

CORTE COSTITUZIONALE

MEMORIA DI INTERVENTO DI TERZO

Nel giudizio di costituzionalità

Ordinanza n. 401 atto di promovimento del 20 maggio 2006 (pubblicata in
Gazzetta Ufficiale n. 42 del 18 ottobre 2006)

nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Comune di Avellino ed altri contro
Preziosi Elsa e Preziosi Gerarda ed altri, già pendenti davanti alla Corte di
Cassazione.

per

Consulta per la Giustizia Europea dei Diritti dell'Uomo , "CO.G.E.D.U."

in persona del suo Segretario, legale rappresentante *pro tempore*, avv. Maurizio de Stefano (codice fiscale DST MRZ 44E16 H501M) domiciliato per la carica in Roma nel Palazzo di Giustizia, Piazza Cavour (00193) ROMA (presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma) (<http://www.dirittiuomo.it>) che si rappresenta e difende da sé medesimo, anche insieme all'avv. Anton Giulio Lana del foro di Roma, ed elettivamente è domiciliato ai fini del presente giudizio in (0197) Roma, Via Savastano, 20 (tel. 06.3211.1238, fax 06.32.41.748) presso lo studio dello stesso Avv. Maurizio de Stefano

Terzo interveniente.

La Consulta per la Giustizia Europea dei Diritti dell'Uomo "CO.G.E.D.U." si è costituita il 13 giugno 1986, (con atto a rogito del notaio dott. Francesco Di Pietro, Repertorio n. 11470 Raccolta n. 4745, Registrato a Roma- Atti Pubblici il 27/6/1986) con lo scopo di far conoscere gli strumenti di tutela dei Diritti dell'Uomo, garantiti da norme internazionali, alle Associazioni che ne fanno parte e che sono formate a loro volta esclusivamente da Avvocati e Magistrati.

I soci, enti collettivi

Sono attualmente associati alla predetta Consulta ASSOCIAZIONE NAZIONALE FORENSE, CAMERA PENALE DI ROMA, UNIONE FORENSE PER LA TUTELA DEI DIRITTI DELL'UOMO, ASSOCIAZIONE ITALIANA GIOVANI AVVOCATI (A.I.G.A.), UNIONE GIURISTI CATTOLICI ITALIANI (U.G.C.I.), UNIONE CAMERE PENALI ITALIANE, UNIONE DELLE CAMERE CIVILI (UNCC), ASSOCIAZIONE GIURISTE ITALIANE (A.G.I.), SOCIETA' ITALIANA DEGLI AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI, UNIONE DEGLI AVVOCATI D'ITALIA (U.D.A.I.),

INIZIATIVA FORENSE, ASSOCIAZIONE NAZIONALE DIRITTO INFORMATICA E TELEMATICA (ANDITEL), UNIONE ITALIANA FORENSE (U.I.F.), ASSOCIAZIONE GIOVANILE FORENSE (A.GI.FOR.), ASSOCIAZIONE ITALIANA DEGLI AVVOCATI PER LA FAMIGLIA E PER I MINORI (A.I.A.F.), ASSOCIAZIONE PER LA TUTELA DELLE PROPRIETÀ' COLLETTIVE E DEI DIRITTI DI USO CIVICO (A.PRO.D.U.C.), COMITATI DI AZIONE PER LA GIUSTIZIA, AVVOCATI IN RETE, JURA HOMINIS, ASSOCIAZIONE GIURISTI DEMOCRATICI DI ROMA, I.RE.S.P.A. ISTITUTO REGIONALE SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, AVVOCATI & AVVOCATI.

L'Esecutivo.

Oltre al Segretario, legale rappresentante avv. Maurizio de Stefano, sono membri dell'esecutivo: avv. Alfredo GAROFALO, Prof. Michele de Salvia, avv. Giuseppe Badolato, Avv. Roberto D'Errico, Avv. Giorgio Luceri, avv. Anton Giulio Lana, Avv. Francesco Capecci, Avv. Tiziana Colozza, Avv. Salvatore Grimaudo, Avv. Pasquale Vilardo.

Il Collegio dei Proviviri

Sono membri del Collegio dei Proviviri. Avv. Mario Lana (Presidente), Avv. Guido Romanelli, Avv. Beniamino Migliucci, Avv. Fabrizio Gizzi, Avv. Paola Martellotta, avv. Nicoletta Morandi, Avv. Stefano Maccioni.

La Consulta per la Giustizia Europea dei Diritti dell'Uomo "CO.G.E.D.U." da oltre venti anni ha costantemente perseguito i propri scopi, segnatamente indicati all'art. 2 del proprio Statuto: *<< intende diffondere tra gli enti associati la conoscenza dei diritti dell'Uomo e dei relativi strumenti di tutela giurisdizionale davanti alla magistratura italiana ed altri organi internazionali competenti ed in particolare davanti agli organi giurisdizionali di Strasburgo (Commissione Europea e Corte Europea dei diritti dell'Uomo), in forza della legge italiana del 4 agosto 1955 numero 848 che ha recepito nel nostro ordinamento nazionale la Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo ed in particolare dell'articolo 25 della stessa Convenzione che, dal giorno 1 agosto 1973 anche in Italia, consente il ricorso di ogni persona fisica, ogni organizzazione non governativa o gruppo di privati che pretenda di essere vittima di una violazione da parte dello Stato italiano dei diritti riconosciuti dalla citata Convenzione. La "CO.G.E.D.U." si propone pertanto di fornire agli enti associati gli strumenti di informazione rivolti agli avvocati ed ai magistrati italiani per l'applicazione delle norme vigenti in tema di tutela dei diritti dell'Uomo in ogni grado del procedimento nazionale ed internazionale, con divieto per la "CO.G.E.D.U." di raccogliere dai*

privati eventuali ricorsi o comunque di indirizzare i potenziali ricorrenti a determinati difensori. La "CO.G.E.D.U." non ha fini di lucro>>.

La Consulta "CO.G.E.D.U." ha sempre svolto un'opera didattica tra gli avvocati ed i magistrati, organizzando corsi di aggiornamento, convegni, dibattiti sui temi predetti e non è forse casuale che negli ultimi venti anni il Governo italiano, nell'ambito dei 46 paesi del Consiglio d'Europa, sia salito alla vetta delle classifiche europee (purtroppo negative) per numero di condanne da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo.

La Consulta "CO.G.E.D.U." non riveste la qualità di parte nel giudizio 'a quo', e non sarebbe direttamente toccata dalla legislazione oggetto del giudizio presupposto che ha determinato il rinvio davanti a Codesta Ecc.ma Corte Costituzionale, in quanto la Consulta "CO.G.E.D.U." non ha alcun interesse particolare che possa riguardare l'espropriazione per pubblica utilità, ma essa non vanta un interesse di mero fatto alla decisione della questione di costituzionalità sollevata dal giudice remittente, poiché l'intervento della Consulta "CO.G.E.D.U." nel presente giudizio si basa su una situazione individualizzata dallo scopo statutario sopra ricordato.

L'esito del giudizio di costituzionalità, ove si negasse la rilevanza costituzionale delle norme della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 04.11.1950, verrebbe a sanzionare il mancato pieno raggiungimento degli scopi statutari della Consulta "CO.G.E.D.U." in quanto la posizione giuridica propria della parte intervenuta è incentrata, non sul bene giuridico protetto da una qualsivoglia norma nazionale in contrasto con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, ma piuttosto sulla esatta applicazione in rito degli strumenti di tutela giurisdizionale davanti alla magistratura italiana.

Pertanto, la Consulta "CO.G.E.D.U.", pur essendo consapevole di una giurisprudenza restrittiva di Codesta Ecc.ma Corte ai fini dell'ammissione di terzi intervenienti nel giudizio davanti alla stessa Corte, ha precipuo interesse ad intervenire nel presente giudizio al fine di sostenere la collocazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 04.11.1950 nella gerarchia delle fonti, elevandola al rango delle stesse norme costituzionali, ed al fine di contribuire alla rettifica di quella giurisprudenza della Corte che ha ritenuto che la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo non assume il valore di norma parametro (cfr. in tal senso la sentenza n. 15 del 1982 e la sentenza 23/12/2005 n. 464 della Corte).

Invero, la Corte Costituzionale ha da tempo utilizzato quale banco di resistenza della costituzionalità delle norme ordinarie non solo le norme della Costituzione, ma anche le norme della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, pur sempre⁽¹⁾ quale mera chiave di lettura e di interpretazione espansiva delle norme costituzionali italiane, per dichiarare l'illegittimità delle norme italiane ordinarie.

Nel presente caso si chiede invece che la Corte qualifichi in via generale ed astratta la categoria delle norme della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo per stabilire il rango costituzionale o meno delle stesse.

Militano a sostegno di questa tesi le seguenti argomentazioni.

1. L'art. 117, primo comma della Costituzione impone al legislatore nazionale e regionale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e "dagli obblighi internazionali".
2. Sostiene la Cassazione nell'ordinanza di rimessione a Codesta Corte che la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo non può essere posta sullo stesso rango del diritto comunitario.
3. La Consulta "CO.G.E.D.U." ricorda che l'ordinamento comunitario di per sé prevede il rispetto della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, come indicato all'art. 6 nel testo consolidato del Trattato sull'Unione Europea (firmato ad Amsterdam il 7 ottobre 1997) e che la Corte di Giustizia delle Comunità europee di Lussemburgo ha sempre indicato le norme della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo come il diritto costituzionale dell'Unione Europea(UE). E proprio quella Corte di Giustizia delle Comunità Europee CEE, da sempre tutrice ed interprete dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, ne rimette a sua volta l'interpretazione alla Corte Europea dei

⁽¹⁾Corte Costituzionale (Ord.), 09 novembre 2000, n.485, Ibrahimi Haziz e altri C. Rajendra Ramanah e altri, in Riv. Dir. Internaz., 2001, 167, Riv. Dir. Internaz. Priv. e Proc., 2002, 189. Corte Costituzionale, 21 marzo 2002, n.78, Vitalone C. -in Giur. Costit., 2002, 720, Giust. Civ., 2002, I, 1165, Foro It., 2002, I, 1611, nota di Scarselli, Giur. It., 2002, 2034, nota di Socci. Corte Costituzionale (Ord.), 10 maggio 2002, n.179, Soc. Casa cura Villa Letizia s.r.l. C. Reg. Lombardia, in Giur. Costit., 2002, 1442. Corte Costituzionale, sentenza del 12 novembre 2002, n. 445 (, Presidente Ruperto - Relatore Onida, in Giur. Costit., 2002, f. 6, Riv. giur. Polizia, 2003, 355.), Corte Costituzionale ordinanza 5 novembre 2004 n.332, Corte Costituzionale sentenza 23 dicembre 2004 n. 413. Da ultimo corte Costituzionale 22/07/2005 n.299 <<Processo e fatto di reato sono infatti termini inscindibili del binomio al quale va sempre parametrata la disciplina della custodia cautelare e ad entrambi deve sempre essere ancorata la problematica dei termini entro i quali la durata delle misure limitative della libertà personale può dirsi proporzionata e, quindi, ragionevole: tra l'altro, in conformità ai valori espressi dall'art. 5, par. 3, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo l'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo.>>

Diritti dell'Uomo di Strasburgo, senza sentirsi sminuita nel citarne ampiamente la giurisprudenza nelle proprie sentenze².

4. Si ricorda che Codesta Ecc.ma Corte Costituzionale, anche di fronte alla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee di Lussemburgo, si è sempre riservata un ultimo controllo di verifica della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo³.

Gli obblighi internazionali ex art. 117 primo comma della Costituzione.

5. E' bene ricordare che l'Italia figura tra gli Stati fondatori del Consiglio d'Europa, costituito a Londra il 5 maggio 1949, che conta oggi ben 46 Stati, di cui 25 membri dell'attuale Unione Europea.
6. E' il Consiglio d'Europa che ha elaborato la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo firmata a Roma il 04 novembre 1950, ratificata in Italia con la legge 4 agosto 1955, n. 848.
7. Ma questo trattato internazionale non è equiparabile a tutti gli altri trattati internazionali, in quanto la più rilevante e rivoluzionaria innovazione portata (al tradizionale sistema del diritto internazionale) dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo è l'istituzione della Corte

² Corte di Giustizia Comunità Europee CEE (Grande Sezione) sentenza 3 maggio 2005 , nei procedimenti riuniti C-387/02, C-391/02 e C-403/02, Silvio Berlusconi (causa C-387/02), Sergio Adelchi (causa C-391/02), Marcello Dell'Utri e a. (causa C-403/02).

Da ultimo vedi Corte di Giustizia Comunità Europee CEE (Grande Sezione) . sentenza 27 giugno 2006 - Parlamento europeo / Consiglio dell'Unione europea (Causa C-540/03) : <<§35 I diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza. A tal fine la Corte si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito. La CEDU riveste, a questo proposito, un particolare significato (v., segnatamente, sentenze 18 giugno 1991, causa C-260/89, ERT, Racc. pag. I-2925, punto 41; parere 2/94, del 28 marzo 1996, Racc. pag. I-1759, punto 33; sentenze 6 marzo 2001, causa C-274/99 P, Connolly/Commissione, Racc. pag. I-1611, punto 37; 22 ottobre 2002, causa C-94/00, Roquette Frères, Racc. pag. I-9011, punto 25; 12 giugno 2003, causa C-112/00, Schmidberger, Racc. pag. I-5659, punto 71, e 14 ottobre 2004, causa C-36/02, Omega, Racc. pag. I-9609, punto 33). §36 Peraltro, ai termini dell'art. 6, n. 2, UE, «l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla [CEDU] e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario».>>

³ Corte Costituzionale, 29/12/1995, n.536. <<- ferma per un verso la possibilità del controllo di costituzionalità per violazione dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della persona (cfr. da ultima sent. n. 509 del 1995).>>

Corte Costituzionale, 08/06/1984, n.170 <<7. Le osservazioni fin qui svolte non implicano, tuttavia, che l'intero settore dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno sia sottratto alla competenza della Corte. Questo Collegio ha, nella sentenza n. 183 del 27/12/1973 (Ed è ovvio che qualora dovesse mai darsi all'art. 189 una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali), già avvertito come la legge di esecuzione del Trattato possa andar soggetta al suo sindacato, in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana, nell'ipotesi contemplata, sia pure come improbabile, al numero 9 nella parte motiva di detta pronuncia. >>

Europea dei Diritti dell'Uomo, che può essere adita ad istanza delle vittime delle violazioni (dei diritti garantiti dalla stessa Convenzione), compiute dai singoli Stati.

8. L'adesione a questo trattato internazionale comporta per gli Stati non solo un obbligo "virtuale" a livello internazionale del rispetto dei diritti dell'Uomo, ma consente alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di poter intervenire nei casi concreti di violazione per assicurare alle singole vittime, dapprima una constatazione della violazione sofferta e poi entro certi limiti una tutela riparatoria. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, braccio politico ed "armato" di quest'organismo internazionale, vigila perché lo Stato si adegui effettivamente al *dictum* ed alle direttive dettate dalle pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Parimenti, il Segretario Generale del Consiglio d'Europa può svolgere indagini sul comportamento degli Stati membri circa l'effettiva applicazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo⁴.
9. Da ultimo, le violazioni "strutturali" dell'ordinamento giuridico italiano alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in tema di eccessiva durata dei processi in Italia (ma anche in tema espropriazioni illegittime per pubblica utilità) sono state sanzionate da una Risoluzione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa (Résolution 1516 (2006)) adottata il 02 ottobre 2006, che a sua volta ha anche richiamato la *Résolution intérimaire* DH(2005)114 del 30 novembre 2005 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.
10. Va ricordato che la futura e successiva sanzione ulteriore e di non poco momento a carico dello Stato colpevole delle violazioni dei diritti dell'Uomo può giungere fino all'espulsione dell'Italia dal Consiglio d'Europa⁽⁵⁾.

⁴ Convenzione europea di Diritti dell'Uomo. Articolo 52 - Indagini del Segretario Generale. <<Ogni Alta Parte Contraente, alla domanda del Segretario Generale del Consiglio d'Europa, fornirà le spiegazioni richieste sul modo in cui il proprio diritto interno assicura l'effettiva applicazione di tutte le disposizioni della presente Convenzione.>>

⁽⁵⁾ Vedi Statuto del Consiglio d'Europa 05 maggio 1949, *Articolo 8*: <<Tout membre du Conseil de l'Europe qui enfreint gravement les dispositions de l'article 3 peut être suspendu de son droit de représentation et invité par le Comité des Ministres à se retirer dans les conditions prévues à l'article 7. S'il n'est pas tenu compte de cette invitation, le Comité peut décider que le membre dont il s'agit a cessé d'appartenir au Conseil à compter d'une date que le Comité fixe lui-même.>>

11. In questo contesto l'obbligo internazionale di rispettare le norme della Convenzione europea di Diritti dell'Uomo⁶ si caratterizza con una forza maggiore e diversa da tutti gli altri trattati internazionali (salvo quelli dell'Unione europea già dotati di una loro propria applicazione diretta).
12. Pertanto, nella gerarchia delle fonti del diritto, la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo assurge al rango di "carta costituzionale europea", ad un livello sussidiario delle norme costituzionali, perché la negazione di tali norme a livello interno comporta la condanna dello Stato da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e nei casi più gravi persino la sanzione massima dell'espulsione dello Stato dall'organismo internazionale: Consiglio d'Europa.

Il contenuto dell'art. 2 primo comma della Costituzione.

13. Vi è infine un ulteriore argomento per cui la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 04.11.1950 nella gerarchia delle fonti, può essere elevata al rango delle stesse norme costituzionali.
14. L'art. 2 della Costituzione italiana, pur riconoscendo e garantendo “*diritti inviolabili dell'uomo*”, non ne elenca il contenuto e nessuna legge ordinaria li ha mai classificati, salvo quelle di ratifica dei trattati internazionali; questa indeterminatezza di contenuto fa dell'articolo 2 della Costituzione una norma a fattispecie aperta, con l'individuazione di un ruolo espansivo di tale articolo, sicuramente e quanto meno alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, dotata di una forza sua propria senza pari a livello internazionale come precedentemente illustrato (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Comitato dei Ministri, Assemblea Parlamentare, Segretario Generale del Consiglio d'Europa).
15. Il termine “*diritti inviolabili dell'uomo*” contenuto nell'art. 2 della Costituzione è troppo specifico per essere confuso con altri diritti e se non fosse consentito questo rinvio alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, l'art. 2 della Costituzione sarebbe una norma vuota, astratta ed inutile.

⁶ Convenzione europea di Diritti dell'Uomo. Articolo 1- Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo. <<Le Alte Parti Contraenti riconoscono ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti al Titolo primo della presente Convenzione>>.

16. Il livello di protezione raggiunto sul piano europeo da una qualsivoglia delle norme della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, costituisce un *minimum* incompressibile sul quale non è consentito di regredire, in modo che soltanto una protezione più ampia sarà possibile a livello degli ordinamenti nazionali, così come prevede l'art. 53 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo⁷ che contiene, a sua volta, la clausola di salvaguardia del trattamento individuale più favorevole previsto dalle norme interne.
17. Aderendo alle tesi quivi proposte, Codesta Ecc.ma Corte Costituzionale non sarebbe privata delle sue prerogative potendo sempre intervenire per affermare il primato delle norme della Costituzione repubblicana, in quanto esse garantiscono un trattamento più favorevole a livello nazionale rispetto alle norme della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.
18. Il dialogo ed il primato tra le varie Corti si gioca sul piano della maggiore tutela dei diritti dell'uomo.
19. Nel merito della questione di costituzionalità sollevata dalla Corte di cassazione, la Consulta "CO.G.E.D.U." si associa alle ulteriori argomentazioni contenute nell'ordinanza di rinvio a Codesta Ecc.ma Corte per apprezzarne la fondatezza.

Roma 04 novembre 2006, nel 56mo anniversario della firma a Roma della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

avv. Maurizio de Stefano

avv. Anton Giulio Lana

⁷Convenzione europea di Diritti dell'Uomo. Articolo 53- Salvaguardia dei diritti dell'uomo riconosciuti <<Nessuna delle disposizioni della presente 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 ad ogni altro accordo al quale essa partecipi.>>