

Roberta Greco

**Dialogo tra Corti ed effetti nell'ordinamento interno. Le
implicazioni della [sentenza della Corte costituzionale del 7
aprile 2011, n. 113](#)**

1. La sentenza della Corte costituzionale [n. 113 del 7 aprile 2011](#) si iscrive in una lunga e complessa vicenda giudiziaria nota come il caso “Dorigo” che ha investito le corti di merito, la Corte di Cassazione, la Corte costituzionale oltre che la Commissione europea dei Diritti dell’Uomo e la Corte europea dei Diritti dell’Uomo.

La vicenda è nota e può essere brevemente sintetizzata come segue.

Il sig. Paolo Dorigo, a seguito della condanna definitiva della Corte d’Assise di Udine a 13 anni e sei mesi di reclusione per reati a finalità terroristica^{1[1]}, rivolgeva un’istanza alla Commissione europea dei Diritti dell’Uomo sostenendo la lesione del proprio diritto ad un equo processo, ai sensi dell’art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (d’ora in avanti:

^{1[1]}Corte d’Assise, 3 ottobre 1994, sentenza divenuta irrevocabile il 27 marzo 1996. In particolare, il sig. Dorigo era stato condannato per essere stato ritenuto responsabile dei reati di associazione con finalità di terrorismo, ricettazione, banda armata, detenzione e porto illegale di armi, attentato per finalità terroristiche e rapina.

“CEDU”), per essere stato condannato sulla base di dichiarazioni rese da tre coimputati non esaminati in contraddittorio. La Commissione europea accertava la “non equità” del processo interno per violazione dell’articolo 6 della CEDU e il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa (competente, all’epoca dei fatti, a deliberare sui casi non deferiti alla Corte di Strasburgo), basandosi sulle considerazioni contenute nel rapporto della Commissione, decideva che la CEDU era stata violata^{2[2]}. Successivamente, lo stesso Comitato dei Ministri sollecitava a più riprese lo Stato italiano ad adottare le misure necessarie a garantire l’osservanza della propria decisione^{3[3]}.

Il Pubblico Ministero di Udine, di conseguenza, sollevava la questione della sopravvenuta inefficacia del titolo esecutivo a carico del sig. Dorigo per contrasto con la decisione di Strasburgo e chiedeva alla Corte d’Assise di Udine (giudice

^{2[2]}Affaire Dorigo c. Italie, *requête no 33286/96, Rapport de la Commission du 9 septembre 1998. Résolution du Comité des Ministres DH(99)258 du 15 avril 1999*. Come noto il protocollo n. 11 della CEDU, entrato in vigore il 1° novembre 1998, ha soppresso la Commissione europea dei Diritti dell’Uomo ed ha creato una Corte unica avente la funzione di controllo dell’applicazione della CEDU. Tuttavia, poiché in forza dell’art. 32, par. 4, della CEDU, nel testo anteriore al protocollo citato, le decisioni del Comitato dei Ministri con cui venivano recepiti i rapporti della Commissione erano vincolanti, se ne deduce la loro sostanziale equivalenza con le sentenze della Corte europea dei Diritti dell’Uomo.

^{3[3]}Risoluzioni interinali ResDH (2002)30 del 19 febbraio 2002, ResDH (2004)13 del 10 febbraio 2004, ResDH (2005)85 del 12 ottobre 2005. Da ultimo si vedano la Risoluzione finale CM/ResDH (2007)83 del 19 febbraio 2007 e la Risoluzione n. 1516 (2006) adottata il 2 ottobre 2006 dall’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa.

dell'esecuzione) di verificare la legittimità della detenzione e di sospendere l'esecuzione della pena. Il tribunale locale rigettava la richiesta del p.m. sostenendo, tra l'altro, che l'assenza nell'ordinamento italiano di un apposito rimedio per la rinnovazione del processo valutato non equo dalla Corte europea fosse di ostacolo alla liberazione del condannato, in quanto si sarebbe potuta determinare la sospensione *sine die* dell'esecuzione della pronuncia di condanna.

Contro l'ordinanza di rigetto della Corte d'Assise di Udine il p.m. proponeva ricorso per Cassazione. La Corte dichiarava l'inefficacia dell'ordine di carcerazione per contrasto con la CEDU e disponeva la liberazione del sig. Dorigo^{4[4]}.

Contestualmente la Corte di Appello di Bologna, adita dal condannato con istanza di revisione, sollevava la questione di legittimità costituzionale dell'art. 630 comma 1, lett. a) del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 3, 10, 27 Cost., nella parte in cui "esclude, dai casi di revisione, l'impossibilità che i fatti stabiliti a fondamento della sentenza o del decreto di condanna si concilino con la sentenza

^{4[4]}Cass., sez. I, 1 dicembre 2006 - 25 gennaio 2007, n. 2800. La Corte riteneva applicabile al caso di specie l'art. 670 del codice di procedura penale che consente al giudice dell'esecuzione di dichiarare l'ineseguibilità del giudicato. L'interpretazione data alla norma citata permetteva di garantire l'osservanza della decisione di Strasburgo (secondo cui la condanna era stata pronunciata in violazione delle regole sull'equo processo di cui all'art. 6 della CEDU) anche in assenza di una disposizione legislativa volta a prevedere uno specifico rimedio azionabile dal condannato per la riapertura o l'instaurazione di un nuovo giudizio.

della Corte europea che abbia accertato l'assenza di equità del processo, ai sensi dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo"^{5[5]}.

La Corte costituzionale dichiarava infondata la questione "con specifico riferimento ai parametri di costituzionalità che sono stati richiamati", ma non mancava di rivolgere al legislatore "un pressante invito ad adottare i provvedimenti ritenuti più idonei per consentire all'ordinamento di adeguarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che abbiano riscontrato, nei processi penali, violazione ai principi sanciti dall'art. 6 CEDU"^{6[6]}.

Posta di fronte all'inerzia del legislatore, la Corte di Appello di Bologna è tornata, con ordinanza del 23 dicembre 2008, a sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 630 c.p.p., questa volta sotto il profilo della violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione e dell'art. 46 della CEDU, "nella parte in cui non prevede la rinnovazione del processo per contrasto della sentenza o decreto penale di condanna con la sentenza definitiva della Corte EDU"^{7[7]}.

^{5[5]} Corte di Appello di Bologna, ordinanza del 22 marzo 2006, n. 337.

^{6[6]} Corte Cost., [sentenza 30 aprile 2008, n. 129](#), punto 7 del Considerato in Diritto. Sulla decisione v. i commenti di G. CAMPANELLI, *La sentenza 129/2008 della Corte costituzionale e il valore delle decisioni della Corte EDU: dalla ragionevole durata alla ragionevole revisione del processo*, reperibile al link <http://www.giurcost.org>; V. SCARABBA, *Il problema dell'intangibilità del giudicato tra Corte di Strasburgo, giudici comuni, Corte costituzionale e... legislatore?*, 2008, reperibile sul sito <http://www.giurcost.org>

^{7[7]} Corte di Appello di Bologna, ordinanza del 23 dicembre 2008, n. 303.

La Corte costituzionale ha dichiarato ammissibile e fondata nel merito la questione di legittimità costituzionale oggetto di esame.

La Consulta ha chiarito che, non essendo possibile ricondurre il contrasto di giudicati tra le decisioni della Corte europea e quelle del giudice italiano alle ipotesi di revisione delle sentenze definitive di condanna contemplate dall'art. 630 c.p.p., detta norma è inconciliabile con la previsione dell'art. 46 della CEDU, che obbliga gli Stati contraenti a conformarsi alle sentenze definitive della Corte EDU sulle controversie di cui sono parti.

In ambito strettamente penalistico la dichiarazione di incostituzionalità dell'art 630 c.p.p. comporta una deroga al "dogma" dell'intangibilità del giudicato^{8[8]} per motivi processuali e solleva importanti problemi pratici per gli operatori del diritto.

In questa breve nota di commento, tuttavia, si vogliono analizzare le questioni di carattere internazionalistico toccate nella sentenza e che meritano di essere approfondite.

^{8[8]} Il principio dell'intangibilità del giudicato per motivi processuali collide con la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni, come sancita dall'art. 35 della CEDU. Infatti, poiché la presenza di una sentenza definitiva costituisce un presupposto necessario per adire la Corte EDU, ne consegue che qualsiasi pronuncia di condanna della Corte di Strasburgo avverso un processo interno ritenuto "non equo" necessariamente contrasti con il giudicato nazionale. Sul punto, si veda la Cass., sez. I, sent. 12 luglio 2006 - 3 ottobre 2006, n. 32678, punto 11.

2. La Consulta si sofferma sull'obbligo degli Stati contraenti di “conformarsi alle sentenze definitive della Corte [europea dei diritti dell'uomo] sulle controversie di cui sono parti”, come sancito dall'art. 46 della CEDU^{9[9]}.

Essa sottolinea, in primo luogo, come questa previsione sia “di centrale rilievo nel sistema europeo di tutela dei diritti fondamentali”, in quanto dall'esecuzione del giudicato di Strasburgo dipende la “consistenza dell'obbligo primario” assunto dagli Stati contraenti di riconoscere ad ogni persona i diritti e le libertà garantiti dalla Convenzione (art. 1 della CEDU).

La Corte costituzionale rileva, dunque, come l'effettività del sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo dipenda in buona sostanza dall'esecuzione nazionale delle sentenze della Corte europea.

La Consulta affronta, poi, il problema del contenuto dell'obbligo di conformarsi alle sentenze definitive della Corte europea. Essa chiarisce, grazie ad una lettura combinata degli articoli 46 e 41 della CEDU ed alla ricostruzione della giurisprudenza rilevante della Corte europea, che gli Stati contraenti convenuti, nei cui riguardi sia stata constatata una violazione della CEDU, hanno il dovere di versare agli interessati le somme loro attribuite dalla Corte europea a titolo di equa soddisfazione e quello di adottare le misure individuali e generali necessarie.

Analizzando, in particolare, le misure individuali, se ne identifica la finalità nella *restitutio in integrum* consistente nel porre il ricorrente nella situazione equivalente a quella in cui si sarebbe trovato se non vi fosse stata la violazione della Convenzione.

^{9[9]} Punto 4 del Considerato in diritto.

Dalla necessità di adottare le misure individuali idonee a consentire il ripristino della situazione del ricorrente, deriva anche l'obbligo dello Stato contraente di rimuovere gli eventuali impedimenti presenti nell'ordinamento giuridico interno che si frappongono a tale obiettivo.

Nelle ipotesi, correlate allo svolgimento di un procedimento penale, in cui la Corte europea accerti l'avvenuta violazione delle garanzie di un equo processo stabilite dall'art. 6 della CEDU, l'assenza di meccanismi interni che consentano il riesame del caso impedirebbe la *restitutio in integrum* dell'interessato.

Pertanto, lo Stato contraente avrebbe il dovere di predisporre meccanismi idonei a consentire la riapertura del processo riconosciuto “non equo” da Strasburgo^{10[10]}.

L'esame condotto dalla Corte costituzionale merita, a nostro avviso, alcune precisazioni.

La dottrina che ha approfondito il tema del contenuto dell'obbligo di dare esecuzione alle sentenze della Corte europea, come sancito dall'art. 46 della CEDU, ha rilevato come la Convenzione si iscriva “*dans la ligne du droit international public*”^{11[11]}.

Come noto, secondo i termini del Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato della Commissione di Diritto Internazionale, lo Stato che ha commesso un fatto

^{10[10]} Si veda al riguardo la Raccomandazione R(2000)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sul riesame e la riapertura dei processi interni a seguito di sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, adottata il 19 gennaio 2000 .

^{11[11]} Per un'analisi approfondita. si veda X.-B. RUEDIN, *Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Procédure, obligations des Etats, pratique et réforme*, 2009, 122 ss.

internazionalmente illecito deve: porre fine al fatto illecito (art. 30 lett. a); riparare integralmente il pregiudizio causato (art. 31, c. 1); offrire garanzie di non ripetizione se le circostanze lo richiedono (art. 30, lett. b).

Conformemente ai principi di diritto internazionale generale, anche dalla violazione dell'obbligo di conformarsi alle sentenze definitive della Corte europea deriva la nascita di nuovi obblighi in capo allo Stato responsabile (oltre, ovviamente, al dovere di eseguire l'obbligo violato, che permane, e nel caso della CEDU consiste nel rispetto dei diritti dell'uomo ex art. 1 della Convenzione). In particolare, quando le sentenze della Corte europea impongono l'adozione sia di misure individuali che generali, dalla mancata ottemperanza discendono gli obblighi di porre termine alla violazione constatata dalla Corte, di cancellare le conseguenze della violazione e di adottare le misure generali volte a garantire la non ripetizione della violazione causata da problemi strutturali dell'ordinamento.

Da queste brevi premesse si evince che le misure individuali soddisfano, oltre all'obbligazione di rispettare i diritti dell'uomo, anche gli obblighi di cessazione e cancellazione delle conseguenze della violazione constatata dalla Corte europea.

In particolare la *restitutio in integrum*, consiste nel ristabilimento dello *status quo ante* e nella compensazione per i danni sofferti. Va sottolineato che detta compensazione differisce dall'equo indennizzo che viene accordato dalla Corte europea, ai sensi dell'art. 41 della CEDU, solo ove "il diritto interno dell'Alta Parte

contraente interessata non consenta che una parziale riparazione delle conseguenze di tale violazione”^{12[12]}.

Strettamente inteso, quindi, il contenuto dell’obbligo di conformarsi alle sentenze della CEDU si differenzia dalla corresponsione di un equo indennizzo, che dovrebbe essere accordata solo ove lo Stato contraente non possa dare esecuzione alle sentenze della Corte europea e quindi riparare, in tutto o in parte, le conseguenze della violazione.

Le misure generali, invece, devono essere adottate per garantire la non ripetizione della violazione della CEDU, qualora la sentenza della Corte di Strasburgo abbia messo in luce la necessità di rimediare a problemi strutturali presenti nell’ordinamento. A tal fine possono essere indispensabili modifiche legislative o di prassi amministrative e giurisdizionali dello Stato contraente.

Come visto, il riesame o la riapertura dei processi interni considerati “non equi” dalla Corte di Strasburgo rappresenta una forma di *restitutio in integrum*, in quanto consente di cancellare le conseguenze di una violazione della CEDU.

Tuttavia, ove sussista una sentenza interna con autorità di cosa giudicata e manchi un meccanismo, legislativo o giurisprudenziale idoneo a consentire la riapertura del processo riconosciuto “non equo” da una sentenza definitiva della Corte europea, il riesame del caso sarà problematico.

^{12[12]} A questo riguardo si ricorda che spesso la Corte europea pronuncia due differenti sentenze, una sul merito della controversia in cui decide dell’esistenza di una violazione della CEDU e dei suoi protocolli ed un’altra sull’equa soddisfazione.

In tale circostanza potrebbero sussistere due giudicati contrastanti, uno interno e l'altro internazionale, ed occorre stabilire se essi possano coesistere o meno.

Sulla base di quanto fin qui esposto in merito al contenuto dell'obbligo di conformarsi alle sentenze definitive della Corte europea, si dovrebbe desumere una risposta negativa. Lo Stato dovrebbe essere tenuto ad adottare tutte le misure individuali e generali volte a garantire la riapertura del processo interno.

Qualora ciò non avvenga, ci si domanda se la pronuncia della Corte europea sia idonea a rimuovere il giudicato di una sentenza interna ed a sostituirsi ad esso^{13[13]}.

A tale quesito la Corte di Cassazione e la Corte costituzionale hanno risposto in maniera difforme.

3. La tematica dell'idoneità del giudicato di Strasburgo a rimuovere quello interno ed a sostituirsi ad esso si iscrive nella problematica relativa alla natura^{14[14]} e agli effetti del giudicato della Corte europea nei giudizi interni^{15[15]}.

^{13[13]} In molti Stati la giurisprudenza ha negato l'efficacia diretta delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo. Per una ricostruzione più esaustiva si veda F. M. PALOMBINO, *Gli effetti della sentenza internazionale nei giudizi interni*, 2008, 93 ss.

^{14[14]} X.-B. RUEDIN, cit., 85, 86, 97, attribuisce alle sentenze della Corte europea natura *constatatoire* o *condamnatoire*, mentre nega che le stesse possano avere *effet cassatoire*, intendendosi per tale la capacità di provocare direttamente l'annullamento o la modifica dell'atto dichiarato incompatibile con la CEDU; secondo l'autore "*La cour n'a d'ailleurs pas la compétence de modifier directement des jugements internes définitifs..*", 97.

^{15[15]} Sul tema si veda F. M. PALOMBINO, *op. cit.*, 24 ss.

Parte della dottrina^{16[16]} e della giurisprudenza italiana^{17[17]}, nonché lo stesso Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa^{18[18]} si sono espressi a favore dell'effetto diretto del giudicato di Strasburgo che sia idoneo a produrlo (si precisa, infatti, che

^{16[16]} M. L. PADELLETTI, *L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti umani tra obblighi internazionali e rispetto delle norme costituzionali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2 (2008), 349 ss. Secondo l'Autrice le ragioni, condivisibili, per le quali la Corte costituzionale nega la disapplicazione delle norme interne incompatibili con la CEDU da parte dei giudici comuni non sarebbero, invece, idonee a giustificare la medesima soluzione in presenza di un giudicato della Corte EDU di condanna dello Stato italiano "sul presupposto che la decisione della Corte europea, in conseguenza della legge di esecuzione, obblighi tutti gli organi dello Stato a darvi attuazione, ivi compresi gli organi del potere giudiziario.", 364; Dubbi sulla possibilità che la Corte costituzionale neghi anche gli effetti diretti "a quella parte delle Sentenze della Corte europea che non sono interpretative delle norme della Convenzione, ma indicano le misure conseguenti all'accertata violazione e che lo Stato deve adottare per dare esecuzione alla Sentenza stessa" sono espressi da C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze del 24 ottobre 2007*, in *I diritti dell'uomo cronache e battaglie*, 2007, n. 3, 57-58; Sul punto si veda anche G. ROMANO e P. GENITO, *Efficacia delle sentenze di condanna della Corte di Strasburgo ed esecuzione delle stesse*, in *Processo Civile*, disponibile sul sito <http://www.studiolegaleromano.it>.

^{17[17]} Cass., 3 ottobre 2006, n. 32678 (caso "Somogy"), punto 11: "...si deve ritenere che la richiesta di *restitutio in integrum* (avanzata dopo l'accoglimento del ricorso alla Corte europea e dopo che quest'ultima ha riconosciuto il diritto a tale *restitutio*) tragga origine e legittimazione, anzitutto dalla violazione dell'art. 6 CEDU riconosciuta dalla sentenza della Corte medesima, di immediata precettività nell'ordinamento interno."

^{18[18]} ResDH(2005)56 in cui, tra l'altro, il Comitato dei Ministri: "*encourages all Italian authorities, and in particular the courts, to grant direct effect to the European Court's judgments so as to prevent new violations of the Convention, thus contributing to fulfilling Italy's obligations under Article 46 of the Convention*".

non tutte le sentenze della Corte europea sarebbero idonee nel contenuto ad avere effetti diretti. Nella maggioranza dei casi la Corte di Strasburgo lascia libero lo Stato di individuare le modalità attraverso le quali adempiere all'obbligo di riparazione, per cui si potrà discutere di applicabilità diretta con riferimento alle sole sentenze di condanna che indichino con precisione la misura da adottare^{19[19]}).

In particolare, la Corte di Cassazione, proprio nella sentenza n. 2800 del 25 gennaio 2007, relativa al caso “Dorigo”, aveva ritenuto che il giudicato di Strasburgo prevalesse su quello interno sulla base di due considerazioni: “il principio della immediata precettività delle norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo”, ormai “acquisito”, e la forza vincolante delle decisioni della Corte europea. La Cassazione sosteneva che “.. se é innegabile che gli effetti della sentenza della Corte hanno un'incidenza non limitata alla sfera sovranazionale, ma sono costitutivi di diritti e obblighi operanti anche all'interno dell'ordinamento nazionale, è consequenziale riconoscere che il diritto alla rinnovazione del giudizio, sorto per effetto di quella sentenza, è concettualmente incompatibile con la persistente efficacia del giudicato, che

^{19[19]} Si veda al riguardo, F. SALERNO, *La garanzia costituzionale della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, 658 ss. L'autore fa riferimento alle Sentenze della Corte EDU *Öcalan* del 12 maggio 2005 e *Seidović*, 1° marzo 2006, al fine di esemplificare la distinzione tra pronunce con possibili effetti diretti e pronunce che richiedono l'intervento del legislatore interno, 662.

resta, dunque, neutralizzato sino a quando non si forma un'altra decisione irrevocabile a conclusione del nuovo processo".

Da queste premesse ed in assenza di un meccanismo idoneo a rinnovare il processo, la Corte di Cassazione deduceva l'ineseguibilità sopravvenuta della decisione definitiva di condanna del sig. Dorigo^{20[20]}.

La Corte costituzionale, nelle note sentenze 348 e 349 del 24 ottobre 2007, respingeva tale tesi e chiariva sia i termini della problematica della portata vincolante delle sentenze CEDU che quelli del conflitto tra norme CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, e norme interne con esse incompatibili, alla luce della novella apportata all'art. 117 della Costituzione dall'art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3^{21[21]}.

Nella sentenza qui in esame la Consulta ribadisce quanto affermato nelle pronunce citate.

^{20[20]} Cass., cit., punti 5 e 6.

^{21[21]} [Corte Cost., 24 ottobre 2007, n. 348](#) e [349](#). Per i commenti alle sentenze: F. DONATI, *La CEDU nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, in *I diritti dell'uomo cronache e battaglie*, 2007, n. 3, 14 ss.; A. SACCUCCI, *Rango e applicazione delle norme CEDU nell'ordinamento interno secondo le sentenze della Corte Costituzionale sull'art. 117 Cost.: un passo avanti, due indietro*, *Ibidem*, 26 e ss.; U. VILLANI, *I rapporti tra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Costituzione nelle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, *Ibidem*, 47 e ss.; C. ZANGHÌ cit., 50 ss; B. CONFORTI, *La Corte Costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato in tema di espropriazione*, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, 569 ss.

In particolare, essa ritorna sulla qualifica delle norme CEDU quali “norme interposte” ai fini della verifica del rispetto dell’art. 117, c. 1, della Cost., nella parte in cui impone al legislatore di conformarsi agli obblighi internazionali^{22[22]}.

Pertanto, il giudice che ravvisi un contrasto insanabile in via interpretativa tra una norma interna e una norma della Convenzione, non può disapplicare la norma interna, ma deve sottoporla a scrutinio di costituzionalità per valutarne la compatibilità in rapporto alla disposizione convenzionale^{23[23]}.

Anche le sentenze della Corte europea, allo stesso modo delle norme CEDU, si inseriscono nel rinvio operato dall’art. 117 Cost. al rispetto degli obblighi internazionali. Ne consegue che il giudice *a quo* non può disapplicare la norma interna di cui la Corte europea abbia accertato l’incompatibilità con gli obblighi posti dalla Convenzione e dai suoi protocolli. Dovrà, invece, sollevare la questione di costituzionalità^{24[24]}.

^{22[22]} Punto 8 del Considerato in diritto.

^{23[23]} La Corte costituzionale, con le citate sentenze [348](#) e [349 del 2007](#), rispondeva ad alcune tendenze dei giudici di merito e di legittimità (Cass., S.U., sentenza 23 dicembre 2005, n. 28507) volte a sostenere l’obbligo del giudice nazionale di disapplicare, in ragione del carattere sovraordinato delle norme CEDU, le norme interne in contrasto con quelle della Convenzione dotate di immediata precettività.

^{24[24]} [Sent. 113/2011](#), punto 8 del Considerato in diritto. Al riguardo si ricorda la [sentenza n. 348/2007](#), cit., punto 4.7 del Considerato in diritto in cui la Corte esclude che “le pronunce della Corte di Strasburgo siano incondizionatamente vincolanti ai fini del controllo di costituzionalità delle leggi nazionali. Tale controllo deve sempre ispirarsi al

La Corte costituzionale riconosce alla giurisprudenza della Corte europea una funzione interpretativa delle norme della CEDU che contribuisce a precisare il contenuto degli obblighi internazionali assunti dagli Stati contraenti e ad integrare il parametro costituzionale di legittimità delle norme (detta funzione viene dedotta dalla disposizione dell'art. 32 della CEDU secondo cui la Corte europea ha il compito di interpretare ed applicare le norme della Convenzione). Da ciò deriverebbe l'obbligo dello Stato di adeguare la propria normativa alle disposizioni del trattato nel significato loro attribuito dalla Corte europea e quello dei giudici interni di applicare le norme della Convenzione come interpretate dalla Corte di Strasburgo^{25[25]}.

Da queste considerazioni discende, altresì, la conseguenza che l'eventuale contrasto di giudicati, quello interno e quello sovranazionale, possa essere risolto unicamente proponendo la questione di legittimità costituzionale in riferimento al parametro espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., e assumendo l'art. 46 della CEDU quale norma interposta.

ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall'art. 117, primo comma, Cost., e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli.". Sul punto si vedano F. SALERNO, cit., 658 ss.; M. L. PADELLETTI, cit., 349 ss.

^{25[25]} [Sent. n. 348](#), cit., punto 4.6. Per un commento: M. L. PADELLETTI, cit., 351 - 352; C. ZANGHÌ, cit., 61.

Con la sentenza in esame la Consulta perviene ad una soluzione che consente di conformare l'ordinamento interno all'obbligo di dare esecuzione alle sentenze di Strasburgo, anche in presenza di una pronuncia interna difforme avente autorità di cosa giudicata.

4. La Corte costituzionale, inoltre, dà atto dell'entrata in vigore, il 1° giugno 2010, del Protocollo n. 14 alla CEDU^{26[26]} che ha modificato, tra l'altro, l'art. 46 della Convenzione, introducendovi tre ulteriori paragrafi con cui si prevede che "il Comitato dei Ministri possa chiedere alla Corte di Strasburgo una decisione interpretativa, quando vi siano dubbi circa il contenuto di una sentenza definitiva in precedenza adottata, tali da ostacolare il controllo sulla sua esecuzione (paragrafo 3 della art. 46); nonché, soprattutto, che possa chiedere alla Corte una ulteriore pronuncia, la quale accerti l'avvenuta violazione dell'obbligo di una Parte di conformarsi alle sue sentenze (paragrafi 4 e 5)."^{27[27]}.

^{26[26]} Il protocollo n. 14 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Strasburgo il 13 maggio 2004, è entrato in vigore il 1 giugno 2010. Sulle modifiche apportate dal protocollo si veda: F. SALERNO, *Le modifiche strutturali apportate dal protocollo n. 14 alla procedura della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, 2006, n. 2, 377 ss.; A. SACCUCCI, *L'entrata in vigore del Protocollo n. 14 e le nuove regole procedurali per la sua applicazione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, n. 4, 319-343.

^{27[27]} Punto 4 del Considerato in diritto.

La Consulta sottolinea il particolare rilievo della pronuncia con cui la Corte europea può accertare l'inottemperanza dello Stato rispetto all'obbligo di conformarsi alle proprie sentenze. Essa, inoltre, constata l'esistenza di una nuova procedura di "infrazione" introdotta dal Protocollo.

Infine, la Corte costituzionale rileva come la modifica rafforzi "le esigenze poste a fondamento della questione di costituzionalità" sollevata (consistenti nell'obbligo di dare esecuzione alle sentenze della Corte EDU) e che il procedimento di infrazione introdotto abbia il pregio di costituire "un più incisivo mezzo di pressione nei confronti dello Stato convenuto"^{28[28]}.

Il nuovo ricorso per inadempimento, quindi, da un lato accresce la rilevanza del giudicato di Strasburgo nei processi interni, dall'altro ha una funzione "politica", per la capacità di esercitare una pressione ulteriore sugli Stati affinché essi diano esecuzione alle sentenze della Corte europea^{29[29]}.

Queste valutazioni sono senz'altro condivisibili, anche alla luce del rapporto esplicativo del Protocollo n. 14, dove si parla del procedimento di infrazione in termini di "political pressure"^{30[30]}.

^{28[28]} Punto 4 del Considerato in diritto.

^{29[29]} Punto 4 del Considerato in diritto.

^{30[30]} *Explanatory Report*, par 99: "It is felt that the political pressure exerted by proceedings for not – compliance in the Grand Chamber and by the latter's judgment

Tuttavia, occorrono a nostro avviso ulteriori riflessioni sulla modifica in esame al fine di comprenderne meglio la portata. In particolare, ci si domanda se essa muti lo *status* della CEDU nell'ordinamento interno.

La dottrina che ha studiato il nuovo meccanismo di infrazione lo ha giudicato come un tentativo di rafforzare l'efficacia del sistema di controllo della CEDU. Essa ha chiarito che le pronunce di inottemperanza della Corte europea hanno natura di sentenze di accertamento in quanto devono limitarsi a constatare la violazione dell'art. 46, c. 1, della CEDU e non possono ordinare allo Stato le misure da prendere per dare esecuzione alla sentenza di condanna della Corte europea^{31[31]}. Al Comitato dei Ministri, invece, viene espressamente attribuito il potere di adottare provvedimenti in caso di accertata violazione da parte di uno Stato membro dell'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea^{32[32]} (come noto, infatti, il Comitato dei Ministri è l'organo deputato, ai sensi dell'art. 46 della CEDU, a sorvegliare sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea).

should suffice to secure execution of the Court's initial judgment by the State concerned".

Sul punto F. SALERNO, cit., 396; A. SACCUCCI, cit., 338.

^{31[31]} X.-B. RUEDIN, cit., 409.

^{32[32]} L'art. 16 del Protocollo n. 14 alla CEDU modifica l'articolo 46 della Convenzione e crea un procedimento di infrazione nei riguardi degli Stati contraenti. Secondo il nuovo meccanismo, qualora lo Stato rifiuti di conformarsi a una sentenza definitiva in una controversia di cui è parte, il Comitato dei Ministri può avviare davanti alla Corte europea una procedura di infrazione. Se la Corte EDU accerta la violazione da parte di uno Stato contraente dell'obbligo di conformarsi alle sue sentenze, rinvia il caso al Comitato dei Ministri affinché esamini le misure da prendere.

Ad una prima valutazione, quindi, la previsione di una procedura di infrazione promossa dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nei confronti degli Stati contraenti inadempienti rispetto all'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea sembrerebbe spostare la competenza della materia dei diritti fondamentali a favore dell'ordinamento sovranazionale.

Il legislatore italiano, infatti, ha ratificato il Protocollo n. 14, prestando il proprio consenso alla sottoposizione ad un nuovo esame della Corte EDU sulla questione dell'adempimento dell'obbligo di conformarsi alle decisioni definitive sulle controversie delle quali è parte^{33[33]}.

La Corte di Cassazione nella sentenza "Somogy", aveva tratto dalla mera ipotesi dell'entrata in vigore del Protocollo n. 14 la considerazione dell'efficacia diretta delle sentenze della Corte europea. Essa riteneva che la ratifica senza riserve da parte dello Stato italiano del Protocollo e con esso del meccanismo di infrazione di cui al nuovo art. 46 della Convenzione fosse indicativa "di una precisa volontà del legislatore di questo Paese di accettare incondizionatamente la forza vincolante delle sentenze della Corte di Strasburgo" e che la volontà del legislatore in tal senso fosse stata "ulteriormente confermata dall'approvazione di un recentissimo e assai rilevante testo di legge: si tratta della l. 9 gennaio 2006, n. 12"^{34[34]}.

^{33[33]} L'Italia ha ratificato il Protocollo n. 14 in data 7 marzo 2006 con la legge 15 dicembre 2005, n. 280.

^{34[34]} Cass., cit., *supra* nt. 8, punto 5.

Anche nella sentenza “Dorigo”, la Cassazione aveva ritenuto che “la forza vincolante delle sentenze della Corte europea e l’effettività della loro esecuzione [fossero] state accresciute a seguito della modifica del citato art. 46 conseguente all’approvazione del Protocollo n. 14”^{35[35]}.

Ora che il Protocollo è entrato in vigore la Corte costituzionale, nella sentenza in esame, riconosce che la procedura di infrazione abbia accresciuto la rilevanza del giudicato di Strasburgo, ma non si spinge fino al punto di ammettere che essa elida la necessità di sollevare la questione di costituzionalità^{36[36]}.

A nostro avviso la sentenza di inottemperanza potrà esercitare sulla Consulta una certa influenza.

Si pensi, in particolare, all’ipotesi di un contrasto sull’idoneità delle misure adottate dallo Stato al fine di dare esecuzione alla sentenza di condanna della Corte EDU che rilevava una violazione strutturale della Convenzione. Se la pronuncia di inottemperanza accertasse l’inidoneità di dette misure a modificare la legislazione interna per renderla conforme alla CEDU difficilmente la Corte costituzionale potrebbe avallare la legittimità costituzionale della norma interna.

^{35[35]} Cass., cit., *supra* nt. 4, punto 5.

^{36[36]} Punto 8 del Considerato in diritto ove la Consulta ripropone le conclusioni cui era pervenute nelle sentenze [348](#) e [349 del 2007](#).

Il dialogo tra Corti, sovranazionale e nazionale, dovrebbe presumibilmente condurre ad espungere dall'ordinamento interno la norma che preclude, secondo la Corte europea, la corretta esecuzione della sentenza di condanna da parte dello Stato italiano.

Infine, appare opportuna un'ultima considerazione.

Negata la diretta applicabilità nell'ordinamento italiano delle sentenze di condanna della Corte europea, e ciò anche in presenza di una ulteriore pronuncia di inottemperanza, cosa succederebbe se non venisse sollevata la questione di legittimità costituzionale?

L'obbligo di conformarsi alle sentenze della CEDU rischierebbe di rimanere inevaso, lasciando un vuoto di tutela che evidenzierebbe una carenza nel sistema di tutela dei diritti fondamentali^{37[37]}.

Il problema nasce dall'assenza di un meccanismo di adeguamento dell'ordinamento italiano alle pronunce di condanna, e a *fortiori*, di inottemperanza

^{37[37]} Il problema si pone, in particolare, rispetto agli obblighi di cessazione della violazione constatata e di riparazione del pregiudizio subito. Il mancato riconoscimento dell'efficacia diretta delle sentenze CEDU non incide, invece, sull'adempimento dell'obbligo di non ripetizione dell'illecito quando sussistono violazioni sistematiche della CEDU dovute ad un problema strutturale della legislazione interna. In tale ipotesi, infatti, la pronuncia di Strasburgo che indica le misure generali da adottare nell'ordinamento interno si rivolge direttamente al legislatore e non al giudice investito della controversia, il quale non è competente a svolgere le complesse valutazioni necessarie a predisporre una diversa disciplina normativa. Sul punto si veda PALOMBINO, cit., 52 e ss.

della Corte europea dei Diritti dell’Uomo. Infatti, la legge n. 12, del 9 gennaio 2006, recante “Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo”, disciplina un sistema di impulso e di supervisione da parte del Governo dell’implementazione delle sentenze della Corte EDU che non soddisfa del tutto le aspettative^{38[38]} manifestate da una parte della giurisprudenza^{39[39]} e della dottrina^{40[40]}.

^{38[38]} Secondo E. SCISO, *Punta Perotti a Bari: ancora una condanna per una confisca da parte della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2009, 495, la legge 9 gennaio 2006 n. 12 (G.U. n. 15 del 19 gennaio 2006), prevede un meccanismo che non assicura l’assunzione nel merito di “iniziative legislative concrete”. Un’analisi delle disposizioni rilevanti della legge 12/2006 mostra, infatti, come essa si limita ad attribuire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il compito di promuovere gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alla pronunce della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo emanate nei confronti dello Stato italiano. La Presidenza, in particolare, deve comunicare tempestivamente alle Camere le pronunce della Corte europea ai fini dell’esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti e deve presentare annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce. Infine, la legge attribuisce al Capo del Governo un potere di impulso affinché il Parlamento adotti provvedimenti legislativi adeguati a garantire l’esecuzione delle sentenze della Corte europea. Il successivo D.P.C.M. del 1 febbraio 2007, emanato allo scopo di prevedere le modalità organizzative necessarie per dare esecuzione alle disposizioni di cui alla citata legge n. 12/2006, si limita a disporre che “*Gli adempimenti conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell’Uomo*” saranno “*curati dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi*” che avrà il compito di comunicare all’Amministrazione interessata (nonché al Ministero dell’economia e delle finanze) le sentenze di condanna della Corte per violazioni di norme della CEDU, a carico dell’Italia, al fine di avviare le procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dalle sentenze stesse, ai sensi degli articoli 41 e 46 della Convenzione. L’attività del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi è, dunque, quella di informazione, impulso oltre che di raccomandazione alle Amministrazioni interessate delle misure idonee ad eseguire gli obblighi derivanti dalle sentenze della Corte europea.

^{39[39]} Cass., cit., *supra* nt 8, punto 5, “In un certo senso si potrebbe dire che l’auspicio, formulato da una parte della dottrina, che venga varato “uno strumento che, a livello nazionale, consenta, anzi imponga

La vicenda in esame ne è testimonianza^{41[41]}.

A tale carenza si aggiunge il dato che la procedura di infrazione introdotta dal nuovo Protocollo non prevede meccanismi sanzionatori adeguati tali da indurre lo Stato al rispetto delle sentenze di Strasburgo.

Come visto, il meccanismo di infrazione attribuisce al Comitato dei Ministri il potere di adottare misure nei confronti dello Stato inadempiente, ma non indica quali tipi di provvedimenti esso possa prendere, e, quindi, quali conseguenze discendano in capo agli Stati in caso di mancato adeguamento all'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea.

l'uniformarsi a una decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo" è stato realizzato proprio con l'approvazione della Legge di Ratifica del Protocollo n. 14, legge che, entrata in vigore il 6 gennaio 2006, prevede all'art. 2 che venga data "piena ed intera esecuzione" a tale Protocollo. "Tanto più che la volontà del legislatore italiano nel senso suddetto è ulteriormente confermata dall'approvazione di un altro recentissimo e assai rilevante testo di legge: si tratta della L. 9 gennaio 2006, n. 12 ("Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo")".

^{40[40]} Sul tema C. CIUFFETTI, *La legge n. 12 del 2006: alla ricerca di un ruolo parlamentare in tema di attuazione delle sentenze della Corte di Strasburgo*, in *I Diritti dell'uomo. Cronache e Battaglie*, Roma, 2006, n.2; B. NASCIMBENE, *Riflessioni sui problemi posti dall'attuazione della giurisprudenza della Corte EDU*, in *All'incrocio tra Costituzione e Cedu. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*. Atti del Seminario di Ferrara, 9 marzo 2007, disponibile online al sito <http://www.unife.it/amicuscuriae>; B. RANDAZZO, *Gli effetti delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo*, <http://www.cortecostituzionale.it>, paragrafo 7.

^{41[41]} Con particolare riferimento all'ipotesi di revisione del processo conclusosi con sentenza definitiva di condanna, il disegno di legge n. 1797 recante "Disposizioni in materia di revisione del processo a seguito di sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo" presentato dal Governo al Senato, il 18 settembre 2007, non è stato oggetto di esame. E' disponibile sul sito <http://www.senato.it>.

Da un'analisi della Convenzione^{42[42]} e dello Statuto del Consiglio d'Europa^{43[43]} si desume che il Comitato dei Ministri possa sostanzialmente adottare raccomandazioni e risoluzioni, misure di cui si è sinora avvalso per stigmatizzare le violazioni strutturali alla Convenzione da parte degli Stati contraenti. Dette misure non hanno forza vincolante.

Inoltre, il Comitato dei Ministri, ai sensi dell'art. 8 dello Statuto, ha il potere di sospendere lo Stato inadempiente dal diritto di rappresentanza e di invitarlo a recedere dal Consiglio d'Europa. La mancata ottemperanza a tale invito può indurre il Comitato dei Ministri a risolvere l'appartenenza dello Stato Membro dal Consiglio. A nostro avviso, appare remota la possibilità che il Comitato si avvalga di tale potere in caso di mancato rispetto degli obblighi pattizi, tra cui quello di adeguare la normativa interna alle sentenze della Corte EDU.

Infine, il rapporto esplicativo del Protocollo esclude che il Comitato dei Ministri possa comminare sanzioni pecuniarie a carico dello Stato inadempiente^{44[44]}. Una

^{42[42]}In particolare, l'art. 54 della CEDU rubricato "Poteri del Comitato dei Ministri" stabilisce che le disposizioni della Convenzione non possano portare pregiudizio ai poteri conferiti al Comitato dei Ministri dallo Statuto del Consiglio d'Europa.

^{43[43]}Statuto del Consiglio d'Europa, Londra, 5 maggio 1949, reperibile sul sito <http://conventions.coe.int>. Sui poteri del Comitato si vedano gli articoli 13-21.

^{44[44]} Explanatory Report, par 99: *"Paragraphs 4 and 5 of Article 46 accordingly empower the Committee of Ministers to bring infringement proceedings in the Court .. This infringement procedure does not ... provide for payment of a financial penalty by a High Contracting Party found in violation of Article 46, paragraph 1."*. Sul punto F. SALERNO, cit., 396; A. SACCUCCI, cit., 338.

simile proposta era stata avanzata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, ma abbandonata durante i lavori preparatori del Protocollo^{45[45]}.

Parte della dottrina sostiene che lo Stato potrebbe essere chiamato a corrispondere alla vittima una riparazione pecuniaria aggiuntiva, rispetto all'equa soddisfazione dovuta ai sensi dell'art. 41 della CEDU^{46[46]}, per danni causati dall'inottemperanza alla precedente sentenza di condanna^{47[47]}.

Pertanto, anche in ragione dell'assenza di una normativa nazionale adeguata e di poteri incisivi del Comitato dei Ministri capaci di garantire l'effettività della previsione di cui all'art. 46 della CEDU, se non viene sollevata la questione di legittimità costituzionale, sussiste la possibilità che l'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea rimanga inadempito e che permangano due giudicati contrastanti, quello interno e quello internazionale.

In conclusione, il problema del rispetto delle sentenze della Corte EDU, come già mostrato dalla nota vicenda della c.d. "accessione invertita"^{48[48]} che ha dato origine

^{45[45]} Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Risoluzione n. 1226/2000, adottata il 28 settembre 2000.

^{46[46]} La vittima accertata di una violazione ha diritto a vedersi liquidata dal Ministero dell'Economia la somma stabilita nella sentenza europea di condanna. Si veda al riguardo F. SALERNO, cit., 660, in particolare nota 104.

^{47[47]} A. SACCUCCI, cit., 338.

^{48[48]} Anche nella disciplina dei casi di occupazione acquisitiva, oggetto di molteplici sentenze di condanne da parte della Corte europea, poteva riscontrarsi una sistematica violazione delle norme CEDU. Ad esempio, la Corte europea aveva ravvisato una violazione di sistema nella normativa concernente la

alle [sentenze 348](#) e [349 del 2007](#), continuerebbe a risolversi nei rapporti tra Corte europea e Corte costituzionale.

Sotto questo profilo bisogna riconoscere la "perdurante validità" della ricostruzione delle norme CEDU, in particolare dell'art. 46, quali "norme interposte"^{49[49]}.

5. La Corte costituzionale, alla luce della sentenza in commento, non attribuisce all'introduzione della procedura di infrazione nei confronti degli Stati contraenti inadempienti un valore tale da mutare il quadro dei rapporti tra ordinamento interno e CEDU.

Tuttavia, il protocollo n. 14 alla Convenzione ha previsto anche la possibilità per l'Unione Europea di aderire alla CEDU^{50[50]}.

determinazione dell'indennità di espropriazione delle aree edificabili (sentenza della Grande Camera del 29 marzo 2006, Scordino).

^{49[49]} [Sentenza 113/ 2011](#), punto 8 del Considerato in diritto.

^{50[50]} L'art. 17 del Protocollo n. 14 alla CEDU modifica l'art. 59 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, inserendo un nuovo par. 2 dal seguente tenore: "2. L'Unione europea può aderire alla presente Convenzione". Anche il nuovo Trattato sull'Unione Europea (entrato in vigore il 1 dicembre 2009) conferisce personalità giuridica internazionale all'Unione europea (Articolo 47 TUE) e ne dispone l'adesione alla CEDU (Articolo 6, comma 2 del TUE).

Ci si domanda se l'auspicata adesione cambierà l'approccio della Corte costituzionale in materia di adattamento dell'ordinamento interno alle norme CEDU e di vincolatività delle sentenze della Corte europea.

Come noto, la Consulta nega che l'adattamento alla CEDU possa essere ricondotto all'articolo 10^{51[51]} della Costituzione, che opera un vero e proprio "rinvio mobile" al diritto internazionale consuetudinario. Neppure l'art. 11 della Costituzione può, secondo la Corte, venire in considerazione con riferimento alla CEDU, in quanto nessuna limitazione di sovranità sarebbe intervenuta con riferimento alla "materia" dei diritti fondamentali^{52[52]}. Le norme CEDU, infatti, non sono assimilate alle disposizioni comunitarie in riferimento al potere diretto di disapplicare le norme interne confliggenti. Per esse sussisterebbe l'esigenza di porre la questione di legittimità costituzionale.

^{51[51]} Non ci soffermeremo sulle posizioni di una parte della dottrina che ritiene auspicabile il riconoscimento dell'adattamento automatico in virtù dell'art. 10 della Costituzione rispetto ad alcune norme della CEDU riproduttive di norme consuetudinarie. Sul punto si veda da ultimo SACCUCCI, cit., 28 e ss.

^{52[52]} [Sentenza 349/2007](#), *supra* nt 21, punto. 6.1 del Considerato in diritto. Nel commento alla sentenza A. SACCUCCI, cit., 27, sostiene, inoltre, che il sindacato accentrato di costituzionalità da parte della Corte Costituzionale abbia, tra l'altro, lo scopo di garantire che la prevalenza della CEDU sull'ordinamento interno sia assicurata in modo uniforme da parte di tutti i giudici comuni.

Il rispetto degli obblighi assunti con l'adesione alla Convenzione viene imputato, come per qualsiasi altro trattato internazionale, alla previsione del comma 1, dell'art. 117 della Costituzione.

Alcuni autori hanno criticato tale impostazione sottolineando come appaia difficile disconoscere le peculiarità della CEDU rispetto agli altri trattati multilaterali e non trarne le dovute conseguenze.

Senza voler ripercorrere in questa sede le argomentazioni di quella dottrina favorevole al rilievo dell'art. 11 della Costituzione ai fini dell'adattamento dell'ordinamento italiano alle norme CEDU, ci sembra che esse possano trarre conferma dalle disposizioni del protocollo n. 14 alla Convenzione^{53[53]}.

Infatti, da un lato riteniamo che la tesi della sussistenza di una "limitazione di sovranità" di fatto derivante dall'adesione alla Convenzione venga avvalorata dalla previsione di un procedimento di infrazione contro lo Stato inadempiente rispetto all'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea. Inoltre, a noi appare che l'adesione dell'UE alla CEDU fornirà ulteriori elementi di riflessione.

^{53[53]} Sul punto, M. LUGATO, *Struttura e Contenuto della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo al Vaglio della Corte Costituzionale*, in Liber Fausto Pocar, *Diritti Individuali e Giustizia Internazionale*, Milano, 2009, par. 6, in cui si critica il mancato riconoscimento, da parte della Corte costituzionale, di uno *status* privilegiato alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano alla luce dell'art. 11 e dell'art. 2 della Costituzione. Dello stesso avviso A. SACCUCCI, cit., 30 e ss, che distingue tra la "limitazione di sovranità" ex art. 11 Cost. e "cessione" di sovranità, richiesta dalla Corte costituzionale nelle sentenze [348](#) e [349 del 2007](#). Una diversa posizione è quella di U. VILLANI, cit., 46 e ss.

La Consulta, si ricorda, aveva negato la soluzione cui era giunta la dottrina sostenitrice della tesi della “comunitarizzazione” delle norme CEDU per effetto dell’art. 6, comma 2 del TUE (nella versione anteriore al Trattato di Lisbona) e del rispetto dei diritti fondamentali ivi sancito^{54[54]}. Aveva ritenuto che il parametro contenuto nell’art. 11 Cost. non potesse farsi valere in maniera indiretta “per effetto della qualificazione, da parte della Corte di giustizia della Comunità europea, dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario”, poiché i diritti fondamentali rilevano solo rispetto a fattispecie alle quali il diritto comunitario è applicabile^{55[55]}.

A suo giudizio, inoltre, “anche a prescindere dalla circostanza che al momento l’Unione europea non è parte della CEDU”, il rapporto tra CEDU e ordinamenti giuridici degli Stati membri, non essendovi nella materia dei diritti fondamentali una competenza comune attribuita alle istituzioni comunitarie, sarebbe disciplinato da ciascun ordinamento nazionale^{56[56]}.

La Corte costituzionale, tuttavia, nelle successive pronunce ha ammorbidito la posizione assunta nelle sentenze [348](#) e [349 del 2007](#) proprio in considerazione del

^{54[54]} La tesi della comunitarizzazione delle norme CEDU ha trovato sostenitori anche in giurisprudenza. Al riguardo Cons. St., sez. IV, 2 marzo 2010, n. 1220; T.A.R. Lazio, 18 maggio 2010, n. 11984

^{55[55]} [Sentenza 349/2007](#), *supra* nt 21, punto. 6.1 del Considerato in diritto.

^{56[56]} [Sentenza 349/2007](#), *supra* nt 21, punto. 6.1 del Considerato in diritto.

cambiamento di sistema che l'adesione della UE alla CEDU è suscettibile di provocare^{57[57]}.

Nella sentenza in commento la Consulta non affronta direttamente la problematica limitandosi ad affermare la perdurante validità dell'approccio tradizionale^{58[58]}. La Corte, tuttavia, rimanda per le motivazioni ad una precedente pronuncia^{59[59]}, di poco anteriore, nella quale si legge che “la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato resta, dunque, allo stato, ancora improduttiva di effetti. La puntuale identificazione di essi dipenderà ovviamente dalle specifiche modalità con cui l'adesione stessa verrà realizzata”.

Si può, a nostro avviso, ravvisare in tale inciso un'apertura rispetto all'impianto sinora delineato dalla Corte costituzionale, che fa in ogni caso salva la propria competenza a vagliare la legittimità costituzionale delle norme CEDU^{60[60]}.

Parte della dottrina ritiene che, considerata la diretta efficacia delle norme dell'Unione europea all'interno degli ordinamenti degli Stati membri, il corollario dell'adesione dell'UE alla CEDU sarebbe quello di ammettere anche la disapplicazione diretta delle norme interne incompatibili con la CEDU nelle sole

^{57[57]} [Corte Cost., sentenza 26 novembre 2009, n. 311](#), punto 6 del Considerato in diritto: “il giudice comune, il quale non può procedere all'applicazione della norma della CEDU (allo stato, a differenza di quella comunitaria provvista di effetto diretto) in luogo di quella interna contrastante”. Sul punto si veda E. Sciso, *Il principio dell'interpretazione conforme alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la confisca per lottizzazione abusiva*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. 1, 2010, 131.

^{58[58]} Punto 6 del Considerato in diritto.

^{59[59]} [Corte Cost., sentenza 11 marzo 2011, n. 80](#), punto 5 del Considerato in diritto.

^{60[60]} Al riguardo, A. SACCUCCI, cit., 43 e ss; E. SCISO, cit., 131.

materie rientranti nella competenza dell'Unione. Ciò, però, non apparirebbe accettabile in un'ottica di sistema. Tale soluzione condurrebbe, infatti, ad attribuire alle disposizioni della CEDU un doppio *status* giuridico ed un diverso rango nella gerarchia delle fonti^{61[61]}.

La tematica è complessa e meriterebbe ulteriori approfondimenti non possibili in questa sede. Si vuole, tuttavia, sottolineare l'impressione di assistere ad un processo in evoluzione a favore di un sistema sovranazionale di tutela dei diritti fondamentali che spinge verso un cambiamento della giurisprudenza costituzionale nella direzione di riconoscere le peculiarità della CEDU rispetto agli altri trattati multilaterali.

In conclusione, le modifiche apportate dal protocollo n. 14 non mutano la posizione della Corte costituzionale di garante ultimo dei diritti fondamentali. Tuttavia, nulla esclude che la Consulta arrivi ad ammettere "effetti" ulteriori derivanti dall'adesione dell'UE alla CEDU, quali la diretta applicabilità delle norme della Convenzione al pari di quelle dell'Unione europea^{62[62]}, anche al fine di garantire al sistema europeo di tutela dei diritti fondamentali maggiore uniformità e coerenza^{63[63]}.

^{61[61]} Al riguardo, A. SACCUCCI, cit., 43 e ss.

^{62[62]} Si veda M. L. PADELLETTI, cit., 357 e ss. in cui chiarisce la nozione di "diretta applicabilità", nonché il significato che essa ha assunto con riferimento al diritto comunitario in cui ha finito "per essere considerata in stretta connessione con il principio della "ritrazione" del diritto interno incompatibile".

^{63[63]} Si veda in proposito: *Draft Revised Accession Agreement, Appendix III to the Meeting Report of the 7th Working meeting of the CDDH Informal Working Group on the accession of the*

Pertanto, se allo stato attuale al giudice italiano continuano ad offrirsi due sole alternative: interpretazione conforme alla giurisprudenza della Corte europea (ove possibile) oppure incidente di costituzionalità, si attende di vedere la posizione della Corte costituzionale all'esito della procedura di adesione.

Non è inutile, infine, ricordare che il riconoscimento, oggi pacificamente accettato, della diretta applicabilità delle norme comunitarie produttive di effetti diretti all'interno dell'ordinamento nazionale non è altro che il frutto di una lunga elaborazione giurisprudenziale^{64[64]}.

European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH – UE) with the European Commission, dove il secondo considerando del preambolo chiarisce “*Considering that the accession of the European Union to the Convention will enhance coherence in human rights protection throughout Europe*”, CDDH – UE(2011)10, disponibile sul sito www.coe.int ; *Motion for a European parliament resolution on the institutional aspects of the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, par. 21: “*the accession will, first and foremost, contribute to a more coherent human rights system within the EU*” (*Included in the Report on the institutional aspects of the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Committee on Constitutional Affairs, 6 May 2010, 2009/2241(INI)*), disponibile sul sito <http://www.europarl.europa.eu>

^{64[64]} Come è noto l'art. 11 della Costituzione è stato, in origine, pensato e redatto dai Costituenti per consentire l'adesione italiana alle organizzazioni internazionali, *in primis* all'Onu, e di conseguenza ammettere limitazioni di sovranità dell'ordinamento interno. Tuttavia, dopo un lungo scontro con la Corte di Giustizia europea (cfr. Corte di giustizia CE, sent. 15 luglio 1964, Costa c. Enel, causa 6/64; Corte di giustizia CE, sent. 9 marzo 1978, Simmenthal c. Amministrazione delle Finanze, causa 106/77; [C. cost., sent. 7 marzo 1964, n. 14](#), Costa c. Enel; [C. cost., sent. 30 ottobre 1975, n. 232](#)), la Corte costituzionale ha accettato di riconoscere il meccanismo della disapplicazione diretta delle norme

6. L'approccio della Corte costituzionale resta, in linea teorica, nel solco della tradizione e, quindi, espressivo della volontà di mantenere un apprezzabile margine di sindacato nella materia dei diritti fondamentali.

I mutamenti in atto nel panorama internazionale, all'interno del quale anch'essa opera, non sono stati considerati idonei a cambiare, seppure parzialmente e nell'immediato, le posizioni assunte.

Tuttavia, si vuole rappresentare un dato, a nostro avviso, di grande rilievo: la Consulta ha consentito, per la prima volta ed in linea con la prassi legislativa e giurisprudenziale della gran parte degli Stati contraenti della CEDU, la riapertura del processo interno (previa richiesta di revisione della sentenza di condanna) quando la “stessa risulti necessaria, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della CEDU, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei Diritti dell'Uomo”^{65[65]}.

Con la sentenza in esame la Corte costituzionale rimedia all'assenza nell'ordinamento interno di una norma rivolta a tale scopo. La pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 630 c.p.p. in riferimento all'art. 117, c. 1 della

interne incompatibili con quelle comunitarie ([Cost., sent. 8 giugno 1984, n. 170](#), Granital S.p.A. c. Amministrazione delle Finanze).

^{65[65]} Punto 8 del Considerato in diritto. Per un'analisi della legislazione interna e della prassi giurisprudenziale degli Stati contraenti della CEDU in tema di riapertura del giudicato nazionale si veda PALOMBINO, cit., 41 ss.

Costituzione ed all'art. 46 della CEDU richiama, infatti, al rispetto delle sentenze della Corte di Strasburgo.

La Consulta, che aveva già rivolto un esplicito invito in tal senso al legislatore^{66[66]}, investita nuovamente della questione di costituzionalità dell'art. 630 c.p.p. si è trovata a dare risposte alle istanze europee, discostandosi, tra l'altro, da un precedente indirizzo con cui aveva escluso l'ammissibilità di un proprio intervento "creativo" in materia processuale^{67[67]}.

Essa mostra, inoltre, di prestare una particolare attenzione alla giurisprudenza della Corte europea ed ai moniti del Comitato dei Ministri^{68[68]}, che persino nella risoluzione finale con cui chiudeva il caso "Dorigo" affermava *"Strongly urging the Italian authorities to complete, as rapidly as possible, the legislative action needed to make it possible, in Italian law, to reopen proceedings following judgements given by the Court"*.

La Corte costituzionale, nella sentenza in esame, dichiara di essere stata "posta di fronte ad un *vulnus* costituzionale, non sanabile in via interpretativa – tanto più attinente a diritti fondamentali" a motivo del quale "è tenuta comunque a porvi

^{66[66]} [Corte cost., sentenza 129 del 2008](#), punto 7 del Considerato in diritto.

^{67[67]} [Corte cost., sentenza 9 febbraio 2007, n. 33](#), punto 4.3 del Considerato in diritto dove chiarisce che "non rientra nei poteri di questa Corte creare un nuovo tipo di processo contumaciale".

^{68[68]} Raccomandazione No R(2000)2, del 19 gennaio 2000 in cui il Comitato dei Ministri incoraggia *"the Contracting Parties, in particular, to examine their national legal systems with a view to ensuring that there exist adequate possibilities of re-examination of the case, including re opening of proceedings, in instances where the Court has found a violation of the Convention.."*.

rimedio”. Così facendo, è intervenuta vistosamente nella materia processual-penalistica derogando al principio cardine secondo cui i vizi processuali restano coperti dal giudicato^{69[69]}.

Incisive sono anche le conseguenze derivanti dalla pronuncia di incostituzionalità rispetto alle quali la Corte precisa che spetterà “ai giudici comuni trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo”^{70[70]}.

Infine, la pronuncia di incostituzionalità in esame ha permesso, a differenza della sentenza della Cassazione nel caso “Dorigo”, di dare completa esecuzione all’obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea.

Come illustrato in precedenza, con la sentenza n. 2800 del 2006, la Cassazione si era limitata ad intervenire sul profilo della detenzione. Essa aveva giudicato direttamente applicabili le sentenze di Strasburgo, con la conseguenza di dichiarare l’ineseguitività del giudicato e, quindi, di consentire la cessazione dell’illecita detenzione del sig. Dorigo.

La pronuncia della Corte costituzionale, invece, permette la rinnovazione del processo e quindi la piena *restitutio in integrum* del ricorrente, che viene posto nella situazione in cui si sarebbe trovato se la violazione della Convenzione non fosse avvenuta, ossia quella di venire giudicato con le garanzie del contraddittorio (il che non esclude una nuova pronuncia di condanna).

^{69[69]} Punto 8 del Considerato in diritto.

^{70[70]} Punto 8 del Considerato in diritto.

Inoltre, essa fornisce le garanzie di non ripetizione. Infatti, dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui omette di prevedere la riapertura del processo giudicato "iniquo" dalla Corte di Strasburgo, la Consulta sana un problema strutturale dell'ordinamento.

La Corte Costituzionale ha provveduto, così, ad un adeguamento provvisorio^{71[71]}, ma di fatto strutturale della disciplina penale rispetto alle disposizioni della Convenzione europea, come interpretate dalla Corte europea, aggiungendo un importante tassello al dialogo tra Corti di cui si nutre l'effettività del sistema CEDU di protezione dei diritti dell'uomo.

^{71[71]} Punto 9 del Considerato in diritto, nella parte in cui chiarisce che la declaratoria di incostituzionalità "non implica una pregiudiziale opzione della Corte a favore dell'istituto della revisione" e che "il legislatore resta pertanto e ovviamente libero di regolare con una diversa disciplina ... il meccanismo di adeguamento alle pronunce definitive della Corte di Strasburgo".