

## **GLI EFFETTI DELLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO**

a cura di *Barbara Randazzo*

**SOMMARIO:** 1. La sussidiarietà della tutela ed il previo esaurimento delle vie interne di ricorso. - 2. L'efficacia delle decisioni della Corte EDU: l'art. 41 e l'art. 46 della CEDU ed il Protocollo n. 14 reso esecutivo in Italia con legge n. 280 del 15 dicembre 2005. - 3. L'obbligo degli Stati membri di conformarsi alle decisioni della Corte europea con riguardo alle controversie nelle quali sono parti. - 4. L'obbligo di conformazione anche con riguardo alle decisioni nelle controversie nelle quali gli Stati membri non sono parti. - 5. Le condanne degli Stati membri derivanti da pronunce delle Corti costituzionali. - 6. L'inimpugnabilità delle sentenze della Corte costituzionali davanti alla Corte europea tra l'art. 137, comma terzo, Cost. e l'art. 1 della Convenzione europea: il caso Ielo e la diversa posizione delle due Corti in tema di tutela dei diritti fondamentali e di sovrapposizione delle diverse tipologie di giudizio. - 7. La legge n. 12 del 2006 sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo.

### *1. La sussidiarietà della tutela ed il previo esaurimento delle vie interne di ricorso.*

Il rapporto tra giudici nazionali – tra i quali deve ricomprendersi anche la Corte costituzionale - e Corte europea si pone su due piani: da un lato infatti le autorità giurisdizionali interne rappresentano la prima istanza di garanzia nel sistema del Consiglio d'Europa, dall'altro sono esse stesse sottoposte a controllo rispetto ai requisiti essenziali di cui debbono godere e in ordine all'attività svolta.

L'art. 1 delle Convenzione europea sembra caratterizzarla rispetto alle altre Carte internazionali, sancendo non solo l'obbligo dello Stato di assicurare i diritti ivi garantiti attraverso le fonti normative nazionali, ma anche di assicurare l'azionabilità (in senso generico) degli stessi direttamente da parte del singolo davanti alle autorità nazionali, sia amministrative che giurisdizionali. In tal senso dispone espressamente l'art. 13 della Convenzione (che il Protocollo n. 11 ha intitolato “diritto ad un ricorso effettivo”), secondo il quale “ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.”

A sua volta il principio di sussidiarietà sul quale si fonda il sistema della Convenzione configura il giudice nazionale come primo garante della sua applicazione, la Corte, infatti, non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne (art. 35, §1). Il sistema di protezione dei diritti a livello europeo può essere attivato solo in seconda battuta, a condizione cioè che la pretesa violazione del diritto sia prima fatta valere all'interno del proprio ordinamento nelle forme ivi previste: la responsabilità internazionale dello Stato nasce se ed in quanto esso non sia stato in grado di riparare alla violazione all'interno del proprio ordinamento giuridico. La regola afferisce ai principi del diritto internazionale

generalmente riconosciuti, e si fonda in particolare sui principi di sovranità e di sussidiarietà. La sua *ratio* presenta un aspetto negativo ed uno positivo: in base al primo essa funge da filtro rispetto ai ricorsi internazionali, per il secondo essa impone agli Stati di garantire ai soggetti ricorsi interni effettivi.

La giurisprudenza ha chiarito, inoltre, che non basta sia previsto un qualsiasi rimedio, è necessario che esso sia accessibile, efficace e sufficiente: non devono cioè sussistere impedimenti di qualsiasi natura al suo esperimento, e l'autorità adita deve essere in grado di riparare la doglianza lamentata dal ricorrente per evitare che il diritto riconosciuto non si riduca ad un mero *flatus vocis*. (L'art. 35 pone anche altre condizioni di ricevibilità del ricorso individuale, come ad esempio la sua non manifesta infondatezza).

Oggetto del ricorso possono essere sia atti privati che atti di organi che svolgono una pubblica funzione, e pertanto leggi, atti aventi forza di legge, provvedimenti amministrativi, ma anche sentenze dei giudici nazionali e non solo in caso di violazione del diritto ad un processo equo.

Si ricordi, inoltre, che a livello sopranazionale, il vero presidio della effettività della garanzia dei diritti è ormai il ricorso individuale (art. 34) e non più quello interstatale (ex art. 33). Il Protocollo n. 11 entrato in vigore nel novembre del 1998, eliminando il filtro del controllo statale al ricorso del singolo ha, infatti, aperto al giudice europeo estese prospettive di intervento.

## 2. L'efficacia delle decisioni della Corte EDU: l'art. 41 e l'art. 46 della CEDU ed il Protocollo n. 14 reso esecutivo in Italia con legge n. 280 del 15 dicembre 2005

L'art. 41 della Convenzione stabilisce che, “se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dell'Alta parte contraente non permette che in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.” Una sentenza di condanna fa nascere, dunque, in capo allo Stato anzitutto l'obbligo di rimuovere le cause della violazione, ripristinando la situazione anteriore alla stessa (obbligo di *restitutio in integrum*); solo in seconda battuta la violazione darà diritto al risarcimento eventualmente riconosciuto dal giudice europeo a titolo di equa soddisfazione: sembra realizzarsi così una sorta di sussidiarietà anche sul piano delle conseguenze della sentenza della giurisdizione sopranazionale.

Una recente pronuncia della Corte in tema di minori (sulla quale si tornerà nel prossimo paragrafo) precisa così la portata dell'art. 46, §1: “*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 a 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, pp.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>1</sup>.

Per ottemperare all'obbligazione di risultato che discende dall'accertata violazione, le autorità nazionali dovrebbero dunque stabilire misure idonee, individuali o generali, a seconda dell'atto statale che ha determinato tale violazione. La Corte ha in varie occasioni ribadito la propria incompetenza ad indicare agli Stati misure riparatorie specifiche<sup>2</sup>. Quanto all'equa soddisfazione è sufficiente, ai nostri fini, ricordare che si tratta in genere di una riparazione in forma pecuniaria, commisurata al danno morale, materiale e alle spese e gli onorari sostenuti dal ricorrente, anche se in taluni casi la Corte ritiene sufficiente a tale scopo la constatazione dell'avvenuta violazione<sup>3</sup>.

Sull'impegno, che gli Stati si sono assunti, ex art. 46, §1, di conformarsi alla sentenze definitive<sup>4</sup> della Corte vigila il Comitato dei Ministri cui è attribuita appunto la sorveglianza sull'esecuzione della sentenza definitiva (art. 46, §2). Tale potere caratterizza il sistema di tutela della Convenzione: si tratta di un elemento veramente originale che non si riscontra in altri ambiti, ed in particolare in quello comunitario; col Protocollo n. 11 questa attività rappresenta la funzione esclusiva del Comitato, dato che tutte le funzioni decisionali sono state concentrate in capo alla Corte.

Con l'adozione del Protocollo n. 14 il Consiglio d'Europa, emendando il sistema di controllo della Convenzione, si propone di prevenire le violazioni a livello nazionale e migliorare le procedure giudiziarie interne dei Paesi; di rendere più efficiente il filtraggio e l'esame delle istanze e soprattutto di rendere più rapida ed efficace l'esecuzione delle sentenze della Corte. In particolare con riferimento al controllo dell'esecuzione delle

---

<sup>1</sup> Scozzari e Giunta c. Italia 13 luglio 2000, § 249.

<sup>2</sup> Cfr. *ex multis* Guerra e altre c. Italia.

<sup>3</sup> Cfr. ad es. caso Marckx, § 68.

<sup>4</sup> Ai sensi dell'art. 42 "Le sentenze delle Camere divengono definitive conformemente alle disposizioni dell'art. 44, paragrafo 2."; l'art. 44 precisa "1. La sentenza della Grande Camera è definitiva. 2. La sentenza di una Camera diviene definitiva: a) quando le parti dichiarano che non richiederanno il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera; oppure b) tre mesi dopo la data della sentenza, se non è stato richiesto il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera; oppure c) se il collegio della Grande Camera respinge una richiesta di rinvio formulata ai sensi dell'art. 43. 3. La sentenza definitiva è pubblicata." L'art. 43 sul rinvio dinanzi alla Grande Camera dispone che "1 Entro un termine di tre mesi a decorrere dalla data della sentenza di una Camera, ogni parte alla controversia, può, in situazioni eccezionali, chiedere che il caso sia rinviato dinanzi alla Grande Camera. 2. Un collegio di cinque giudici della Grande Camera accoglie la domanda quando la questione oggetto del ricorso solleva gravi problemi di interpretazione o di applicazione della Convenzione o dei suoi protocolli, o comunque un'importante questione di carattere generale. 3. Se il collegio accoglie la domanda, la Grande Camera si pronuncia sul caso con sentenza."

decisioni, si ha un potenziamento dei poteri del Comitato dei Ministri in caso di inottemperanza dello Stato (avvio di una azione giudiziaria davanti alla Corte e possibilità di richiedere alla stessa l'interpretazione della sentenza). Il Protocollo, ratificato dall'Italia lo scorso dicembre, entrerà in vigore in seguito alla ratifica di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Il controllo a posteriori sulla esecuzione delle pronunce viene inoltre svolto anche dagli individui, dagli Stati, nonché dalla Corte stessa quando si instaura un nuovo giudizio sulla stessa vicenda (in sede di successiva condanna per equa soddisfazione, in caso di una seconda condanna dello Stato, etc.<sup>5</sup>).

Il Comitato ha quindi potere di sorveglianza sull'esecuzione delle sentenze con riguardo sia alle misure riparatorie, sia alle condanne che concedono un'equa soddisfazione; grava, infatti, sullo Stato interessato l'onere di informare il Comitato circa le misure assunte, di quelle individuali (come ad es. la riapertura di un processo, la concessione di un permesso di soggiorno) e di quelle di carattere generale volte a prevenire nuove violazioni (come l'abrogazione di una legge, l'approvazione di una riforma legislativa).

La procedura inizia con l'iscrizione del caso all'ordine del giorno (a seguito della trasmissione della sentenza da parte della Corte) e si conclude, dopo che il Comitato ha assunto tutte le informazioni necessarie e verificato il pagamento della somma dovuta a titolo di equa soddisfazione, con una Risoluzione con la quale esso dichiara che le sue funzioni sono state esercitate<sup>6</sup>. Se invece le misure non sono state adottate, il caso viene automaticamente iscritto all'ordine del giorno della riunione successiva del Comitato, al più tardi entro sei mesi salvo eccezioni.

Qualora lo Stato eluda ripetutamente l'impegno di conformarsi alle decisioni della Corte, il Comitato dei Ministri, in quanto suprema autorità politica (esecutiva) del Consiglio d'Europa potrà sospendere il diritto di rappresentanza nel Consiglio stesso sulla base dell'art. 8 dello Statuto dell'Organizzazione del 1949, secondo il quale: "Ogni membro del Consiglio d'Europa che abbia seriamente violato l'art. 3 può essere sospeso dal suo diritto di rappresentanza e richiesto dal Comitato dei Ministri di ritirarsi". L'art. 3 impone, infatti, agli Stati membri "di accettare i principi del primato del diritto al godimento da parte di tutte le persone assoggettate alla sua giurisdizione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali."

---

<sup>5</sup> Dopo che la sentenza è divenuta definitiva ai sensi dell'art. 44 della Convenzione, e salvo la pronuncia separata in materia di equa soddisfazione, la Corte, in base al Regolamento, può emettere ulteriori decisioni: può emanare una sentenza interpretativa di una precedente entro un anno dalla sua pronuncia (art. 79); può sottoporre a revisione una sentenza anche definitiva se emergono nuovi elementi decisivi se fatti valere entro sei mesi dalla scoperta (art. 80); può procedere alla rettificazione di errori di redazione, di calcolo o inesattezze entro un mese dalla pronuncia della sentenza (art. 81).

<sup>6</sup> Codificata dalle Regole interne adottate nel 1976 e in corso di aggiornamento rispetto al Protocollo n. 11.



### 3. *L'obbligo degli Stati membri di conformarsi alle decisioni della Corte europea con riguardo alle controversie nelle quali sono parti*

Venendo ora ad esaminare nel merito i contenuti dell'obbligazione che grava sullo Stato nei confronti del quale è stata riconosciuta la responsabilità per la violazione della Convenzione, si concentrerà l'attenzione su quelli che coinvolgono in qualche misura la figura del giudice interno, la sua attività, le sue decisioni.

Non emergono questioni particolarmente significative sull'obbligo diretto dello Stato al pagamento delle somme dovute a titolo di equa soddisfazione; resta solo da chiarire se per individuare la competenza del giudice italiano, non essendoci, a quanto risulta, giurisprudenza sul punto, possa bastare ricomprendere la sentenza di Strasburgo tra gli atti che costituiscono titolo esecutivo ex art. 474 c.p.c. (anche se manca della formula esecutiva di cui all'art. 475 c.p.c.) o se si debba riconoscerle al massimo l'idoneità, in quanto prova scritta, ad ottenere l'emissione di un decreto ingiuntivo ex art. 633 c.p.c.

Senza altro più interessante ai nostri fini è la problematica concernente le misure individuali o generali che lo Stato deve adottare, a sua discrezione, per ripristinare la situazione precedente alla constatata violazione (cd. obbligo indiretto o di risultato). Sebbene siano quantitativamente più numerose le condanne al risarcimento in forma pecuniaria a titolo di equa soddisfazione, 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<sup>7</sup>.

In passato si era posto il problema di stabilire quale fosse l'equa soddisfazione da riconoscere al ricorrente ai sensi dell'art. 41 della Convenzione, anzitutto nei casi in cui la Corte europea dichiarava la violazione dei principi dell'equo processo. Qui l'ostacolo a realizzare una *restitutio in integrum* deriva evidentemente dal fatto che, per riaprire il processo, occorrerebbe mettere in discussione il giudicato normalmente già formatosi (se infatti fosse ancora possibile ripristinare l'equità del processo non ancora definitivamente concluso, la legittimazione a ricorrere alla Corte dei diritti potrebbe essere negata per mancato esperimento previo dei rimedi interni).

---

<sup>7</sup> Nella prima decisione del 24 giugno 1993 la Corte condannava lo Stato greco per la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 per aver espropriato illegittimamente dei terreni e lo invitava a trovare un accordo con i ricorrenti; fallito il tentativo seguiva una seconda pronuncia della Corte il 30 ottobre 1995. Il giudice europeo richiamava al § 36 il celebre brano contenuto nella decisione sul caso relativo all'officina di Chorzów nel quale la Corte permanente di giustizia internazionale precisava che la riparazione di un illecito internazionale deve, nella misura del possibile, cancellare tutte le conseguenze dell'atto illecito mediante la *naturalis restitutio*, e che, ove questa sia irrealizzabile, il responsabile debba corrispondere al soggetto leso un indennizzo equivalente al valore che avrebbe avuto la restituzione in natura.

Il giudice europeo pareva da principio per lo più orientato a ritenere che la mera constatazione della violazione dell'articolo 6 costituisse, di per sé, una sufficiente compensazione degli svantaggi processuali subiti dall'accusato<sup>8</sup>. In seguito, i giudici di Strasburgo ritennero in molti casi che si potesse affermare che il ricorrente aveva subito “*a loss of real opportunities*”<sup>9</sup> o che, comunque, fosse opportuno risarcire almeno economicamente le sofferenze morali derivanti dall'ingiustizia subita<sup>10</sup>. Anche quest'ultimo orientamento sembra ora in via di superamento: si registrano, infatti, interessanti novità sollecitate da casi particolarmente difficili che hanno dato luogo a gravi problemi di esecuzione a causa dell'assenza di adeguate possibilità di riparare le violazioni constatate<sup>11</sup>.

Nel contesto della dimensione intergovernativa del Consiglio d'Europa si è dibattuto, perciò, dell'opportunità di introdurre con uno strumento internazionale l'obbligo per gli Stati di prevedere meccanismi di revisione delle sentenze a seguito delle pronunce della Corte di Strasburgo. Con la Raccomandazione n° R (2000) 2, il Comitato dei Ministri si è limitato ad incoraggiare i singoli Stati firmatari a “*examiner leurs systèmes juridiques nationaux en vue du réexamen d'une affaire, y compris la réouverture d'une procédure, dans les cas où la Cour a constaté une violation de la Convention.*”

Per la verità, meccanismi volontari di riapertura dei processi a seguito di violazioni dell'art. 6 della Convenzione sono stati adottati da diversi Paesi: se ne trova un quadro d'insieme nel documento DH-PR(99) 10) del Comitato di esperti per il miglioramento delle procedure di protezione dei diritti dell'uomo.

Sebbene allo stato attuale la necessità di un meccanismo *ad hoc* non sia stata ancora consacrata in una pronuncia della Corte, l'opinione dissenziente del giudice Zupancic espressa a riguardo della sentenza *Lucà c. Italia*<sup>12</sup> chiarisce le ragioni che dovrebbero condurre il giudice europeo a muovere un passo simile, proprio a partire dal tenore letterale e dalla *ratio* degli articoli 1 e 41 della Convenzione. Al punto II della dissenting opinion si legge: “*Maintes violations d'ordre procédural des droit de l'homme ne peuvent être redressées par une «satisfaction équitable» financière. Les craintes d'une atteinte à la souveraineté nationale qui planaient sur le Comité d'experts des Droits de l'Homme en 1949 ne sont à l'evidence plus de mise aujourd'hui. La situation sous-jacente a radicalement changé; le démontre aisément le fait que les Etats soient aussi nombreux à avoir renoncé sua sponte à cet aspect de la souveraineté nationale et, en adoptant une législation spécifique, aient soumis les arrêts définitifs de leurs juridictions pénale et de droit privé à un procès de novo. En cas de procès en révision, le constat par la Cour d'une violation passe pour un*

---

<sup>8</sup> Si veda ad es. la sentenza *Kamasinsky c. Austria* del 19 dicembre 1989, serie A n° 168, §113.

<sup>9</sup> Così la sentenza *Pélissier et Sassi*, § 80.

<sup>10</sup> Cfr. la sentenza *A.M. c. Italia* del 14 dicembre 1999, Recueil 1999-IX, § 32.

<sup>11</sup> Si vedano ad esempio i casi *Hakkar c. Francia* e *Partito socialista c. Turchia*..

<sup>12</sup> Sentenza del 27 febbraio 2001.



*novum factum juridique. Cela implique, bien entendu, que les constats de notre Cour doivent avoir un effet contraignant direct sur les juridictions nationales de première instance qui rejettent les affaires . On ne peut se contenter de rien de moins si l'on veut dans une affaire comme celle de Lucà c. Italia que justice soit fait*<sup>13</sup>.

Secondo il giudice dissenziente, nei casi di violazione delle garanzie sostanziali dell'articolo 6, la Corte dovrebbe imporre allo Stato di fornire al ricorrente, secondo le modalità che lo Stato stesso vorrà stabilire, l'unica forma di *restitutio in integrum* reale ed effettiva e cioè la celebrazione di un nuovo processo conforme alle norme pattizie.

Nell'ordinamento italiano ancora non vi sono meccanismi di revisione o riapertura di processi determinate da una pronuncia di Strasburgo; perciò la censura per violazione dell'articolo 6, ad esempio per ingiusta limitazione del diritto di difesa, non produce alcuna conseguenza sul giudicato interno, dato che tale ipotesi non è contemplata dal codice di procedura penale tra i motivi di revisione<sup>14</sup>. Tuttavia, nel corso della XIV legislatura, in seno alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati si sono discussi due progetti di legge<sup>15</sup> che, sul modello francese<sup>16</sup>, propongono di aggiungere, tra i motivi di revisione di cui al comma primo dell'articolo 630 del codice di procedura penale, una lettera d-bis) dedicata alla constatazione della violazione dell'articolo 6 della Convenzione<sup>17</sup>. Entrambi i progetti aprono

---

<sup>13</sup> Nel caso di specie la Corte si limitava a constatare l'avvenuta violazione degli artt. 6§1 e 3 della Convenzione e a condannare lo Stato a una riparazione pecuniaria a titolo di equa soddisfazione. Nel caso di specie era in discussione la violazione dell'art. 6 CEDU sotto il profilo del regime probatorio: il giudice europeo non censura tanto il sistema normativo (l'art. 513 cod. proc. pen., nel testo precedente alla legge di riforma del 1997, e quindi alla riforma dell'art. 111 Cost.), quanto il fatto che la condanna penale è intervenuta esclusivamente sulla base delle dichiarazioni rese al P.M. da un imputato in procedimento connesso senza che l'imputato abbia mai avuto la possibilità di contro-interrogare il dichiarante.

<sup>14</sup> L'istituto della revisione disciplinato dal titolo IV del libro IX del codice di procedura penale (artt. 629 ss.), com'è noto, rappresenta un mezzo straordinario di impugnazione, principalmente diretto alla tutela dell'interesse pubblico alla riparazione dell'errore giudiziario nonché a quello del soggetto nei cui confronti sia stata assunta una erronea decisione. Incidendo sulla cosa giudicata, tale rimedio è soggetto ad una disciplina particolarmente rigorosa, è ammesso per quattro motivi: a) in caso di conflitto di giudicati; b) se il giudice penale ha basato la propria sentenza di condanna su una sentenza civile o amministrativa successivamente revocata; c) nel caso in cui si scoprono nuove e determinanti prove; d) se la condanna penale è stata conseguenza di falsità in atti o in giudizio o di altro fatto previsto dalla legge come reato.

<sup>15</sup> Si tratta dei progetti di legge n. 1992 (on. Cola) e n. 1447 (onn. Pepe, Saponara, Russo Spena e altri). Per gli emendamenti apportati al testo dei progetti di legge unificati si legga il resoconto della seduta del 12 marzo 2002 della II Commissione della Camera dei Deputati sul sito internet [www. Camera.it](http://www.Camera.it). Nella XIII legislatura le medesime norme erano state stralciate dal disegno di legge atto Senato n. 3168 divenuto legge 23 novembre 1998, n. 405 recante modifiche al codice di procedura penale in materia di revisione.

<sup>16</sup> Con la legge n. 2000-516 del 15 giugno 2000, modificativa dell'art. 626 del codice di procedura penale, la Francia ha incluso, tra i casi di revisione, la constatazione, da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, di una violazione grave dell'articolo 6 della Convenzione. Vale la pena di notare che secondo la legislazione transalpina, l'apprezzamento del livello di gravità del mancato rispetto del principio dell'equo processo è rimesso ad una speciale commissione composta di sette magistrati della Corte di Cassazione.

<sup>17</sup> I due progetti constano entrambi di due articoli, il primo prevede che: "1. Al comma 1 dell'articolo 630 del codice di procedura penale è aggiunta, in fine la seguente lettera: d-bis) se è stata accertata con sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo la violazione dell'art. 6, paragrafo 3, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848." L'articolo 2 stabilisce che: "All'articolo 633 del codice di procedura penale è aggiunto, in



la via della revisione della condanna in caso di violazione di una qualsiasi disposizione dell'articolo 6, paragrafo 3 (diritto di difesa). Non si può però non considerare criticamente una proposta così generica, che finisce col toccare l'autorità di giudicato delle decisione interna anche in ipotesi di lievi violazioni (mentre la legge francese richiede che si tratti di una violazione grave, però dell'art. 6 in qualunque, si direbbe, dei suoi paragrafi), e rischia di introdurre *tout court* un quarto grado di giudizio. Il tema è di grande rilievo, si ricordi il noto caso DORIGO, in ordine al quale proprio di recente la Corte d'appello di Bologna, nel sospendere l'esecuzione della pena, ha sollevato E proprio di recente si ha notizia che la Corte d'appello di Bologna ha sollevato questione di legittimità costituzionale proprio sull'art. 630 c.p.p. nella parte in cui esclude (*rectius* non prevede?) dai casi di revisione il contrasto tra i fatti stabiliti a fondamento della sentenza di condanna (...) e la sentenza irrevocabile della Corte europea dei diritti dell'uomo che abbia accertato la violazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (al momento in cui si scrive la questione non è ancora pervenuta alla Corte).

Anche per i diritti patrimoniali si è posto il problema della *restitutio in integrum*: nel caso Papamichalopoulos già citato si è data "la possibilità" allo Stato di riparare alla lesione contestata con la restituzione del bene oggetto di espropriazione illegittima; anche nei casi Belvedere Alberghiera c. Italia o Ventura c. Italia la Corte invitava le parti ad un accordo sulla restituzione di terreni in costanza di una decisione del giudice italiano che considerava legittima l'occupazione acquisitiva.

Diverso è il caso quando l'obbligo di conformarsi che grava sullo Stato condannato concerne violazioni derivate da provvedimenti interni che, per loro natura, non raggiungono mai la definitività tipica del giudicato, come i provvedimenti in materia di volontaria giurisdizione o molti di quelli in materia di rapporti fra coniugi o di affidamento dei figli.

Viene qui in rilievo emblematicamente la sentenza Scozzari e Giunta c. Italia del luglio 2000 in tema di minori<sup>18</sup>. In sintesi, il giudice europeo, dopo aver precisato che sotto il controllo del Comitato dei Ministri lo Stato condannato è chiamato non solamente al risarcimento del danno, ma anche a scegliere le misure generali o individuali idonee a porre termine alla violazione e a rimuoverne, per quanto possibile, le conseguenze, condannava lo Stato per violazione dell'art. 8 della Convenzione. Senza entrare negli spiacevoli dettagli della lunga e complessa vicenda, basti ricordare solo che la violazione del diritto al rispetto della vita familiare era collegata da un lato al ritardo e alla scarsità degli incontri tra madre e figli disposti dal tribunale dei minori di Firenze in seguito alla sospensione dell'autorità parentale,

---

fine, il seguente comma: «3-bis. Nel caso previsto dall'articolo 630, comma 1, lettera d-bis) alla richiesta deve essere unita copia autentica della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo».

<sup>18</sup> Si vedano anche E.P. c. Italia del 16 novembre 1999; T.P. e KM c. Regno Unito del 10 maggio 2001. Per il seguito che potrebbe avere sui provvedimenti adottati dal Tribunale dei minori di Bologna in caso di condanna e per l'ampio coinvolgimento dell'opinione pubblica che ha determinato, si segnala anche il ricorso Covezzi e Morselli c. Italia dichiarato ricevibile il 24 gennaio 2002 dalla I sez. della Corte.



e dall'altro alla scelta di una comunità per l'affidamento, comunità nella quale continuavano ad operare attivamente due soggetti condannati per abusi sessuali su minori<sup>19</sup>.

A partire dalla sentenza *Broniowsky c. Polonia* del 22 giugno 2004, la Corte europea ha inaugurato un nuovo modello di sentenza di condanna che ha nel dispositivo la formula della 'violazione strutturale' e che obbliga pertanto lo Stato membro ad adottare tutti i provvedimenti necessari, eventualmente anche di natura legislativa, per rimuovere le cause dalle quali discende la violazione della Convenzione. Anche l'Italia ha subito questo genere di condanne per la prima volta nel caso *Sejdovic c. Italia*, sentenza del 10 novembre 2004, confermata di recente dalla Grande Camera con sentenza del 1° marzo 2006 di cui si è dato conto nella rassegna 2005.

Si tratta di indirizzi giurisprudenziali che segnalano il disagio di fronte al rischio di una inaccettabile trasformazione degli obblighi di protezione dei diritti imposti da Strasburgo in mere obbligazioni pecuniarie.

Lo stesso Protocollo n. 11, pur rafforzando la posizione della nuova Corte attraverso la concentrazione in essa di tutte le funzioni decisionali, non ha apportato sostanziali modifiche al suo potere di ordinare allo Stato responsabile la forma riparatoria che di volta in volta risulta più idonea, lasciando quest'ultimo sostanzialmente arbitro di decidere. 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.

#### *4. L'obbligo di conformazione anche con riguardo alle decisioni nelle controversie nelle quali gli Stati membri non sono parti*

Assodato che le disposizioni della Convenzione sugli effetti delle decisioni della Corte sono particolarmente laconiche, non si può che cercare di desumerne la portata in via sistematica e alla luce della giurisprudenza elaborata dalla Corte stessa.

Si devono anzitutto distinguere gli effetti che discendono dalla condanna e costituiscono il contenuto dell'obbligo di conformazione che grava sullo Stato, dall'interpretazione delle

---

<sup>19</sup> Nell'esercizio del suo potere di vigilanza il Comitato, con due Risoluzioni interlocutorie (DH (2001) 65 del 29 maggio 2001 e 151 del 3 ottobre 2001), incoraggiava le autorità italiane e belghe ad attuare in tempi rapidi la proposta della sistemazione dei bambini in Belgio dove la madre attualmente risiede; rilevava che il Tribunale di Firenze aveva autorizzato incontri mensili tra la madre e i figli e confermato l'affido al Forteto ancora per un triennio, nonostante non si fossero chiariti gli aspetti che avevano indotto la Corte a dichiarare la violazione dell'art. 8. Il Comitato invitava da ultimo le autorità italiane ad adottare misure concrete ed efficaci al fine di evitare che i bambini siano separati in modo irreversibile dalla madre e ad assicurare che l'affido rispetti l'interesse superiore dei bambini e i diritti della madre, quali definiti nella sentenza della Corte. Ribadiva, infine, la sua volontà di vedere eseguita la pronuncia prevedendo, se necessario, l'esame del caso nel corso di ogni riunione successiva del Comitato stesso.

disposizioni pattizie che conducono la Corte alla pronuncia: la differenza sembra persino banale, eppure spesso i piani vengono sovrapposti.

Sotto il primo profilo è fuor di dubbio che le pronunce producano effetti solo a carico dello Stato riconosciuto responsabile della violazione e non anche per gli altri Paesi membri, salvo quelli che abbiano assunto la posizione dell'*amicus curiae*; benché il giudizio europeo si muova tra astrattezza e concretezza, la Corte dei diritti si confronta con un diritto nazionale specifico.

Anche nell'ambito dell'ordinamento giuridico dello Stato condannato, l'effetto diretto della pronuncia riguarda solo il caso deciso. Ci si può domandare se possa parlarsi di una sorta di efficacia "normativa" della sentenza, che valga cioè ad offrire al giudice interno la regola di giudizio per altri casi simili a lui sottoposti, alla stregua di un "precedente" vincolante, o addirittura ad obbligare detto giudice a non applicare, in altri casi, una norma di legge interna che la Corte abbia dichiarato non conforme alla Convenzione. Il tema si confonde in parte con quello del rango e dell'efficacia delle norme della Convenzione nel sistema interno delle fonti.

Una pronuncia della Corte risulta particolarmente significativa al riguardo: si tratta della decisione del caso Vermeire c. Belgio<sup>20</sup> (del 1991), in cui la ricorrente lamentava una lesione del suo diritto al rispetto della vita familiare subendo una ingiusta ingerenza discriminatoria incompatibile con gli artt. 8 e 14 della Convenzione. La Corte d'appello di Bruxelles l'aveva esclusa dall'asse ereditario dei nonni paterni, a causa del carattere "naturale" del suo rapporto di filiazione paterno, non disapplicando la disciplina interna (peraltro abrogata nel 1987) che la Corte dei diritti nel caso Marckx c. Belgio del 1979<sup>21</sup> aveva già dichiarato contrastante con le norme pattizie sopra indicate.

Nella decisione Vermeire il giudice europeo proprio ricordando la decisione Marckx precisa che "*la liberté de choix reconnue à l'Etat quant aux moyens de s'acquitter de son obligation au titre de l'article 53 (ora 41) ne saurait lui permettre de suspendre l'application de la Convention en attendant l'aboutissement d'une pareille réforme, au point de contraindre la Cour à rejeter en 1991, pour une succession ouverte le 22 juillet 1980, des griefs identiques à ceux qu'elle a accueillis le 13 juin 1979.*"<sup>22</sup>.

In dottrina si è letta questa pronuncia nel senso di considerare obbligatoria per il giudice nazionale la disapplicazione di una disciplina interna ancora vigente, ma già dichiarata non conforme alla Convenzione dalla Corte di Strasburgo, facendo così ricorso allo stesso meccanismo operante nel diritto comunitario. In realtà qui la Corte sembra "sanzionare" il ritardo del legislatore belga, che ha impiegato ben otto anni per adeguarsi al suo precedente

---

<sup>20</sup> La decisione della Corte è del 29 novembre 1991.

<sup>21</sup> Resa dalla Corte il 13 giugno 1979. Si veda in particolare il § 59 dove si legge: "*En résumé, Alexandra Marckx a été victime d'une violation de l'art. 14, combiné avec l'article 8 (art. 14+8), du fait tant des restrictions à sa capacité de recevoir des biens de sa mère que de son absence complète de vocation successorale à l'égard de ses proches parents du côté maternel.*"

<sup>22</sup> Cit. § 25.



“monito”, garantendo con la sua pronuncia anche le posizioni subietive rimaste scoperte dall’assenza di retroattività della riforma legislativa successivamente intervenuta.

Per quanto riguarda il nostro ordinamento, mi pare che l’art. 101 della Costituzione, là dove sancisce la soggezione del giudice soltanto alla legge, osti ad una prospettiva che voglia far derivare da una pronuncia della Corte di Strasburgo l’obbligo per il giudice di disapplicare una legge interna che non risulti invalida o priva di efficacia secondo il sistema interno delle fonti. Solo se, in base alle regole di tale sistema, risultasse che la norma della Convenzione, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, abbia un effetto tale da condurre ad escludere, nella specie sottoposta al giudice, l’applicabilità di una diversa norma interna, questa conseguenza potrebbe e dovrebbe essere tratta.

Tutt’altra questione è quella relativa all’efficacia *erga omnes* (nei confronti cioè di tutti gli Stati membri e di tutti i soggetti interessati) delle interpretazioni concernenti le norme pattizie rese dalla Corte dei diritti seppure per riferimento al singolo caso.

Una volta recepita la Convenzione nell’ordinamento interno, e indipendentemente dal rango che le si riconosca nel sistema della fonti, non pare si possano frapporre ostacoli al riconoscimento del valore di precedente vincolante ad una decisione della Corte limitatamente alla definizione della portata normativa della Convenzione stessa (cd. autorità di cosa interpretata). Quando un sistema a garanzia dei diritti si dota di un giudice *ad hoc*, sembra difficile negare che a questo spetti l’ultima parola sul contenuto dei diritti tutelati, e ciò nonostante non si tratti di un’autorità giurisdizionale sovraordinata rispetto a quelle nazionali. Esso infatti svolge la funzione essenziale di fissare uno standard minimo di tutela uguale per tutti, contribuendo così alla fondamentale opera di universalizzazione dei diritti dell’uomo.

##### 5. Le condanne degli Stati membri derivanti da pronunce delle Corti costituzionali

Vale la pena segnalare qui anche le tre tipologie di conflitto che possono insorgere tra una Corte costituzionale e la Corte europea e che si sono in concreto verificate: 1) casi in cui le prime avevano dichiarato la “costituzionalità” e anche la convenzionalità di una legge successivamente negata da Strasburgo (come nel caso *Barfuss c. Repubblica ceca*, sentenza del 31 ottobre 2000: la Corte costituzionale aveva rigettato più volte i ricorsi del singolo contro provvedimenti cautelari ingiustificati, mentre Strasburgo riconobbe l’avvenuta violazione dell’art. 5, comma 3, CEDU. Così anche nel caso *Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri c. Francia*, sentenza del 28 ottobre 1999 e nel caso *Smokovitis e altri c. Grecia*, sentenza dell’11 aprile 2002); 2) casi in cui da una pronuncia delle prime, resa in qualunque tipo di giudizio, la seconda ha rinvenuto una violazione di un diritto fondamentale; 3) casi in cui un soggetto ricorra alla Corte europea lamentando la violazione di un suo diritto nel corso di un processo costituzionale. In effetti di recente sono più frequenti le condanne subite dagli Stati

da parte della Corte europea riguardano in genere violazioni del diritto al giudice sotto diversi profili come in: *Zemanová c. Repubblica ceca*, sentenza del 13.12.2005 – violazione dell’art. 6 § 1 CEDU

Violazione del diritto al giudice perché dichiarato inammissibile per tardività un ricorso in seguito ad una errata determinazione dei termini di impugnazione. *Meznaric c. Croazia*, sentenza del 15.7.2005 – violazione dell’art. 6 § 1 CEDU. Violazione del requisito dell’imparzialità, in seguito alla partecipazione all’udienza di un giudice componente che aveva patrocinato in qualità di avvocato in quella medesima causa prima di divenire giudice. - *Zednik c. Repubblica ceca*, sentenza del 28.6.2005 – violazione dell’art. 6 § 1 CEDU. Violazione del giusto processo per l’eccessivo formalismo col quale la Corte costituzionale aveva considerato non tempestivo l’invio a mezzo posta di atti integrativi di un giudizio innanzi alla stessa pendente nell’ultimo giorno utile. - *Soudek c. Repubblica ceca*, sentenza del 15.3.2005 – violazione dell’art. 6 § 1 CEDU. Violazione del diritto al giudice in seguito alla dichiarazione di inammissibilità di un ricorso da parte della Corte costituzionale per tardività, considerato che il termini erano stati fatti decorrere dalla decisione di merito e non già dalla pronuncia della Cassazione che aveva dichiarato l’inammissibilità del ricorso. - *Mařík c. Repubblica ceca*, sentenza del 12.4.2005- violazione dell’art. 6 § 1 CEDU. Violazione del diritto al giudice per la dichiarazione di inammissibilità di un ricorso da parte della Corte costituzionale in seguito al mancato previo esperimento del ricorso in Cassazione, che nel diritto interno è considerato rimedio straordinario. - *Blücher c. Repubblica ceca*, sentenza dell’11.1.2005 – non violazione dell’art. 6 § 1 CEDU. La presenza di udienze pubbliche tenute nel corso della procedura di merito compensa l’assenza di udienza pubblica davanti alla Corte costituzionale.

#### *6. L’impugnabilità delle sentenze della Corte costituzionali davanti alla Corte europea tra l’art. 137, comma terzo, Cost. e l’art. 1 della Convenzione europea: il caso Ielo e la diversa posizione delle due Corti in tema di tutela dei diritti fondamentali e di sovrapposizione delle diverse tipologie di giudizio*

Benché in dottrina siano stati sollevati dubbi sulla possibilità del singolo di ricorrere a Strasburgo contro una decisione della Corte costituzionale facendo leva sull’art. 137, terzo comma, Cost. (si v. COCOZZA; DAL CANTO), tuttavia l’orientamento del giudice europeo è nel senso di non escludere, in virtù dell’art. 1 CEDU, alcuna parte della “giurisdizione” degli Stati membri, dunque neppure quella costituzionale, dal controllo in base alla Convenzione (cfr. *Partito comunista Unito di Turchia e altri c. Turchia*, sentenza del 30 gennaio 1998).

In concreto sinora l’unica volta in cui l’Italia è stata condannata da Strasburgo per una sentenza della Corte costituzionale è nel caso Ielo del dicembre 2005 di cui si è dato ampio conto nella rassegna 2005 cui si rinvia. Qui basti ricordare che la Corte europea dei diritti dell’uomo ha condannato l’Italia per la violazione del diritto al giudice in relazione all’applicazione delle prerogative parlamentari come nei casi *Cordova (nn. 1 e 2)*, e *De Iorio* (sentenze rese dalla I Sezione rispettivamente il 30 gennaio 2003 e il 6 marzo 2004). Per la prima volta, tuttavia, la dichiarazione di violazione interveniva dopo una pronuncia della



Corte costituzionale resa in un giudizio per conflitto di attribuzioni ex art. 68, primo comma, della Costituzione. Nella sentenza n. 417 del 1999 il giudice costituzionale, pur riaffermando in generale che l'immunità non si attegga a privilegio personale "ma configura una garanzia per il libero esercizio della funzione parlamentare" e che perciò implica e presuppone come indispensabile il collegamento tra la manifestazione delle opinioni e la funzione parlamentare, concludeva nel senso della non irragionevolezza della deliberazione di insindacabilità resa dalla Camera dei Deputati in relazione alle dichiarazioni diffamatorie dell'on. Parenti nei confronti del dott. Ielo, il quale ricorreva allora alla Corte europea dei diritti dell'uomo, lamentando la violazione del diritto di accesso al giudice come garantito dall'art. 6 § 1 CEDU.

Il giudice dei diritti ritiene invece che le dichiarazioni pronunciate nell'ambito di un'intervista ad una agenzia di stampa - dunque fuori dalla Camera -, non essendo legate all'esercizio delle funzioni parlamentari, sono da iscriversi nell'ambito di un contenzioso tra privati e dunque non possono ritenersi coperte dall'immunità. Benché la Corte di Strasburgo chiarisca che spetta alle autorità nazionali, ed in particolare ai giudici, pronunciarsi sulla corretta interpretazione della legislazione interna, e che ad essa compete, invece, la verifica della compatibilità alla Convenzione degli effetti che discendono da siffatta interpretazione (§ 55), tuttavia essa sembra smentire la pronuncia della Corte costituzionale, che però, in realtà, si pone su di un altro piano. Com'è noto, infatti, riguardo all'art. 68, primo comma, Cost., il giudice costituzionale è chiamato a pronunciarsi sulla spettanza o meno alla Camera della competenza a pronunciarsi sulla insindacabilità, paralizzando l'attività dell'autorità giudiziaria; nel conflitto tra poteri, a tal fine instaurato, i diritti del singolo restano solo sullo sfondo, a differenza che nel giudizio dinanzi alla Corte europea che ha sempre, per natura, in vista la tutela dei diritti e soltanto quella.

Vero è che la sentenza messa in discussione si iscrive a pieno titolo nel filone di decisioni della Corte costituzionale superato con la cd. "svolta" del 2000, nel quale il giudice costituzionale si limitava ad un controllo 'esterno' *sulla deliberazione della camera*, sindacandone esclusivamente la *manifesta arbitrarietà*. A partire dalle note sentenze n. 10 e n. 11 del 2000, la Corte esercita invece un controllo 'diretto' o 'interno' sull'esistenza del collegamento tra opinioni espresse e funzioni parlamentari, e quindi si potrebbe dire che da allora c'è un giudice imparziale che si pronuncia sulla questione. Tanto più che il giudice costituzionale ha ormai consolidato, nel merito, un orientamento restrittivo, non diverso da quello fatto proprio dalla Corte dei diritti, circa la insindacabilità, ritenendola applicabile solo quando vi sia un nesso funzionale fra l'opinione 'incriminata' e la funzione parlamentare intesa in senso proprio: ciò di cui la stessa Corte di Strasburgo dà atto (§ 54). Ma resta pur sempre il fatto che la Corte costituzionale si pronuncia in un giudizio per conflitto, dove in discussione sono le attribuzioni della Camera e rispettivamente del giudice comune, giudizio al quale le parti interessate alla controversia "a monte" restano estranee. Una cosa sembra

comunque doversi dare per certa: il giudice costituzionale non potrà tornare indietro rispetto all'orientamento restrittivo adottato più di recente, indirizzo che appare in armonia con le indicazioni di Strasburgo.

*7. La legge n. 12 del 2006 sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*

Deve accennarsi, infine, alla recente approvazione della legge 9 gennaio 1996, n. 12 con la quale si introduce un meccanismo di adeguamento alle pronunce di Strasburgo analogo a quello previsto per le decisioni della Corte di giustizia di Lussemburgo, segnale di un'accresciuta attenzione e sensibilità del Parlamento anche alla giurisprudenza della Corte dei diritti.

Tale legge aggiunge una lett. *a-bis* all'art. 5, comma 3 della legge 23 agosto 1988, n. 440, prevedendo che il Presidente del Consiglio di ministri promuova gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano e comunichi tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti e presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce (art. 1).

Sarà interessante monitorare le prime applicazioni della legge.