ISSN 2384-9169
Fascicolo n. 4 - 2025
rivista.eurojus.it

Interventi sui 75 anni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo

Il convegno che si è tenuto il 3 novembre 2025 nell'aula magna del Palazzo di giustizia di Milano sul tema "La Convenzione europea dei diritti dell'uomo 75 anni dopo" ha offerto l'occasione per presentare un articolo-intervista del Presidente della Corte Mattias Guyomar dal titolo *La protezione dei diritti dell'uomo in Europa: tensioni interne e internazionali. Ruolo della Corte EDU e dei giudici nazionali* e le relazioni tenute da Roberto Chenal, *Tutela effettiva dei diritti, controllo procedurale e sussidiarietà*, da Nicolò Zanon, "*Solitudine" della Convenzione e della sua Corte?*, da Vittorio Manes, *L'impatto della legalità convenzionale e del giusto processo sul sistema penale italiano*, da Adriana Caravelli, *La Convenzione e il giudice nazionale: evoluzione e prospettive*. La rivista pubblica qui di seguito il predetto articolo-intervista e l'introduzione ai lavori del convegno di Bruno Nascimbene, condirettore della rivista.

La protezione dei diritti dell'uomo in Europa: tensioni interne e internazionali. Ruolo della Corte EDU e dei giudici nazionali

Premessa

Il testo che segue riproduce la conversazione che si è svolta a Strasburgo, nella sede della Corte europea dei diritti dell'uomo, fra il Presidente della Corte, Mattias Guyomar e Marco Ventura (professore ordinario di diritto ecclesiastico nell'Università di Siena), alla presenza del giudice della Corte Raffaele Sabato. Il testo era stato pubblicato sul supplemento de *Il Corriere della Sera - «La Lettura»* del 5 ottobre 2025 e viene qui

riproposto, ringraziando per l'opportunità offerta: ventisei le domande che riguardano il ruolo della Convenzione e della Corte, ma anche dei giudici nazionali.

* **

Da settantacinque anni la Convenzione europea dei diritti umani rappresenta l'Europa della libertà. Braccio giudiziario della Convenzione, la Corte di Strasburgo è al centro di un sistema teso non soltanto ad enunciare i diritti, ma anche e soprattutto a proteggerli quando gli stati non fossero in grado di farlo. Sono soggetti alla sua giurisdizione i quarantasei paesi membri del Consiglio d'Europa, dalla Svizzera alla Turchia, dal Regno Unito all'Ucraina, passando per i ventisette dell'Unione europea. Dal 30 maggio scorso, Mattias Guyomar è il presidente della Corte. Cinquantasettenne francese, è stato eletto dai quarantacinque colleghi, uno per paese. Attraverso i tre assi prioritari che si è dato per la sua presidenza – visibilità, efficacia e responsabilità – rappresenta una istituzione che appare oggi assai fragile in un'Europa divisa sui diritti e minacciata dalle tensioni interne ed internazionali.

1. **Molti pensano che il vostro ruolo di guardiani dei diritti umani non abbia ricadute significative sulla vita delle persone.**

«È vero, si può pensare che il nostro ruolo sia astratto, avulso dalla realtà. Ma è tutto l'opposto. Ciò che gli Stati contraenti hanno voluto creare nel 1950 è una giustizia europea che si interessa della vita quotidiana delle persone, di ciò che vi è in essa di più concreto e di più intimo».

2. **Ma sono casi che riguardano davvero la vita delle persone?**

«È ciò che ci interessa. Penso ad alcuni casi. Quando, per l'Italia, ci occupiamo di un avvocato che ha subito violenze da parte della polizia durante una manifestazione o quando constatiamo che la denuncia di una donna vittima di violenza non è stata presa sul serio, o quando diciamo alle autorità francesi che hanno mal valutato il consenso ad una relazione sessuale, questo riguarda tutti. Potrei moltiplicare gli esempi. Bisogna comprendere che, quando ci occupiamo del caso specifico di chi viene a chiedere giustizia dopo che nel suo paese non è stato posto rimedio alla situazione di cui si si sente vittima, ci occupiamo dei casi di tutti. Ciò è quanto ci hanno chiesto di fare gli Stati autori della Convenzione e questo è quanto la Corte ha cercato di fare in questi anni. Dall'istituzione della Corte nel 1959 abbiamo deciso più di un milione di casi».

3. **Non rischiate di essere una torre d'avorio?**

«La Corte non lavora da sola. Condividiamo la nostra responsabilità con i giudici nazionali. È il principio di sussidiarietà. La Corte ha di recente respinto il ricorso di un cittadino tunisino irregolarmente arrivato in Italia perché egli non aveva precedentemente avviato un iter giudiziario in Italia. Anche questo tipo di decisioni hanno una loro grande concretezza: esse significano che noi della Corte siamo corresponsabili con le autorità dei singoli paesi. Interveniamo solo quando ci spetta e per quello che ci spetta. È importante che ciò sia ben compreso. Il meccanismo di tutela, nel suo insieme, implica dapprima l'intervento delle autorità nazionali e solo in seguito la nostra supervisione europea».

4. **È dunque infondata l'obiezione sovranista e nazionalista che il vostro operato sia mosso da una sostanziale sfiducia verso le autorità nazionali?**

«Al contrario: non soltanto c'è fiducia, c'è una vera e propria solidarietà. Il giudice Raffaele Sabato, che è qui con noi, è un magistrato della Corte di Cassazione italiana. Egli opera molto al fine di essere in contatto con le autorità nazionali. E io stesso sono un membro del Consiglio di Stato francese, e sono a mia volta in contatto con le autorità francesi. Ora che sono presidente mi occupo naturalmente allo stesso tempo dei quarantasei paesi. Ma i giudici nazionali della nostra Corte rivestono anche un ruolo di collegamento tra il paese d'origine e la Corte. Si realizza così un dialogo indispensabile che riposa sulla fiducia e sulla solidarietà. Abbiamo tutti il compito di far rispettare lo stato di diritto in Europa e condividiamo tutti la Convenzione».

5. **È un ruolo politicamente delicato.**

«Credo al pragmatismo giudiziario. Il giudice non ha una sua agenda. Non ha una sua ideologia. Non fa politica. Siamo responsabili di pacificare un certo numero di situazioni, di rimediare alle liti con lo strumento del diritto e con lo strumento dei diritti. Ci misuriamo con il caos del mondo attraverso il diritto e attraverso i diritti. Non abbiamo altra missione. Con pragmatismo. Caso dopo caso».

6. **Non avverte una crisi dei diritti umani?**

«Il pragmatismo implica il realismo. E noi siamo realisti. I quarantasei giudici sanno perfettamente che, su scala mondiale e anche europea, si è andata erodendo l'adesione a taluni valori che fino a venti - venticinque anni fa erano potuti apparire definitivamente acquisiti e condivisi».

7. **Cosa potete fare in proposito?**

«La nostra missione è di spiegare cosa sono i diritti fondamentali. Senza sosta, senza stancarsene. C'è bisogno di spiegare, continuamente. Non basta far bene il nostro mestiere, cioè di giudicare - così come facciamo - tra i trentacinquemila e i quarantamila casi l'anno. Vi è anche una questione di legittimazione. Non basta fare il nostro lavoro. Dobbiamo anche spiegare come lo facciamo e perché lo facciamo. Poniamo in ciò una grande determinazione, sia noi giudici sia tutto il personale della Corte. Vogliamo ridare gusto ai diritti».

8. **E come?**

«Dobbiamo spiegare bene cosa sono i diritti fondamentali. Perché li chiamiamo così? Perché sono a fondamento dell'umanità e al contempo perché sono fondati dall'umanità. I diritti non vengono dall'esterno, non sono un modello imposto. Vengono dalla persona umana. Credo molto nel diritto naturale. Ad esso si è ispirato chi ha scritto la Convenzione del 1950. Per taluni la matrice era ebraico-cristiana. Per altri si trattava del diritto naturale di Antigone. È qualcosa che è già nella persona, che viene da noi e al contempo ci supera. Per questo essi sono "fondamentali"».

9. **Non è proprio questo che rifiuta chi non crede più diritti umani?**

«Non si tratta di credere o non credere in essi, ma di comprendere da dove vengono e perché sono "fondamentali", non soltanto nelle traiettorie individuali ma anche nel vivere insieme».

10. **Anche l'universalità dei diritti umani è molto contestata.**

«La Convenzione del 1950 è stata la declinazione in Europa della Dichiarazione universale del 1948. I diritti umani sono universali. Non sono situati né nel tempo né nello spazio. Perché vi è una sola persona umana. Siamo tutti membri della famiglia umana. E dunque siamo tutti titolari degli stessi diritti e doveri, gli uni vanno con gli altri, questo non possiamo negoziarlo. Perché è qualcosa che insieme ci appartiene e ci supera. Questo è il racconto collettivo verso il quale dobbiamo riuscire a far convergere le persone».

11. **Al di là degli articoli della Convenzione, non c'è accordo sul catalogo dei diritti umani. Su cosa vada considerato diritto umano.**

«È un lavoro permanente. È la dottrina dello "strumento vivente". Abbiamo la responsabilità di rendere attuale la Convenzione. Ce lo hanno chiesto i padri fondatori. Nel preambolo della Convenzione è scritto che va assicurata la salvaguardia e lo sviluppo dei diritti dell'uomo. Il testo non deve fissarsi in un'epoca e, per questo, è stato redatto in modo da contenere enunciati generali, perché essi vengano interpretati per affrontare questioni nuove. Esiste un legittimo dibattito sul contenuto attuale di un certo numero di diritti. Cosa significa proteggere la "vita privata" oggi? Essa include certe dimensioni oppure no?»

12. **Di qui, la tensione tra il vostro ruolo e le prerogative nazionali.**

«Vi è sempre un certo *self restraint* giudiziario da parte nostra. Applichiamo la tecnica cosiddetta del "consenso europeo". Per legittimare la definizione di uno standard evolutivo, soprattutto su temi che dividono, guardiamo alle risposte degli stati nel loro ordinamento giuridico interno».

13. **Ad esempio sull'identità di genere?**

«Prendiamo il caso francese sollevato da una persona biologicamente intersessuata, che ha agito in giudizio per la rettificazione dello stato civile. Alla persona era stato attribuito il genere maschile e la stessa chiedeva il passaggio al genere neutro, al terzo genere. Le autorità francesi hanno risposto negativamente. Lo stato civile francese riposa sulla binarietà e non conosce un terzo genere».

14. **Come avete deciso in questo caso?**

«La Corte ha detto due cose. Anzitutto che l'identità di genere appartiene all'identità personale protetta dall'articolo 8 sulla "vita privata". Ecco il lavoro, di cui parlavamo, di interpretazione dinamica che fa vivere la Convenzione. Al contempo la Corte ha riconosciuto che non vi è un consenso in Europa circa una eventuale obbligazione in capo agli stati di riconoscere un terzo genere, e ha pertanto respinto la domanda. Spetta agli stati decidere in che misura l'identità di genere protetta dalla Convenzione debba tradursi nel riconoscimento di un terzo genere. Ecco cosa fa la Corte. È già molto. E la Corte non va oltre. Spetta poi agli stati decidere, alle società, ai parlamenti».

15. **È un Europa divisa, in crisi, forse in declino. La Corte ne risulta inevitabilmente indebolita.**

«In qualità di presidente di un organo giudiziario non posso fare valutazioni politiche, tanto meno su scala continentale. Ciò che voglio dire, e questo è il messaggio importante, è che abbiamo un dovere di ottimismo. Sono coloro che hanno costruito questo sistema settantacinque anni fa che ci obbligano a restare ottimisti. Avevano vissuto gravissimi orrori durante la Seconda guerra mondiale e vedevano svilupparsi nell'Europa dell'est una nuova forma di totalitarismo che avrebbe essa stessa prodotto gravissimi orrori. Il sistema di tutela dei diritti umani doveva, secondo loro, da un lato fornire un nuovo slancio ideale dopo il nazismo e il fascismo, e dall'altro formare una barriera contro il totalitarismo. Hanno avuto fiducia. Hanno detto "mai più questi orrori". Ma si sono anche impegnati a costruire su scala europea un mondo di libertà, di pace, di giustizia, fedele alle radici, alla cultura, alla civiltà, al patrimonio dell'Europa. È questa fede che ci vincola. Dobbiamo conservare vigilanza, fiducia, ottimismo e volontà di restare fedeli a questo progetto di speranza».

16. Il prossimo 4 novembre celebrerete i settantacinque anni dalla firma della Convenzione.

«Fu firmata a Roma. La celebreremo con un omaggio speciale all'Italia».

17. L'ingresso della Russia nel sistema della Convenzione europea nel 1998 fu un grande passo. La sua uscita è stata una grave ferita.

«La scommessa dei paesi fondatori si era fatta realtà. L'utopia si era miracolosamente realizzata. Siamo cresciuti fino a quarantasette stati firmatari della Convenzione. Nel febbraio 2022 la situazione cambia con l'invasione dell'Ucraina. Uno dei paesi manifesta deliberatamente la volontà di attaccare la sovranità stessa di un altro stato membro. La sua azione internazionale ha reso manifesto il rifiuto di rispettare i valori che sono a fondamento del patto concluso dagli stati con la firma della Convenzione. Allora il Consiglio d'Europa decide di espellere la Russia».

18. Non si è forse ridotta così la vostra capacità di rendere giustizia?

«La Corte ha fatto una scelta molto forte in termini di politica giudiziaria. Abbiamo deciso di continuare a trattare i ricorsi contro la Russia depositati fino alla sua espulsione, nonché di accettare nuovi ricorsi fondati su fatti avvenuti prima dei sei mesi successivi a quella data, come prevede la Convenzione. Vi erano sedicimila casi contro la Russia in quel momento. Ora sono circa la metà. Il 9 luglio scorso abbiamo reso due pronunce contro la Russia su ricorsi interstatali presentati dai Paesi Bassi e dall'Ucraina per fatti relativi al conflitto in Ucraina nel periodo indicato. Ad oggi la Corte è la sola giurisdizione internazionale a giudicare la responsabilità della Federazione russa per fatti di guerra riguardanti i civili, i bambini, i militari. È un grande segnale per il futuro».

19. In che senso?

«La Corte ha fatto un lavoro di documentazione di quanto accaduto. Consegniamo alla storia una constatazione dei fatti, munita della forza della verità giudiziaria. Ciò è essenziale per il giorno, sul quale resto speranzoso, in cui la Russia deciderà di tornare in campo in sede internazionale, in seno al consesso europeo cui appartiene per vocazione».

20. Gli europei sono sempre più inquieti per il dramma della Palestina.

«In veste di presidente della Corte non posso dire nulla su una situazione che è fuori dalla nostra giurisdizione per territorio ma che un giorno, in un modo o in un altro, potrebbe comunque essere oggetto di nostro esame».

21. Perché la vostra giurisdizione è limitata?

«La nostra giurisdizione coincide con i limiti dell'impegno che gli stati sovrani hanno assunto quando si sono vincolati a rispettare i diritti di ogni persona "sotto la loro giurisdizione". Si tratta del testo del primo articolo della Convenzione. La nostra competenza è conseguenziale. È una questione al contempo di sostenibilità del sistema e di legittimazione della Corte. Del resto, è già enorme ciò cui gli stati hanno consentito. Abbiamo creato su scala europea una garanzia collettiva. Ci sorvegliamo a vicenda. È un sistema senza equivalenti nel mondo. In esso vi è l'obbligo di dare esecuzione alle sentenze sotto il controllo del Comitato dei ministri. Ma per questo è anche il limite di ciò che possiamo fare».

22. Non dovreste però tentare di estendere la vostra giurisdizione?

«Ci ispiriamo alla distinzione della Corte suprema canadese tra *living tree* e *moving tree*. A noi spetta far vivere l'albero che abbiamo ricevuto, fargli portare frutti e raccoglierne. Non spetta a noi spostarlo o piantare un nuovo albero. Questa è la bussola che guida la Corte».

23. Ci si può comunque ispirare alle vostre sentenze per cercar di chiarire concetti controversi come quelli di genocidio e di crimini contro l'umanità?

«Se altri attori politici o giudiziari vorranno trovare nella nostra giurisprudenza degli elementi per alimentare la riflessione, il nostro lavoro potrà rivelarsi fecondo anche in questo senso».

24. In un'Europa sempre più secolarizzata, ma anche più multireligiosa, come vede il ruolo della libertà religiosa?

«È uno dei diritti protetti. Abbiamo avuto diversi casi in materia. Ne abbiamo anche alcuni pendenti. Si tratta di assicurare pienamente a ciascuno e a ciascuna la possibilità di esercitare la propria libertà di coscienza e di credo, ma con i limiti inerenti alle esigenze della vita collettiva. Visto che parlo ad un giornale italiano vorrei richiamare in proposito il caso Lautsi contro Italia, che ritengo fondamentale ed emblematico del nostro modo di lavorare».

25. In quel caso, nel 2011, la Corte confermò la legittimità dell'esposizione del crocifisso nelle scuole pubbliche italiane.

«La dimensione culturale del caso fu fondamentale per la Corte. Il diritto individuale è sempre situato in un contesto storico-culturale al quale riserviamo molta attenzione».

26. Quale avvenire attende la Corte?

«Non posso che essere ottimista. La Corte ha il dovere di perseguire la sua missione. Bisogna essere vigilanti. Niente è mai acquisito. Ma bisogna anche aver fiducia. Niente è mai perduto».

Considerazioni introduttive al convegno sui 75 anni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo

1. *Alcuni dati storici.*

Il convegno del 3 novembre 2025, promosso dall'Ordine degli avvocati di Milano, in particolare dalla sua commissione per i diritti umani, rappresenta una delle numerose occasioni in cui l'anniversario dei 75 anni viene celebrato nei 46 Paesi in cui la Convenzione è in vigore. È forse l'unico, tuttavia, che vede riuniti, a parlarne, giuristi di formazione diversa e con funzioni diverse, probabilmente anche con opinioni diverse. Parliamo e discutiamo della Convenzione e della "sua" Corte, ovvero del giudice che l'interpreta e applica.
La Convenzione è in vigore dal 3.9.1953, la Corte è operativa dal 1959 (ma solo dal 1.1.1998, con il Protocollo n. 11, è l'unico organo giurisdizionale di controllo, essendo stata soppressa la Commissione europea dei diritti dell'uomo) e la sua prima sentenza è del 14.11.1960 (*Lawless c. Irlanda, n. 1,* privazione della libertà di sospetti terroristi dell'IRA, deroghe alla Cedu in situazioni di emergenza; la prima sentenza che riguarda il nostro Paese è del 13.5.1980, *Artico c. Italia,* esercizio di un diritto effettivo di difesa ed equo processo). La Cedu è entrata a far parte del nostro ordinamento con la legge di ratifica ed esecuzione del 4.8.1955, n. 848 (in vigore dal 26.10.1955).
Credo che sia sempre utile cogliere le occasioni in cui si discute di tutela dei diritti fondamentali. Ancor più quando lo scenario è internazionale o europeo, perché si possono sia misurare, sia valutare la tutela dei diritti della persona, da un lato, e l'impegno o obbligo degli Stati a rispettarli dall'altro lato. Potremmo esaminare e studiare anche separatamente questi due profili, ma sarebbe uno studio ed impegno teorico: perché l'accordo politico fra gli Stati che ha consentito la firma del trattato internazionale va poi misurata e confrontata con la pratica attuazione, che riguarda i diritti dei singoli e l'azionabilità e la giustiziabilità degli stessi.

2. *La Cedu "strumento vivente". La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.*

Le relazioni che seguono illustrano il significato e la rilevanza della Convenzione, i punti critici, l'applicazione nel nostro ordinamento.
L'affermazione "la Cedu è uno strumento vivente" è consolidata al punto da aver dato origine ad una "dottrina della Convenzione come strumento vivente". L'espressione fu usata per la prima volta in una sentenza del 25.4.1978 (*Tyrer c. Regno Unito,* par. 31), ove si discuteva della legittimità ai sensi dell'art. 3 Cedu, di punizioni corporali (frustate) degradanti nei confronti di persone responsabili di determinati reati: «la Convention est un instrument vivant à interpréter […] à la lumière des conditions de vie actuelles». La protezione dei

diritti fondamentali deve tenere conto dei mutamenti sociali, economici, culturali, dell'evoluzione dei costumi e delle tecnologie, degli orientamenti su prassi e norme di altri Stati. Un'interpretazione effettiva dei diritti non può che essere evolutiva, dinamica.

Più che affermarlo, oggi, vale la pena porsi la domanda circa la attualità e vivacità della Convenzione. E poiché è imminente un altro anniversario, i venticinque anni della Carta dei diritti fondamentali UE (proclamata a Nizza il 7.12.2000 da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione), la domanda potrebbe meglio articolarsi in questi termini: vive e convive con la Cedu? Carta e Cedu possono considerarsi complementari anche alla luce degli strumenti offerti dal diritto nazionale?[1]

3. *La definizione e la specificità della Cedu e la tutela.*

Una definizione di carattere essenziale della Convenzione e del suo sistema è contenuta nelle note sentenze della Corte costituzionale (n. 348 e n. 349 del 24.10.2007) che ne disegnano la specificità rispetto ad altre convenzioni internazionali e, anche, rispetto al diritto dell'Unione europea, cui appartiene la Carta dei diritti fondamentali.

Afferma, appunto, la sentenza n. 349 (punto 6.1.2. del "Considerato in diritto") che la rilevanza della Cedu "così come interpretata dal «suo» giudice, rispetto al diritto interno è certamente diversa rispetto a quella della generalità degli accordi internazionali, la cui interpretazione rimane in capo alle Parti contraenti" (ma, precisa anche la Corte, "salvo, in caso di controversia, la composizione del contrasto mediante negoziato o arbitrato o comunque un meccanismo di conciliazione di tipo negoziale"). Valorizzando il ruolo del giudice comune, afferma la Corte, spetta al predetto "interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme".

Non v'è dubbio che Corte costituzionale e Corte Edu abbiano compiti diversi, ma l'obiettivo è il medesimo: "tutelare al meglio possibile i diritti fondamentali dell'uomo" (punto 6.2. del "Considerato in diritto").

Le norme Cedu, afferma la sentenza n. 349 (punti 4.6. e 4.7. del "Considerato in diritto") sono "fonti interposte" (di rango intermedio fra la Costituzione e la legge ordinaria), "vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte europea", sono sottoposte a una "verifica di compatibilità costituzionale" che "deve riguardare la norma come prodotto dell'interpretazione, non la disposizione in sé e per sé considerata". È la norma interpretata che va presa in

[1] Come ebbe a esprimersi la Corte cost. (ordinanza 30.7.2020, n. 182, punto 3.2. del "Considerato in diritto", questione del c.d. bonus bebè o assegno di natalità e dell'assegno di maternità per gli stranieri) sul confronto fra "Carte" e "Corti" dovrebbe esistere una "costruttiva e leale cooperazione tra i diversi sistemi di garanzia" dei diritti fondamentali, i principi dovrebbero essere "tra loro armonici e complementari" e il rapporto tra fonti o "Carte" e "Corti" dovrebbe essere "di mutua implicazione e di feconda integrazione".

considerazione, tenendo dunque conto anche del carattere evolutivo della Convenzione. La Cedu "presenta, rispetto agli altri trattati internazionali, la caratteristica peculiare di aver previsto la competenza di un organo giurisdizionale, la Corte europea per i diritti dell'uomo, cui è affidata la funzione di interpretare le norme della Convenzione stessa". Differenziando la Cedu dal diritto UE, afferma la Corte (punto 3.3. del "Considerato in diritto" della sentenza n. 348) che diversamente dai "Trattati comunitari […] non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti", pur avendo "caratteristiche peculiari" rispetto ad altre norme convenzionali internazionali.

4. *La formula più evoluta di protezione dei diritti dell'uomo.*

Dal punto di vista del diritto internazionale, si può affermare che la Cedu rappresenta una delle forme più evolute, se non proprio la più evoluta, relativa alla protezione giurisdizionale dei diritti della persona. È "figlia" della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, ma nell'ambito regionale europeo, che corrisponde a quello del Consiglio d'Europa al cui centro è posta la Corte. Organo giurisdizionale (come si è detto "suo" proprio) cui si rivolgono Stati e individui che lamentino la violazione dei diritti e delle libertà in essa contenuti (articoli 2-18), nonché contenuti nei Protocolli (soprattutto numeri 1, 4, 6, 7) che hanno ampliato, nel corso del tempo, l'ambito dei diritti protetti. Altri Protocolli prevedono per esempio un divieto generale di discriminazione (il n. 12) e una funzione consultiva della Corte (dapprima la funzione era, essenzialmente, giurisdizionale) relativa all'interpretazione e all'applicazione della Convenzione (Protocollo n. 16 del 2.10.2013, non ratificato dall'Italia). La Corte pronuncia pareri motivati su richiesta degli organi giurisdizionali c.d. di "vertice" ovvero (art. 1 Protocollo) delle "più alte giurisdizioni" di uno Stato. Il Protocollo (in vigore dal 1.8.2018) presenta alcune affinità con il rinvio pregiudiziale previsto dal TFUE e ha finora prodotto, come risultato, sette pareri consultivi pronunciati, e quattro domande di parere rigettate[2].

La peculiarità del sistema Cedu è caratterizzata, oltre che dalla presenza di un organo giurisdizionale, dall'esistenza di un organo di controllo. Si tratta del Comitato dei ministri dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, che sono anche parti contraenti della Convenzione. È un organo esecutivo, politico, che ha il compito di sorvegliare che le sentenze siano rispettate e, quindi, eseguite da parte degli Stati convenuti in giudizio avanti alla Corte e dichiarati responsabili della violazione della Convenzione o dei Protocolli.

[2] Le richieste di parere accolte erano state formulate da giudici di Francia (due volte), Armenia (due volte), Lituania, Finlandia, Belgio; quelle rigettate erano state formulate da giudici di Romania (due volte), Estonia, Slovacchia; una richiesta da parte di giudice dell'Ucraina è pendente.

5. *Il diritto di ricorso del singolo. La garanzia collettiva. La protezione offerta da strumenti diversi, come la Carta sociale.*

Alcuni aspetti di questo sistema Cedu meritano particolare attenzione.
L'aspetto più peculiare è (ad avviso di chi scrive) il diritto di ricorso del singolo alla Corte. La Convenzione assicura una garanzia collettiva dei diritti in essa previsti. La Convenzione riconosce all'individuo (art. 34), una volta esaurite le vie di ricorso interne (art. 35), la legittimazione processuale a far valere un diritto sostanziale. Il diritto di azione, la giustiziabililtà del diritto sostanziale è dunque assicurata, distinguendo il "sistema CEDU" da altri strumenti internazionali che proteggono i diritti della persona (per esempio il Patto internazionale delle N.U. sui diritti civili e politici del 16.12.1966, ove un Protocollo *ad hoc*, facoltativo per gli Stati contraenti, consente, semplicemente, il ricorso -*rectius* il reclamo o "comunicazione"- a un organo non giurisdizionale quale è il Comitato per i diritti umani delle N.U.).
Il controllo così esercitato dalla Corte sul comportamento degli Stati e, quindi, sul rispetto degli obblighi assunti, ha fatto sì che la Convenzione venga qualificata come "uno strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo" (Corte EDU, 23.3.1995, *Loizidou c. Turchia*, par. 75; 30.6.2005 [GC], *Bosphorus c. Irlanda,* par. 156; 13.2.2020 [GC], *N.D. e N.T. c. Spagna,* par. 110), ma anche come un mezzo per *"*promuovere e conservare gli ideali e i valori di una società democratica*",* poiché la democrazia politica che è posta a base della Convenzione rappresenta "un elemento fondamentale dell'ordine pubblico europeo" (17.12.2004 [GC], *Gorzelik e a. c. Polonia*, par. 89). E ciò caratterizza la Convenzione rispetto ai trattati internazionali, assicurando -come si è detto- una garanzia collettiva[3].
Una valutazione complessiva del sistema di protezione dei diritti fondamentali nell'ambito regionale europeo (più ristretto rispetto a quello universale) sarebbe comunque incompleta se non si ricordasse un altro strumento convenzionale promosso dal Consiglio d'Europa: la Carta sociale (1961), successivamente modificata dalla c.d. Carta sociale riveduta (1996). Essa tutela non già i diritti civili e politici tutelati dalla Cedu, ma quelli economici e sociali. Il controllo, tuttavia, avviene attraverso un sistema di reclami collettivi contro uno Stato inadempiente, esaminati da un Comitato ("europeo dei diritti sociali"), non già da un organo giurisdizionale. Proprio in relazione al carattere evolutivo della

[3] Come afferma la Corte (18.1.1978, *Irlanda c. Regno Unito*, par. 239, traduzione libera) "A differenza dei trattati internazionali di tipo classico, la Convenzione travalica l'ambito della semplice reciprocità tra gli Stati contraenti. Oltre ad una rete di impegni sinallagmatici bilaterali, crea obblighi obiettivi che, ai sensi del suo Preambolo, beneficiano di una "garanzia collettiva" […] consente agli Stati contraenti di esigere il rispetto di tali obblighi senza doverlo giustificare con un interesse derivante, per esempio, dalla circostanza che una misura da loro denunciata ha leso uno dei loro cittadini. I redattori della Convenzione, utilizzando la parola "riconoscono" anziché "si impegnano a riconoscere" nella formulazione dell'art. 1, hanno voluto sottolineare inoltre che i diritti e le libertà del titolo I saranno direttamente riconosciuti ad ogni persona soggetta alla giurisdizione degli Stati contraenti […]. Il loro intendimento si riflette con particolare fedeltà [rispetto a tale obbligo] laddove la Convenzione è stata incorporata nell'ordinamento giuridico interno"

Convenzione, di cui si è detto, i diritti economici e sociali, in alcuni casi, possono essere ricondotti a quelli civili e la Corte può assicurarne la garanzia attraverso un'interpretazione ampia di tali diritti. Come ha affermato la Corte, d'altra parte, "non vi è alcuna paratia stagna che separi [la sfera dei diritti economici e sociali] dall'ambito della Convenzione" (9.10.1979, *Airey c. Irlanda*, par. 26)[4].

Un esempio di come si siano estese le competenze della Corte a materie riconducibili alla Convenzione, seppur non espressamente previste, è rappresentato dalle questioni in materia ambientale, dalle questioni relative alle nuove tecnologie, alla bioetica, a problematiche sociali o di costume, a materie sensibili, come quella migratoria.

Il tema migrazioni è stato, peraltro, oggetto di contestazione e polemica da parte di un gruppo di Stati (nove, fra i quali l'Italia), che in una lettera congiunta di protesta (del 22.5.2025) hanno rivendicato la loro sovranità, le esigenze di ordine pubblico e di politica interna a fronte di un orientamento giurisprudenziale della Corte che non avrebbe tenuto conto, nel bilanciamento della tutela dei diritti fondamentali dei migranti, delle esigenze e problemi nazionali: "The interpretation of the Convention has resulted in the protection of wrong people and posed too many limitations on the State's ability to decide whom to expel from their territories". La presa di posizione auspica, dunque, un mutamento di giurisprudenza, ma suscita non poche perplessità sul modo in cui l'autonomia e l'indipendenza della Corte, nonché le finalità della Convenzione sono intese. È vero, la Convenzione non protegge specificamente i migranti, ma i diritti delle persone, quale che sia la loro qualifica o *status*.

6. *Gli obblighi discendenti dalle sentenze. Il principio di sussidiarietà*

Un ultimo rilievo, conclusivo, sembra opportuno. Esso riguarda le sentenze della Corte e il "sistema Cedu".

Le sentenze della Corte non solo decidono i casi sottoposti al suo esame ma sono utili anche, in linea generale, a chiarire, a salvaguardare, a sviluppare l'interpretazione delle norme della Convenzione. Esse contribuiscono, in tal modo, a far rispettare da parte degli Stati gli impegni assunti in qualità di Parti contraenti della Convenzione (18.1.1978, *Irlanda c. Regno Unito*, par. 154; 5.7.2016, *Jeronovičs c. Lettonia* [GC], par. 109). Contribuiscono, nel sistema così istituito, a risolvere questioni di interesse generale e a elevare lo standard di protezione dei diritti umani. La giurisprudenza del caso singolo viene estesa

[4] In questi termini si esprime la Corte (traduzione libera): "lo sviluppo dei diritti economici e sociali dipende in modo rilevante dalla situazione degli Stati e, in particolare, dalle loro finanze. D'altro canto, la Convenzione deve leggersi alla luce delle condizioni di vita attuali […] e, nel suo ambito di operatività, tendendo ad una protezione reale e concreta dell'individuo […] benché [essa] enunci essenzialmente dei diritti civili e politici, molti di questi presentano profili di natura economica o sociale. La Corte, come la Commissione, non ritiene di dover rifiutare l'una o l'altra interpretazione per il semplice motivo che, adottandola, si rischierebbe di invadere la sfera dei diritti economici e sociali; non vi è alcuna paratia stagna che separi questa dall'ambito della Convenzione".

a tutta la comunità degli Stati parti della Convenzione (in questi termini 22.3.2012, *Konstantin Markin c. Russia* [GC], par. 89).
La Corte, come già si è ricordato, riconosce alla Convenzione il ruolo di strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo, in cui gli Stati, e i rispettivi giudici, cooperano con finalità comuni. Ne è espressione il principio di sussidiarietà, inserito nel Preambolo della Convenzione dal Protocollo n. 15 del 24.6.2013 (in vigore dal 1.8.2021)[5]. Si tratta di un riferimento importante ad un principio che vuole condivisa la responsabilità della protezione dei diritti umani. Afferma, precisamente, la Corte, che la responsabilità è "condivisa tra gli Stati parti e la Corte, e i tribunali nazionali devono interpretare e applicare il diritto interno in modo da dare piena efficacia ai diritti e alle libertà definiti nella Convenzione e nei suoi Protocolli" (15.3.2022, *Grzęda c. Polonia* [GC], par. 324). Si tratta di una cooperazione, insomma, di assoluto rilievo, perché i diritti fondamentali siano effettivi e garantiti.

[5] Nel Preambolo si afferma che "Spetta in primo luogo alle Alte Parti contraenti, conformemente al principio di sussidiarietà, garantire il rispetto dei diritti e delle libertà definiti nella presente Convenzione e nei suoi protocolli […] nel fare ciò, esse godono di un margine di apprezzamento soggetto al controllo della Corte" istituita dalla Convenzione.