

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

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 la sua natura formale fosse asimmetrica rispetto al loro contenuto materialmente costituzionale: CEDU

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) **sovrannazionale**: 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)

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

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)

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 **sexo** (1967; 1979); **minorati** (1971); **tortura** (1984); **infanzia** (1989); **lavoratori migranti** (1990); **disabili** (1975, 1993); **sparizioni forzate** (2006)

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)
 - misure economiche o diplomatiche o azioni militari collettive tramite Stati o organizzazioni internazionali regionali (NATO) (peace-enforcement: Kuwait 1990, Bosnia 1992, Libia 2011)
 - missioni internazionali per mantenere la pace (peacekeeping: Libano 2006)
 - **Corte internazionale di giustizia** (CIG) che giudica sugli Stati in caso di violazioni delle Convenzioni ONU e arbitrati internazionali

La Corte penale internazionale

Trattato di Roma (17.7.1998; l. 232/1999; dall'1.7.2002)

«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»

- La creazione di **Tribunali penali internazionali** sui crimini di guerra e contro l'umanità
 - dopo la guerra mondiale: **Norimberga** (1945); **Tokio** (1946)
 - dopo fine "guerra fredda": **ex-Jugoslavia** (L'Aja - 1993-2017); **Ruanda** (Arusha - 1994); **Sierra Leone** (Freetown - 2002)
- Giudica sulla responsabilità penale sulle persone fisiche – anziché sugli Stati (CIG) - responsabili di gravi crimini di portata internazionale: genocidio, contro l'umanità, di guerra, di aggressione

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

- **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)
 - 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

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

- Ciò nonostante, Corte penale internazionale 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**
 - **contra: mancata esecuzione mandati d'arresto** contro Putin e Netanyahu
- In tale direzione **responsabilità di 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)

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)
 - dai 10 agli attuali 47 Stati membri (Russia espulsa il 16.3.2022)
- **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

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)

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)

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

- **Caratteristiche della giurisprudenza della Corte EDU**

- **decisiva e vincolante** ai fini dell'interpretazione ed applicazione della CEDU (C. cost. 43/2018, 120/2018)
 - ✓ specie sull'art. 8 sul rispetto della vita privata e familiare
- **casistica** – si pronuncia sul caso anziché sulla disposizione - con giudicato quindi efficace *inter partes* e non per tutti gli Stati
- sui diritti non espressamente sanciti dalla CEDU, si pronuncia se vi è un **rilevante consenso** tra gli Stati, i quali altrimenti conservano **marginale d'apprezzamento** (matrimonio/unioni gay)

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 (gioco forza) parziale, lo Stato accorda un'equa soddisfazione (art. 41)

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)

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 - considera la sua giurisprudenza **vincolante solo** (49/2015, 36/2016)
 - esprime un orientamento consolidato (sentenze pilota)
 - riguardi espressamente il nostro ordinamento
 - non contrasti con i principi fondamentali e i diritti inviolabili della Costituzione

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)
 - limitare le influenze del potere economico su quello politico
 - reazione alle giurisprudenze costituzionali nazionali

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

- **Diritti fondamentali 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)

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

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° comma) (parere contrario CGUE 18.12.2014)
 - però “tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati” (2° comma, secondo alinea)

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)
- **Procedura d'infrazione** 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 C-204/21)

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

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**

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”

Rapporto tra fonti interne e diritto UE: la regola generale

- In caso di contrasto tra fonte interna e **FONTI UE NON DIRETTAMENTE APPLICABILI** (direttive *no self-executing*; decisioni quadro) non potendosi ovviamente ricorrere alla disapplicazione, **RICORSO IN VIA INCIDENTALE O PRINCIPALE** alla Corte costituzionale perché dichiarare 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)

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

- In caso di contrasto tra fonte interna e **FONTI UE DIRETTAMENTE APPLICABILI** (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)

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

L'eccezione: la doppia pregiudiziale

- Se la fonte interna contrasta **contemporaneamente** con i diritti garantiti **sia dalla Costituzione che dalla CDFUE** (c.d. doppia pregiudizialità) il giudice
 - **se ha proposto rinvio pregiudiziale** alla CGUE si uniforma alla sua interpretazione del diritto UE con effetto diretto, senza poter sollevare questione di legittimità costituzionale (C. cost. 67/2022)
 - altrimenti **non applica la fonte interna** oppure su di essa **solleva questione di legittimità costituzionale** così da dare alla Corte costituzionale «la prima parola» (v. da ultimo C. cost. 181/2024 dopo che nella 269/2017 aveva rivendicato il diritto ad avere la «prima parola»)
 - ✓ 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)

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

- In tal modo la Corte costituzionale
 - riconduce l'applicazione della CDFUE nell'ambito delle competenze UE
 - recupera 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

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

La teoria dei c.d. contro limiti

- Il limite del rispetto da parte del diritto interno del prevalente diritto UE e internazionale – consuetudinario o pattizio - incontra il **contro-limite** del rispetto dei **principi supremi dell'ordinamento costituzionale** e dei **diritti inviolabili della persona**, come stabilito dalla Corte costituzionale (C. cost. 183/1973; 232/1989)
- Pertanto, in tali casi la **fonte interna prevale** 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*)

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

- Se la fonte interna prevale
 - **sulla CEDU** ed alla sua giurisprudenza: interpretazione diversa
 - **sulla fonte UE**: incostituzionalità non di essa (fonte fatto) ma dell'ordine d'esecuzione del TUE o TFUE

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

TEST DI VERIFICA

- La **Carta dei diritti fondamentali** è un documento
 - a) cui è riconosciuto lo stesso valore giuridico dei Trattati
 - b) di carattere politico-programmatico che precede i Trattati
 - c) approvato dalla CEDU
 - d) che riassume le tradizioni costituzionali comuni
- In che rapporti sono la **CEDU** e la **CDFUE**
 - a) La CEDU ha incorporato la Carta dei diritti
 - b) sono sinonimi
 - c) sono due atti distinti provenienti dalle istituzioni UE
 - d) sono due atti distinti provenienti da due organizzazioni diverse

La tutela multilivello dei diritti fondamentali

PUNTI FONDAMENTALI

- 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