LA TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI FONDAMENTALI

La situazione originaria

- **Costituzione quale unica fonte di tutela** giuridica dei diritti fondamentali

- **Carte internazionali** dei diritti **già esistenti** ma
  - **prive di meccanismi sanzionatori**: UDHR
  - **aventi natura formale di legge ordinaria** - in grado dunque di abrogarle o derogarle – benché essa fosse asimmetrica rispetto al loro contenuto materialmente costituzionale: CEDU

© Riproduzione riservata 2024

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

Il riconoscimento costituzionale

Art. 117.1 Cost. (l. cost. 3/2001)

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

- L'integrazione del parametro di costituzionalità e i tre livelli di tutela dei diritti fondamentali

1) **nazionale**: Costituzione
2) **sovranazionale**: Carta dei diritti fondamentali dell'UE
3) **internazionale**: UDHR; CEDU (C. cost. 348-349/2007); Carta sociale europea (C. cost. 194/2018); Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (C. cost. 7/2013) e per l'educazione, la scienza e la cultura (C. cost. 22/2016)

© Riproduzione riservata 2024

LA DICHIARAZIONE UNIVERSALE DEI DIRITTI DELL'UOMO (UDHR)

- Approvata dall'Assemblea delle **Nazioni Unite** il 10.12.1948 per «promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione» (art. 1 Carta ONU)
  - compromesso tra individualismo liberale (diritti civili e politici) e egualitarismo socialista (diritti sociali)

- Trattato internazionale vincolante sotto il profilo
  - **non giuridico** in assenza di ratifica e di appositi meccanismi applicativi e sanzionatori
  - **ma politico** quale «ideale comune da raggiungere da tutti i popoli e da tutte le Nazioni» (dal Preambolo)

© Riproduzione riservata 2024

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

- La divisione del contenuto politico della UDHR in due Trattati giuridicamente vincolanti (16.12.1966; legge n. 881/1977):
  - il **Patto internazionali sui diritti civili e politici**
  - il **Patto internazionali sui diritti economici, sociali e culturali**

- Altre Dichiarazioni internazionali su temi specifici: vittime di guerra (1948); genocidio (1948); discriminazioni per razza (1965) o sesso (1967; 1979); minorati (1971); tortura (1984); infanzia (1989); lavoratori migranti (1990); disabili (1975, 1993); sparizioni forzate (2006)

© Riproduzione riservata 2024

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

L'attività dell'ONU a tutela dei diritti fondamentali

- **Interventi "per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza nazionali"** (art. 39 Carta ONU) **o a fini umanitari**
  - autorizzati dal **Consiglio di Sicurezza** (potere di veto dei membri permanenti: USA, Russia, Cina, Francia, Gran Bretagna)
  - realizzati tramite forze armate messe a disposizione dagli Stati membri (c.d. caschi blu) o Stati o organizzazioni internazionali regionali (NATO)

- La creazione di **Tribunali penali internazionali** sui crimini di guerra e contro l'umanità
  - dopo II guerra mondiale: Norimberga (1945); Tokio (1946)
  - dopo fine "guerra fredda": ex-Jugoslavia (L'Aja – 1993-2017); Ruanda (Arusha - 1994); Sierra Leone (Freetown – 2002)

© Riproduzione riservata 2024

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

La Corte penale internazionale

Trattato di Roma (17.7.1998; l. 232/1999; dall1.7.2002)

«È istituita una Corte penale internazionale in quanto istituzione permanente che può esercitare il suo potere giurisdizionale sulle persone fisiche per i più gravi crimini di portata internazionale, ai sensi del presente Statuto. Essa è complementare alle giurisdizioni penali nazionali»

- Giudica sulla responsabilità penale sulle persone fisiche – e non degli Stati – responsabili di gravi crimini di portata internazionale: genocidio, contro l'umanità, di guerra, di aggressione

- **Giurisdizione complementare limitata** a territorio degli **Stati aderenti** (no Usa, Russia, Cina, India, Iraq, Iran, Siria, Egitto, Libano e Israele, Ucraina) o che l'**accettano** (Ucraina su Crimea e Donbass)

© Riproduzione riservata 2024

6

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

- Giudica
  - solo se lo Stato che ha giurisdizione **non può o non vuole** processare tali crimini
  - su richiesta del **Consiglio di sicurezza dell'ONU** (potere di veto)
  - poteri coercitivi tramite Stati membri

- Ciò nonostante, importante perché
  - tentativo **d'imporre l'osservanza dei "principi generali del diritto riconosciuti dalle nazioni civili"** (art. 38 lett. *c*) tratti con metodo comparativo dalle tradizioni costituzionali comuni
  - giurisdizione su **Capi di Stato e di Governo** ai quali **non è più riconosciuta l'immunità internazionale**
    - **responsabilità Stati esteri** verso le vittime di crimini di guerra e contro l'umanità (C. cost. 238/2014 e 30/2015) tramite Fondo di ristoro (C. cost. 159/2023)

© Riproduzione riservata 2024

7

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

IL CONSIGLIO D'EUROPA

- Istituito nel 1949 per «salvaguardare e promuovere gli ideali e i principi che costituiscono il comune patrimonio [degli Stati membri] e di favorire il loro progresso economico e sociale» tramite «la salvaguardia e l'ulteriore sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (art. 1)
  - da 10 agli attuali 47 Stati membri (Russia sospesa dal 25.2.2022)

- **Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali** (CEDU) (4.11.1950): 17 articoli in esecuzione UDHR + 14 Protocolli aggiuntivi
- **Carta sociale europea** (1961-1999)
- **Altre Convenzioni**: contro la tortura (1987); repressione (1977) e prevenzione (2006) terrorismo

© Riproduzione riservata 2024

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

- **Peculiarità**: pochi diritti e libertà civili e politiche, garantiti nel loro nucleo specifico dall'apposita **Corte EDU (Strasburgo)** cui competono "tutte le questioni riguardanti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli" (art. 32.1)

- In caso di violazione, **ricorso** degli Stati membri e (dal 1998) dei privati non più al Comitato dei ministri (filtro politico) ma **alla Corte EDU** entro 4 mesi (prima sei) da sentenza definitiva (art. 35.1)
  - **tranne che** rimedio interno sia inefficace per chiarezza del dettato legislativo (28.8.2012 Costa-Pavan su diagnosi pre-impianto) o della giurisprudenza (21.7.2015 Oliari su divieto matrimonio omosessuale) o mancanza rimedio effettivo (8.1.2013 Torreggiani su dimensioni carceri)

© Riproduzione riservata 2024

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

- Il conseguente aumento del **numero di ricorsi** (4° grado?) e i **rimedi** a scopo deflattivo
  - composizione amichevole e dichiarazione unilaterale di responsabilità dello Stato (artt. 62 e 62a reg. Corte EDU)
  - filtro del giudice unico (art. 12 XIV Protocollo 2004)
  - sentenze-pilota in cui sono indicate le misure strutturali per superare più ricorsi per la stessa violazione di uno Stato (XIV Protocollo 2004)
  - rinvio pregiudiziale (XVI Protocollo 2013 non ancora in vigore)

© Riproduzione riservata 2024

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

- **Caratteristiche della giurisprudenza della Corte EDU**
  - **Casistica** – sul caso anziché sulla disposizione - con giudicato quindi efficace *inter partes* e non per tutti gli Stati
  - **Vincolata** alla sussistenza di un **rilevante consenso** tra gli Stati, i quali altrimenti conservano **margine d'apprezzamento** (matrimonio/unioni gay)
  - **decisiva** ai fini dell'interpretazione ed applicazione CEDU, specie dell'art. 8 sul rispetto della vita privata e familiare

© Riproduzione riservata 2024

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

- In caso di **condanna**, lo Stato deve «conformarsi» alla sentenza (art. 46) adottando le misure generali e/o individuali necessarie per **porre termine alla violazione accertata**, eliminando fin dove possibile le conseguenze pregiudizievoli e ripristinando la situazione iniziale
  - se la riparazione della violazione è (giocoforza) parziale, lo Stato accorda un'equa soddisfazione (art. 41)

© Riproduzione riservata 2024

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

Rapporto tra CEDU e fonti interne

- La CEDU come **parametro interposto di costituzionalità** (C. cost. 348-349/2007) *ex* artt. 10.1 e 117.1 (ma non 11) Cost.

- In caso di **contrasto** tra fonte interna e CEDU, il giudice
  - se **non può interpretare** la prima in conformità alla seconda, così come interpretata dalla Corte EDU (C. cost. 120/2018)
  - **non può disapplicare la fonte interna**
  - **ma deve sollevare questione di legittimità costituzionale** per violazione di norma interposta (CGUE 24.4.2012; Cass. 9595/2012; C. cost. 264/2012)

© Riproduzione riservata 2024

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

- La Corte costituzionale conserva la propria centralità in materia di diritti perché - pur riconoscendo il ruolo esclusivo della Corte di Strasburgo nell'interpretazione della CEDU (43/2018) - considera la sua giurisprudenza **vincolante solo** (49/2015, 36/2016)
  - esprime un <u>orientamento consolidato</u> (sentenze pilota)
  - <u>riguardi espressamente il nostro ordinamento</u>
  - <u>non contrasti</u> con i principi fondamentali e i diritti inviolabili della Costituzione

© Riproduzione riservata 2024

LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NELL'U.E.

- L'originario disinteresse della **Comunità economica europea**

- **Origine e sviluppo giurisprudenziale** (CGUE) della tutela comunitaria dei diritti fondamentali
  - per ragioni legate alla libertà di concorrenza (ambiente, diritti del consumatore e dei lavoratori, tutela del consumatore)
  - limitazioni influenze del potere economico su quello politico
  - reazione alle giurisprudenze costituzionali nazionali

© Riproduzione riservata 2024

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

- **Diritti tratti da**
  - tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (Stato di diritto, democrazie liberali, economia sociale di mercato)
  - principi generali del diritto comunitario
  - trattati internazionali sui diritti fondamentali cui gli Stati membri avevano aderito (CEDU)

© Riproduzione riservata 2024

LA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

- Il primo riconoscimento dei diritti fondamentali con l'Atto unico europeo (1986) e il Trattato di Maastricht (1993)

- La **Carta dei diritti fondamentali dell'U.E.** (Nizza 7.12.2000)
  - oggi "ha lo stesso valore giuridico dei trattati" (art. 6.1 TUE dopo Trattato Lisbona 31.12.2007 entrato in vigore 1.12.2009)

    - opt-out Gran Bretagna, Cechia e Polonia

© Riproduzione riservata 2024

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

Le tre fonti di tutela dei diritti fondamentali nell'UE (art. 6 TUE)

1) Carta dei diritti fondamentali dell'UE i cui "diritti, libertà e principi" l'Unione riconosce (1° comma, primo alinea)

2) CEDU cui "l'Unione aderisce" (2° c.) (parere contrario CGUE 18.12.2014)

- però "tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati" (2° comma, secondo alinea)

© Riproduzione riservata 2024

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

3) **Principi generali del diritto dell'Unione**, di cui fanno parte "i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri" (3° comma)

- rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto, rispetto dei diritti umani, "compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini" (art. 2 TUE)

- procedure contro uno Stato in caso di «**violazione grave e persistente**» (successiva: art. 7.2 TUE) o di «**evidente rischio di violazione grave**» (preventiva: art. 7.1 TUE) dei valori fondamentali dell'UE

✓ condanna Polonia su ricorso Commissione per riforma contro autonomia e indipendenza magistratura (CGUE, 5.6.2023

© Riproduzione riservata 2024

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

Il contenuto della Carta dei diritti fondamentali dell'UE

- Divisa non in diritti civili, politici, economici e sociali ma principi
  - I. Dignità della persona
  - II. Libertà
  - III. Uguaglianza
  - IV. Solidarietà
  - V. Cittadinanza
  - VI. Giustizia

- **catalogo ampio ed aggiornato** (bioetica) dei diritti di ogni persona (stranieri inclusi) rispetto alla Costituzione del 1948

- tutela soggetti particolarmente deboli
- limitazioni eccezionali

© Riproduzione riservata 2024

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

- La CDFUE (art. 51-53 CDFUE)
  - **non limita o lede** i diritti nazionali già esistenti
  - **non estende** "in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei Trattati" (artt. 6, 2° alinea, CDFUE; C. cost. 80/2011)
  - **applicata «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'UE»** (principio di attribuzione)
- Ciò nonostante, applicata anche oltre grazie al **protagonismo della Corte di Giustizia dell'Unione Europea**

© Riproduzione riservata 2024

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

Il primato diretto del diritto UE sulle fonti interne

- **Principio d'origine giurisprudenziale**: "aderendo alla Comunità europea, ogni Stato accetta che le fonti comunitarie prevalgano sulle fonti interne" (CGUE)

- **Fondamento costituzionale**
  - dapprima **art. 11 Cost.** alla base della partecipazione dell'Italia all'UE e delle conseguenti limitazioni di sovranità in materia legislativa (inammissibili tramite semplice art. 80 Cost.), senza ricorso alla procedura di revisione costituzionale, seguita in altri paesi (C. cost. 14/1964)
  - ora **art. 117.1 Cost.** secondo cui la potestà legislativa statale e regionale è esercitata "nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario"

© Riproduzione riservata 2024

Rapporto tra fonti interne e diritto UE: la regola generale

- In caso di contrasto tra fonte interna e **FONTE UE NON DIRETTAMENTE APPLICABILE** (direttive *no self-executing*; decisioni quadro) non potendosi ovviamente ricorrere alla disapplicazione, **RICORSO IN VIA INCIDENTALE O PRINCIPALE** alla Corte costituzionale perché dichiari l'incostituzionalità della fonte interna per violazione della fonte UE quale parametro interposto *ex* artt. 11 e 117.1 Cost., a meno che quest'ultimo leda i principi fondamentali o diritti inviolabili (C. cost. 227/2010)

© Riproduzione riservata 2024

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

- In caso di contrasto tra fonte interna e **FONTE UE DIRETTAMENTE APPLICABILE** (regolamento, direttiva *self-executing*, sentenze interpretative CGUE) non risolvibile in via interpretativa (previo rinvio pregiudiziale alla CGUE), il giudice, in base alla concezione dualista dei due ordinamenti
  - non abroga (criterio cronologico: C. cost. 14/1964)
  - non annulla (criterio gerarchico: C. cost. 183/1973)
  - ma **disapplica** la fonte interna (criterio della competenza: C. cost. 170/1984)

© Riproduzione riservata 2024

Rapporto tra fonti interne e CDFUE: l'eccezione

- Se la fonte interna contrasta **contemporaneamente** con i diritti garantiti **sia dalla Costituzione che dalla CDFUE** (c.d. doppia pregiudizialità) il giudice non può disapplicare la fonte interna ma deve sollevare su di essa **questione di legittimità costituzionale** così da dare alla Corte costituzionale «la prima parola» (C. cost. 269/2017, 20/2019)
  - se la Corte dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale, **il giudice può sempre non applicare la fonte interna** se la ritiene, anche per gli stessi motivi, in contrasto con il diritto dell'UE (C. cost., 20/2019, 63/2019, 117/2019).

© Riproduzione riservata 2024

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

- In tal modo la Corte costituzionale
  - riconduce l'applicazione della CDFUE nell'ambito delle competenze UE
  - recupero la propria centralità in tema di tutela dei diritti fondamentali, messa a rischio dalla interpretazione costituzionalmente conforme e dal dialogo diretto tra giudici comuni e Corte di Lussemburgo
  - interviene non sul caso specifico ma sulla disposizione avente efficacia *erga omnes*

© Riproduzione riservata 2024

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

La teoria dei c.d. contro limiti

- La **fonte interna prevale** sulla contrastante fonte internazionale – consuetudinaria o pattizia - o dell'UE se attua **principi costituzionali fondamentali** e **diritti inalienabili della persona umana** (C. cost. 183/1973; 238/2014 su risarcibilità crimini di guerra) (art. 53 CDFUE)
  - ➢ centralità della Corte costituzionale e sovranità dello Stato
  - ✓ limiti funzionali opposti dalla Corte EDU alla libertà di espressione
  - ✓ ritardata erogazione indennità per processi lunghi per esigenze bilancio
  - ✓ rispetto termini prescrizione contro repressione frodi fiscali UE (*saga Taricco*)

© Riproduzione riservata 2024

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

- Se la fonte interna prevale
  - **sulla CEDU** ed alla sua giurisprudenza: interpretazione diversa
  - **sulla fonte UE**: questione di incostituzionalità non su di esso (fonte fatto) ma su ordine d'esecuzione di TUE e TFUE

© Riproduzione riservata 2024

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

TEST DI VERIFICA

- Significato e fondamento giuridico della c.d. tutela multilivello dei diritti fondamentali
- La UDHR: pregi e limiti
- L'importanza della CEDU e della giurisprudenza della relativa Corte
- La tutela dei diritti fondamentali nell'UE: fonti e strumenti
- Criteri di risoluzione del contrasto tra fonte interna e, rispettivamente, CEDU e fonti UE (CDFUE inclusa)
- La teoria dei c.d. contro-limiti

© Riproduzione riservata 2024