi preimpianto, un caso indubbiamente relativo ad una circostanza molto specifica. L'altro esempio è fornito dalla stessa Corte costituzionale, e ci riferiamo alla sentenza n° 33 del 21 marzo 2025 in tema di adozione da parte di singolo: la mancanza di un intervento della Corte EDU che censuri l'esclusione delle persone singole dalla possibilità di essere dichiarate idonee all'adozione internazionale, non ha infatti impedito alla Corte di valutare tale esclusione autonomamente, quale violazione dell'art. 8 CEDU, in coordinamento con l'art. 2 Cost.²¹.

²¹ Corte cost., sent. 21.3.2025, n° 33, par. 7.1: «Va, a riguardo, precisato che la mancanza di un intervento della Corte di Strasburgo, che censuri l'esclusione delle persone singole dalla possibilità di essere dichiarate idonee all'adozione internazionale, non impedisce a questa Corte di valutare la violazione dell'art. 8 CEDU nel coordinamento con l'art. 2 Cost. Lo si desume, anzitutto, dall'art. 117, primo comma, Cost., che – come la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di rilevare (sentenze n° 349 e n° 348 del 2007) – comporta l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare le norme della CEDU, ferma restando la «verifica di compatibilità con le norme della Costituzione» (sentenza n° 349 del 2007). D'altro canto, la peculiarità della CEDU, rappresentata dalla istituzione di «un sistema di tutela uniforme dei diritti fondamentali» (ancora, sentenza n° 349 del 2007) affidato alla Corte di Strasburgo, implica il rispetto delle interpretazioni offerte dalla Corte EDU, ma non vincola ad attendere un preciso pronunciamento rispetto a una specifica vicenda, per poter accertare la violazione delle norme convenzionali (sentenza n° 10 del 2024). (...). Dunque, nell'osservanza delle coordinate ermeneutiche offerte dalla Corte EDU e nel raccordo con i principi costituzionali interni, spetta a questa Corte intervenire per garantire tutela ai diritti previsti dalla Convenzione. Ciò in conformità, peraltro, al principio generale di sussidiarietà, di cui al preambolo della Convenzione come modificato a seguito dell'entrata in vigore del Protocollo XV, in virtù del quale spetta agli Stati contraenti il compito di garantire, all'interno dei rispettivi ordinamenti, i diritti e le libertà convenzionali, interpretandone la portata normativa in armonia con i propri principi costituzionali. Questa Corte, nel procedere a una interpretazione integrata delle garanzie convenzionali e delle corrispondenti tutele costituzionali, contribuisce, al contempo, alla definizione di standard comuni di protezione a livello europeo. Infine, occorre precisare che l'intervento di questa Corte, in virtù del coordinamento fra l'art. 2 Cost. e l'art. 8 CEDU, è, in ogni

4. L'esecuzione in Italia delle sentenze della Corte EDU

Ai sensi dell'art. 46, par. 1, della Convenzione, gli Stati hanno l'obbligo di «conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti». Il paragrafo successivo attribuisce al Comitato dei ministri, principale organo politico del CdE, il compito specifico di sorvegliare l'esecuzione di tali sentenze. La sentenza definitiva della Corte ha effetto di 'cosa giudicata' tra le parti: è incontestabile in giudizio e va eseguita. L'autorità di 'cosa giudicata' posseduta dalle sentenze della Corte è quella, tipica, della funzione giurisdizionale esercitata in un ordinamento giuridico, sia esso nazionale o internazionale. Essa ha effetto preclusivo rispetto ad un'eventuale reiterazione della domanda. In altri termini, l'eccezione della cosa giudicata da parte della Corte EDU potrà essere sollevata da qualsiasi giudice investito della stessa questione (Pirrone 2004).

Si è già detto, poi, che le sentenze della Corte EDU 'fanno corpo' con le norme della Convenzione, e pertanto la sua interpretazione serve sì a decidere i casi di specie ma, più in generale, a precisare, salvaguardare e sviluppare le regole poste dalla Convenzione, contribuendo in tal modo all'osservanza da parte degli Stati degli impegni da loro assunti in quanto Parti contraenti. Può da questo effetto, nonché dalle sentenze poco sopra ricordate in cui la Corte ha stigmatizzato le violazioni compiute nonostante l'esistenza di suoi precedenti specifici relativi a Stati differenti²², dedursi che le sentenze definitive della Corte possiedano anche l'effetto di *res interpretata*, e quindi *ultra partes*, nel senso di vincolare tutti gli ordinamenti degli Stati contraenti ad uniformarsi alla sua giurisprudenza? Per la verità nelle sue sentenze la Corte non utilizza espressamente questa espressione, né un riconoscimento formale da parte degli Stati contraenti di questo effetto si è mai concretizzato, pur essendo stato auspicato per il passato (Lucas 2015)²³. L'esame delle risoluzioni del Comitato dei ministri mostra come le au-

caso, coerente con l'art. 53 CEDU, secondo cui «[n]essuna delle disposizioni della [...] 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 a ogni altro accordo al quale essa partecipi». I Paesi contraenti possono, infatti, viceversa, rafforzare la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti nel loro ordinamento, in coordinamento con le disposizioni della Convenzione (Corte EDU, sentenze 17 gennaio 2017, A.H. e altri contro Russia; 22 gennaio 2008, E.B. contro Francia)». Di conseguenza la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29-bis, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n° 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nella parte in cui, facendo rinvio all'art. 6, non include le persone singole residenti in Italia fra coloro che possono presentare dichiarazione di disponibilità a adottare un minore straniero residente all'estero e chiedere al tribunale per i minorenni del distretto in cui hanno la residenza che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione.

²² *Supra*, nota 21.

²³ Sul punto è interessante consultare il 'Memorandum of the President of the European Court of Human Rights to the States with a View to Preparing the Interlaken Conference, 3 July 2009'. Il piano di azione allegato alla Dichiarazione di Interlaken del 19 febbraio 2010, adottata dalla Conferenza ministeriale sul futuro della Corte europea dei diritti umani, mise in

torità nazionali, in particolare i giudici, siano (pur con delle eccezioni) in genere portate a seguire la giurisprudenza della Corte EDU complessivamente considerata²⁴. Ciò sia per il riconoscimento ai giudici di Strasburgo di un ruolo particolarmente qualificato per poter interpretare il senso e la portata delle nozioni utilizzate nella CEDU, certamente svincolate da autonome ricostruzioni basate sul diritto interno, sia perché le autorità nazionali sono coscienti (o almeno lo sono state fino all'avvento delle tendenze di cui abbiamo accennato nel primo paragrafo) dei rischi che il disconoscimento di un pieno effetto alle sentenze della Corte può comportare in termini di responsabilità internazionale e di svilimento complessivo del sistema. L'aver accettato che ogni pronuncia della Corte faccia corpo immediatamente con le disposizioni convenzionali alle quali si riferisce implica che uno Stato debba comunque tener conto della giurisprudenza della Corte EDU (anche se di un vero e proprio obbligo non può parlarsi) e che non possa differire l'adattamento del suo ordinamento alla CEDU nell'attesa di una conferma giurisprudenziale del contenuto delle sue obbligazioni o piuttosto nella speranza di un *revirement* della Corte. Naturalmente occorre che la sentenza sia definitiva ai sensi dell'art. 44 della Convenzione. È vero che la Corte ha affermato di non essere vincolata dalle sue decisioni anteriori²⁵, ma ha anche sottolineato che, nell'interesse della certezza del diritto, della prevedibilità e uguaglianza davanti alla legge, è importante che essa non si discosti senza motivo valido dai suoi precedenti²⁶.

Venendo all'ordinamento italiano, da quanto fin ora esposto emerge con evidenza quanto abbiano potuto ingenerare sconcerto le affermazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n° 49 del 26 marzo 2015. Dopo aver

evidenza, tra l'altro, che al fine di garantire l'applicazione della Convenzione a livello nazionale gli Stati Parti dovrebbero impegnarsi anche a «taking into account the Court's developing case-law, also with a view to considering the conclusions to be drawn from a judgment finding a violation of the Convention by another State, where the same problem of principle exists within their own legal system» (par. 4(c)). Si tratta, come è evidente, di una direzione diametralmente opposta a quella attualmente intrapresa dalla maggioranza degli Stati contraenti la CEDU e di cui si è detto nel paragrafo primo. Non sorprende, pertanto, che questo percorso di riforma sia stato poi accantonato.

²⁴ Interessante è la giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca, in particolare la sentenza del 14 ottobre 2004 nel caso *Görgülü* (sulla quale si rinvia a Hartwig 2005), nella quale è stato esplicitato il rango solo legislativo della CEDU nell'ordinamento tedesco, venendo tuttavia riconosciuta una sua importante funzione interpretativa e di indirizzo in applicazione del principio della *Völkerrechtsfreundlichkeit*, in ossequio del quale vige un *favor* nei confronti delle norme di origine sovranazionale. È la stessa Legge Fondamentale, secondo la Corte costituzionale tedesca, a rendere il giudice soggetto ad un duplice obbligo: a tener conto sia della CEDU sia della giurisprudenza della Corte EDU in quanto parti integranti dell'ordinamento legislativo tedesco, ed a privilegiare una interpretazione delle norme interne che sia conforme alle norme e alla giurisprudenza sovranazionale. Il mancato rispetto di quest'obbligo procedurale è di per sé, indipendentemente dal merito, illegittimo.

²⁵ Corte EDU, *Cossey c. Regno Unito* [Plenaria], ric. n° 10843/84, sent. 27.9.1990, par. 35.

²⁶ Corte EDU, *Chapman c. Regno Unito* [GC], ric. n° 27238/95, sent. 18.1.2001, par. 70.

asserito «il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU»²⁷, la Corte costituzionale dichiara infatti che l'obbligo di esecuzione vale solo nel caso di un diritto consolidato generato dalla giurisprudenza della Corte EDU, mentre nessun obbligo esiste a fronte di pronunce che non siano espressive di un orientamento ormai divenuto definitivo, aggiungendo poi che «[s]olo nel caso in cui si trovi in presenza di un 'diritto consolidato' o di una 'sentenza pilota'»²⁸ il giudice italiano sarà vincolato a recepire la norma individuata a Strasburgo. Si tratta, superfluo sottolinearlo, di limitazioni di cui non c'è traccia nell'art. 46 della Convenzione, nel regolamento di procedura della Corte EDU e nella giurisprudenza di Strasburgo.

Se quella appena riferita appare indubbiamente un'inaccettabile fuga dagli obblighi convenzionalmente previsti, più delicata e difficile è la valutazione di un'altra sentenza nella quale il giudice costituzionale si è rifiutato di conformarsi a quanto deciso dalla Corte EDU. Ci riferiamo alla vicenda delle cosiddette 'pensioni svizzere', legata a un conflitto tra le leggi svizzere e quelle italiane in merito al trattamento delle pensioni di chi, residente in Italia, aveva lavorato in Svizzera. La Corte EDU, nella sentenza del 31 maggio 2011 resa nel caso *Maggio e altri c. Italia*, aveva condannato il nostro Paese avendo ritenuto che con l'art. 1, comma 777 (*sic!*), della legge finanziaria del 2007 (legge 27 dicembre 2006, n° 296) lo Stato era intervenuto in modo decisivo al fine di garantire che l'esito di un procedimento interno in corso in cui la pubblica amministrazione era parte fosse a quest'ultima favorevole. Si tratta di situazioni che la Corte EDU definisce di *prestidigitation législative* e nelle quali rileva la violazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU sul giusto processo perché l'intervento attraverso gli strumenti legislativi viene a condizionare la decisione giudiziaria. Nonostante la detta pronuncia della Corte EDU, la Corte costituzionale, con sentenza n° 264 del 28 novembre 2012, diversamente qualificò la fattispecie, dichiarando non fondata la questione di costituzionalità per violazione della CEDU della norma citata, dal momento che la disposizione censurata si giustificava per l'esigenza di tutelare «principi, diritti e beni di rilievo costituzionale»²⁹, nel caso di specie la tutela delle esigenze del bilancio dello Stato che sarebbe stata compromessa dato l'ingente esborso per le casse pubbliche che l'esecuzione della sentenza della Corte EDU avrebbe comportato (la questione di merito riguardava diritti pensionistici di importo complessivamente molto elevato). Afferma la Corte costituzionale che «a differenza della Corte EDU questa Corte opera una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, ed è, quindi, tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa spettante, che, nella specie, dà appunto luogo alla soluzione indicata»³⁰, e cioè all'applicazione di un contro-limite, conformemente alla nozione del margine di apprezzamento

²⁷ Corte cost., sent. 26.3.2015, n° 49, par. 4. Per un commento, Terrasi 2015.

²⁸ cit., par. 7.

²⁹ par. 5.2.

³⁰ Corte cost., sent. 28.11.2012, n° 264, par. 5.4.

statale, giustificato dal contemperamento tra interesse privato e interesse collettivo che nella specie, a dire della stessa Corte costituzionale, deve risolversi nella necessaria prevalenza di quest'ultimo. Il ragionamento della Corte costituzionale, indubbiamente, ha una sua logica e mette in rilievo la circostanza che comunque, in ogni ordinamento, nazionale o sovranazionale, il giudice supremo di quell'ordinamento ha l'ultima parola. Ma la domanda nel caso di specie è: l'opposizione del contro-limite all'esecuzione di una sentenza della Corte EDU può giustificarsi in nome di necessità di tipo economico? In altre parole, può la tutela dei diritti umani essere 'monetizzata' (Rodotà 2012)? La vicenda di cui si è appena detto, peraltro, rende evidente che differenze d'impostazione esistono, e sono naturali, tra Corte EDU e corti interne. La *funzione sociale della proprietà* di cui parla l'art. 42 della Costituzione (così come analoghe formulazioni riscontrabili in altri ordinamenti) non è certo nominata nell'art. 1, Protocollo 1, CEDU, anche se va rilevato che questa prospettiva non è completamente sconosciuta alla Corte³¹. Resta tuttavia il dato incontrovertibile per cui, mentre la tutela della posizione del privato proprietario nel sistema CEDU è prioritaria, negli ordinamenti interni (alla luce della Costituzione italiana per quanto ci riguarda) essa è invece palesemente recessiva rispetto alle esigenze solidaristiche.

Un esempio in cui tale circostanza emerge in tutta la sua evidenza può riscontrarsi nell'opinione dissidente del giudice Conforti resa nella sentenza della Corte EDU del 17 ottobre 2002, *Terazzi c. Italia*. In ordine alla rilevata violazione dell'art. 1 del Protocollo 1, veniva infatti messo in evidenza in quell'occasione che l'interesse generale tutelato dalla legge nazionale (nella specie i limiti imposti alla costruzione di edifici come freno all'abusivismo edilizio ed alla conseguente 'cementificazione' del Paese) era stato dalla Corte sottostimato, con il rischio di proteggere il diritto degli affari piuttosto che i diritti umani (Starace 1989, Cataldi 2016). In linea generale, pertanto, l'obbligo dell'operatore interno di seguire la giurisprudenza di Strasburgo complessivamente considerata, anche al di là cioè dell'effetto tra le parti del processo, va sempre temperato con il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento nazionale. Il giudice interno, in particolare, non può non tener conto dei limiti necessariamente scaturenti dalla circostanza per cui ogni decisione della Corte EDU è resa in un caso di specie che è proprio di un contesto particolare, e relativo ad un determinato ordinamento. La stessa Corte EDU, d'altra parte, fin dalla sentenza del 1979 nel caso *Sunday Times*, ha riconosciuto che «the Court cannot be oblivious of the substantive or procedural features of [the Contracting States'] respective domestic laws»³².

³¹ Secondo l'interpretazione recepita dalla Grande camera della Corte nella sentenza *Scordino c. Italia* (n. 1), par. 93, «[a]n interference with the right to the peaceful enjoyment of possessions must strike a "fair balance" between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights».

³² Corte EDU, *Sunday Times c. Regno Unito* (n. 1) [Plenaria], ric. n° 6538/74, sent. 26.4.1979, par. 61.

5. L'esecuzione della sentenza *Costa e Pavan c. Italia*

Una vicenda sicuramente interessante in tema di esecuzione nell'ordinamento italiano delle sentenze della Corte EDU è costituita dai seguiti della sentenza *Costa e Pavan c. Italia* del 28 agosto 2012, in tema di fecondazione assistita e diagnosi genetica preimpianto (DPI) dell'embrione, nella quale l'Italia è stata condannata ai sensi dell'art. 8 CEDU per non aver consentito alla coppia ricorrente l'accesso alla procreazione assistita e alla DPI (Cataldi 2017).

Il Tribunale di Roma, adito in via d'urgenza ai sensi dell'art. 700 c.p.c. dai medesimi ricorrenti innanzi alla Corte EDU, riconosceva l'esistenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora* e dava così diretta applicazione ai principi affermati dalla sentenza europea, senza rinviare gli atti alla Corte costituzionale come stabilito nelle due 'sentenze gemelle' del 2007 al fine della dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge n° 40 per violazione dell'art. 117 Cost., nella parte in cui disponeva diversamente da quanto statuito dalla Corte EDU. Affermava, infatti, il Tribunale:

Ai principi consacrati nelle citate superiori pronunce, aderenti a quella parte della dottrina che intende l'art. 46 della Convenzione diretto non solo allo Stato-persona, bensì anche ai suoi organi, giudici compresi, consegue necessariamente che il giudice comune sia chiamato a dar seguito alle decisioni di condanna del giudice europeo senza necessità di sollevare l'ulteriore pregiudiziale di costituzionalità, ogni qualvolta la regola ricavabile dalla sentenza CEDU sia sufficientemente precisa ed incondizionata da sostituirsi, senza margini di ambiguità, a quella interna riconosciuta contraria alla Convenzione, laddove la rimessione alla Corte Costituzionale dovrà essere limitata alle sole questioni che pur in presenza di una regola CEDU autoapplicativa, evidenzino un possibile contrasto tra quest'ultima e i principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Il che vale a fortiori nel procedimento in esame in cui, trattandosi delle stesse parti che hanno adito la Corte EDU ottenendo l'accoglimento del ricorso, le statuizioni della Corte di Strasburgo, proprio perché direttamente efficaci nell'ordinamento nazionale, rivestono valore di giudicato formale per il processo interno³³.

Non c'è dubbio che in quest'occasione molto hanno giocato nelle determinazioni del giudice sia la circostanza che si trattava delle stesse parti ricorrenti a Strasburgo, sia la considerazione dei motivi di urgenza riscontrabili. Quest'assunzione di autonomia da parte del giudice rispetto alla diretta applicazione della sentenza della Corte EDU, con conseguente disapplicazione della norma interna confliggente, è tuttavia... 'musica per le orecchie' di coloro, tra i quali chi scrive, che avevano accolto con perplessità le affermazioni della Corte costituzionale con le quali è stata completamente chiusa la porta al cammino in precedenza intrapreso dalla giurisprudenza della Corte di cassazione sulla diretta applicazione e sul giudizio immediato di prevalenza del diritto della CEDU su quello

³³ Trib. Roma, I Sez. Civ., ord. 23.9.2013.

interno³⁴. Com'era prevedibile, questa scelta del Tribunale di Roma originò un dibattito in dottrina, con posizioni adesive e con critiche serrate (Ruggeri 2013; Vallini 2013; Iannuzzi, Zambrano 2014).

Pienamente conformi a quanto disposto dalla Corte costituzionale nelle due sentenze 'gemelle' ed in quelle successive in materia, furono invece le ordinanze, sempre del Tribunale di Roma ma relative ovviamente a persone e situazioni diverse da quelle del procedimento *Costa e Pavan* (ma sempre in materia di accesso alla DPI da parte di coppie fertili nelle quali almeno uno dei partner era portatore di grave malattia ereditaria), che hanno posto la questione di costituzionalità della legge 19 febbraio 2004, n° 40, alla luce, in particolare, della giurisprudenza della Corte di Strasburgo e della conseguente asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. I giudici quindi, in questo caso, hanno ritenuto di non poter provvedere direttamente alla disapplicazione delle norme contrastanti con la CEDU dopo aver accertato l'insanabile contrasto tra norma sovranazionale e norma interna. Con sentenza n° 96 del 6 giugno 2015 la Corte costituzionale ritenne fondata la questione. Dopo aver posto l'accento sulla correttezza del procedimento di rinvio seguito dai giudici rimettenti nel caso di specie, ribadendo la sua giurisprudenza in merito alla distinzione tra diritto dell'Unione europea e diritto della CEDU ai fini della diretta applicazione e della possibilità di disapplicazione delle norme interne contrastanti, la Corte concluse per l'illegittimità della norma censurata per violazione degli articoli 3 e 32 della Costituzione. Certamente l'esito era previsto ed atteso. Quello che sorprende è il rilievo tutto sommato marginale che venne attribuito alla sentenza *Costa e Pavan*. La Corte costituzionale, infatti, riprese in pieno il percorso argomentativo della Corte EDU, in particolare riguardo all'irragionevolezza del divieto di accesso alla procreazione medicalmente assistita, con diagnosi preimpianto, da parte di coppie fertili affette (anche come portatrici sane) da gravi patologie genetiche ereditarie, in presenza di una normativa che invece consente «di perseguire l'obiettivo di procreare un figlio non affetto dalla specifica patologia ereditaria di cui sono portatrici, attraverso la, innegabilmente più traumatica, modalità della interruzione volontaria». Nell'affermare ciò, tuttavia la Corte costituzionale si limitò, soltanto *ad abundantiam*, a rilevare che questa circostanza era stata «sottolineata anche dalla Corte di Strasburgo nella richiamata sentenza *Costa e Pavan* contro Italia»³⁵.

6. Altre vicende problematiche in tema di esecuzione delle sentenze della Corte EDU nell'ordinamento italiano

Tra le misure di esecuzione delle sentenze di condanna che lo Stato adotta discrezionalmente, tranne casi eccezionali in cui è la Corte EDU a indicare l'unica via percorribile, la possibilità di revocazione della sentenza passata in

³⁴ *Supra*, parr. 2 e 3.

³⁵ Corte cost., sent. 10.6.2015, n° 96, par. 9.

giudicato per contrasto, accertato dalla stessa Corte EDU, di una norma della Convenzione, è una delle più interessanti e controverse, sulla quale vale la pena di soffermarsi sia pur molto sinteticamente, visto che al tema è dedicato un contributo specifico in questo volume (si veda lo scritto di Mauri).

L'art. 46 non impone un obbligo di riapertura del processo nazionale svoltosi in contrasto con la CEDU, né la Corte EDU, pur auspicando che questa possibilità sia prevista dagli ordinamenti degli Stati contraenti, ha mai esplicitamente affermato l'esistenza di un obbligo siffatto (Raimondi 2023). Come è noto, la Corte costituzionale, con sentenza additiva, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 c.p.p. per mancata previsione della revisione del giudizio al fine di conformarsi a sentenza della Corte EDU, concedendo quindi questa possibilità in attesa dell'auspicato intervento del legislatore³⁶. La stessa possibilità, viceversa, è stata negata, con una sentenza del 2017 (e altre successive), per la materia civile e amministrativa³⁷. La Corte costituzionale ha motivato in vario modo questa diversa soluzione, e sul punto riteniamo inutile soffermarci, rinviando ai numerosi commenti in dottrina (Pirrone 2018, Mauri 2019, Padelletti 2021). Preme solo esprimere una considerazione legata alla ragione di fondo che sta alla base della distinzione tra la soluzione adottata in campo civile e quella relativa al campo penale, e cioè al valore, senza dubbio fondamentale, della libertà personale. Siamo tuttavia sicuri che non esistano beni della vita di analogo rilevanza tutelati nei processi civili e amministrativi? Vale la pena ricordare, a tal proposito, che nella sentenza n° 93 del 2018³⁸ la Corte costituzionale esclude la possibilità di riapertura del processo con riferimento a fattispecie in cui la Corte EDU, nel caso *Zhou c. Italia*³⁹, aveva accertato la violazione dell'art. 8 a causa della mancata adozione di misure concrete per consentire a un minore di vivere con la madre, essendo stata dichiarata troppo presto l'adozione. La possibilità di riapertura di un processo che, in base all'accertamento della Corte EDU, abbia pregiudicato un diritto di stato della persona è ora possibile in virtù dell'intervento del legislatore (Grassi 2022, 2023). Si tratta tuttavia dell'unica ipotesi prevista, restando esclusa in particolare la revocazione europea per violazioni procedurali, quindi per i casi di accertata violazione dell'art. 6 CEDU. Ciò è quanto si ricava dalla lettura dell'art. 391-*quater* c.p.c. introdotto dal d.lgs 10 ottobre 2022, n° 149. Resta pertanto la differenziazione tra la materia penale e quella civile, soprattutto alla luce del nuovo rimedio per l'eliminazione degli effetti pregiudizievoli delle decisioni penali adottate in violazione della CEDU, di cui all'art. 628-*bis* c.p.p., introdotto dal decreto legislativo 10 ottobre 2022 n° 150, il cui ambito oggettivo di applicazione è ben più ampio, non ponendo distinzioni, in particolare, tra la natura sostanziale o procedurale delle violazioni suscettibili di dar luogo a revocazione della sentenza.

³⁶ Corte cost., sent. 7.4.2011, n° 113.

³⁷ Si vedano Corte cost., sent. 26.5.2017, n° 123, e altre sentenze successive.

³⁸ Corte cost., sent. 21.3.2018, n° 93.

³⁹ Corte EDU, *Zhou c. Italia*, ric. n° 33773/11, sent. 21.1.2014.

Interessante, e senz'altro da condividere, infine, è la sentenza n° 16226 del 2022 con cui la Cassazione penale ha affermato la possibilità di riaprire il giudicato in seguito a decisione (non quindi a sentenza) della Corte EDU che abbia radiato dal ruolo un ricorso in conseguenza del riconoscimento da parte del Governo italiano dell'avvenuta violazione. È stata infatti correttamente valutata la portata dell'art. 37 CEDU relativo alle decisioni di cancellazione dei ricorsi dal ruolo, poiché se ne afferma il valore vincolante per lo Stato ai sensi dell'art. 46, e comunque l'avvenuto accertamento di una violazione, operato sulla base di una «valutazione approfondita della propria giurisprudenza»⁴⁰ da parte della Corte EDU. Una conclusione diversa rispetto agli effetti di una sentenza della Corte EDU avrebbe configurato, vista l'identità di situazione, una violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., come messo in evidenza dalla Cassazione (Mauri 2022, Mori 2022). Da rilevare che quest'ultima sentenza ha preceduto di pochi mesi l'adozione della riforma sopra descritta.

L'obbligo di prendere in considerazione la giurisprudenza della Corte EDU, e di conformarsi quindi alle disposizioni della CEDU come da tale Corte interpretata, ovviamente non riguarda solo i giudici ma tutti i poteri dello Stato. Le difficoltà appaiono tuttavia maggiori quando non si tratta di applicazione giudiziaria delle norme. Un caso emblematico è costituito dalla vicenda del regime delle rappresentanze sindacali dei militari. Con le sentenze *Matelly c. Francia*⁴¹ e *Adefdromil c. Francia*⁴², rese il 2 ottobre 2014, la Corte EDU aveva riconosciuto la violazione dell'art. 11 CEDU sulla libertà di associazione da parte della legge francese, che vietava ai militari di iscriversi ad organizzazioni sindacali, mentre la norma violata prevede solo possibilità di restrizioni⁴³. Chiamato già dal 2014 a riformare la normativa in materia, e cioè in particolare l'art. 1475 del Codice dell'ordinamento militare, di contenuto identico alla legge francese censurata dalla Corte EDU, il Parlamento italiano ha tuttavia atteso, per procedere alla riforma, che la Corte costituzionale, con sentenza n° 120 del 2018, dichiarasse l'incostituzionalità, per contrarietà all'art. 11 della CEDU e all'art. 5 della Carta sociale europea, di tale norma, «in attesa del necessario intervento del legislatore»⁴⁴. Tale intervento si è poi concretizzato con la legge n° 46 del 28 aprile 2022⁴⁵.

⁴⁰ Cass. Pen. Sez. V, sent. 27.4.2022, n° 16226, par. 4.8.

⁴¹ Corte EDU, *Matelly c. Francia*, ric. n° 10609/10, sent. 2.10.2014.

⁴² Corte EDU, *Adefdromil c. Francia*, ric. n° 32191/09, sent. 2.10.2014.

⁴³ L'ultima frase dell'art. 11, par. 2, CEDU recita: «Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato».

⁴⁴ Corte cost., sent. 13.6.2018, n° 120, par. 18.

⁴⁵ Chi scrive, nel dicembre del 2014, invitato ad un'audizione parlamentare sul disegno di legge di riforma della norma in questione, aveva già prospettato (invano) la possibilità di ridisegnare la soluzione senza attendere la pronuncia costituzionale (si veda al seguente indirizzo <<https://www.militariassodipro.org/sindacato-per-i-militari-esperti-di-diritto-in-comm>>), invito ribadito nel 2019 nel corso di un'altra audizione (<<https://webtv.camera.it/evento/14014>>).

Ancora più sorprendenti appaiono le proposte tese a ripristinare il dettato legislativo precedente a modifiche intervenute proprio al fine di rimediare a condanne nei confronti dell'Italia per violazione di norme della CEDU. Mi riferisco in particolare ai disegni di legge che sostanzialmente vorrebbero ridimensionare, se non cancellare del tutto, il reato di tortura dall'ordinamento, nonostante gli obblighi internazionali gravanti sull'Italia, e nonostante soprattutto la sentenza della Corte EDU del 7 aprile 2015 nel caso *Cestaro c. Italia*, in cui l'Italia fu condannata proprio in conseguenza dell'assenza di tale figura specifica di reato, poi introdotta con la legge 14 luglio 2017 n° 110 (Marchesi 2023, Tacconi 2023, Zacchè 2015).

7. Le ordinanze della Corte EDU e l'ordinamento italiano

È noto che la Corte EDU, incoraggiata dalle analoghe iniziative della Corte internazionale di giustizia (CIG) (Cataldi 2024)⁴⁶, nella sentenza del 6 febbraio 2003 nel caso *Mamatkulov e Abdurasulovic c. Turchia*⁴⁷, confermata dalla Grande camera il 4 febbraio 2005⁴⁸, affermò che, interpretando teleologicamente le disposizioni della CEDU e facendo applicazione dei principi generali del diritto internazionale derivanti dall'analisi della giurisprudenza di altri tribunali internazionali, gli Stati parte sono obbligati a rispettare le misure provvisorie indicate dalla stessa Corte (Szkłanna 2011, Tigroudja 2003, Saccucci 2004, 2006)⁴⁹. Così decidendo, la Corte EDU veniva a modificare l'orientamento, diametralmente opposto, della sua precedente giurisprudenza, in particolare quanto aveva affermato nella sentenza, certo non risalente, del 13 marzo 2001 nel caso *Čonka c. Belgio*⁵⁰. Dal punto di vista dell'argomentazione, la Corte crea un collegamento tra l'art. 39 del Regolamento, relativo alle misure provvisorie, e l'art. 34 CEDU, relativo al diritto di ricorso individuale, che, nell'ultima parte, prevede che «[l]e Alte Parti contraenti si impegnano a non ostacolare in alcun modo l'esercizio effettivo di tale diritto». Di conseguenza, nei casi in cui esista un rischio plausibile di

⁴⁶ Nel caso *Germania c. Stati Uniti*, con ordinanza del 3 marzo 1999 la CIG aveva ingiunto allo Stato convenuto di sopprimere per il momento all'esecuzione della sentenza capitale nei confronti di Walter LaGrand (il fratello Karl era già stato giustiziato), ma tale ordinanza non ricevette alcun seguito, e la sentenza capitale fu eseguita. Non avendo la Germania rinunciato al ricorso, la CIG poté giudicare la controversia nel merito e quindi, per la prima volta, soffermarsi sul rapporto tra ordinanze e sistemi giuridici interni. Essa, nel condannare gli Stati Uniti con sentenza del 27 giugno del 2001, affermò che l'art. 41 dello Statuto della CIG, letto alla luce dell'oggetto e dello scopo dello Statuto stesso, va interpretato nel senso del carattere vincolante delle ordinanze che indicano misure provvisorie, né, d'altra parte, sempre secondo la CIG, conclusioni differenti potevano dedursi dagli articoli pertinenti della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, compresi i lavori preparatori (CIG, *LaGrand (Germania c. Stati Uniti)*, sent. 27.1.2001).

⁴⁷ Corte EDU, *Mamatkulov e Abdurasulovic c. Turchia*, ric. n° 46827/99 e 46951/99, sent. 6.2.2003.

⁴⁸ Corte EDU, *Mamatkulov e Askarov c. Turchia* [GC], ric. n° 46827/99 e 46951/99, sent. 4.2.2005.

⁴⁹ Si vedano, in particolare, i parr. 103 e sgg. della sentenza della Grande camera.

⁵⁰ Corte EDU, *Čonka e Ligue des droits de l'homme c. Belgio*, ric. n° 51564/99, dec. 13.3.2001.

danno irreparabile al godimento da parte del ricorrente dei diritti fondamentali garantiti dalla CEDU a causa di atti o omissioni dello Stato convenuto, la misura provvisoria è volta a preservare e rendere possibile l'esercizio effettivo del diritto previsto all'articolo 34. Essendo quindi destinata a garantire l'esistenza dell'oggetto della domanda, tale misura, secondo la Corte EDU, non può che essere vincolante, pur non incidendo sulla sostanza della presunta violazione della CEDU. Questo *revirement* giurisprudenziale rende legittimo chiedersi se la Corte EDU non sia andata oltre il mandato ad essa conferito dagli Stati parte. Non bisogna dimenticare, infatti, che l'art. 46 CEDU parla di impegno delle Parti contraenti a conformarsi esclusivamente alle 'sentenze definitive della Corte'. Tuttavia, come argomentato dalla CIG nel caso *LaGrand (Germania c. Stati Uniti)* di cui si è detto (e come peraltro era stato riconosciuto nel caso *Mamatkulov* dalla sentenza della Camera) il carattere vincolante da attribuire alle misure provvisorie si giustifica proprio per la loro funzione di garantire la possibilità dell'obbligo di dare esecuzione alle sentenze, anticipandone in un certo senso gli effetti. Va poi rilevato che il campo di applicazione privilegiato delle misure provvisorie è quello dell'espulsione o dell'extradizione verso Stati in cui vi sia il ragionevole timore che il ricorrente possa perdere la vita o essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani o degradanti nonostante le garanzie diplomatiche da parte delle autorità dei Paesi di destinazione (Gianelli 2008a, Dipla 2011, Novak 2010, Tonini Alabiso 2008, Tancredi 2010, Wouters 2012). Lo scopo della misura cautelare, in questi casi, è la sospensione della decisione di espulsione o di estradizione adottata dallo Stato convenuto perché (almeno *prima facie*) contraria agli obblighi convenzionali. Al ricorrente viene garantita la cd. protezione *par ricochet* contro gli effetti potenzialmente irreparabili della violazione destinati a concretizzarsi al di fuori del territorio dello Stato convenuto. La Corte EDU in tali vicende si è trovata ad agire come 'sostituto' degli Stati membri, perché molti tra questi ultimi non dispongono nel loro ordinamento di un sistema di ricorso che preveda la sospensione automatica del provvedimento impugnato. L'affermazione in via pretoria della natura vincolante delle misure provvisorie è poi intervenuta come *extrema ratio*, poiché in molte occasioni gli Stati non avevano dato alcun seguito a tali misure. Tra questi Stati è inclusa l'Italia, che è stata ripetutamente condannata sul punto, a partire dalla sentenza di Grande camera del 28 febbraio 2008 nel caso *Saadi c. Italia*⁵¹ (Gianelli 2008b), dando prova, come ebbe a rilevare il Commissario per i diritti umani del CdE, di una scarsa considerazione per il sistema CEDU nel suo complesso⁵². In quel periodo non furono poche le ordinanze della Corte EDU in tema di sospensione dell'espulsione di stranieri che riguardavano l'Italia. Esse venivano purtroppo

⁵¹ Corte EDU, *Saadi c. Italia* [GC], ric. n° 37201/06, sent. 28.2.2008.

⁵² Commissario per i diritti umani del CdE, *Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la suite de sa mission en Italie du 13 au 15 janvier 2009*, rapporto n° CommDH(2009)16 del 16 aprile 2009 (in particolare parr. 94-105). Si veda anche la risoluzione adottata sul punto dal Comitato dei ministri, *Ben Khemais c. Italia*, risoluzione n° CM/ResDH(2010)83 del 1° giugno 2010.

regolarmente disattese, anche per la considerazione diffusa, soprattutto negli ambienti governativi, del valore non obbligatorio di tali misure. Un netto cambiamento di rotta è poi avvenuto grazie alla sentenza della Cassazione penale del 2010, nella quale la Corte ha affermato che «[a]lla doverosa osservanza degli obblighi che scaturiscono dai provvedimenti anche provvisori della Corte di Strasburgo, oltre al Governo, sono tenute tutte le istituzioni della Repubblica, compresi gli organi giurisdizionali nell'ambito delle rispettive competenze, e specificamente, in materia di misure di sicurezza, il magistrato di sorveglianza»⁵³. Con questo intervento giurisprudenziale si è così ricomposta la frattura prodottasi tra l'ordinamento italiano e la Corte EDU.

8. Conclusioni: la funzione di stimolo e di completamento dell'ordinamento italiano svolta dalla CEDU e dalla Corte EDU

Prima di concludere questa disamina del rapporto tra CEDU e ordinamento italiano è indispensabile, a nostro avviso, spendere qualche parola sull'evoluzione che ha interessato il nostro ordinamento in conseguenza dell'adesione alla CEDU (Di Stasi 2025).

Un primo effetto è stato quello di arricchimento e completamento normativo. Sarebbero tanti gli esempi che potrebbero farsi. Ci limitiamo innanzitutto a menzionare aspetti di rilievo costituzionale, e cioè la circostanza per cui la CEDU ha fornito l'interpretazione e i contenuti di dettaglio più rilevanti all'art. 2 Cost., che nell'affermare che «[l]a Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo», è da considerare quale *empty box* da riempire, appunto di contenuti. In secondo luogo va ricordata la riforma che, con legge costituzionale 23 novembre 1999, n° 2, ha inserito nell'art. 111 Cost. i concetti di 'giusto' processo e di 'ragionevole durata' del processo, inserimenti entrambi conseguenti alle tante condanne accumulate dall'Italia per violazione dell'art. 6 CEDU.

Va poi fatto cenno alla questione della sospensione dei diritti fondamentali in caso di emergenza. L'esperienza della Seconda guerra mondiale, come è noto, ha diversamente condizionato in materia gli ordinamenti costituzionali di Italia e Germania, da un lato, e della Francia, dall'altro. Nella Carta costituzionale italiana non fu inserita alcuna previsione che disciplinasse il cd. 'stato d'assedio' in caso di emergenza. La Costituzione di Weimar, modello per la redazione, nel secondo dopoguerra, del nostro testo costituzionale, prevedeva invece la sospensione delle garanzie costituzionali con attribuzione di poteri speciali al Governo in situazioni di emergenza. Evidentemente, una valutazione pessimistica di questo genere di previsioni portò i Costituenti a non inserire una norma dall'analogo contenuto nel documento. Significativamente, anche il Giappone e la Germania non inserirono una disposizione derogatoria nelle loro carte costituzionali (regole specifiche per le situazioni di emergenza sono state poi introdotte nella *Grundgesetz* con gli emendamenti del 1968). L'esperienza recente

⁵³ Cass. Pen., Sez. VI, sent 28.4.2010, n° 20514, par. 11.

aveva, infatti, mostrato che l'esercizio di poteri eccezionali era servito per sgretolare le fondamenta della democrazia sotto il pretesto di difenderla contro un preteso pericolo pubblico. La previsione costituzionale sulla deroga fu pertanto considerata come un dispositivo pericoloso, perché utile all'insediamento di un regime totalitario. Ne consegue che va forse considerata una nota di merito dell'ordinamento italiano l'aver demandato al sistema internazionale, e quindi esterno, la disciplina e soprattutto il controllo delle situazioni emergenziali (a parte ovviamente l'art. 77 Cost. sulla decretazione d'urgenza). Mi riferisco, in particolare, all'art. 15 della CEDU, a commento del quale si rinvia alla dottrina in materia (Cataldi 2012, Sommario 2018).

Infine, la CEDU, soprattutto mediante la giurisprudenza della Corte EDU, ha svolto un importante ruolo di stimolo al legislatore ai fini della modifica di istituti e situazioni non in linea con gli standard di garanzia dei diritti umani ai quali gli Stati si sono obbligati. Ovviamente sono anche qui molti i settori nei quali ciò è avvenuto per l'Italia, basti pensare a casi già menzionati, quali la legge sulla tortura e la cd. legge Pinto. Ad essi vanno aggiunti i cd. 'problemi strutturali' dell'ordinamento italiano rilevati dalla Corte EDU, oggi oggetto in particolare delle cd. sentenze pilota. Tra di essi meritano menzione almeno: (i) il caso della disciplina della contumacia nell'ordinamento italiano, più volte censurata dalla Corte⁵⁴, problema alla fine risolto attraverso l'intervento del legislatore (decreto legge 21 febbraio 2005, n° 17, recante 'Disposizioni urgenti in materia di impugnazione delle sentenze contumaciali e dei decreti di condanna', convertito dalla legge 22 aprile 2005, n° 60); (ii) il caso delle condizioni di sovraffollamento carcerario in Italia⁵⁵, che ha provocato interventi legislativi relativi all'edilizia carceraria, l'introduzione del risarcimento per detenzione in condizioni inumane, l'ampliamento della possibilità di accedere a misure alternative al carcere; (iii) la recente sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia* del 2025, relativa all'inquinamento ambientale nella Terra dei Fuochi, con la quale la Corte EDU ha imposto allo Stato italiano di elaborare e attuare, entro il 2027, una 'strategia integrata' per affrontare il fenomeno dell'inquinamento ambientale in tale territorio mediante, in particolare, l'adozione di adeguamenti normativi e interventi legislativi, un meccanismo di monitoraggio indipendente (affidato al Comitato dei Ministri del CdE), una piattaforma di informazione pubblica⁵⁶.

In conclusione, anche per l'ordinamento italiano, la partecipazione alla CEDU ha favorito un livello alto di garanzia dei diritti umani, soprattutto a beneficio delle categorie più deboli, contribuendo in maniera decisiva al dialogo interistituzionale e anche interpersonale, alla conoscenza, al superamento della diffidenza e della paura dell'altro. Del resto, il CdE nacque nel 1949 proprio a

⁵⁴ Corte EDU, *Somogyi c. Italia* [GC], ric. n° 67972/01, sent. 18.5.2004; *Sejdovic c. Italia* [GC], ric. n° 56581/00, sent. 1.3.2006.

⁵⁵ Corte EDU, *Torreggiani e altri c. Italia* [GC], ric. n° 43517/09 e altri, sent. 8.1.2013.

⁵⁶ Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, ric. n° 51567/14 e altri, sent. 30.1.2025.

questo scopo! Come ha ammonito di recente il Capo dello Stato, oggi, così come negli anni Trenta del secolo scorso,

si allarga il campo di quanti, ritenendo superflue se non dannose per i propri interessi le organizzazioni internazionali, pensano di abbandonarle. Interessi di chi? Dei cittadini? Dei popoli del mondo? Non risulta che sia così. Le conseguenze di queste scelte, la storia ci insegna, sono purtroppo già scritte. È il momento di agire: ricordando le lezioni della storia e avendo a mente il fatto che l'ordine internazionale non è statico. È un'entità dinamica, che deve sapersi adattare ai cambiamenti, senza cedimenti su principi, valori e diritti che i popoli hanno conquistato e affermato (Mattarella 2025).

Riferimenti bibliografici

- Acconciamezza, Lorenzo. 2025. "È possibile riformare la CEDU senza deformarla nel suo complesso? Sul 'processo di riforma' avviato il 10 dicembre 2025." *SIDIBlog*, 16 dicembre, 2025. <<https://www.sidiblog.org/2025/12/16/e-possibile-riformare-la-cedu-in-materia-migratoria-senza-deformarla-nel-suo-complesso-sul-processo-di-riforma-avviato-il-10-dicembre-2025/>>.
- Burgorgue-Larsen, Laurence. 2025. "Deciphering the Judicial policy of the European Court of Human Rights with Regard to Climate Change." *Rivista di diritto internazionale*: 25 sgg.
- Cataldi, Giuseppe. 1997. "Rapporti tra norme internazionali e norme interne." *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XII, Torino, UTET: 400 sgg.
- Cataldi, Giuseppe. 1999. "Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano: un tentativo di bilancio." *Divenire sociale e adeguamento del diritto. Scritti in onore di Francesco Capotorti*, vol. I, Milano, Giuffrè: 55 sgg.
- Cataldi, Giuseppe. 2008. "Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano: Una storia infinita?" *Diritti umani e diritto internazionale*: 321 sgg.
- Cataldi, Giuseppe. 2010. "La natura *self-executing* delle norme della Convenzione europea dei diritti umani e l'applicazione delle sentenze della Corte europea negli ordinamenti nazionali." in *La tutela dei diritti umani in Europa*, a cura di Caligiuri, Andrea. Cataldi, Giuseppe. Napoletano, Nicola, Padova, Cedam: 565 sgg.
- Cataldi, Giuseppe. 2012. "Art. 15." in *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, a cura di Bartole, Sergio. De Sena, Pasquale. Zagrebelsky, Vladimiro. Padova, Cedam: 555 sgg.
- Cataldi, Giuseppe. 2016. "Brevi osservazioni sul diritto di proprietà nella CEDU alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo." *Studi sull'integrazione europea*: 243 sgg.
- Cataldi, Giuseppe. 2017. "La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di diagnosi genetica preimpianto." in *La diagnosi genetica preimpianto tra normativa e giurisprudenza*, a cura di Rosanna Fattibene, Napoli, Editoriale Scientifica: 219 sgg.
- Cataldi, Giuseppe. 2024. "La rilevanza e l'efficacia delle pronunce internazionali negli ordinamenti interni." *Federalismi.it*: 77 sgg.
- Conforti, Benedetto. Iovane, Massimo. 2023. *Diritto internazionale*, XII edizione con aggiornamenti, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Dipla, Haritini. 2011. "The Contribution of the European Court of Human Rights to the Absolute Ban of Torture. The Practice of Diplomatic Assurances." in *La Convention*

- européenne des droits de l'homme, un instrument vivant. Mélanges en l'honneur de / Essays in Honour of Christos L. Rozakis*, edited by Dean Spielmann, Marialena Tsirli, Panayotis Voyatzis, Bruxelles, Bruylant: 155 sgg.
- Di Stasi, Angela (a cura di) 2025. *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2021-2025)*, Milano, Cedam-Wolters Kluwer.
- Donati, Filippo. 2007. "La CEDU nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007." *I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*: 14 sgg.
- Dorigo, Stefano. Pustorino, Pietro. 2009 "Diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e revisione dei processi penali: la Corte costituzionale e il caso Dorigo." *Diritti umani e diritto internazionale*: 85 sgg.
- Fasciglione, Marco. 2004. "Verso un allineamento della Suprema Corte alle posizioni della Corte di Strasburgo in tema di durata ragionevole del processo." *Giurisprudenza italiana*: 1147 sgg.
- Gianelli, Alessandra. 2008a. "Obbligo di 'non-refoulement' ed assicurazioni diplomatiche." in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, Editoriale Scientifica: 363 sgg.
- Gianelli, Alessandra. 2008b. "Il carattere assoluto dell'obbligo di non-refoulement: la sentenza Saadi della Corte europea dei diritti dell'uomo." *Rivista di diritto internazionale*: 449 sgg.
- Grassi, Michele. 2022. "Revocazione della sentenza civile per contrasto con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali." *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*: 921 sgg.
- Grassi, Michele. 2023. "A (Not Always) Difficult Balance between Legal Certainty and Legality: The Effects of CJEU and ECtHR Case Law on National Res Judicata." *The Italian Review of International and Comparative Law*: 145 sgg.
- Guazzarotti, Andrea. 2007. "Il caso Dorigo: una piccola rivoluzione nei rapporti tra CEDU e ordinamento interno?" *Questione Giustizia*.
- Hartwig, Mathias. 2005. "Much Ado about Human Rights: The Federal Constitutional Court confronts the European Court of Human Rights." *German Law Journal*: 869 sgg.
- Iannuzzi, Antonio. Zambrano, Valentina. 2014. "Sentenza Costa e Pavan: il giorno dopo. L'emersione del 'desiderio' di concepire un figlio sano come paradigma delle interazioni tra diritto internazionale e diritto interno." *Costituzionalismo.it*.
- Kilkelly, Ursula (ed.). 2009. *ECHR and Irish Law*, II ed., Bristol, Jordans.
- Lana, Anton Giulio. 2024. "L'impatto della sentenza Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Svizzera sul futuro del contenzioso climatico nazionale." *Foro it.*: 329 sgg.
- Liguori, Anna. 2024. "La Cour européenne se prononce sur les trois premières affaires relatives au climat : quelques observations sur la question de la causalité." *Diritto pubblico europeo rassegna online*: 56 sgg.
- Lucas, Katia. 2015. "Regards sur le processus de révision initié à Interlaken: entre (ré) action et inhibition." *Revue trimestrielle des droits de l'homme*: 65 sgg.
- Marchesi, Antonio. 2023. "Sulla proposta di abrogare il reato di tortura." *SIDIBlog*, 25 ottobre, 2023. <<https://www.sidiblog.org/2023/10/25/sulla-proposta-di-abrogare-il-reato-di-tortura>>.
- Mauri, Diego. 2019. "Il «mito» del giudicato civile e amministrativo alla prova degli obblighi internazionali di *restitutio in integrum*," *Diritti umani e diritto internazionale*: 487 sgg.
- Mauri, Diego. 2022. "Domestic Bodies on the Same Page: The Corte di Cassazione Extends the "European Revision" to ECtHR Decisions under Article 37(1) ECHR." *Italian Yearbook of International Law*: 484 sgg.

- Mattarella, Sergio. 2025. "L'ordre international entre règles, coopération, compétition et nouveaux expansionnismes." *Quirinale.it*, 5 febbraio, 2025. <<https://www.quirinale.it/elementi/138400>>.
- Mori, Marina Silvia. 2022. "Revisione europea e dichiarazione unilaterale del Governo: una pronuncia innovativa della Cassazione." *Giurisprudenza penale*, 4 maggio, 2022. <<https://www.giurisprudenzapenale.com/2022/05/04/revisione-europea-e-dichiarazione-unilaterale-del-governo-una-pronuncia-innovativa-della-cassazione>>.
- Novak, Manfred. 2010. "Extraordinary Renditions, Diplomatic Assurances and the Principle of *Non-Refoulement*." *International Law, Conflict and Development*: 107 sgg.
- Padelletti, Maria Luisa. 2004. "Le sezioni unite correggono la rotta: verso un'interpretazione della legge Pinto conforme alle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo." *Rivista di diritto internazionale*: 452 sgg.
- Padelletti, Maria Luisa. 2021. "L'efficacia delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo tra valori e formalismi." in *Il diritto internazionale come sistema di valori. Scritti in onore di F. Salerno*, a cura di Alessandra Annoni, Serena Forlati, Pietro Franzina, Napoli: 411 sgg.
- Pascale, Giuseppe. 2025. "I 27 Stati 'ribelli' potrebbero davvero invocare il mutamento delle circostanze? Ancora sul 'processo di riforma' della CEDU avviato il 10 dicembre 2025." *SIDIBlog*, 23 dicembre, 2025. <<https://www.sidiblog.org/2025/12/23/i-27-stati-ribelli-potrebbero-davvero-invocare-il-mutamento-delle-circostanze-ancora-sul-processo-di-riforma-della-cedu-avviato-il-10-dicembre-2025/>>.
- Pirrone, Pasquale. 2018. "Obbligo di conformazione alla pronuncia della Corte di Strasburgo e revocazione della sentenza amministrativa: la sentenza n° 123/2017 della Corte costituzionale." *Rivista di diritto internazionale*: 515 sgg.
- Pirrone, Pasquale. 2004. *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, Giuffrè.
- Pisillo Mazzeschi, Riccardo. 2024. "Diritti umani e cambiamento climatico: brevi note sulla sentenza *KlimaSeniorinnen* della Corte di Strasburgo." *Diritti umani e diritto internazionale*: 383 sgg.
- Pustorino, Pietro. 1995. "Sull'applicabilità diretta e la prevalenza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano." *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*: 134 sgg.
- Ragni, Chiara. 2024. "Cambiamento climatico e diritti umani alla luce del caso *KlimaSeniorinnen*." *Osservatorio costituzionale*: 107 sgg.
- Raimondi, Guido. 1994. "Un nuovo status nell'ordinamento italiano: Cass. pen., 10 luglio 1993, Medrano." *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*: 530 sgg.
- Raimondi, Guido. 2023. "Sentenze della Corte europea dei diritti umani e giudicato interno." *I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*: 17 sgg.
- Raimondi, Guido. 2024. "La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Svizzera*, una svolta nel contenzioso sul cambiamento climatico?" *Foro italiano*: 277 sgg.
- Rodotà, Stefano. 2012. *Il diritto di avere diritti*, Bari, Laterza.
- Ruggeri, Antonio. 2013. "Spunti di riflessione in tema di applicazione diretta della CEDU e di efficacia delle decisioni della Corte di Strasburgo (a margine di una pronunzia del Trib. di Roma, I Sez. Civ. che dà 'seguito' a Corte EDU Costa e Pavan)." *Diritticomparati.it*, 8 ottobre, 2013. <<https://www.diritticomparati.it/spunti-di-riflessione-in-tema-di-applicazione-diretta-della-cedu-e-di-efficacia-delle-decisioni-dell>>.

- Saccucci, Andrea. 2004. "Il caso Mamatkulov dinanzi alla Corte europea dei diritti umani: un problematico revirement in tema di efficacia delle misure provvisorie." *Rivista di diritto internazionale*: 70 sgg.
- Saccucci, Andrea. 2006. *Le misure provvisorie nella protezione internazionale dei diritti umani*, Torino, Giappichelli.
- Saccucci, Andrea. 2008. "La riapertura del processo penale quale misura individuale per ottemperare alle sentenze della Corte europea." in *Giurisprudenza europea e processo penale italiano. Nuovi scenari dopo il "caso Dorigo" e gli interventi della Corte costituzionale*, a cura di Balsamo, Antonio. Kostoris, Roberto. Torino, Giappichelli.
- Sapienza, Rosario. 2008. "Convenzione europea dei diritti umani e *Human Rights Act* 1998: in margine all'obbligo delle corti inglesi *to take into account* la giurisprudenza della Corte di Strasburgo." *Diritti umani e diritto internazionale*: 253 sgg.
- Sapienza, Rosario. 2010. "L'*incorporation* della Convenzione europea dei diritti umani nell'ordinamento britannico attraverso lo *Human Rights Act* del 1998", in *La tutela dei diritti umani in Europa*, a cura di Caligiuri Andrea, Cataldi Giuseppe, Napoletano Nicola, Padova, Cedam: 609 sgg.
- Sommario, Emanuele. 2018. *Stati d'emergenza e trattati a tutela dei diritti umani*, Torino, Giappichelli.
- Starace, Vincenzo. 1989. "La tutela del diritto di proprietà nel Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella Costituzione italiana." *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*: 256 sgg.
- Szklanna, Agnieszka. 2011. "The Role of Interim Measures Indicated by the ECtHR under Rule 39 for the Protection of Aliens against their Removal Contrary to the ECHR." *European Yearbook on Human Rights*: 361 sgg.
- Tacconi, Clara. 2023. "Abrogare il delitto di tortura? Riflessioni a margine di una recente sentenza della Corte di Strasburgo." *Sistema penale*, 14 aprile, 2023. <<https://www.sistemapenale.it/it/scheda/tacconi-abrogare-il-delitto-di-tortura-riflessioni-a-margine-di-una-recente-sentenza-della-corte-di-strasburgo>> (2026-01-30).
- Tancredi, Antonello. 2010. "Assicurazioni diplomatiche e divieto 'assoluto' di *refoulement* alla luce di alcune recenti pronunzie della Corte europea dei diritti umani." *Diritti umani e diritto internazionale*: 41 sgg.
- Terrasi, Alfredo. 2015. "Note to Corte costituzionale, 26 March 2015, No. 49" *Italian Yearbook of International Law*: 536 sgg.
- Tigroudja, Hélène. 2003. "La force obligatoire des mesures provisoires indiquées par la Cour européenne des droits de l'homme. Observations sur l'arrêt du 6 février 2003, *Mamatkulov c. Turquie*." *Revue générale de droit international public*: 601 sgg.
- Tonini Alabiso, Lola. 2008. "Estradizione di sospetti terroristi, violazioni di diritti fondamentali e assicurazioni diplomatiche: il caso *Al-Moayad c. Germania*." *Diritti umani e diritto internazionale*: 155sgg.
- Vallini, Antonio. 2013 "Ardita la rotta o incerta la geografia? La disapplicazione della legge 40/2004 'in esecuzione' di un giudicato della Corte EDU in tema di diagnosi preimpianto." *Diritto penale contemporaneo*, 16 dicembre, 2013. <https://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu/pdf/3371DPC_Trim_2_2014-256-275.pdf>.
- Villani, Ugo. 2007. "I rapporti tra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Costituzione nelle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007." *I Diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*: 47 sgg.
- Villani, Ugo. 2008. "Sul valore della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano." *Studi sull'integrazione europea*: 7 sgg.

- Wouters, Cornelis Kees. 2012. "Reconciling National Security and "Non-Refoulement": Exceptions, Exclusion, and Diplomatic Assurances." in *Counter-Terrorism: International Law and Practice*, a cura di Ana Maria Salinas De Frías, Katia Samuel, Nigel White, Oxford, Oxford University Press: 579 sgg.
- Zacchè, Francesco. 2015. "Caso Cestaro c. Italia: dalla prima condanna della Corte EDU sull'irruzione alla Diaz l'obbligo di introdurre il delitto di tortura." *Quaderni costituzionali*, 22 aprile, 2015. <<https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/04/zacche.pdf>>.