

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e le corti costituzionali e supreme europee*

di Guido Raimondi **

(24 marzo 2018)

1. Sono molto grato agli Eccellentissimi Capitani Reggenti, Signori Matteo Fiorini e Enrico Carattoni, che molto gentilmente hanno voluto invitarmi a prendere la parola in questa prestigiosa sede in una occasione molto importante, certo importante per San Marino, ma anche per la Corte europea dei diritti dell'uomo che ho l'onore di presiedere, cioè il quindicesimo anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della costituzionalità delle norme della repubblica di San Marino. Vorrei ricordare anche un altro importante anniversario. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo è stata ratificata da San Marino il 22 marzo 1989: or sono, quasi esattamente, 29 anni.

2. Il Collegio Garante è stato istituito con la riforma introdotta dalla Legge Costituzionale del 26 febbraio 2002. Con la stessa legge costituzionale – e questo certamente non è un caso – la Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese è stata emendata con l'inserimento tra le fonti del diritto sammarinese, e al più alto livello, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che così è divenuta, come parametro per la verifica della legittimità costituzionale delle norme interne, strumento di lavoro quotidiano del Collegio Garante, che viene quindi chiamato a dialogare in permanenza con la Corte di Strasburgo.

3. Vorrei anche rendere omaggio agli Eccellentissimi Capitani Reggenti per la scelta dell'argomento del mio intervento di oggi. Evocando il ruolo delle corti costituzionali, quale

* Intervento pronunciato alla Cerimonia tenutasi in occasione della celebrazione del 15° anniversario dell'insediamento del Collegio Garante della costituzionalità delle norme, *Sala del Consiglio Grande e Generale, San Marino, 24 marzo 2018.*

è il Collegio Garante della costituzionalità delle norme, il titolo dell'intervento immediatamente fa comprendere che la Corte europea dei diritti dell'uomo, certamente senza volerne sminuire il ruolo, è solo *uno* degli attori del sistema di tutela dei diritti fondamentali. Si pone così l'accento su quello che è il tema fondamentale nel dibattito attuale sul sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in seguito: la Convenzione), quello cioè della cosiddetta *responsabilità condivisa* (*responsabilité partagée*). Il tema della responsabilità condivisa, s'intende tra il livello internazionale, nel quale operano la Corte di Strasburgo ed il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, e quello interno, nell'ambito del quale vengono in rilievo soprattutto i giudici nazionali e tra loro, evidentemente, spiccano le corti costituzionali, è stato centrale in occasione della più recente conferenza intergovernativa sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo, conferenza che si è tenuta a Bruxelles, nell'ambito della presidenza belga del Consiglio d'Europa, nel mese di marzo 2015 e lo sarà tra pochissimi giorni nella prossima analoga conferenza che si terrà a Copenaghen il prossimo 12 aprile sotto l'egida della presidenza danese del Consiglio d'Europa.

4. Si tratta del grande tema della sussidiarietà. Solo uno Stato che sia in grado di tutelare efficacemente i diritti umani al suo interno può aderire alla Convenzione. Questo significa che il primo difensore, il primo giudice dei diritti umani nel sistema europeo non è la Corte di Strasburgo, ma è il giudice interno, soprattutto le corti supreme e le corti costituzionali, ma anche il giudice di merito, il giudice di primo grado. Il livello internazionale del sistema è destinato a funzionare solo per riparare a quelle violazioni che per così dire sfuggono a un livello, quello nazionale, che già per conto suo dovrebbe essere in grado di prevenire o riparare la violazione dei diritti della persona umana. Il principio di sussidiarietà è espresso in primo luogo da una precisa disposizione della Convenzione, l'articolo 35, che pone la regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne. Non si può adire la Corte di Strasburgo se non sono state esperite tutte le vie poste a disposizione di chi si pretenda vittima di una violazione dall'ordinamento del paese che si vuole accusare. La regola non è applicata in modo rigido dalla Corte, nel senso che bisogna preoccuparsi di stabilire, una volta che il governo convenuto in una procedura davanti alla Corte abbia eccepito l'esistenza di una via di ricorso che non sia stata seguita dal ricorrente, l'effettività del ricorso cioè la sua idoneità rimediare alla violazione denunciata, e anche la sua accessibilità, cioè se esso fosse attivabile dal ricorrente in modo non eccessivamente

gravoso. Ricorsi senza nessuna prospettiva di successo non sono considerati effettivi da parte della Corte.

5. Questo è il concetto “classico” di sussidiarietà nell’ambito del sistema della Convenzione, un concetto che certamente corrisponde all’idea di sussidiarietà quale essa emerge dalla giurisprudenza della Corte. Si deve avvertire però che si è fatta strada recentemente un’altra idea di sussidiarietà, che più che dai testi convenzionali e dalla giurisprudenza della Corte trae origine da un atteggiamento critico da parte di taluni Stati contraenti verso quello che viene considerato da questi ambienti come un certo “attivismo giudiziario” da parte della Corte, che non sarebbe sufficientemente rispettosa del “margine di apprezzamento” che, in materia di diritti umani spetta agli Stati contraenti secondo la stessa giurisprudenza della Corte. In particolare, e si trova traccia di questa idea nella Dichiarazione che ha chiuso la Conferenza intergovernativa di Brighton dell’aprile 2012, secondo questa visione la Corte di Strasburgo non dovrebbe rimettere in discussione l’applicazione della Convenzione fatta dai giudici nazionali, salvo che sia riscontrabile un *errore manifesto*. In qualche modo si invoca per i giudici nazionali, specie per le corti supreme e costituzionali, un trattamento analogo a quello che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo – espressa soprattutto dalla sentenza *Bosphorus c. Irlanda* del 2005 – riserva alle possibili violazioni della Convenzione che originano da decisioni dell’Unione europea, casi nei quali la Corte si astiene normalmente dall’intervenire in base alla presunzione della *protezione equivalente* dei diritti fondamentali nel sistema dell’Unione, presunzione che però viene meno in caso di *insufficienza manifesta* dell’azione protettiva dello stesso sistema.

6. L’idea di una doppia visione della “sussidiarietà” è stata ripresa dalla stessa Corte, che ne ha fatto l’argomento del suo seminario annuale svolto in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario nel gennaio del 2015.

7. Come si sa, i concetti di “sussidiarietà” e di “margine di apprezzamento” sono destinati a fare il loro ingresso nel Preambolo della Convenzione quando entrerà in vigore il Protocollo n. 15 alla Convenzione, che è uno dei due prodotti principali della Conferenza di Brighton. L’altro è il Protocollo n. 16, sul quale mi soffermerò in seguito, che attiene alla possibilità per le corti interne più alte, incluse le corti costituzionali, di rivolgere alla Corte di

Strasburgo una richiesta di parere sull'interpretazione o l'applicazione della Convenzione. Ora, tornando al Protocollo n. 15, ci sono pochi dubbi su quale delle due visioni della sussidiarietà gli Stati contraenti avessero in mente quando hanno deciso di emendare il Preambolo. Naturalmente è presto per dire se queste modifiche del Preambolo della Convenzione potranno avere un effetto sulla giurisprudenza della Corte. Non è inutile ricordare però che, secondo gli articoli 19 e 32 della Convenzione, spetta alla Corte di Strasburgo la parola finale sull'interpretazione di questo strumento.

8. Ovviamente è la visione "classica" della sussidiarietà che è la tela di fondo del nostro discorso di oggi. In questo quadro, fermo restando il principio che ho appena menzionato, cioè il monopolio della Corte di Strasburgo sull'interpretazione della Convenzione, è abbastanza evidente che, nella visione complessiva del sistema europeo di tutela dei diritti umani, protagonista del sistema non è il giudice europeo, ma il giudice interno, nelle sue varie incarnazioni, che, per usare una terminologia in voga in Francia, è il "giudice comune della convenzionalità". Va da sé che, tra i giudici interni, assumono evidentemente uno spiccato rilievo le corti supreme e, nei Paesi dove queste esistono, le corti costituzionali e, tra le corti costituzionali, quelle che sono aperte ai ricorsi individuali, come nel caso della Germania, della Spagna e della Turchia e, in una certa misura, anche di San Marino, dove non vi è ricorso individuale, ma vi è un ricorso diretto, ad esempio da parte di un numero di cittadini elettori rappresentanti almeno l'1,5% del corpo elettorale.

9. L'idea di base della Convenzione, che si desume in particolare dai suoi articoli 1, che obbliga gli Stati contraenti ad assicurare a tutti coloro che sono soggetti alla loro giurisdizione il godimento dei diritti previsti dallo strumento, e 13, che vincola gli stessi Stati ad istituire rimedi interni idonei a riparare la violazione degli stessi diritti, è quindi che spetta in primo luogo, e fondamentalmente, ai sistemi giuridici nazionali di proteggere efficacemente i diritti umani. La Corte di Strasburgo, idealmente, dovrebbe intervenire, come dicevo, nei soli casi, che dovrebbero in teoria essere pochi, nei quali i sistemi giuridici nazionali non sono stati in grado di prevenire il problema o di porvi rimedio.

10. Sappiamo che la realtà è diversa. Sulle ragioni sociologiche di questa situazione mi soffermerò tra un momento, ma l'aver correttamente inquadrato le premesse metodologiche sulle quali il sistema è stato ideato e costruito mi permette già di enunciare una prima conclusione, quella cioè che la famosa frase che viene costantemente ripetuta,

secondo la quale la Corte e la Convenzione sarebbero “vittime del loro successo”, non è veramente calzante, perché se la Corte, come purtroppo è il caso, viene inondata di ricorsi che poi non riesce a trattare entro un termine ragionevole, questo non vuol dire che il sistema ha avuto successo, ma, al contrario, che esso ha delle serie difficoltà di funzionamento specialmente nella sua dimensione nazionale, che, come abbiamo visto, è quella fondamentale.

11. Incidentalmente, a questo proposito, non è inutile accennare al fatto che, a differenza di altri strumenti pattizi del Consiglio d'Europa, che sono aperti anche a Paesi non membri dell'organizzazione, anche al di fuori del continente europeo, la Convenzione è un trattato “chiuso”, cioè è riservato ai Paesi membri del Consiglio d'Europa. L'unica eccezione, dopo l'entrata in vigore del Protocollo n. 14 alla Convenzione, è l'Unione europea, anche se, come sappiamo, la prospettiva dell'adesione dell'Unione alla Convenzione si è allontanata nel tempo, ma questo è un altro discorso. Questa “chiusura” esprime certamente la vocazione regionale e non universale del sistema, ma il suo significato va al di là di questa dimensione puramente geografica. Il Consiglio d'Europa è infatti basato sui valori fondamentali della democrazia pluralistica, dello stato di diritto e dei diritti dell'uomo. A termini del suo Statuto, solo gli Stati europei che hanno raggiunto una sufficiente maturità nella, per così dire, assimilazione di questi valori, possono essere ammessi al Consiglio d'Europa. Quindi l'aver riservato la partecipazione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo ai Paesi membri dell'organizzazione è del tutto coerente con le premesse metodologiche alle quali accennavo prima: se uno Stato ha superato il test di democraticità e di rispetto da parte sua della *Rule of law* e dei diritti umani, si presume che esso sarà in grado di rispettare gli stringenti obblighi previsti dalla Convenzione già al suo interno.

12. Le statistiche della Corte, sempre impressionanti nonostante il loro recente spettacolare miglioramento, dimostrano che le cose non stanno così. Quanto alle spiegazioni sociologiche di questo fenomeno, si è detto da molti che il processo di allargamento del Consiglio d'Europa, dopo gli eventi del 1989, ai Paesi dell'Europa centrale ed orientale è stato troppo rapido, con il risultato di far entrare nel sistema degli Stati che non avevano raggiunto un grado sufficiente di maturazione democratica. Questa spiegazione contiene una parte di verità, ma non tutta la verità, perché le difficoltà di

funzionamento del sistema a livello nazionale interessano anche Stati fondatori del Consiglio d'Europa. Se guardiamo alla cosiddetta "top five list", cioè all'elenco dei cinque Paesi contraenti che sono all'origine del maggior numero di ricorsi, quelli che nel gergo della Corte vengono indicati come "high count countries", cioè Paesi forti contributori di ricorsi, troviamo certamente Paesi dell'Europa centrale e orientale, come la Federazione russa, l'Ucraina e la Romania, ma troviamo anche la Turchia e l'Italia.

13. Queste considerazioni sui due livelli, interno e internazionale, del sistema europeo di tutela dei diritti umani e sulle difficoltà di funzionamento che entrambi incontrano, sono al cuore della riflessione, oramai permanente, sul futuro del sistema, un processo che si è dipanato attraverso le conferenze governative di Interlaken nel 2010, di Izmir nel 2011, quelle che ho già ricordato di Brighton del 2012 e di Bruxelles del 2015 e quella imminente di Copenaghen.

14. Questo processo non è senza pericoli. Certamente la Corte, e ancora di più il suo Presidente, devono guardarsi dall'entrare nell'arena politica e devono essere rispettosi delle scelte degli Stati, che sono evidentemente, come dice la Corte di Lussemburgo, i "padroni dei trattati". Tuttavia non va dimenticato che se la Corte è entrata negli ultimi tempi in una fase di turbolenza, questo si deve non solo ai problemi causati dalla difficoltà di gestire l'arretrato, ma anche all'insorgere di una certa insofferenza verso la sua giurisprudenza, che è talvolta accusata di "attivismo giudiziario". Quest'ultimo atteggiamento, presente in diversi circoli statali, rischia di spingere alcuni Stati contraenti a introdurre nel processo di riforma elementi che tendono a ridurre la possibilità di azione della Corte piuttosto che a migliorarne l'efficienza. Va detto comunque che in ogni caso la Corte è associata al processo di riforma e partecipa attivamente alle conferenze intergovernative sul futuro del sistema. Gli stessi Stati contraenti invitano la Corte a esprimersi sulle riforme proposte, e la Corte può quindi rendere palesi le sue eventuali preoccupazioni sulla possibile incidenza negativa di una o più proposte sul raggiungimento dello scopo e dell'oggetto della Convenzione, cioè la protezione dei diritti fondamentali della persona. In vista della Conferenza di Copenaghen la Corte non ha mancato di esprimersi, e sono contento di poter dire che i rilievi della Corte sull'originario testo di Dichiarazione proposto dalla presidenza danese hanno trovato un attento ascolto da parte degli Stati.

15. Vorrei evitare un possibile equivoco. Quando mi riferisco a “circoli statali” non penso assolutamente a quelle istituzioni delle quali ci occupiamo in particolare oggi, cioè le corti supreme e, per i Paesi dove esistono, le corti costituzionali. Questo non vuol dire che manchino divergenze di opinioni tra la Corte di Strasburgo da un lato e le une e le altre dall’altro lato. Queste divergenze, finché restano occasionali, fanno in qualche modo parte del normale funzionamento del sistema, e riflettono il più delle volte la difficoltà di armonizzazione di giurisprudenze che fanno capo a sistemi giuridici diversi. Ai rapporti della Corte di Strasburgo con le corti costituzionali e supreme degli Stati contraenti vorrei dedicare il tempo che mi resta.

16. La parola chiave in questo contesto è ovviamente “dialogo”, parola che si deve continuare ad usare, anche se non si può negare che ne sia stato fatto un certo abuso. In ogni modo il dialogo avviene a vari livelli. Innanzitutto, evidentemente, attraverso le giurisprudenze rispettive delle giurisdizioni interessate, ma anche attraverso scambi diretti tra i membri delle stesse giurisdizioni attraverso di visite *ad hoc* o in occasione della cerimonia inaugurale dell’anno giudiziario alla Corte di Strasburgo, alla quale sono invitati tutti i presidenti delle corti supreme e costituzionali europee, e a margine della quale viene sempre organizzato un seminario tematico inquadrato in una serie che viene significativamente denominata “Dialogo tra i giudici”. Il dialogo sarà istituzionalizzato quando sarà entrato in vigore il Protocollo n. 16 alla Convenzione, che prevede la possibilità per le “più alte giurisdizioni” nazionali di richiedere alla Corte di Strasburgo, in occasione dell’esame di un caso concreto, un parere sull’interpretazione o l’applicazione della Convenzione. Inoltre, è stata costituita una “rete di ricerca condivisa”, che permette scambi di informazioni sulla giurisprudenze rispettive tra la Corte di Strasburgo e le giurisdizioni costituzionali e supreme nazionali. Dopo una fase sperimentale iniziale, ristretta alle giurisdizioni supreme dello Stato ospite, cioè la Corte di cassazione ed il Consiglio di Stato francesi, partecipano oggi al sistema ben 65 corti superiori, appartenenti a 35 Paesi. Ne fa parte anche il tribunale Unico di San Marino.

17. Le corti costituzionali e supreme nazionali sono l’interlocutore naturale della Corte di Strasburgo. Normalmente, per effetto della regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, la Corte europea si trova a operare avendo a sua disposizione una

decisione della corte costituzionale o suprema del Paese convenuto. Nella maggior parte dei casi la questione sottoposta alla Corte è stata già esaminata dalla corte più alta dello Stato interessato, ed è dunque con la soluzione che è stata data dalla corte nazionale che quella europea si deve confrontare.

18. Quando si tratti di corti costituzionali, il discorso è anche più articolato. Come si sa, il padre del concetto di corte costituzionale è Hans Kelsen, che lo concepì all'indomani della prima guerra mondiale, ma la maggior parte delle corti costituzionali europee sono apparse solo dopo la fine del secondo conflitto mondiale. Al giorno d'oggi molti Stati europei dispongono di una corte costituzionale, come l'Italia e la Germania, la Francia, con il Consiglio costituzionale creato nel 1958, la Spagna ed il Portogallo, a partire dalla metà degli anni settanta, cioè al momento della loro uscita dalla dittatura. E' di un certo interesse notare che praticamente tutti gli Stati dell'Europa centrale ed orientale si sono dotati di una corte costituzionale a partire dal loro ritorno alla democrazia. Per lo più le costituzioni che le corti costituzionali sono chiamate ad applicare contengono cataloghi di diritti e di libertà, come la costituzione italiana del 1948 e quella tedesca del 1949, e, evidentemente, la Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese, diritti e libertà che corrispondono largamente ai diritti e alle libertà protetti dalla Convenzione. Questo fa sì che la Corte di Strasburgo e le corti costituzionali nazionali o quelle supreme, alle quali, come nel caso britannico, è affidata in ultima istanza la protezione dei diritti fondamentali in assenza di una corte costituzionale, si trovino a operare sul medesimo terreno. Per il Collegio Garante, la Convenzione europea è un testo da applicare che si colloca allo stesso livello della Dichiarazione dei diritti. Ovviamente questo non esclude divergenze di opinione o anche conflitti. Darò in seguito qualche esempio di queste divergenze.

19. Per il momento, mi preme descrivere il modo nel quale le decisioni giurisdizionali interne – normalmente, per quanto ho detto, si tratta di quelle delle corti supreme o costituzionali del Paese convenuto – sono trattate dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, e quindi i limiti entro cui quest'ultima può intervenire.

20. La regola generale, fissata in particolare nella sentenza di Grande Camera *García Ruiz c. Spagna* del 1999¹, è che secondo l'articolo 19 della Convenzione il solo compito della Corte è quello di assicurare il rispetto degli impegni che risultano dalla stessa Convenzione per le parti contraenti. Quindi, conformemente al principio di sussidiarietà che è inerente al sistema di protezione dei diritti individuali instaurato dalla Convenzione, l'accertamento dei fatti e l'interpretazione del diritto interno appartengono, in linea di principio, all'esclusiva competenza delle giurisdizioni interne. La Corte può contestare l'uno o l'altra solamente quando sia evidente che ci si trova di fronte ad una decisione arbitraria.

21. Dicevo che questa è la regola generale, che però non si applica in tutti i casi. Quando è la stessa Convenzione che si riferisce alla legislazione nazionale, come per esempio nel caso dell'articolo 7 in materia di legalità dei delitti e delle pene, allora una violazione del diritto interno comporta anche una violazione della Convenzione. In questi casi, in virtù del principio *iura novit curia*, la Corte di Strasburgo può e deve esercitare un controllo per verificare che le disposizioni nazionali pertinenti siano state rispettate². Nell'esempio che facevo dell'articolo 7, l'applicazione di una norma penale a un atto che non sia coperto dalla stessa disposizione entra direttamente in conflitto con la Convenzione. In una tale situazione, la Corte è competente per pronunciarsi sul rispetto della disposizione penale in questione, altrimenti l'articolo 7 sarebbe privato di ogni effetto utile³.

22. Vorrei ora, in chiusura, riferirmi ad alcuni esempi di dissidio tra la Corte di Strasburgo e alcune corti costituzionali o supreme.

23. Nel caso *Sramek*, del 1984, la Corte costituzionale austriaca aveva deciso che una certa autorità competente per riesaminare contratti di compravendita di immobili in caso di acquirente straniero, l'autorità regionale per le transazioni immobiliari, era un tribunale ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione e doveva considerarsi un tribunale indipendente

1 *García Ruiz c. Espagne* [GC], no [30544/96](#), §§ 28-29, CEDH 1999-I).

2 V., tra molte, *Benham c. Royaume-Uni*, arrêt du 10 juin 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-III, p. 753, § 41, e *Goussinski c. Russie*, no [70276/01](#), § 66, CEDH 2004IV).

3 *D. c. Allemagne*, no [1169/61](#), decisione della Commissione del 24 settembre 1963, Annuaire 6, p. 520, X. c. *Autriche*, no [1852/63](#), decisione della Commissione del 22 aprile 1965, Annuaire 8, p. 198.

nella fattispecie. L'opinione della Corte di Strasburgo fu diversa, e la conclusione fu che l'articolo 6 § 1 era stato violato perché l'autorità in questione difettava della richiesta indipendenza.

24. Nel caso *Open Door c. Irlanda* del 1992, la Corte di Strasburgo si trovò confrontata con un conflitto tra la Convenzione e la Costituzione irlandese, e in quel caso osservò che la necessità di osservare la Costituzione non libera lo Stato interessato dal dovere di rispettare la Convenzione. Nel caso di specie la Costituzione proteggeva il diritto alla vita del feto e, di conseguenza, veniva impedito alle donne incinte di ricevere informazioni sulle possibilità di aborto esistenti nel Regno Unito, in contrasto con l'articolo 10 della Convenzione sulla libertà di espressione, che include il diritto di ricevere informazioni. La Corte trovò in quel caso una violazione dell'articolo 10.

25. Con la sentenza *Zielinski e Pradal, Gonzales e altri c. Francia*⁴ del 1999 la Corte di Strasburgo si è occupata di un fenomeno che riguarda anche altri Paesi europei, in particolare il nostro. Si trattava della prassi francese, cosiddetta delle "lois de validation", largamente utilizzata anche in Italia, che consiste nell'intervento del legislatore con leggi interpretative aventi effetto retroattivo anche nel quadro di giudizi già iniziati. La legge francese che veniva in rilievo nella fattispecie (si trattava di una vicenda di previdenza sociale) era stata ritenuta conforme a Costituzione dal Consiglio costituzionale francese. I ricorrenti denunciavano che l'intervento dello Stato nei procedimenti giurisdizionali che li riguardavano con una legge retroattiva aveva violato i principi dell'equo processo in particolare sotto il profilo dell'eguaglianza delle armi tra le parti. La Corte ha trovato una violazione dell'articolo 6 della Convenzione. La Corte naturalmente non ha assolutamente contestato la correttezza della decisione del Consiglio costituzionale che aveva concluso per la costituzionalità della disposizione litigiosa, ma ha affermato con chiarezza che la conformità alla costituzione di una determinata disposizione legislativa non ne garantisce la conformità alla Convenzione, le cui esigenze, in certi casi, possono essere più elevate di quelle della costituzione nazionale.

⁴ *Zielinski e Pradal, Gonzales et autres c. France*, (GC), no. [24846/94](#) et [34165/96](#) à [34173/96](#), 28 octobre 1999.

26. Il Consiglio costituzionale francese si è poi adeguato alla giurisprudenza della Corte. L'analoga vicenda italiana ha invece portato a un diverso risultato. La Corte di Strasburgo si è occupata di leggi interpretative con effetto retroattivo sui giudizi in corso in particolare in due casi, *Agrati ed altri*, riguardante il trattamento economico del personale scolastico ATA trasferito nei ruoli dell'amministrazione della pubblica istruzione, e *Maggio ed altri*, in materia di calcolo delle contribuzioni pensionistiche per i lavoratori italiani in Svizzera, noto come il caso delle "pensioni svizzere". Nel caso *Agrati* la normativa litigiosa era stata esaminata dalla Corte costituzionale italiana, su rinvio della Corte di cassazione, anche sotto il profilo della conformità alla Convenzione, e la Corte italiana aveva ritenuto che la legge non ponesse problemi dal punto di vista della Convenzione.

La Corte di Strasburgo, come nel caso francese, è giunta ad una diversa conclusione. Richiamandosi alla giurisprudenza *Zielinski e Pradal*, la Corte ha osservato che una legge retroattiva con effetti sui giudizi in corso non è automaticamente in violazione dell'articolo 6 della Convenzione, ma occorre, perché il principio dell'equo processo sia salvo, che il legislatore sia spinto da "compelling reasons", cioè da ragioni imperative, che nel caso mancavano, perché in sostanza nelle sue difese dinanzi alla Corte il governo italiano si era limitato ad invocare l'interesse finanziario dello Stato, cioè una circostanza che la giurisprudenza precedente aveva già escluso potesse giustificare un intervento legislativo con effetto retroattivo sui giudizi in corso.

27. Nel caso *Maggio* la Corte di Strasburgo ha svolto un ragionamento analogo. Come si sa, la questione delle pensioni svizzere è stata poi esaminata dalla Corte costituzionale italiana, che, a differenza del Consiglio costituzionale francese, non si è conformata alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo (sent. n. 264 del 2012), facendo applicazione della cosiddetta teoria dei "controlimiti".

28. Una vicenda molto nota, e che viene in genere indicata come un buon esempio di dialogo tra la Corte di Strasburgo e i giudici nazionali è quello della protezione del diritto alla *privacy* della principessa Carolina di Monaco, sposata von Hannover, frequentemente oggetto di servizi fotografici non autorizzati su riviste di larga diffusione. Vi sono state diverse pronunce della Corte di Strasburgo. Le due più importanti sono una sentenza di Camera del 2004, *von Hannover c. Germania (1)*. e una della Grande Camera del 2012, *von Hannover c. Germania (2)*.

29. Nel primo caso la Corte di Strasburgo doveva esaminare una sentenza della Corte costituzionale tedesca di Karlsruhe. Le corti tedesche non avevano accolto una serie di tentativi della Principessa di impedire la pubblicazione di una serie di fotografie su riviste tedesche sulla base del suo diritto alla protezione della vita privata e la Corte costituzionale aveva rigettato il suo ricorso, facendo valere la libertà di stampa e osservando che, in quanto figura “per eccellenza” della società contemporanea, la principessa doveva tollerare in ogni caso la pubblicazione di fotografie che erano state scattate in luoghi pubblici. La Corte di Strasburgo non è stata dello stesso avviso, e ha affermato la necessità di distinguere tra la pubblicazione di immagini utili ad un pubblico dibattito di reale interesse e quella di immagini che servono solo ad alimentare la curiosità, anche morbosa, del pubblico. Solo nel primo caso, dice la Corte di Strasburgo, il sacrificio della protezione della privacy, anche di figure pubbliche come la principessa, si può considerare giustificato ai sensi della Convenzione, ma negli altri anche queste figure hanno diritto al rispetto della propria riservatezza⁵.

30. Si sa che la sentenza della Corte di Strasburgo del 2004 venne accolta a Karlsruhe con una notevole irritazione. A distanza di anni, però, quando una vicenda analoga si è ripresentata dinanzi alla Corte costituzionale tedesca, questa non ha avuto esitazione a conformarsi alla giurisprudenza della Corte europea. Questa volta si trattava di immagini fotografiche e di commenti giornalistici che riguardavano per lo più periodi di vacanza della famiglia della principessa. Qui le corti tedesche, compresa la Corte costituzionale, avevano distinto il materiale che era destinato unicamente ad alimentare la curiosità del pubblico, per il quale il consenso degli interessati alla pubblicazione era necessario, da quello che invece era idoneo ad alimentare un dibattito di pubblico interesse. In particolare era stato incluso in quest’ultima categoria il materiale che ritraeva la famiglia della principessa in vacanza in montagna accompagnando le fotografie con commenti sulla contemporaneità di questa vacanza con la fase terminale della malattia del padre della principessa, il Principe Ranieri di Monaco. La Corte di Strasburgo, trovando quest’analisi perfettamente conforme alla propria giurisprudenza, ha escluso in questo secondo caso che si potesse configurare una violazione dell’articolo 8 della Convenzione⁶.

⁵ *Von Hannover c. Allemagne (1)*, no. [59320/00](#) du 24 juin 2004.

⁶ *Von Hannover c. Allemagne (2)*, (GC), nos. [40660/08](#) et [60641/08](#), du 7 février 2012.

31. Come si vede, il dialogo tra la Corte di Strasburgo e le corti supreme e costituzionali nazionali è intenso. Queste corti sono un partner essenziale della Corte di Strasburgo nell'assolvimento del suo compito secondo la Convenzione, quindi non bisogna risparmiare gli sforzi perché il dialogo tenda, nei limiti del possibile, a un'armonizzazione delle giurisprudenze rispettive. Per parte mia confido molto nel Protocollo no. 16 e sulla rete di ricerca condivisa.

32. A proposito del Protocollo n. 16 vorrei rendere omaggio alle autorità di San Marino, che hanno già provveduto a ratificare questo strumento, anzi va sottolineato che San Marino è stato il primo Paese a ratificare questo importante strumento, il 16 febbraio 2015.

33. Certamente, ci saranno sempre delle difficoltà, e dei casi nei quali ci sarà disaccordo tra la Corte di Strasburgo e le corti costituzionali e supreme nazionali. L'importante è che dalle due parti ci sia sempre rispetto e disponibilità all'ascolto. A questo proposito vorrei chiudere con una frase di un mio illustre predecessore, il Presidente Jean-Paul Costa, che ha osservato: sì è vero, esistono dei casi di disaccordo, ma se fossimo sempre d'accordo, quale sarebbe l'interesse ad avere una Corte a Strasburgo?

** Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo