



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2017 FASC. II

(ESTRATTO)

**ROBERTO GIOVANNI CONTI**

**L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE DELLA CORTE EDU NEI  
PROCESSI NON PENALI DOPO CORTE COST. N. 123 DEL 2017**

29 GIUGNO 2017

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Roberto Giovanni Conti****L'esecuzione delle sentenze della Corte edu nei processi non penali dopo Corte cost. n. 123 del 2017\***

SOMMARIO: 1. *Gli effetti delle sentenze della Corte edu sui processi non penali in favore dei soggetti vittoriosi a Strasburgo. Le aperture di [Corte cost. n. 49 del 2015](#) e le chiusure, a tempo, di [Corte cost. n. 123 del 2017](#).* – 2. *Diverse ragioni per non essere d'accordo con gli esiti di [Corte cost. n. 123 del 2017](#) ...e una a favore.*

1. *Gli effetti delle sentenze della Corte edu sui processi non penali in favore dei soggetti vittoriosi a Strasburgo. Le aperture di [Corte cost. n. 49 del 2015](#) e le chiusure, a tempo, di [Corte cost. n. 123 del 2017](#).*

L'occasione del convegno organizzato dalla Camera Penale di Milano e dalla sezione milanese della Scuola della Magistratura è assai propizia per affrontare il tema dell'esecuzione delle sentenze della Corte edu nei confronti dei soggetti vittoriosi a Strasburgo, proprio per il fatto che qualche giorno fa un'importante pronuncia della Corte costituzionale ha deciso una questione sollevata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato<sup>1</sup>. La circostanza è poi ulteriormente impreziosita dalla presenza del Giudice della Corte edu Pinto de Albuquerque che, con il saggio dato di recente alle stampe, al cui interno sono riprodotte in lingua italiana alcune delle opinioni concorrenti e dissenzienti dallo stesso redatte presso la Corte edu, contribuisce in modo concreto ed efficace a trasmettere il linguaggio della Corte europea ad una platea ampia di operatori, riducendo il *gap* ancora esistente fra il mondo dei diritti di matrice convenzionale e quello che si pratica nelle aule giudiziarie domestiche.

Pur tralasciando le critiche in altra sede mosse allo scheletro della [sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015](#)<sup>2</sup>, tale pronuncia sembrava avere aperto nuove opportunità verso la

---

\* *Testo rielaborato dell'intervento svolto all'incontro di studi su "I diritti umani tra Corte di Strasburgo e ordinamento italiano", organizzato presso l'Aula Magna della Corte di Appello di Milano il 15 giugno 2017 dalla Camera Penale di Milano, dall'Ordine degli Avvocati di Milano nonché dalla sezione distrettuale di Milano della Scuola della Magistratura. Ho sottoposto una prima versione dello scritto stesso ad A. Ruggeri, al quale rivolgo un sincero ringraziamento per le osservazioni fattemi, ferma restando che solo mia è la responsabilità delle tesi qui rappresentate.*

<sup>1</sup> H. SIMONETTI, *Esecuzione delle pronunce CEDU e "riapertura" del procedimento e del processo amministrativo: verso una nuova ipotesi di revocazione?*, in *Scritti dedicati a Maurizio Converso* (a cura di D. Dalfino), 585-592; G. MONTEDORO, *Esecuzione delle sentenze CEDU e cosa giudicata nelle giurisdizioni nazionali*, relazione in occasione dell'incontro tra i Consigli di Stato Italiano e francese, Roma 9 ottobre 2015, in [giustizia amministrativa](#).

<sup>2</sup> A. RUGGERI, *Fissati nuovi paletti alla Consulta a riguardo del rilievo della CEDU in ambito interno* (a prima lettura di Corte cost. n. 49 del 2015), in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 2 aprile 2015; F. VIGANÒ, *La Consulta e la tela di Penelope. Osservazioni a primissima lettura su Corte cost., sent. 26 marzo 2015, n. 49*, Pres. Criscuolo, Red. Lattanzi, in materia di confisca di terreni abusivamente lottizzati e proscioglimento per prescrizione, in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 30 marzo 2015; nella stessa «Rivista», M. BIGNAMI, *Le gemelle crescono in salute: la confisca urbanistica tra Costituzione, CEDU e diritto vivente nonché, pure ivi*, in V. MANES, *La "confisca senza condanna" al crocevia tra Roma e Strasburgo: il nodo della presunzione di innocenza*, 13 aprile 2015; R. CONTI, [La CEDU assediata? \(Osservazioni a Corte cost. n. 49 del 2015\)](#), in questa *Rivista*, [Studi](#), 2015/I, 9 aprile 2015, 181 ss.; P. MORI, *Il "predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU": Corte costituzionale 49 del 2015 ovvero della "normalizzazione" dei rapporti tra diritto interno e la CEDU*, nel sito telematico della [Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione Europea \(SIDI\)](#), 15 aprile 2015; D. TEGA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015 sulla confisca: il predominio assiologico della Costituzione sulla Cedu*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 30 aprile 2015; B. RANDAZZO, *Sussidiarietà della tutela convenzionale e nuove prove di dialogo tra le Corti. Parrillo c. Italia: novità in tema di accessibilità del giudizio costituzionale dopo le "sentenze gemelle" (e la sentenza n. 49 del 2015)*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 9, 2015, n. 3, 617 (cfr. [Corte cost. n. 187 del 2015](#)).

piena attuazione delle sentenze della Corte edu nei giudizi interni definiti in modo non conforme alla stessa.

Ed invero, nel descrivere le funzioni ed i poteri del giudice nazionale, la Corte costituzionale sembrava pensare, in termini più ampi, al sistema delle fonti e dei rapporti fra giurisdizioni non sfuggendo al tema dell'obbligatorio intervento del giudice interno per elidere gli effetti delle violazioni accertate da Strasburgo.

Ora, dato per noto il frammentario e variegato panorama degli effetti “di cosa giudicata” prodotti dalle sentenze della Corte edu sul piano interno<sup>3</sup>, [Corte cost. n. 49 del 2015](#) aveva inteso lasciare fuori dal cono d'ombra delle riflessioni ivi espresse sul tema della vincolatività della giurisprudenza “consolidata” della Corte edu. In questa prospettiva era stato espressamente operato un *distinguishing* rispetto al tema del necessario consolidamento della giurisprudenza della Corte edu, ritenuto dalla Corte costituzionale non estensibile alle ipotesi di esecuzione delle sentenze rese nei confronti dei soggetti vittoriosi a Strasburgo.

Si affermava, infatti che “...il giudice comune non potrà negare di dar corso alla decisione promanante dalla Corte di Strasburgo che abbia definito la causa di cui tale giudice torna ad occuparsi, quando necessario, perché cessino, doverosamente, gli effetti lesivi della violazione accertata” ([sentenza n. 210 del 2013](#)). In tale ipotesi, proseguiva la Corte costituzionale, “la pronuncia giudiziaria si mantiene sotto l'imperio della legge anche se questa dispone che il giudice formi il suo convincimento avendo riguardo a ciò che ha deciso altra sentenza emessa nella stessa causa”.

Tale affermazione apparve subito di grande rilievo, collegandosi ai principi che la stessa Corte costituzionale aveva espresso con la [sentenza n. 210 del 2013](#). [Corte cost. n. 49 del 2015](#) offriva, così, la sua lettura in termini generali ritenendo che, ferma la verifica delle concrete modalità e dei meccanismi da utilizzare, esiste la necessità di approntare un rimedio giudiziario capace di rimuovere gli effetti (persistenti) del giudicato interno contrastante con la CEDU.

È dunque questo il punto di partenza per vagliare gli effetti sul tema sopra rassegnato della più recente [Corte cost. n. 123 del 2017](#), che la Corte costituzionale ha reso decidendo la questione di legittimità costituzionale sollevata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con ordinanza n. 2 del 2015.

Occorre premettere che la Corte edu, con le sentenze [Mottola e altri c. Italia](#) e [Staibano contro Italia](#) del 4.2.2014, ha riconosciuto la violazione dell'art. 6 par.1 CEDU e dell'art. 1, Prot.n.1, annesso alla CEDU, in danno di alcuni medici (c.d. a gettone) che si erano rivolti al giudice amministrativo richiedendo il riconoscimento della natura a tempo indeterminato del loro rapporto con l'Università ottenendo tale riconoscimento in primo grado, mentre l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato –, modificando un precedente indirizzo giurisprudenziale – aveva dichiarato irricevibili i ricorsi proposti oltre il termine (di natura sostanziale) fissato normativamente ma in quel caso inutilmente decorso, così impedendo la *traslatio* del giudizio innanzi al giudice ordinario dotato di competenza giurisdizionale. La Corte edu ha ritenuto che i ricorrenti avevano avanzato la loro richiesta al giudice amministrativo in buona fede e in un quadro normativo che poteva condurre a una pluralità di interpretazioni, aggiungendo che gli stessi erano stati privati della possibilità di reintrodurre le loro azioni davanti al giudice infine considerato competente – giudice del lavoro –. Da qui la violazione dei parametri convenzionali di cui agli artt. 6 CEDU e 1 Prot. n.1 annesso alla CEDU, fatta salva la determinazione dell'equo indennizzo, per il quale pende tuttora il giudizio innanzi alla medesima Corte.

I ricorrenti a Strasburgo, unitamente ad altri soggetti che si trovavano nella medesima condizione dei soggetti vittoriosi innanzi alla Corte edu, pur non avendo proposto ricorso innanzi alla Corte

---

<sup>3</sup> V., volendo, R. CONTI, *Gli effetti delle sentenze della Corte dei diritti dell'uomo nell'ordinamento interno. Alcuni seguiti nella giurisprudenza nazionale* in AA.VV., *Dialogando sui diritti Corte di cassazione e Cedu a confronto*, Napoli, 2016, 41 ss.

europea, si sono successivamente rivolti al Consiglio di Stato, chiedendo la revocazione del giudicato interno per effetto della sentenza del giudice di Strasburgo<sup>4</sup>.

Posta di fronte al problema degli effetti “di cosa giudicata” prodotti dal giudicato sovranazionale su quello interno l’Adunanza Plenaria – ord. n. 2 del 2015 – reputava che “...allorché, come nel caso di specie, i giudici europei abbiano accertato con sentenza definitiva una violazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione, sorge per lo Stato l’obbligo di riparare tale violazione adottando le misure generali e/o individuali necessarie. La finalità di tali misure è quella della “*restitutio in integrum*” in favore dell’interessato, ossia porre il ricorrente in una situazione analoga a quella in cui si troverebbe qualora la violazione non vi fosse stata (cfr. [Corte cost. n. 113 del 2011](#))”. E dopo avere ricordato le indicazioni che giungono a livello europeo a riaprire il processo in ambito interno (cfr. Raccomandazione R(2000) 2 del 19 gennaio 2000 del Comitato dei Ministri), l’Adunanza Plenaria riteneva doveroso investire della questione la Corte costituzionale, visto che il contrasto fra diritto processuale interno e obbligo gravante sullo Stato di conformarsi alle sentenze CEDU “... possa sussistere anche nel caso di specie in cui è in discussione l’ammissibilità del ricorso per la revocazione di una sentenza del giudice amministrativo”.

La situazione nella quale versavano i ricorrenti, non regolata come ipotesi di revocazione del giudicato dimostrava, secondo l’Adunanza Plenaria, che “...l’ordinamento italiano non fornirebbe ai ricorrenti alcuna possibilità per veder rimediata la violazione dei diritti fondamentali dagli stessi subita”. Sicché i ricorrenti si sarebbero visti definitivamente privati della possibilità di accedere ad un tribunale e, quindi, della facoltà di far valere i diritti pensionistici che assumevano essere loro spettanti, con duplice lesione delle disposizioni convenzionali in tema di giusto processo e della proprietà. Da qui la questione di legittimità costituzionale che ipotizzava il contrasto della normativa interna – art. 106 cod. proc. amm. e, in quanto richiamato dallo stesso, artt. 395 e 396 cod. proc. civ. con gli artt. 117, comma 1, Cost., integrato dall’art. 46 CEDU, 111 e 24 Cost. – [Corte cost. n. 123 del 2017](#) ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate con riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., ritenendo infondata l’altra questione sollevata con riferimento all’art. 117, 1° comma Cost. integrato dall’art. 46 CEDU.

La Corte costituzionale, dopo avere escluso che i soggetti non ricorrenti a Strasburgo potessero godere delle medesime tutele “riflesse” garantite da [Corte cost. n. 210 del 2013](#) con riguardo al caso dei c.d. “fratelli Scoppola” in ambito penale, non ha ritenuto che la protezione offerta da [Corte cost. n. 113 del 2011](#) - introducendo un’ulteriore ipotesi di revisione che può dare luogo alla riapertura del processo penale ai sensi dell’art. 630 c.p.c. - ai casi di sentenze della Corte edu che hanno riconosciuto la violazione di norme convenzionali in ambito penale potesse valere nei confronti dei

---

<sup>4</sup> La vicenda ora tratteggiata nel testo merita, peraltro, un’ulteriore passaggio in ordine agli effetti di “cosa interpretata” prodotti dalla [sentenza Mottola c. Italia](#) nei confronti di altri soggetti che, pur avendo lamentato innanzi al giudice amministrativo la medesima lesione della posizione previdenziale, se l’erano vista negare dal giudice amministrativo di ultima istanza con sentenza resa in ultima istanza in epoca anteriore alla sentenza della Corte edu sopra ricordata. Tali ricorrenti si rivolgevano alle Sezioni Unite della Cassazione, proponendo un ricorso per violazione dell’art. 362 comma. 1, c.p.c., sulla scia dei principi espressi da Cass. S. U. n. 30254/2008 in tema di violazione dei limiti interni della giurisdizione. La vicenda è stata esaminata, di recente, da Cass. S. U. n. 6891/2016. Le Sezioni Unite muovono dai principi espressi da Cass. S.U. n. 2242/2015, che era giunta a riconoscere il proprio sindacato in punto di giurisdizione nei confronti di una pronunzia del Consiglio di Stato distonica rispetto alla giurisprudenza della Corte di Giustizia in tema di aggiudicazione di appalti formatasi in epoca successiva alla decisione del G.A. Tali principi vengono trasposti nella vicenda della sentenza del giudice amministrativo formatosi in epoca anteriore al “giudicato” della Corte dei diritti umani che, in altro procedimento ha riconosciuto la violazione della CEDU a carico della sentenza interna. A questo punto le S.U. non ritengono esse stesse di potere annullare la sentenza del Consiglio come avevano fatto con la sentenza n. 2242/2015, riconoscendo che il sistema di protezione dei diritti di matrice convenzionale soggiace ai principi espressi dalle sentenze gemelle del 2007 della Corte costituzionale, alla cui stregua è impedita la disapplicazione della norma interna incompatibile con la CEDU, ma è necessario attivare il controllo di costituzionalità. Per tali ragioni, ipotizzando un contrasto fra la norma interna sulla quale si era fondata la sentenza del Consiglio di Stato e i parametri convenzionali che la Corte edu aveva riconosciuto violati con le sentenze rese nei casi [Staibano c. Italia](#) e [Mottola c. Italia](#) del 4.2.2014, la Cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 69 c. 7 d. lgs. n. 165/2001.

soggetti parte di un procedimento giurisdizionale amministrativo o civile definito con sentenza passata in giudicato pur se contrastante con la sentenza della Corte edu.

Secondo la Corte costituzionale l'esigenza della *restitutio in integrum*, in base ad una costante giurisprudenza della Corte edu era stata, in assenza di una regolamentazione comune da parte dei Paesi contraenti, particolarmente indicata come misura maggiormente soddisfattiva rispetto ai processi penali nei quali erano emerse violazioni convenzionali. Epperò tale esigenza, pur espressa in certo modo anche per i processi civili ed amministrativi<sup>5</sup>, era sempre stata accompagnata dal riconoscimento di un certo margine di apprezzamento in capo ai singoli Stati, al fine di considerare e salvaguardare i principi della certezza del diritto e del giudicato interno formatosi nei confronti di soggetti terzi. È, prendendo a prestito le parole di [Corte cost. n. 123 del 2017](#), "... la tutela di costoro, unita al rispetto nei loro confronti della certezza del diritto garantita dalla *res iudicata* (oltre al fatto che nei processi civili e amministrativi non è in gioco la libertà personale), a spiegare l'atteggiamento più cauto della Corte EDU al di fuori della materia penale".

Mai, secondo [Corte cost. n. 123 del 2017](#), era stata indicata dalla Corte edu la misura della riapertura dei processi civili e amministrativi quando lo Stato destinatario della pronuncia di condanna non aveva già introdotto, nell'esercizio delle sue prerogative, strumenti normativi tesi alla revisione delle sentenze passate in giudicato ([sent. 123 del 2017](#), p.12).

In definitiva, la riapertura del processo non penale, con il conseguente travolgimento del giudicato, compete alle scelte del legislatore, al quale spetta *in via prioritaria* il compito di addivenire ad una "delicata ponderazione, alla luce dell'art. 24 Cost., fra il diritto di azione degli interessati e il diritto di difesa dei terzi".

[Corte cost. n. 123 del 2017](#) ha poi concluso nel senso che l'eventuale apertura della Corte edu ad una prassi capace di generalizzare l'intervento dei terzi nel processo innanzi a sé, attraverso la disposizione dell'art. 36 par. 2 CEDU o comunque la modifica dello strumento convenzionale nel senso di una maggiore tutela delle posizioni dei terzi avrebbe potuto essere proficua. Ciò perché, conclude la Corte, una sistematica apertura del processo convenzionale ai terzi - per mutamento delle fonti convenzionali o in forza di una loro interpretazione adeguatrice da parte della Corte EDU - avrebbe reso più agevole l'opera del legislatore nazionale.

3. *Diverse ragioni per non essere d'accordo con gli esiti di [Corte cost. n. 123 del 2017](#) ... e una a favore.*

La Corte costituzionale, con la [sentenza n. 123 del 2017](#), richiamando diverse fonti di *soft law*<sup>6</sup> e ponendosi implicitamente in linea anche con l'opinione concorrente resa dal giudice polacco Wojtyczek nella sentenza [Bochan c. Ucraina](#)<sup>7</sup>, sottolinea che gli effetti di cosa giudicata delle

<sup>5</sup> V., ad esempio, Corte edu, 30 giugno 2009, [Verein gegen Tierfabriken Schweiz \(VgT\) c. Svizzera \(no. 2\)](#), ric. n. 32772/02, ricordata in motivazione da [Corte cost. n. 123 del 2017](#). Sul tema, in modo ampio, v. A. CARBONE, *Rapporti tra ordinamenti e rilevanza della Cedu nel diritto amministrativo (A margine del problema dell'intangibilità del giudicato)*, in *Dir. Proc. Amm.*, fasc. 2, 2016, 456 e ss.

<sup>6</sup> Raccomandazione R(2000)2 del 19 gennaio 2000, Memorandum esplicativo della Raccomandazione R(2000)2, Review sull'esecuzione della Raccomandazione del 12 maggio del 2006, Overview del comitato di esperti datato 12 febbraio 2016.

<sup>7</sup> Cfr. opinione concorrente Giudice Wojtyczek nella [causa Bochan c. Ucraina](#), cit.: "...The Convention does not guarantee the other parties to domestic proceedings who are concerned by the impugned judicial decision the right to be heard by the Court. It is true that under Article 36 § 2 of the Convention, as supplemented by Rule 44 § 3 of the Rules of Court, the President of the Chamber may, in the interests of the proper administration of justice, authorise or invite any person concerned who is not the applicant to submit written comments or, in exceptional circumstances, to take part in the hearing. The Court sometimes makes use of this possibility, in particular in cases dealing with family law. The approach adopted strikes me as inadequate, as the option, left to the discretion of the President of the Chamber, of hearing the views of a person who is concerned does not equate to a guarantee of the right to be heard. It is not always used where the rights of third parties are concerned. When sitting in cases dealing with violations of the Convention in civil proceedings or arising from a judicial decision in a civil case, I invariably wonder whether the other parties



sentenze della Corte edu rispetto ai processi civili ed amministrativi, i cui esiti contrastano con la CEDU, non possono essere trattati in modo omogeneo rispetto a quelli che promanano da sentenza del giudice europeo rese in ambito penale.

In questa direzione milita la forza del giudicato nazionale e l'esigenza, parimenti fondamentale, rappresentata dal rispetto del canone del contraddittorio che, par di capire, non risultando garantito dalla Corte edu, renderebbe difficoltosa l'estensione degli effetti ai terzi già parti del giudizio interno.

Le conclusioni alle quali è giunta la [sentenza n. 123 del 2017](#) non persuadono per plurime ragioni che si proverà qui a rappresentare.

Anzitutto, [Corte cost. n. 123 del 2017](#) sembra costituire un passo indietro rispetto alle affermazioni, di portata generale, contenute nella ricordata [sentenza n. 49 del 2015](#) che, proprio per arginare gli effetti dei principi ivi espressi a proposito del carattere non vincolante della giurisprudenza non consolidata della Corte edu, intese espressamente ad affermare un obbligo giuridico di esecuzione delle sentenze della Corte edu nei confronti dei soggetti vittoriosi a Strasburgo già sopra ricordato. Nè l'argomento volto a sostenere che quel principio, espresso da [Corte cost. n. 49 del 2015](#), si riferisse unicamente ai processi penali trova alcuna conferma testuale, nemmeno potendosi ritenere rilevante il richiamo (ivi espresso) a [Corte cost. n. 210 del 2013](#)<sup>8</sup> che, a ben considerare, si occupò degli effetti riflessi delle sentenze della Corte edu in ambito penale-avendo il giudice comune dato esecuzione immediata alla pronunzia [Scoppola c. Italia](#) nei confronti dello stesso Scoppola<sup>9</sup>.

La scelta della Corte costituzionale, in definitiva, paralizza gli effetti delle sentenze della Corte edu che certificano la persistenza del pregiudizio in relazione alla pronunzia interna, mettendo in *non cale* l'art. 46 CEDU e certifica che il nostro sistema non ha rimedi capaci di rendere effettive le pronunzie della Corte edu quando gli effetti lesivi prodotti nei confronti dei soggetti vittoriosi a Strasburgo continuano a propagarsi in loro danno. Ancorché nella prospettiva della stessa sentenza il rimedio della riapertura del processo sembra essere un'opzione utile, allo stato tale rimedio non esiste, nemmeno per eventualmente ottenere la rimozione della legge nazionale che si pone in contrasto con la sentenza della Corte europea – a voler seguire il ragionamento espresso da [Corte cost. n. 210 del 2013](#) per il settore penale(sostanziale) –.

E' agevole osservare come una posizione di tal genere, oltre a porre il sistema interno in frizione evidente con la CEDU, scarica sulla fase indennitaria (innanzi alla Corte edu) e su quella di controllo innanzi al Comitato dei Ministri il peso dell'impossibilità di dare corso alle pronunzie della Corte edu in favore dei soggetti vittoriosi, tagliando fuori lo Stato italiano ed il giudice interno dai compiti che invece l'art. 46 allo stesso attribuisce.

---

concerned should not be granted the right to submit observations to the Court. Is it right to give a decision without hearing the other parties concerned? Ensuring that they have the right to be heard would not only give greater effect to the principles of procedural justice, but in many cases would also afford greater insight into the issues under examination.

Given the case-law developments referred to above, the rules applicable to the procedure for the examination of applications by the Court do not confer a sufficient degree of procedural legitimacy on the decisions given. Against that background, it is time to rethink the procedure before the Court in order better to adapt it to the requirements of procedural justice”.

<sup>8</sup> Sui temi esaminati da [Corte cost. n. 210 del 2013](#), v. M. BIGNAMI, *Il giudicato e le libertà fondamentali: le sezioni unite concludono la vicenda Scoppola-Ercolano*, Nota a Cass., Sez. Un. pen., 24 ottobre 2013, n. 18821, in [Diritto Penale Contemporaneo](#).

<sup>9</sup> Sul punto, v. G. LATTANZI, *Aspetti problematici dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU in materia penale*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, 2014, 396. Effetto che, d'altra parte, si verificò anche nella vicenda seguente a Corte dir. Uomo, [Drassich c. Italia](#) (Cass. n. 45807/2008), come ricorda opportunamente sempre G. LATTANZI, *Corte costituzionale, diritto CEDU e interpretazione conforme*, in *Cassazione e legalità penale*, a cura di A. CADOPPI, Roma, 2017, 218 e che trovò realizzazione attraverso un'operazione di interpretazione convenzionalmente orientata senza l'intervento di una pronunzia additiva della Corte costituzionale.

Nemmeno persuasiva appare la [sentenza n. 123 del 2017](#) nel ricondurre l'invito della Corte edu alla riapertura dei processi civili ai soli casi in cui era stato parte un Paese che, spontaneamente, avesse introdotto a livello interno l'ipotesi di riapertura del processo.

In sostanza, la lettura che vorrebbe restringere la portata dell'invito alla riapertura generalmente individuato come misura meglio idonea ad eliminare gli effetti delle violazioni convenzionali prodotte dal giudicato interno si scontra con l'esistenza di pronunzie che un siffatto invito hanno rivolto anche a Paesi che non avevano ancora introdotto lo strumento della riapertura dei processi. Il riferimento specifico va a [Corte edu, Tence c. Slovenia, 31 maggio 2016, ricorso n. 37242/14](#)<sup>10</sup> ed a [Corte edu, Perak c. Slovenia, 1 marzo 2016, ricorso n. 37903/09](#)<sup>11</sup>.

Ed è sintomatico che le due sentenze anzidette, a sostegno di quanto affermato in ordine alla necessità di introdurre misure volte alla riapertura del processo civile ancorchè non prevista nell'ordinamento nazionale, abbiamo richiamato la sentenza [Bochan c. Ucraina](#) benché quest'ultima, secondo quanto sostenuto da [Corte cost. n. 123 del 2017](#), affermerebbe in modo chiaro "...che l'indicazione della obbligatorietà della riapertura del processo, quale misura atta a garantire la *restitutio in integrum*, è presente *esclusivamente* (enfasi aggiunta) in sentenze rese nei confronti di Stati i cui ordinamenti interni già prevedono, in caso di violazione delle norme convenzionali, strumenti di revisione delle sentenze passate in giudicato"- cfr. p. 12.1 cons. in diritto [Corte cost. n. 123 del 2017](#). Nè la circostanza che le pronunzie indicate facciano riferimento al legislatore sloveno come soggetto destinatario dell'obbligo di riapertura del processo interno fa venir meno l'indicazione espressamente operata dalla Corte edu allo Stato, sempre considerato dal giudice europeo nella sua dimensione unitaria, a quello Stato a prevedere rimedi interni capaci di garantire la *restitutio in integrum*.

Ad ogni buon conto, la Corte costituzionale non ha ritenuto che lo strumento della revisione potesse essere introdotto con una sentenza additiva di principio, al pari di quanto venne fatto da [Corte cost. n. 113 del 2011](#), proprio perchè "... Anche nel nostro ordinamento la riapertura del processo non penale, con il conseguente travolgimento del giudicato, esige una delicata ponderazione, alla luce dell'art. 24 Cost., fra il diritto di azione degli interessati e il diritto di difesa dei terzi, e tale ponderazione spetta in via prioritaria al legislatore" ([Corte cost. 123 del 2017](#)).

Orbene, l'accentuazione dei profili connessi al giudicato nazionale ed alla tutela dei terzi – questi ultimi non garantiti adeguatamente nel processo innanzi alla Corte edu- non persuade nemmeno nei termini rigidi così espressi.

Anzitutto, l'attenzione che la Corte costituzionale ha riservato al tema della certezza del diritto, al giudicato interno ed alla tutela del contraddittorio nei confronti dei terzi rimasti estranei al processo svolto a Strasburgo sembra avere messo in secondo piano quanto era stato sottolineato da [Corte cost. n. 113 del 2011](#), e cioè che "... al fine di assicurare la *restitutio in integrum* della vittima

<sup>10</sup> § 43 sent. cit. nel testo: "The Court, however, considers that the applicant suffered non-pecuniary loss arising from the breach of the Convention found in this case. Therefore, ruling on an equitable basis, it awards the applicant EUR 2,500 in that respect. Moreover, while the Slovenian legislation does not explicitly provide for reopening of civil proceedings following a judgment by the Court finding a violation of the Convention (see [Bochan v. Ukraine \(no. 2\)](#) [GC], no. 22251/08, § 27, ECHR 2015), the Court has already stated that the most appropriate form of redress in cases where it finds that an applicant has not had access to court in breach of Article 6 § 1 of the Convention would be for the legislature to provide for the possibility of reopening the proceedings and re-examining the case in keeping with all the requirements of a fair hearing (see, *mutatis mutandis*, [Kardoš v. Croatia, no. 25782/11](#), § 67, 26 April 2016; and [Perak v. Slovenia, no. 37903/09](#), § 50, 1 March 2016)."

<sup>11</sup> § 50 sent. cit. nel testo: "The Court, however, considers that the applicant suffered non-pecuniary loss arising from the breach of the Convention found in this case. Therefore, ruling on an equitable basis, it awards the applicant EUR 2,500 in that respect. Moreover, while the Slovenian legislation does not explicitly provide for reopening of civil proceedings following a judgment by the Court finding a violation of the Convention (see [Bochan v. Ukraine \(no. 2\)](#) [GC], no. 22251/08, § 27, ECHR 2015), the Court has already stated that the most appropriate form of redress in cases where the applicant was deprived of a fair hearing on account of his inability to participate in the proceedings before a national court would be for the legislature to provide for the possibility of reopening the proceedings and re-examining the case in keeping with all the requirements of a fair hearing (see [Gaspari v. Slovenia, no. 21055/03](#), § 80, 21 July 2009)".

della violazione, nei sensi indicati dalla Corte europea, occorre poter rimettere in discussione il giudicato già formatosi sulla vicenda giudiziaria sanzionata. L'avvenuto esaurimento dei rimedi interni rappresenta, infatti, condizione imprescindibile di legittimazione per il ricorso alla Corte di Strasburgo (art. 35, paragrafo 1, della CEDU): con la conseguenza che quest'ultima si pronuncia, in via di principio, su vicende già definite a livello interno con decisione irrevocabile".<sup>12</sup> La circostanza che tali affermazioni vennero espresse con riguardo al giudicato penale non elide, all'evidenza, l'identità di situazione che si riscontra nei casi di processi "non penali".

È agevole, infatti, affermare che tale conclusione non possa valere solo quando è in gioco la libertà personale, prescindendo il fenomeno dell'esecuzione della sentenza della Corte edu dalla tipologia della pronunzia, né lo stesso rimanendo condizionato dall'indicazione specifica operata dalla Corte edu, proprio in relazione all'obbligo di cui all'art. 46 CEDU.

Non sembra, ancora, irrilevante ricordare [Corte cost. n. 219 del 2016](#) che, esaminando gli effetti dell'art. 16-bis, comma 5, della legge 4 febbraio 2005, n. 11- concernente il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle amministrazioni locali responsabili di violazioni della CEDU - ha escluso la lesione del diritto di difesa prospettata dall'amministrazione locale per l'impossibilità di partecipare al giudizio dinanzi alla Corte europea, sostenendo che "...la disposizione censurata, stante il suo inequivoco tenore letterale, è volta a regolare il procedimento attraverso il quale viene esercitato il diritto statale di rivalsa nell'ordinamento interno, non già il diverso procedimento dinanzi alla Corte europea, nell'ambito del quale...si sarebbe determinata la compressione del diritto di difesa dell'ente locale".

Si vuol dire che nella pronunzia da ultimo indicata non venne - correttamente - ravvisato alcun *vulnus* al contraddittorio in danno dell'amministrazione locale chiamata a rivalere lo Stato per le condanne inflitte a Strasburgo in sua assenza, proprio sottolineando che il processo innanzi alla Corte edu non poteva essere scrutinato dal giudice nazionale. Ciò, sembra il caso di aggiungere, per l'assorbente considerazione che esso è disciplinato da un trattato internazionale al quale lo Stato italiano ha aderito, rendendolo esecutivo con legge e senza apporre alcuna riserva in materia.

D'altra parte, che lo strumento teso a consentire la *restitutio in integrum* interna fosse centrale<sup>13</sup> e in definitiva, a rime obbligate quantomeno rispetto all'*an* - e dunque tale da poter giustificare una sentenza additiva di principio - sembra in qualche modo indirettamente confermato da [Corte cost. n. 238 del 2013](#) che, nell'esaminare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 5 del 2013 - *Le sentenze passate in giudicato in contrasto con la sentenza della CIG di cui al comma 1, anche se successivamente emessa, possono essere impugnate per revocazione, oltre che nei casi previsti dall'articolo 395 del codice di procedura civile, anche per difetto di giurisdizione civile e in tale caso non si applica l'articolo 396 del citato codice di procedura civile* - si trovò a scrutinare una disposizione di adattamento ordinario, diretta alla esecuzione della sentenza della Corte internazionale di Giustizia del 3 settembre 2012, che aveva disciplinato puntualmente l'obbligo

<sup>12</sup> In dottrina, sul punto, v. R. DI CARIA, *Il bivio dopo Strasburgo: tutela effettiva o vittoria morale? l'obbligo per gli stati di «conformarsi alle sentenze definitive della corte» edu nella prospettiva italiana*, in *Giur. cost.*, fasc. 3, 2009, 2191 che pure ricorda l'opinione sul punto espressa da E. LUPO in *La vincolatività delle sentenze della Corte europea per il giudice interno e la svolta recente della Cassazione civile e penale*, in *Cass. pen.*, 2007, f. 5, 2247-2258: "...il fatto che la Corte possa essere adita solo dopo l'esaurimento delle vie interne (la fondamentale regola sancita dall'attuale art. 35) implica per forza di cose che essa si pronunci su sentenze divenute definitive nell'ordinamento interno. Se a questa premessa si aggiunge quanto si ricava dai ricordati articoli 13 e 46, la conclusione è che «l'accertamento della violazione della CEDU comporta, pertanto, a favore della persona in danno della quale la violazione si è verificata, il diritto a proporre un ricorso interno per rimediare alla violazione stessa attraverso la c. d. *restitutio in integrum*». V., altresì, nello stesso senso, S. L. VITALE, *Violazione della Cedu e principio di intangibilità del giudicato civile e amministrativo*, in *Diritto e processo amministrativo*, 4/2015, 1300.

<sup>13</sup> V. B. RANDAZZO, *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, in [Rivista AIC](#), "... la *restitutio in integrum* costituisce l'elemento primario e naturale dell'obbligazione che incombe sullo Stato in caso di illecito internazionale secondo la giurisprudenza e la prassi diplomatica, e secondo quanto emerge, forse per la prima volta così chiaramente, nella decisione separata del 1995 sull'equa soddisfazione nel caso [Papamichalopoulos e altri c. Grecia](#), seguita al mancato accordo transattivo tra ricorrenti e Governo greco: la Corte ingiungeva allo Stato di restituire i terreni e le costruzioni esistenti sugli stessi e, solo "*faute d'une telle restitution*", di pagare una somma a titolo di indennizzo.



dello Stato italiano di conformarsi a tutte le decisioni con le quali la CIG avesse escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile, imponendo al giudice di rilevare d'ufficio, in qualunque stato e grado del processo, il difetto di giurisdizione e giungendo fino al punto di individuare un ulteriore caso di impugnazione per revocazione delle sentenze passate in giudicato, rese in contrasto con la decisione della CIG.

Ciò sembra confermare come i margini di discrezionalità dello Stato all'atto di dare esecuzione alle sentenze di una Corte internazionale che trae disciplina da un trattato internazionale al quale l'Italia ha aderito e che è stato reso esecutivo, pur sicuramente esistenti quanto alle modalità di proposizione dell'azione, ai termini di decadenza ed ad ogni altro aspetto ritenuto rilevante, non potevano porre in discussione la disciplina interna del processo a Strasburgo fino a fondarsi sull'assenza di contraddittorio con le altre parti; questione che risulta "coperta" dalla CEDU e dai suoi Protocolli e si trova, quindi, in un ambito esterno a quello riservato al legislatore, invece sicuramente dotato del potere di regolare la fase discendente e successiva alla pronuncia della Corte edu.

Nemmeno può sottacersi che entrambe le violazioni riconosciute dal giudice europeo nei casi [Mottola](#) e [Staibano](#) ruotavano tutte attorno al tema del giusto processo.

In sostanza, secondo le sentenze appena ricordate, il diritto negato ai ricorrenti era stato quello a potere adire la giurisdizione nazionale per vedersi riconosciuto il diritto reclamato. Ed anche la violazione convenzionale dell'art. 1 Prot. 1 annesso alla CEDU ritenuta nel [caso Mottola](#) atteneva alla violazione degli obblighi procedurali (di natura essenzialmente processuale)<sup>14</sup> pure sottesi all'art. 1 Prot. n. 1 alla CEDU<sup>15</sup>. L'avere chiuso le porte del processo nazionale – nel quale i diritti prospettati dai ricorrenti avrebbero dovuto trovare esame (e non necessario riconoscimento) rappresenta per davvero un'occasione perduta.

Sembra poi poco persuasivo l'invito rivolto alla Corte edu dalla Corte costituzionale a rivitalizzare l'art. 36 par. 2 CEDU o, addirittura agli Stati parte del Consiglio d'Europa a modificare il trattato istitutivo della CEDU in modo da garantire meglio il diritto al contraddittorio.

Tale affermazione che, dice [Corte cost. n. 123 del 2017](#), renderebbe più agevole il compito del legislatore, riecheggiano nuovamente la già ricordata opinione concorrente del giudice polacco nella [causa Bochan](#), non pare andare nella direzione del dialogo fra le Corti, semmai potendo ulteriormente allontanare il senso di reciproca fiducia fra le stesse.

In definitiva gettare, sottotraccia, una luce sinistra sull'intero procedimento svolto a Strasburgo, privato dell'anima del giusto processo – rappresentata dal contraddittorio – che pure la Corte edu reiteratamente richiama come elemento portante della tutela da essa offerta alle persone che prospettano una violazione convenzionale equivale a chiedersi "se sia costituzionale l'intero sistema Cedu, perché esso è costruito, come noto, proprio sull'intervento della Corte Edu *dopo* il giudicato interno"<sup>16</sup>. La Corte sembra così tralasciare non soltanto le caratteristiche peculiari del processo

<sup>14</sup> R. CHENAL, *Cedu e diritto tributario: le garanzie di natura procedurale*, in *Il nostro sistema tributario all'esame della CEDU. Le questioni ancora aperte*, a cura di F. BUFFA, Atti del convegno organizzato presso la Corte di Cassazione il 22 settembre 2015 dall'ufficio dei Referenti per la formazione decentrata della scuola della magistratura, Vicalvi, 2016 63: '...Nonostante il silenzio dell'art. 1 del Protocollo n° 1 in materia di esigenze procedurali, in caso di ingerenza nell'esercizio del diritto di proprietà, lo Stato deve prevedere delle procedure che permettano all'interessato di esporre la sua causa davanti alle autorità competenti al fine di contestare in maniera effettiva le misure che sono all'origine di tale ingerenza ([Jokela c. Finlande](#), no 28856/95, § 45, CEDH 2002 IV, [Kotov c. Russia](#) [GC], no 54522/00, 3 avril 2012). Non sono quindi compatibili con la Convenzione ingerenze in assenza di una procedura svolta in contraddittorio tra le parti e rispettosa del principio della parità delle armi e che permetta di discutere degli aspetti principali della controversia ([AGOSI c. Royaume-Uni](#), 24 octobre 1986, § 55, série A no 108, [Sociedad Anónima del Ucieza c. Espagne](#), no 38963/08, § 74, 4 novembre 2014).'

<sup>15</sup> Cfr. [sent. Mottola](#), cit., 57: '... En conséquence de ce revirement de jurisprudence, les requérants ont été privés de toute possibilité d'obtenir une décision de justice reconnaissant leur droit au versement des contributions sociales – et donc leurs droits corrélatifs en termes de pension de retraite – pour la période travaillée par eux en tant que vacataires pour l'université de Naples.'

<sup>16</sup> C. PADULA, [La Corte edu e i giudici comuni nella prospettiva della recente giurisprudenza costituzionale](#), in questa [Rivista](#), [Studi](#), 2016/II, 23 agosto 2016.

come calibrato a Strasburgo – in una prospettiva di rapporto verticale fra persona che assuma la violazione e lo Stato –, ma anche gli obblighi convenzionali assunti dagli Stati e, soprattutto, la circostanza che la stragrande maggioranza dei Paesi contraenti si è già dotata di strumenti interni capaci di favorire la *restitutio in integrum* per effetto della condanna pronunciata a Strasburgo. Il che, senza volere sposare un’idea idealizzante della Corte edu<sup>17</sup>, la dice tutta sulle possibilità di successo dell’invito rivolto a modificare un Trattato internazionale già pienamente attuato dalla maggioranza dei medesimi Stati contraenti.

Si stenta, infatti, ad immaginare che quello stesso nucleo di Paesi che ha già attuato i rimedi interni per dare piena esecuzione alle sentenze della Corte edu possa raccogliere l’invito della Corte costituzionale dal quale scaturirebbe, verosimilmente, la necessità di modificare le legislazioni o le prassi giurisprudenziali nazionali già esistenti.

Anzi, proprio le considerazioni appena espresse consentono un’ulteriore riflessione critica sulla particolare sottolineatura che la [sentenza n. 123 del 2017](#) ha riservato ai processi amministrativi, “...anch’essi caratterizzati dalla frequente partecipazione al giudizio di amministrazioni diverse dallo Stato, di parti resistenti private affidatarie di un *munus* pubblico ...”. In buona sostanza, la [sentenza n. 123 del 2017](#) sottolinea che il *deficit* di contraddittorio nel processo davanti alla Corte edu potrebbe avere gravi ripercussioni, al pari che nei processi civili, sulle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato ove si decidesse di travolgere il giudicato interno.

Ora, sembra doversi dissentire da siffatta ricostruzione e dalla totale parificazione operata dalla Corte costituzionale fra processi civili (per i quali, a ben considerare, non vi era necessità di prendere posizione)<sup>18</sup> e processi – civili e amministrativi – nei quali è parte un’amministrazione pubblica, ad essa sfuggendo che lo Stato, all’interno del procedimento svolto innanzi alla Corte edu, rappresenta tutte le articolazioni pubbliche che ad esso fanno capo, vigendo nel diritto internazionale il principio dello Stato come unico volto<sup>19</sup>.

Ciò significa che nell’esercizio dei poteri ad esso conferiti innanzi alla Corte edu, il Governo italiano ha piena libertà di sollecitare le eventuali amministrazioni pubbliche coinvolte nel processo giurisdizionale interno a fornire elementi utili alla difesa dello Stato medesimo. Tali considerazioni sembrano escludere la sovrapponibilità dei processi civili a quelli amministrativi nel senso voluto dalla Corte costituzionale.

Si vuol dire, così, che l’esigenza della tutela del contraddittorio alla quale fa espresso riferimento la [sentenza n. 123 del 2017](#) non poteva essere avvertita rispetto al caso che aveva suscitato il rinvio alla Corte costituzionale, nel quale le amministrazioni pubbliche in giudizio erano state l’Università degli Studi, l’Azienda Policlinico e l’INPS, quanto rispetto ad altre vicende giudiziarie intercorse fra privati<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> V., anzi, sul punto, P. BILANCIA, *Prefazione* a P. PINTO DE ALBUQUERQUE, *I diritti umani in una prospettiva europea*, cit., XVI e D. GALLIANI, *Premessa* a P. PINTO DE ALBUQUERQUE, *I diritti umani in una prospettiva europea*, cit., 25 ss.

<sup>18</sup> E’, infatti, appena il caso di evidenziare che il riferimento alle controversie tra privati toccate da una pronuncia resa dalla Corte edu è fenomeno di rilevante ampiezza, che già oggi risulta condizionato fortemente dagli esiti della sentenza della Corte edu resa nei confronti dei soggetti vittoriosi a Strasburgo e che non esime certo il giudice nazionale dal porre in essere le misure idonee ad eliminare gli effetti delle violazioni convenzionali accertate. Si pensi, a solo titolo esemplificativo, al ‘pianeta famiglia’ ed alle violazioni dell’art. 8 CEDU. In tema di minori v., ad es., [Corte edu, 13 giugno 2000, Scozzari e Giunta c. Italia](#), rc. 39221/98 : ‘... “L’Etat défendeur, reconnu responsable d’une violation de la Convention ou de ses Protocoles, est appelé non seulement à verser aux intéressés les sommes allouées à titre de satisfaction équitable, mais aussi à choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures générales et/ou, le cas échéant, individuelles à adopter dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée par la Cour et d’en effacer autant que possible les conséquences (cfr. mutatis mutandis, [l’arrêt Papamichalopoulos et autres c. Grèce](#) du 31 octobre 1995 (article 50) série A n. 330-B, 58-59, 34). Il est entendu en outre que l’Etat défendeur reste libre, sous le contrôle du Comité des Ministres, de choisir les moyens de s’acquitter de son obligation juridique au regard de l’article 46 de la Convention pour autant que ces moyens soient compatibles avec les conclusions contenues dans l’arrêt de la Cour”.

<sup>19</sup> Cfr., per tutti, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2005, 10 ss.

<sup>20</sup> Sul punto, v., infatti, C. PADULA, [La Corte edu e i giudici comuni](#), cit., 326: “...Il problema della tutela del “controinteressato” al mantenimento del giudicato non si pone per il giudizio amministrativo, dato che lo Stato

Parimenti non convincente risulta l'incitamento di [Corte cost. n. 123 del 2017](#) a spingere sulla leva dell'art. 36 par. 2 CEDU per inserire stabilmente all'interno del processo a Strasburgo il terzo.

Si tratterebbe, in definitiva, di stravolgere la portata e il senso della cennata disposizione, essenzialmente rivolta a consentire, sempreché il Presidente lo ritenga utile, l'intervento di persone diverse dal ricorrente in funzione di *amicus curiae*<sup>21</sup>. E di ciò vi è conferma nel fatto che il ricorso ritenuto ricevibile dalla Corte edu in fase di deliberazione preliminare non viene comunicato alle altre parti del processo interno, ma soltanto agli altri Stati contraenti<sup>22</sup>. Il che, ovviamente, non vuol certo nascondere la circostanza che anche l'altra parte del processo interno, intervenendo nel giudizio innanzi alla Corte edu, possa fornire elementi di valutazione utili ai fini del ricorso proposto dall'altra parte<sup>23</sup>.

In sostanza, l'invito della Corte costituzionale rivolto alla Corte edu, che è giudice del caso concreto e valuta caso per caso, a rivedere le modalità di applicazione dell'art. 36 CEDU non si vede quale frutti fecondi potrà produrre, anche se sarà il tempo a dare il suo responso.

In conclusione, malgrado le perplessità qui manifestate sulla [sentenza n. 123 del 2017](#), un merito va riconosciuto alla Corte costituzionale. Ed è quello che l'impianto e la struttura di base della pronunzia, per l'approfondimento dei richiami giurisprudenziali alla Corte edu e per le affermazioni ivi contenute, sembra rappresentare una sorte di "clone" della [sentenza n. 129 del 2008](#), che dichiarò infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di appello di Bologna con riguardo al caso [Dorigo](#). Anche in quell'occasione la Corte sottolineò il ruolo del legislatore ai fini della riapertura del processo e fu, in definitiva, antesignana della successiva svolta intrapresa dalla [sentenza n. 113 del 2011](#).

In sostanza, il legislatore, al quale la Corte costituzionale attribuisce in via prioritaria il compito di individuare un rimedio capace di consentire l'esecuzione delle sentenze della Corte edu incidenti su giudicati civili e amministrativi nell'ordinamento interno in favore dei soggetti vittoriosi a Strasburgo, sembra avvisato che non saranno consentiti ulteriori rinvii, altrimenti toccando comunque al giudice – costituzionale o comune – l'individuazione di una via di fuga capace di realizzare l'obiettivo di una riapertura del processo al cui interno le parti, nel pieno contraddittorio, potranno, a seconda dei casi, riaprire la partita tenendo conto della pronunzia della Corte edu.

La prospettiva di un ridimensionamento del giudicato interno non penale per effetto del sopravvenuto "giudicato" della Corte edu per risolvere la questione senza attendere ulteriori interventi legislativi<sup>24</sup> è lì ad attendere di essere metabolizzata, studiata e verificata in relazione a

---

(presente a Strasburgo) comprende, nei rapporti internazionali, tutte le pubbliche amministrazioni. Dunque, anche qualora la Corte europea sia stata adita dal privato, la decisione europea è opponibile all'ente pubblico interessato al mantenimento del giudicato amministrativo".

<sup>21</sup> V., *amplius*, G. RAIMONDI, *Commento all'art. 36*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. BARTOLE, B. CONFORTI e G. RAIMONDI, Padova, 2001, 627 ss.

<sup>22</sup> cfr. V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2016, 423.

<sup>23</sup> [Corte edu, 14 gennaio 2016, Mandet c. Francia](#) – ric. n. 30955/12 – parr. 2 e 43, in materia di filiazione.

<sup>24</sup> Può essere ricordata, anche se in contesto diverso, perché la giurisprudenza CEDU non veniva in evidenza all'interno di un giudizio interno attivato dalla parte a Strasburgo, Corte Cass. n. 13435/2016, che ha ritenuto ammissibile in rito e fondata nel merito una domanda di revocazione di una sentenza resa dalla stessa Corte di Cassazione in tema di dichiarazione di adottabilità. La Corte, anzitutto, configura l'esistenza di un errore di fatto idoneo a rendere ammissibile il ricorso per revocazione per effetto della erronea ponderazione, operata da parte della Cassazione, della sentenza assolutoria della coppia genitoriale per il reato di abbandono di minori, prodotta in sede di legittimità e passata in giudicato. E a tale risultato giunge ritenendo, espressamente, che "...i presupposti della revocazione vanno valutati con particolare attenzione allorché si prospetti la violazione di diritti fondamentali, protetti dalla CEDU, da parte del giudice nazionale, in forza di un errore di fatto che non abbia condotto al rimedio reale in discorso, onde poi non resterebbe che quello del mero indennizzo, per definizione insoddisfacente quando si tratti di diritti fondamentali su beni personalissimi della vita". Tale inciso finale disvela, in realtà, la portata non marginale dell'operazione compiuta dal giudice di legittimità che, per superare le strettoie espresse ripetutamente dalla stessa Cassazione in tema di qualificazione e determinazione dell'errore revocatorio, sottolinea la peculiarità della vicenda processuale, nella quale era in gioco la violazione di un diritto di matrice convenzionale.

single ipotesi<sup>25</sup>. D'altra parte, la Corte costituzionale avrà nuovamente occasione di occuparsi della medesima questione<sup>26</sup> e non può escludersi che un *pressing* del giudice comune potrebbe comunque favorire un auspicabile *revirement* di quel Giudice.

Nè sembra peregrino ritenere che proprio nei casi in cui l'oggetto della questione attiene a diritti del cittadino nei confronti dello Stato e/o di altre articolazioni pubbliche che continuano a subire pregiudizio in epoca successiva al "giudicato" della Corte edu, l'esigenza di ricomporre il quadro interno (ancorchè "coperto" dal giudicato nazionale) in modo da renderlo compatibile con l'accertata violazione della norma convenzionale risulta essere un'esigenza talmente prioritaria da meritare, già oggi, di essere pienamente e prontamente protetta.

Non può, del resto, revocarsi in dubbio che l'art. 46 CEDU sta lì a dimostrare che l'obbligo di esecuzione delle sentenze della Corte edu incombe sullo Stato nella sua integralità e, dunque, anche nei confronti dei giudici innanzi ai quali le parti decidessero di rivolgere le loro istanze volte a rendere effettivo e concreto un pronunciamento della Corte edu e i diritti che sono stati violati, soprattutto quando il responsabile sia un potere pubblico. Esiste dunque un canone fondamentale che "... impone al giudice nazionale l'obbligo di garantire, conformemente all'ordinamento Costituzionale vigente e nel rispetto del principio della certezza del diritto, il pieno effetto delle norme della Convenzione, nell'interpretazione loro data dalla Corte"<sup>27</sup>.

Va infatti evitata la prospettiva che spostati sulla monetizzazione del pregiudizio la soluzione del problema<sup>28</sup>.

La pronuncia della [Corte costituzionale n. 123 del 2017](#) rappresenta, in ogni caso, un forte stimolo a mettere in moto un processo culturale capace di porre al centro del dibattito dottrinale<sup>29</sup> e giudiziario – al cui interno occupano una posizione equiordinata giudici e avvocati – il tema, indubbiamente complesso e poliedrico, degli effetti e dell'esecuzione delle sentenze della Corte

<sup>25</sup> Lo studio di R. CAPONI, *Corti europee e giudicati nazionali*, in [Astrid](#), rimane imprescindibile per l'esame della questione, anche in relazione alla non proprio sovrapponibile tematica degli effetti delle sentenze della Corte di giustizia sui giudicati interni. Rilevante risulta, ancora, il contributo di G. SORRENTI, *Crisi e tenuta del mito del giudicato nell'impatto con le condanne emesse a Strasburgo*, in [Federalismi.it](#), 28 gennaio 2015, 11. Particolarmente densa di spunti risulta la nota alla [sentenza n. 123 del 2017](#) di E. D'ALESSANDRO, *Il giudicato amministrativo (e quello civile) per ora non cedono all'impatto con la corte europea dei diritti dell'uomo*, di prossima pubblicazione in foro it., giugno 2017.

<sup>26</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 17 novembre 2016, n. 4765, condividendo i presupposti di base di Cons. Stato, Ad. Plen., n. 2/2015, ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità degli artt. 106 del Codice del processo amministrativo (l. n. 104/2010) e 395 e 396 del Codice processuale civile, in relazione agli artt. 117 co.1, 111 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono un diverso caso di revocazione della sentenza quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo.

<sup>27</sup> Cfr. Corte edu, GC, [Fabris c. Francia](#), ric. n. 16574/08. V., sul punto, l'opinione concorrente del Giudice della Corte edu Pinto de Albuquerque, in PINTO DE ALBUQUERQUE, *I diritti umani in una prospettiva europea. Opinioni concorrenti e dissenzienti*, a cura di D. GALLIANI, Torino, 2016, 67, che offre dell'inciso riportato nel testo una lettura volta, per un verso, ad escludere che il contrasto di una sentenza della Corte edu con la Costituzione possa impedirne l'efficacia e, per altro verso, afferma che "il riferimento alla certezza del diritto...costituisce anche un ammonimento (*inunction*, ndr) ai giudici statali di rispettare rigorosamente, senza alcun margine di apprezzamento, le sentenze della Corte. Sarebbe invece qualsiasi scelta discrezionale compiuta dal giudici statali nell'attuazione delle sentenze della Corte a mettere in discussione il principio della certezza del diritto".

<sup>28</sup> Ancora B. RANDAZZO, *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, cit.: "...Benché non ci si nascondano le perplessità generate dal forte impatto che lo sviluppo di questi orientamenti è in grado di produrre in seno all'organizzazione interna della giustizia, d'altro canto non si può neppure esimersi dal rilevare il pericolo di una monetizzazione della responsabilità per mancato rispetto dei diritti dell'uomo: se per i diritti patrimoniali ciò può forse accettarsi, non può certo essere così per le violazioni più gravi dei diritti garantiti dalla Convenzione".

<sup>29</sup> V. già sul tema, oltre ai contributi ricordati, P. PATRITO, *Se sia ammissibile l'impugnativa per revocazione delle sentenze del Consiglio di Stato per contrasto con decisione sopravvenuta della Corte Edu*, in *Giur. It.*, dicembre 2015, 2710; A.O. COZZI, *L'impatto delle Sentenze della Corte di Strasburgo sulle situazioni giuridiche interne definite da sentenze passate in giudicato: la configurabilità di un obbligo di riapertura o di revisione del processo*, in *L'incidenza del diritto comunitario e della Cedu sugli atti nazionali definitivi*, a cura di F. SPITALERI, Milano, 2009, 159; G. UBERTIS, *La revisione successiva a condanne della Corte di Strasburgo*, in *Giurisprudenza Costituzione*, in *Giur. Cost.*, fasc. 2, 2011, 1542.

edu<sup>30</sup>, dovendosi dare risposta ad un interrogativo che ormai sempre di più compare quando si pone al centro del sistema la protezione dei diritti fondamentali, qualunque ne sia la fonte. Interrogativo che, involgendo anche il parallelo settore delle misure di ordine generale che lo Stato è chiamato ad introdurre per eliminare – sempreché ve ne siano – violazioni ulteriori rispetto a quelle patite dal soggetto vittorioso a Strasburgo, chiama lo studioso e gli interpreti delle varie discipline ad individuare non soltanto le specificità che riguardano i singoli settori ma altresì il confine, se esiste, tra ciò che è necessario fissare in termini generali ed astratti per rispondere ad un'esigenza di certezza e prevedibilità e ciò che, invece, va necessariamente riservato all'attività di concretizzazione ed attuazione del principio al caso concreto, senza il quale soluzioni normative preventivamente delineate in termini analitici e generalizzanti potrebbero non essere utili e capaci di fornire adeguata risposta all'esigenza, comune, di offrire un elevato standard di protezione ai diritti fondamentali<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Rimangono fondamentali, sul punto, gli studi di V. SCIARABBA, *Il giudicato e la CEDU, Profili di diritto costituzionale internazionale e comparato*, Padova, 2012, O. POLLICINO, *Allargamento dell'Europa a est e rapporto tra Corti costituzionali e Corti europee. Verso una teoria generale dell'impatto interordinamentale del diritto sovranazionale?*, Milano, 2010, G. MARTINICO, O. POLLICINO, *The Interaction Between Europe's Legal Systems - Judicial Dialogue and the Creation of Supranational Laws*, Oxford, 2012 e P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2004.

<sup>31</sup> Sul punto v., ripetutamente, gli scritti di A. RUGGERI e, tra i più recenti, *Famiglie, genitori e figli, attraverso il "dialogo" tra Corti europee e Corte costituzionale: quali insegnamenti per la teoria della Costituzione e delle relazioni interordinamentali?*, in AA:VV., *Vecchie e nuove famiglie nel dialogo tra Corti europee e giudici nazionali*, a cura di A. RUGGERI, D. RINOLDI E V. PETRALIA, Napoli, 2016, 1 ss. nonché id., *Lacune costituzionali*, in *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, XX, Studi dell'anno 2016, Torino, 78.