

# L'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo dei diritti umani: panorama europeo e sviluppi recenti nella giurisprudenza italiana\*

Paolo De Stefani\*\*

## 1. Introduzione e sintesi

L'importanza non solo paradigmatica, ma oramai anche pratica, sulle prospettive ordinarie di amministrazione della giustizia, del sistema di affermazione e garanzia dei diritti umani istituito dal Consiglio d'Europa e incentrato sulla Corte europea dei diritti umani, è sotto gli occhi di tutti. Oramai è difficile individuare un campo di sviluppo evolutivo, un settore di significativo impatto socio-politico, un'area di crisi o di dinamismo dell'universo giuridico, che non abbia trovato trattazione nella giurisprudenza di Strasburgo. Da qualche tempo tuttavia, di pari passo con il crescere esponenziale dell'attività giurisdizionale della Corte, l'attenzione non è più tutta concentrata sullo studio di quanto i giudici predispongono in questo straordinario laboratorio paneuropeo, ma si estende anche a considerare i fenomeni di *feed-back* generati dall'operare di questa giurisdizione sopranazionale: a osservare cioè in quale misura, con quali procedure e vincendo quali ostacoli tecnici, culturali, linguistici e politici, gli Stati – e in particolare i loro apparati giudiziari – si adeguano alla giurisprudenza europea. Il tema è molto complesso. Caratteristica dell'«ordine pubblico europeo» creato dalla Convenzione è la fluidità ed elasticità dei concetti e degli istituti giuridici, chiamati a operare non un'*unificazione* dei sistemi nazionali di protezione e promozione dei diritti umani, ma una loro articolata *armonizzazione*, dove ampia rilevanza è lasciata al «margine nazionale di apprezzamento»<sup>1</sup>. Di qui le differenze strutturali e di percorso che il processo presidiato dal Consiglio d'Europa presenta rispetto a quello, altrettanto complesso e ispirato a logiche del tutto peculiari, dell'Unione Europea. Ciò non toglie tuttavia che oggi si ponga con forza, anche nel quadro del regime giuridico prodotto dalla Convenzione europea sui diritti umani, il problema della sua implementazio-

\* Il presente testo riprende, ampliandola, una relazione presentata in occasione del seminario di formazione promosso dal Consiglio superiore della Magistratura - IX Commissione - Ufficio dei referenti per la formazione decentrata nel Distretto di Venezia e dal Dipartimento di diritto pubblico, internazionale comunitario dell'Università di Padova, «Tutela dei diritti umani. Attività e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e sua incidenza nel diritto interno», Padova, Palazzo del Bo, 20 novembre 2006.

\*\* Ricercatore di Diritto internazionale nella Facoltà di Scienze Politiche; Docente di Giurisprudenza internazionale dei diritti umani nel Corso di laurea specialistica in Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace, Università di Padova, paolo.destefani@unipd.it.

<sup>1</sup> V., per esempio, M. Delmas-Marty, *Critique de l'intégration normative: L'apport du droit comparé à l'harmonisation des droits*, Paris, Presses Universitaires de France, 2004.

ne a livello nazionale ad opera degli organi giudiziari dei singoli Paesi. In quali condizioni, entro che limiti, con quali modalità i giudici e in generale gli operatori giuridici nazionali danno applicazione ed esecuzione alle norme della Convenzione e alle sentenze della Corte? Come – ed eventualmente con quali scarti – avviene il doveroso adattamento del sistema giuridico domestico agli atti normativi provenienti dalla sfera internazionale? Nelle pagine che seguono sono illustrati in primo luogo gli obblighi che derivano dalla Convenzione europea nel suo attuale testo in tema di esecuzione delle sentenze definitive della Corte di Strasburgo che accertano una violazione. La loro attuazione richiede, da parte degli Stati, in molti casi, l'adozione sia di misure generali, sia di misure individuali; queste ultime non possono fermarsi alla liquidazione dell'eventuale «equo indennizzo» determinato dal giudice europeo, ma dovrebbero tendere, laddove possibile, alla *restitutio in integrum* a favore del ricorrente (paragrafo 2). Su questo punto gli Stati hanno tradizionalmente goduto di un ampio margine di discrezionalità, che tuttavia negli anni recenti si è venuto restringendo, in corrispondenza con l'avvio di una prassi, motivata da varie ragioni, per cui la Corte tende a specificare in modo più o meno esplicito quali dovrebbero essere le condotte idonee a rimuovere, nel caso specifico, la situazione di incompatibilità con la Convenzione in cui lo Stato si trova (paragrafo 3). Dentro questo quadro si colloca la recente riforma (non ancora entrata in vigore) della Convenzione europea, introdotta con il Protocollo 14. Creando un meccanismo di infrazione a carico degli Stati che non eseguono le sentenze della Corte, il nuovo regime rafforza l'importanza di questo momento qualificante del complessivo processo di messa in opera della Convenzione europea dei diritti umani (paragrafo 4). I maggiori problemi in chiave di esecuzione delle sentenze sorgono quando queste contrastano con una sentenza irrevocabile del giudice nazionale: in questi casi la logica del sistema richiederebbe che i giudici interni fossero pronti a sacrificare l'intangibilità delle proprie decisioni per fare largo alle esigenze di *restitutio in integrum* espresse dalla sentenza europea. Uno dei profili più vistosi di questa dialettica emerge sul piano della revisione del processo penale (e più in generale della riapertura di procedimenti giudiziari già chiusi con sentenza passata in giudicato). Sul punto, l'Italia non ha ancora elaborato una normativa specifica e si espone per questo ai rilie-

vi degli organi di controllo europei (paragrafo 5). Molti altri Stati viceversa si sono dati, in tempi generalmente piuttosto recenti, una regolamentazione, vuoi per via legislativa, adottando leggi che consentono forme di revisione o di revocazione specificamente per il caso di contrasto tra giudicato nazionale e accertamento della Corte europea; vuoi intervenendo per via giurisprudenziale a regolamentare i rapporti tra ordinamenti in questa delicata fattispecie (paragrafo 6). Recenti sviluppi nella giurisprudenza della Cassazione (in particolare la sentenza n. 32678 del 3 ottobre 2006) fanno intravedere una possibilità di aggirare l'ostacolo creato dalla mancanza di una norma esplicita nel nostro ordinamento che consenta la riapertura di una procedura penale come misura specifica di esecuzione di una sentenza della Corte europea, e forse una tale lettura potrebbe giustificare anche, a talune condizioni, la revisione di sentenze penali irrevocabili. Resta tuttavia la necessità di promuovere un intervento legislativo coerente, che potrebbe essere sollecitato anche dall'esito che avrà, presso la Corte costituzionale, la questione di legittimità dell'art. 630 c.p.p. sollevata in occasione del caso *Dorigo* (paragrafo 7).

<sup>2</sup> Convenzione europea di salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (adottata a Roma il 4 novembre 1950 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa; entrata in vigore il 3 settembre 1953; autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione dati con legge 4 agosto 1955 n. 848 – G.U. n. 221 del 24 settembre 1955), art. 46: «1. Le Alte Parti contraenti s'impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte [undertook to abide by the final judgments; s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs] nelle controversie nelle quali sono parti.

2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne sorveglia l'esecuzione» (testo dell'articolo come emendato dal Protocollo 11 alla Convenzione europea, adottato dal Comitato dei Ministri l'11 maggio 1994 ed entrato in vigore il 1° novembre 1998, autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione dati con legge 28 agosto 1997 n. 296 – G.U. n. 213 del 12 settembre 1997. Il primo comma dell'attuale art. 46 corrispondeva all'originario art. 53, mentre il secondo comma corrispondeva all'art. 54). Sui nuovi contenuti dell'art. 46 che dovranno fare seguito all'entrata in vigore (non ancora avvenuta) del Protocollo 14, vedi oltre.

<sup>3</sup> Cfr. per tutti *Marckx c. Belgio*, 13 June 1979, Serie a n. 31, § 58: «the Court's judgment is essentially declaratory and leaves to the State the choice of the means to be utilised in its domestic legal system for performance of its obligation under Article 53 [ora art. 46]».

## 2. L'art. 46 della Convenzione europea. Misure di attuazione generali e individuali

L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti umani, ai sensi dell'art. 46 della Convenzione europea del 1950, è affidata alla responsabilità degli Stati<sup>2</sup>. Ciò vale non solo nel senso che si richiede agli Stati di compiere l'attività materiale necessaria a dare esecuzione alle decisioni dei giudici di Strasburgo, non essendovi un apparato internazionale di pubblici poteri ordinato allo scopo; ma anche nel senso che la forza giuridica delle pronunce di Strasburgo non si estende *di per sé* fino a produrre effetti di cassazione o riforma di sentenze statali o di disapplicazione di disposizioni di legge per incompatibilità con la Convenzione, né tanto meno comporta annullamento o modifica di leggi statali<sup>3</sup>. Effetti di questa portata non sono tuttavia esclusi: essi derivano dal modo in cui avviene l'incorporazione della Convenzione nell'ordinamento del singolo Stato e dall'interazione tra le norme internazionali della Convenzione e quelle dell'ordinamento interno: in particolare, dal fatto che l'ordina-

4 In alcuni Paesi, in effetti, le norme della Convenzione europea hanno forza giuridica prevalente sulle leggi ordinarie; queste ultime, se incompatibili con la Convenzione, possono essere disapplicate dai giudici nazionali. Tale è la situazione, per esempio, in Norvegia, Svizzera, Danimarca, Albania, Lussemburgo, Moldavia, Bulgaria, Cipro, Principato di Monaco, ecc. La Turchia ha emendato l'art. 90 della propria Costituzione nel 2004, inserendovi una norma per cui «[i]n caso di contrasto tra accordi internazionali stipulati nel campo dei diritti e libertà fondamentali debitamente resi esecutivi e disposizioni di legge concernenti la medesima materia, avranno prevalenza le disposizioni degli accordi internazionali». Per quanto riguarda la Francia, dove come noto le fonti internazionali godono di prevalenza su quelle interne non di rango costituzionale, in alcuni casi l'autorità giudiziaria ha riconosciuto la contrarietà di norme di legge interne con la Convenzione europea e le ha pertanto disapplicate (vedi per esempio *Cour de Cassation*, Chambre Civile, 20 febbraio 2001, n. 98-23-471). Da ricordare inoltre che in molti Stati, la Convenzione è direttamente invocabile davanti alla Corte costituzionale nell'ambito di ricorsi del tipo della *Verfassungsbeschwerde* tedesca o del *recurso de amparo* spagnolo, e alla Corte è attribuito un potere di porre nel nulla, attraverso una valutazione di incostituzionalità, le norme non conformi. Nel Regno Unito, lo *Human Rights Act 1998* stabilisce che ogni Corte interna deve tenere conto, nel trattare questioni che possono rilevare dal punto di vista della Convenzione europea, delle pronunce della Corte europea e delle decisioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ex art. 46 (sezione 2); la constatazione da parte di un giudice superiore di un contrasto tra una norma di legislazione primaria e la Convenzione non sanabile in via interpretativa dà luogo a una «dichiarazione di incompatibilità» che non sospende l'applicazione della norma statale, ma può indurre

mento dello Stato riconosca o meno alle fonti internazionali in generale o più specificamente agli strumenti internazionali sui diritti umani una posizione superiore alle leggi ordinarie nella gerarchia delle fonti<sup>4</sup>.

In ogni caso, comunque, anche per gli ordinamenti (com'è quello italiano<sup>5</sup>) che non attribuiscono alla Convenzione uno *status* superlegislativo, e al di fuori dei casi in cui sia stato adottato un particolare atto di adattamento rispetto a specifiche norme convenzionali per vincolare il giudice interno a un particolare *stare decisis*<sup>6</sup>, le sentenze della Corte europea non sono prive di rilevanti effetti giuridici nei confronti dello Stato a cui sono indirizzate. Il collegamento tra art. 1 e art. 46 della Convenzione si traduce, infatti, nell'obbligo da parte dello Stato di dare attuazione ai diritti derivanti dal complessivo *sistema* creato dalla Convenzione del Consiglio d'Europa, sistema che va inteso come costituito dalle norme della Convenzione e dalle statuizioni emesse dal relativo organo giurisdizionale internazionale di controllo<sup>7</sup>.

La Corte, attraverso le sentenze che intervengono sulle controversie introdotte dagli individui, può in effetti ordinare allo Stato responsabile della violazione di un diritto umano riconosciuto dalla Convenzione, la corresponsione di un «equo indennizzo». La norma dell'art. 41 è perfettamente chiara su questo punto: l'equo indennizzo determinato dalla Corte deve essere liquidato dalle autorità dello Stato senza bisogno di ulteriori atti esecutivi: le autorità statali possono al massimo verificare l'esistenza dell'atto emesso dai giudici di Strasburgo. Ma dalla sentenza della Corte europea dei diritti umani possono derivare anche altri obblighi di più complessa attuazione.

In effetti, il mancato adempimento degli obblighi derivanti dalla Convenzione europea, accertato attraverso una sentenza della Corte, comporta responsabilità internazionale dello Stato; quest'ultima, in forza degli artt. 30-31 del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale dello Stato (2001), determina il sorgere di un'ulteriore serie di obbligazioni: porre fine alla condotta illecita, offrire adeguate assicurazioni di non reiterazione e – cosa maggiormente rilevante – prestare integrale riparazione per il pregiudizio causato (danno morale e materiale). La riparazione può avere luogo in forma di restituzione o, se questa non è possibile o comporta un onere sproporzionato, risarcimento (che si attua quindi nella misura in cui la restituzione è impossibile o insuffi-

il Governo a proporre un «remedial order» per eliminare o emendare la norma interna incompatibile (sezioni 4 e 10).

<sup>5</sup> Non è possibile dilungarsi sulla complessa questione della collocazione della Convenzione europea sui diritti umani nel quadro del sistema delle fonti dell'ordinamento italiano e sull'eventuale obbligo da parte del giudice di disapplicare la norma interna ritenuta in contrasto con la Convenzione. Si rinvia alla copiosa letteratura formatasi, tra l'altro, intorno alle sentenze *Polo Castro* (Cassazione penale, 23 novembre 1988), e *Medrano* (Cassazione, 10 luglio 1993), nonché alla sentenza della Corte costituzionale n. 10/1993. A prescindere dalla giurisprudenza della Cassazione relativa alla cd. «Legge Pinto» (vedi nota seguente), una decisione della Corte suprema che afferma l'obbligo di disapplicare la norma interna contraria alla Convenzione è reperibile in Cassazione civile, sez. I, 19 luglio 2002, n. 10542: «[l']eventuale applicazione, diretta, dell'art. 1 prot. n. 1 della Convenzione [...] spetta al giudice nazionale, che ove ravvisi un contrasto della disciplina nazionale è tenuto a dare prevalenza alla norma pattizia, che sia dotata di immediata precettività rispetto al caso concreto, anche ove ciò comporti una disapplicazione della norma interna». In termini simili hanno deciso anche alcuni giudici di merito. Si veda, in generale, A. Guazzarotti, *I giudici comuni e la CEDU alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione*, in «Quaderni costituzionali», 1, 2003, pp. 25 ss.; B. Randazzo, *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, in «Rivista italiana di diritto pubblico e comunitario», 6, 2002, pp. 1303 ss.

<sup>6</sup> Così ha operato il nostro Paese, secondo l'interpretazione anche della nostra Cassazione, con la cosiddetta «Legge Pinto» (89/2001) in riferimento alla norma sulla durata ragionevole del processo contenuta nell'art. 6.1 della Convenzione europea sui diritti umani. In merito, cfr. Cassazione Sezioni Unite civili, sentenze nn. 1338, 1339, 1340, 1341 del 26 gennaio

ciente), oppure ancora soddisfazione (artt. 34-37 del Progetto). In linea con tali principi derivanti dal diritto internazionale generale, la sentenza della Corte europea può comportare l'adozione sia di misure *generalis*, volte a conformare per il futuro l'ordinamento statale al sistema normativo oggettivo<sup>8</sup> prodotto dalla Convenzione europea; sia di misure *individualis*<sup>9</sup>, idonee a realizzare la *restitutio in integrum* a vantaggio del cittadino. L'equo indennizzo di cui si è detto si colloca sul piano delle misure individuali e viene disposto quando la legge (o la natura della violazione) non consente la completa riparazione per equivalente<sup>10</sup>. Se queste misure (generalis o individualis) comportano l'adozione di atti di natura legislativa o amministrativa, esse non pongono particolari difficoltà agli Stati, intesi quali soggetti di diritto internazionale: la volontà statale di adeguarsi alla decisione dei giudici europei non trova ostacoli giuridici e può dispiegarsi usufruendo di un ampio margine di discrezionalità e utilizzando una vasta gamma di strumenti – si tratta infatti in ogni caso di obblighi di risultato. In questo modo, il Parlamento o l'esecutivo dello Stato possono decidere misure generali, di ordine normativo o politico-amministrativo, volte a impedire in futuro nuove violazioni; sul fronte delle misure particolari, l'atto che ha prodotto conseguenze illecite secondo la Convenzione europea potrà essere riformato o revocato; il funzionario illegittimamente licenziato può essere reintegrato nelle sue funzioni; il decreto di espulsione dello straniero può essere ritirato e all'individuo può essere attribuito un permesso di soggiorno; la legge che si è dimostrata inadatta può venire abrogata dal Parlamento, eventualmente anche con effetti retroattivi ecc.<sup>11</sup>. La Corte si è dimostrata in questi casi assai rispettosa del margine nazionale di apprezzamento, evitando di fornire indicazioni che potessero limitare la scelta dello Stato e accettando quindi, nei fatti, una situazione in cui individui vittime di analoghe violazioni possono avere trattamenti molto differenziati secondo lo Stato responsabile<sup>12</sup>. Tuttavia, negli anni recenti, anche su spinta del Comitato dei Ministri<sup>13</sup> e dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa<sup>14</sup>, preoccupati di ridurre l'alto numero di casi decisi dalla Corte ma ancora aperti davanti al Comitato per il carattere insoddisfacente delle misure statuali di esecuzione, la Corte ha iniziato a esprimersi in termini più espliciti sulle misure che la sentenza rende opportuno adottare.

### 3. «Casi pilota» e «situazioni eccezionali»

2004. Vedi anche la Cassazione Sezioni Unite civili n. 28507 del 23 dicembre 2005, dove si specifica che «la tutela assicurata dal giudice nazionale non si discosta da quella precedentemente offerta dalla Corte di Strasburgo, alla cui giurisprudenza è tenuto a conformarsi il giudice nazionale».

<sup>7</sup> Per un inquadramento sistematico della problematica si rinvia a A. Drzemczewsky, *Art. 46. Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze*, in S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi (a cura di), *Commentario alla Convenzione per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam, 2001, pp. 685-694. Vedi anche B. Randazzo, *Nuovi sviluppi in tema di esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in «I diritti dell'uomo», XVII, 2, 2006, pp. 11-18.

<sup>8</sup> Da molti anni la giurisprudenza della Corte europea ha elaborato la nozione di «ordine pubblico europeo», di cui la Convenzione del 1950 sarebbe elemento costitutivo: cfr. la sentenza *Loizidou c. Turchia* (obiezioni preliminari), 23 marzo 1995, paragrafo 75, Serie A, n. 310.

<sup>9</sup> Da alcuni anni gli organi del Consiglio d'Europa dedicati alla protezione e promozione dei diritti umani attraverso lo strumento della Convenzione europea del 1950 puntualizzano l'esigenza di misure generali (fondamentalmente preventive) e misure individuali (che eliminano nel caso specifico gli effetti dell'accertata violazione del diritto). La distinzione è chiaramente stabilita, tra gli altri, in *Scozzari e Giunta c. Italia*, sentenza del 13 luglio 2000 [GC], n. 39221/98; 41963/98, § 249, ECHR 1999: «a judgment in which the Court finds a breach imposes on the respondent state a legal obligation not just to pay those concerned the sums awarded by way of just satisfaction, but also to choose, subject to supervision by the Committee of Ministers, the general and/or, if appropriate, individual measures to be adopted in their domestic legal order to put an end to the violation found by the Court and to redress so far as possible the effects (see,

Questa prassi si è affermata in primo luogo nelle controversie che la Corte ha inteso trattare come «casi pilota», in quanto riguardanti disfunzioni strutturali dell'ordinamento statale che vanno corrette prima che facciano confluire su Strasburgo una massa insostenibile di ricorsi. In attesa che misure correttive siano adottate dagli Stati interessati, possibilmente con effetti retroattivi, gli altri casi pendenti riguardanti lo stesso tema vengono «congelati», nella speranza che l'intervento dello Stato li renda privi di oggetto<sup>15</sup>. Il caso in cui questo orientamento si è esplicitato per la prima volta è *Broniowski c. Polonia* ([GC], n. 31443/96, § 194, ECHR 2004-V, 22 giugno 2004)<sup>16</sup>; la sentenza *Scordino c. Italia*, pronunciata dalla Grande Camera il 26 marzo 2006 (ricorso n. 36813/97), anch'essa relativa al diritto al pacifico godimento della proprietà, oltre che alla eccessiva durata del procedimento e all'inadeguatezza delle misure pecuniarie decise dal giudice italiano per ristorare il ricorrente, lo ribadisce con particolare enfasi. Vi si rinvengono (ma non nel dispositivo, a differenza di quanto accade nella giurisprudenza *Broniowski*) indicazioni esplicite sulle misure da adottare per restituire gli individui interessati nella situazione *quo ante* nei casi che evidenziano una situazione nazionale di sistematica violazione di certe disposizioni della Convenzione, che nel caso di specie riguardavano il diritto alla proprietà, la durata ragionevole del procedimento (che i giudici dello Stato devono accertare e compensare attenendosi agli standard di Strasburgo) e della esecuzione tempestiva delle pronunce nazionali che accertano tale eccessiva durata e impongono un indennizzo (vedi paragrafi 228-240 della citata sentenza *Scordino*).

Un impulso decisivo nell'orientare la Corte ad adottare una simile impostazione di fronte ai casi che prefigurano violazioni strutturali della Convenzione è venuto dal Comitato dei Ministri<sup>17</sup>. Quest'ultimo ha infatti adottato il 12 maggio 2004 la Risoluzione (2004)3 dedicata appunto alle «sentenze che rilevano un sottostante problema strutturale». Con tale Risoluzione il Comitato invita la Corte a «identificare, nella misura del possibile, nelle sentenze in cui si constata una violazione della Convenzione quello che, a suo giudizio, costituisce un sottostante problema strutturale e l'origine di tale problema, in particolare quando tale situazione è suscettibile di dare luogo a numerosi

*mutatis mutandis*, the *Papamichalopoulos and Others v. Greece* [Article 50] judgment of 31 October 1995, Series A, no. 330-B, pp. 58-59, § 34). Furthermore, subject to monitoring by the Committee of Ministers, the respondent state remains free to choose the means by which it will discharge its legal obligation under Article 46 of the Convention, provided that such means are compatible with the conclusions set out in the Court's judgment».

<sup>10</sup> Vale sottolineare che l'art. 41 menziona la facoltà per la Corte di accordare al ricorrente un'equa soddisfazione quando accerta che il diritto interno dello Stato permette solo una riparazione incompleta alle conseguenze dell'illecito (nonché, naturalmente, quando tale *restitutio* sia materialmente impossibile). In altri termini, la regola è quella della *restitutio in integrum*, e solo se questa non è possibile per ragioni oggettive ovvero per una carenza dell'ordinamento statale il diritto internazionale prevede la soluzione equitativa. Ciò è in linea con le norme sopra richiamate degli artt. 34-37 del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale dello Stato.

<sup>11</sup> Per questi e altri esempi vedi E. Lambert-Abdelgawab, *The Execution of Judgment of the European Court of Human Rights*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2002, pp. 15-20.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 20: «individuals are not treated equally from the aspect of compensation, which may vary according to the State responsible for executing the judgment: this is a corollary of the freedom which the States have to choose the means of complying with a judgment of the European Court».

<sup>13</sup> Cfr. la Risoluzione (2004)3, su cui vedi nel testo, paragrafo 3.

<sup>14</sup> Cfr. il Rapporto del Comitato sugli affari giuridici e i diritti umani dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa (relatore il parlamentare olandese Erik Jurgens) sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti umani (Doc. 11020, 18 settembre 2006).

ricorsi, in modo da aiutare lo Stato a trovare una soluzione appropriata e il Comitato dei Ministri stesso a sorvegliare l'esecuzione delle sentenze». La segnalazione delle carenze strutturali va trasmessa anche all'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa che, come abbiamo già accennato, gioca un ruolo sempre più incisivo nel sostenere l'azione dell'Organizzazione per l'effettività della Convenzione<sup>18</sup>.

Al di là delle indicazioni che valgono in questi «casi pilota», tuttavia, circostanze eccezionali possono indurre la Corte a suggerire misure di restituzione che appaiono necessitate anche a prescindere dall'accertamento di una situazione di sistematica violazione. In questi casi, eventuali indicazioni provenienti dalla Corte non valgono come misure generali (ossia preventive), bensì quali misure particolari ulteriori o alternative rispetto all'equo indennizzo *ex art.* 41.

Si può dare la circostanza infatti che, «by its very nature, the violation found in the instant case does not leave any real choice as to the measures required to remedy it»<sup>19</sup>. Questa posizione è stata affermata dalle Camere della Corte in più occasioni in anni recenti (per esempio *Gençel c. Turchia*, n. 53431/99, § 27, 23 ottobre 2003; *Somogyi c. Italia*, n. 67972/01, § 86, 18 maggio 2004, ECHR 2004-IV) e si ispira a una nota opinione parzialmente concorrente espressa dal giudice Zupančič (sloveno) nei casi *Cable e altri c. Regno Unito*, [GC], nn. 24436/94 ss., e *Hood c. Regno Unito*, [GC], n. 27267/95, entrambi decisi il 18 febbraio 1999 (ECHR 1999-I); e *Lucà c. Italia*, n. 33354/96 (Sect. 1), ECHR 2001-II, del 27 febbraio 2001.

Successivamente anche la Grande Camera si è allineata su questa posizione. Essa infatti osserva (per esempio in *Öcalan c. Turchia*, [GC], n. 46221/99, § 210, ECHR 12 maggio 2005) che «where an individual, as in the instant case, has been convicted by a court which did not meet the Convention requirements of independence and impartiality a retrial or a reopening of the case, if requested, represents in principle an appropriate way of redressing the violation». La Corte, quindi, pur senza imporre allo Stato la propria indicazione, nondimeno suggerisce esplicitamente la soluzione a suo parere più idonea a realizzare la *restitutio in integrum* richiesta dalla logica del sistema europeo di garanzia dei diritti umani: «where an individual, as in the instant case, has been convicted by a court which did not meet the Convention requirements of independence and impartiality

<sup>15</sup> Un primo orientamento sui «casi pilota» si è avuto nel documento preparato nell'ottobre 2002 per il Comitato dei Ministri dal Comitato direttivo sui diritti umani (CDDH), CM(2002)146.

<sup>16</sup> Sulla giurisprudenza *Broniowski* vedi, tra gli altri, E. Lambert-Abdelgawad, *La cour européenne au secours du Comité des ministres pour une meilleure exécution des arrêts «pilote» (en marge de l'arrêt Broniowski)*, in «Revue trimestrielle des droits de l'homme», 1, 2005, pp. 203-224.

<sup>17</sup> Recentemente, un ulteriore esplicito riconoscimento della correttezza e opportunità di tale procedura è stato espresso anche dalla Commissione di saggi incaricata di offrire suggerimenti sul futuro sviluppo della Corte europea dei diritti umani: doc. CM(2006)203 discusso il 15 novembre 2006 alla seduta n. 979bis del Comitato: *Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers*. Il documento riprende temi che erano già stati trattati un anno prima nel *Review of the Working Method of the European Court of Human Rights*, curato da Lord Woolf, dicembre 2005, doc. n. 1545044.

<sup>18</sup> Tale ruolo è stato assunto in particolare a partire dalla Risoluzione dell'Assemblea Parlamentare 1226 (2000). In tale sede, l'Assemblea Parlamentare invitava la Corte a «oblige itself to indicate in its judgments to the national authorities concerned how they should execute the judgment so that they can comply with the decisions and take the individual and general measures required» (§ 11, B, ii).

<sup>19</sup> *Assanidze c. Georgia*, n. 71503/01, § 202, ECHR, 8 aprile 2004. Nel caso specifico la Corte conclude che «the respondent State must secure the applicant's release at the earliest possible date» (§ 203).

<sup>20</sup> *Öcalan c. Turchia*, § 210, corsivo aggiunto.

<sup>21</sup> *Sejdovic c. Italia*, [GC], n. 56581/00, 1 marzo 2006.

<sup>22</sup> *Sejdovic c. Italia*, n. 56581/00, 10 novembre 2004, §§ 44 e 47.

a retrial or a reopening of the case, if requested, represents in principle an appropriate way of redressing the violation. However, the specific remedial measures, if any, required of a respondent State in order to discharge its obligations under Article 46 of the Convention must depend on the particular circumstances of the individual case and be *determined in the light of the terms of the Court's judgment in that case, and with due regard to the above case-law of the Court*<sup>20</sup>.

Tale posizione della Grande Camera è ribadita anche nel caso *Sejdovic c. Italia*<sup>21</sup>, dopo che davanti alla Camera, nel 2004, la situazione si era potuta prospettare come «caso pilota». Il confronto tra le due successive pronunce evidenzia, a nostro parere, come l'indicazione di misure individuali possa giustificarsi anche *indipendentemente dalla constatazione dell'esistenza di una carenza strutturale dell'ordinamento*. In effetti la Camera della Sezione I della Corte, il 10 novembre 2004 aveva disposto che «the facts of the case disclose the existence, within the Italian legal order, of a shortcoming as a consequence of which anyone convicted *in absentia* who has not been effectively informed of the proceedings against him may be denied a retrial. It also finds that the deficiencies in national law and practice identified in the applicant's particular case may subsequently give rise to numerous well-founded applications». Di conseguenza, «[t]he Court considers that the respondent State must remove every legal obstacle that might prevent anyone convicted *in absentia* who, having not been effectively informed of the proceedings against him, has not unequivocally waived the right to appear at his trial from obtaining either an extension of the time allowed for appealing or a new trial, so as to guarantee the right of those concerned to obtain a fresh determination of the merits of the charge against them by a court which has heard them in accordance with the requirements of Article 6 of the Convention. The respondent State must therefore make provision, by means of appropriate regulations, for a new procedure capable of securing the effective realisation of the entitlement in question while ensuring respect for the rights guaranteed by Article 6 of the Convention»<sup>22</sup>. Il tutto configurava una tipica sentenza in stile *Broniowski*. Successivamente, su appello dello Stato italiano, anche la Grande Camera si è pronunciata sul caso. Il Governo chiedeva in particolare che la Grande Camera espungesse dalla sentenza ogni riferimento alla misura riparato-



ria della rimessione in termini o della riapertura del procedimento di merito, dal momento che, ammesso e non concesso che all'epoca dei fatti la disciplina italiana in materia di processo in contumacia non fosse in linea con la Convenzione europea, tale convergenza doveva essere ritenuta raggiunta oggi, in particolare con la legge n. 60/2006 che modifica l'art. 175 del codice di procedura penale. Nel caso la Corte ritenesse di confermare il giudizio sull'esistenza di un difetto strutturale dell'ordinamento italiano, lo Stato «sfidava» la Corte a indicare più dettagliatamente quale misura generale dovesse essere adottata, non senza osservare peraltro che così facendo «the Court ran the risk of nullifying the principle that States were free to choose the means of executing judgments. It also ran counter to the spirit of the Convention and lacked a clear legal basis»<sup>23</sup>. La Grande Camera, nella pronuncia del 1° marzo 2006, conferma il giudizio di violazione dell'art. 6 della Convenzione europea a carico dello Stato italiano. Quanto alla questione del carattere strutturale della violazione e delle misure raccomandate, essa nota che è troppo presto per ritenere che la legge n. 60/2006 abbia risolto il problema identificato dalla sentenza della Camera (e invero anche da numerose altre pronunce della Corte di Strasburgo, nonché dal Comitato internazionale sui diritti civili e politici istituito in forza del Patto sui diritti civili e politici del 1966<sup>24</sup>). La Corte nondimeno rinuncia a indicare misure generali per dare attuazione della sentenza, ritenendo evidentemente sufficienti i passi legislativi già compiuti dall'Italia. Essa tuttavia ribadisce la richiesta di rimettere in termini il ricorrente o riaprire il processo a suo carico, non più però nel quadro di una misura generale necessaria per risolvere un difetto strutturale del sistema giuridico nazionale, ma a titolo di riparazione, in quanto «the most appropriate form of redress», ribadendo i termini già usati in *Öcalan c. Turchia*. Quanto alla richiesta governativa di specificare ulteriormente i modi in cui tale riapertura della vicenda processuale potesse avvenire, la Grande Camera si sottrae all'invito: «it is not for the Court to indicate how any new trial is to proceed and what form it is to take»<sup>25</sup>. Occorre sottolineare comunque che esiste una rilevante distinzione tra le recenti sentenze che, in connessione con il caso specifico esaminato, accertano una violazione strutturale della Convenzione, e quelle che si limitano a rilevare il mancato rispetto della Convenzione nel caso individuale. Anche su que-

<sup>23</sup> *Sejdovic c. Italia*, [GC], n. 56581/00, 1 marzo 2006, §§ 110-118.

<sup>24</sup> Constatazione (*views*) del Comitato sui diritti umani (art. 5.4 del Protocollo opzionale al Patto sui diritti civili e politici, CCPR/C/66/D/699/1996, 27 luglio 1999 (comunicazione individuale n. 699/1996, *Ali Maleki c. Italia*).

<sup>25</sup> *Sejdovic c. Italia*, [GC], n. 56581/00, 1 marzo 2006, § 127.

sto punto, il confronto tra le due sentenze *Sejmovic* può aiutare. Nel dispositivo della sentenza della Camera del 2004 era infatti esplicitamente detto (paragrafo 3) che, stante la sua strutturale inadeguatezza rispetto a certi aspetti del diritto sancito all'art. 6 della Convenzione europea, lo Stato italiano aveva il dovere di «garantire l'esercizio del diritto in questione al ricorrente e alle altre persone che si trovassero nella sua condizione attraverso misure appropriate»<sup>26</sup>. Questo passaggio non è ripreso nella sentenza della Grande Camera del marzo 2006. Se ne potrebbe ricavare che la deduzione in dispositivo dell'obbligo di adottare misure di *restitutio in integrum* vale solo nei casi di accertata carenza strutturale dell'ordinamento, mentre lo stesso obbligo viene affermato solo implicitamente, nella motivazione della sentenza, quando la violazione della Convenzione riguarda un caso isolato. In tali circostanze lo spazio di discrezionalità lasciato dall'organo giudiziario allo Stato è più ampio e sembrerebbe investire anche l'*an*, oltre al *quomodo*, delle misure.

In realtà, alla luce delle ragioni sostanziali che giustificano le disposizioni della sentenza in ambedue i casi, e cioè la necessità di porre termine a una situazione che continua a violare la Convenzione con riguardo al ricorrente o a una massa di altri effettivi o potenziali ricorrenti, mi sembra si possa concludere che, anche nel caso di una violazione accertata sul piano meramente individuale, non vi siano dubbi sull'esistenza dell'obbligo di dare seguito all'indicazione della Corte, per quanto contenuta nella motivazione e non ripresa nel dispositivo. Tanto più che, se non ci pensa la Corte, è comunque compito del Comitato dei Ministri, in sede di verifica dell'esecuzione delle sentenze da parte degli Stati, chiedere conto a questi ultimi dei passi concreti adottati, sia nei casi concernenti violazioni generalizzate, sia nei casi di portata strettamente individuale.

#### 4. Ordine pubblico europeo. Il Protocollo 14

La giurisprudenza da ultimo citata ci sembra suggerire che l'inserimento nelle sentenze della Corte europea di indicazioni più esplicite circa le misure particolari di esecuzione della decisione non si giustifica soltanto come semplice e pragmatica misura di «autodifesa» rispetto alla minaccia di «ingolfamento» derivante dai ricorsi ripetitivi che hanno alla base una carenza strutturale

<sup>26</sup> Paragrafo 3 del dispositivo («Holds that the respondent State must, through appropriate measures, secure the right in question to the applicant and to other persons in a similar position»). In modo del tutto analogo statuisce la Corte nella sentenza *Bronowski c. Polonia* che, come abbiamo visto, rappresenta il punto di cristallizzazione di questa tendenza. Al paragrafo 4 del dispositivo la Corte «Holds that the respondent State must, through appropriate legal measures and administrative practices, secure the implementation of the property right in question in respect of the remaining Bug River claimants or provide them with equivalent redress *in lieu*, in accordance with the principles of protection of property rights under Article 1 of Protocol No. 1».

dell'ordinamento<sup>27</sup>. A sua giustificazione si possono cogliere piuttosto altre due esigenze. In primo luogo, affermare il carattere sussidiario del sistema normativo rappresentato dalla Convenzione europea sui diritti umani, e quindi la primaria responsabilità degli Stati nel dare attuazione ai diritti riconosciuti dalla fonte internazionale (la diretta applicabilità delle norme della Convenzione da parte delle autorità statuali essendo un *aquis* irrinunciabile<sup>28</sup>). Da questo punto di vista si può giustificare un approccio *selettivo* della Corte europea ai ricorsi proposti dagli individui, sul presupposto che i casi «ordinari» di presunta violazione della Convenzione dovrebbero essere proposti direttamente ai giudici nazionali, che applicheranno la Convenzione seguendo in modo uniforme le indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza consolidata di Strasburgo<sup>29</sup>. In secondo luogo, il messaggio che la Corte esprime va nel senso di indurre una più pronta esecuzione delle proprie pronunce a livello nazionale, facendo in modo che gli Stati si sentano impegnati ad adottare «spontaneamente» le concrete misure che appaiono idonee a cancellare le conseguenze dell'illecito, compresi i provvedimenti di competenza dell'autorità giudiziaria. Si constata quindi una tendenza – che certo è «vitale» per la sopravvivenza «logistica» della Corte europea, ma che si colloca in perfetta aderenza con la logica della costruzione progressiva di un ordine pubblico europeo incentrato sui diritti umani – a responsabilizzare gli Stati sia «a monte» (adattamento alle norme della Convenzione, intesa quest'ultima come uno strumento «vivo» che evolve in particolare nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo), sia «a valle», nel «prendere sul serio», in tutte le dimensioni rilevanti, l'obbligo di dare esecuzione alle sentenze emesse da Strasburgo.

Si tratta di esigenze puntualmente riscontrabili nel Protocollo 14 alla Convenzione europea sui diritti umani<sup>30</sup>.

Tra le novità introdotte dal Protocollo 14 spicca infatti un'estensione delle ipotesi di inammissibilità dei ricorsi individuali, con l'aggiunta del criterio per cui dalla presunta violazione deve essere derivato un «pregiudizio significativo» in capo al ricorrente, a meno che la trattazione della controversia non sia nell'interesse di una più completa comprensione dei diritti umani sanciti dalla Convenzione, salvo che l'ordinamento interno non abbia già offerto adeguate occasioni di presa in esame in sede giurisdizionale<sup>31</sup>. Da notare che la questione di ammissibilità può essere decisa in via definitiva, senza ulteriore esame, anche

<sup>27</sup> L'esigenza di proteggere il sistema della giustizia europea da un afflusso paralizzante di ricorsi individuali è così sottolineata in *Scordino c. Italia* (§ 235).

<sup>28</sup> Cfr. la Raccomandazione (2004)6 del Comitato dei Ministri «on the improvement of domestic remedies», adottata il 12 maggio 2004 alla 114ma sessione.

<sup>29</sup> L'«internalizzazione» della materia riguardante l'eccessiva durata del procedimento operata nel nostro Paese con la già citata «Legge Pinto» (n. 89 del 24 marzo 2001) costituisce un esempio di come talune norme della Convenzione, congiuntamente con la giurisprudenza della Corte, possano essere assunte come parametro applicabile direttamente anche dai giudici nazionali.

<sup>30</sup> Adottato il 13 maggio 2004; ratifica e ordine di esecuzione dati con legge n. 280 del 15 dicembre 2005; deposito della ratifica 7 marzo 2006. Il Protocollo, al maggio 2007, risulta ratificato da tutti gli Stati parti della Convenzione europea sui diritti umani, ovvero da tutti i membri del Consiglio d'Europa, con l'eccezione della Federazione Russa.

<sup>31</sup> Cfr. art. 12 del Protocollo 14, che modifica l'art. 35.3 della Convenzione europea.

da un giudice monocratico, oltre che dal Comitato di tre giudici già creato con il Protocollo 11; quest'ultimo Comitato potrà anche decidere il merito, a patto che il ricorso riguardi una questione su cui già esiste una giurisprudenza consolidata della Corte<sup>32</sup>. Si tratta di misure volte evidentemente ad accelerare la procedura, concentrando la competenza della Corte europea (Camere e Grande Camera) sui casi più rilevanti dal punto di vista giuridico e socio-politico.

Ancora più significativa è però l'introduzione di un meccanismo di infrazione, che attribuisce alla Corte europea la funzione di giudicare sull'effettività delle misure di riparazione adottate dallo Stato in esecuzione della sentenza di merito. Il nuovo art. 46 avrà infatti due altri commi che consentiranno al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, con voto a maggioranza di due terzi, di chiedere alla Corte stessa di interpretare il proprio giudizio, al fine di favorire l'attività di supervisione dell'esecuzione della sentenza spettante al Comitato. Il quarto comma inoltre permetterà al Comitato di sottoporre alla Corte (sempre con voto a maggioranza qualificata e previa notifica allo Stato interessato) la questione se lo Stato ha ottemperato o meno agli obblighi derivanti dalla precedente sentenza di merito. Se la Corte conclude che non c'è stata violazione dell'obbligo di eseguire la sentenza, il caso si chiude anche di fronte al Comitato; in caso contrario, il caso resterà aperto e potrà indurre gli organi del Consiglio d'Europa ad adottare le opportune contromisure. La procedura di infrazione introdotta dal Protocollo 14 attribuisce insomma alla Corte europea dei diritti umani l'«ultima parola», per così dire, nel meccanismo di accertamento della responsabilità dello Stato per violazione dei diritti umani, pur lasciando all'organo politico (il Comitato dei Ministri) il compito di trarne le conseguenze pratiche<sup>33</sup>. Se la supervisione dell'organo politico può sfociare in una procedura di infrazione, diventa infatti necessario che l'organo giudiziario assuma un peso maggiore nel rendere le sue pronunce esplicite e circostanziate rispetto ai modi attraverso cui lo Stato può sfuggire alla dichiarazione di inadempienza.

La previsione di un tale procedimento riporta la Corte al centro della fase esecutiva della sentenza e dovrebbe evitare ai giudici di dover concludere nel senso evidenziato in *Lyons e altri c. Regno Unito* (ricorso n. 15227/03, decisione di inammissibilità) l'8 luglio 2003.

<sup>32</sup> Cfr. artt. 7 e 8 del Protocollo, che riformano gli artt. 27 e 28 del testo attuale della Convenzione.

<sup>33</sup> Si ribadisce che in questa procedura anche l'Assemblea Parlamentare rivendica un ruolo più incisivo: vedi la recente Risoluzione 1516 del 2 ottobre 2006 (24<sup>a</sup> seduta), § 22.7.

Si trattava di un ricorso volto a far accertare alla Corte la responsabilità del Regno Unito per non aver disposto la riapertura di un procedimento che aveva condotto alla condanna degli imputati sulla base (tra l'altro) delle dichiarazioni rese dagli stessi accusati, in un rito che non prevedeva il diritto di rimanere in silenzio e che quindi era stato ritenuto dalla Corte europea in contrasto con l'art. 6 della Convenzione (sentenza nel merito del 19 settembre 2000, caso *IJL, GMR and AKP c. Regno Unito*, ricorsi nn. 29522/95, 30056/96 e 30574/96)<sup>34</sup>. La Corte dovette ammettere che, pur sottoposto alla supervisione del Comitato, lo Stato rimane libero di scegliere i mezzi che gli consentono di attenersi agli obblighi derivanti dall'art. 46 della Convenzione, purché si tratti di misure compatibili con le conclusioni della sentenza della Corte; quest'ultima, da parte sua, non può avere alcun ruolo nel «dialogo» che si instaura a seguito della sua sentenza tra Stato e Comitato dei Ministri. In particolare la Convenzione non attribuisce alla Corte competenza per imporre allo Stato l'apertura di un nuovo procedimento o la cassazione di una condanna e quindi essa non può che dichiarare inammissibili i ricorsi volti a far accertare la responsabilità dello Stato per la mancata attuazione dell'una o dell'altra di tali misure.

Altre significative modifiche apportate dal Protocollo 14 riguardano: la possibilità per il Commissario ai diritti umani del Consiglio d'Europa di sottoporre memorie scritte agli organi giudiziari di Strasburgo: art. 13, che emenda l'art. 36; l'elezione dei giudici per un periodo di nove anni, non rinnovabile, e la decadenza dall'ufficio al compimento dei 70 anni di età; l'ammissibilità dell'accessione alla Convenzione da parte dell'Unione Europea: art. 17, che emenda l'art. 59.

## 5. Il problema delle misure esecutive di competenza dell'autorità giudiziaria

Come detto sopra, le misure individuali diverse dall'equo indennizzo *ex art.* 41 possono riguardare atti di competenza dell'autorità giudiziaria. In questo caso la problematica relativa agli obblighi degli Stati si fa più complessa e incontra alcuni ostacoli di ordine strettamente giuridico. Per quanto infatti un'adesione pronta e incondizionata alle indicazioni del giudice internazionale possa essere raccomandata ai magistrati dall'ese-

<sup>34</sup> La norma che non riconosceva il diritto di non incolpare se stesso è stata emendata nel 2000, ma senza effetti retroattivi. Nemmeno lo *Human Rights Act 1998* (entrato in vigore il 2 ottobre 2000) prevedeva effetti retroattivi. Sul punto della possibilità di riaprire il processo contro Lyons e gli altri ricorrenti, l'autorità giudiziaria inglese si è pronunciata il 21 dicembre 2001 (Corte d'Appello) e il 14 novembre 2002 (House of Lords), in ambedue i casi negando l'applicabilità retroattiva delle norme di riforma e statuendo quindi che il nuovo regime delle prove non poteva applicarsi al procedimento in questione (*tempus regit actum*). Da notare tuttavia che la decisione dei giudici inglesi di non riaprire il processo nonostante l'accertata violazione dell'art. 6 commessa dallo Stato nel trattamento della prova, viene motivata in forza sostanzialmente della mancanza di un reale interesse della giustizia a ritornare su una condanna che comunque era stata pronunciata anche su altre basi (non solo quindi sulle dichiarazioni degli accusati), aveva inflitto pene già scontate ed era comunque divenuta definitiva molti anni prima, nel 1991 (vedi in particolare House of Lords, *Regina v. Lyons and Others* [Appellants] on Appeal from the Court of Appeal [Criminal Division], 14 November 2002 [2002] UKHL 44). Nello stesso senso anche *Regina v. Lambert* on Appeal from the Court of Appeal (Criminal Division), 5 luglio 2001 [2001] UKHL 37.

cutivo, nell'ipotesi che quest'ultimo sia intenzionato a conformarsi all'obbligo di esecuzione sancito dall'art. 46 per evitare di incorrere nelle censure del Comitato dei Ministri, il principio della divisione dei poteri e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario impedisce che ciò si traduca direttamente in una giurisprudenza nazionale conforme a quella elaborata dalla Corte europea. Un atto di competenza dell'ordine giudiziario può essere posto in essere solo da un organo giurisdizionale, senza interferenze extralegali provenienti dall'esecutivo. Il problema si pone in forma particolarmente acuta quando l'adeguamento richiesto in sede di esecuzione della sentenza internazionale implica, in forma più o meno esplicita, l'adozione, a titolo di misura individuale, di un atto giurisdizionale che intervenga su una sentenza passata in giudicato. In tale evenienza è legittimo per lo Stato invocare la divisione dei poteri e l'indipendenza e autonomia dell'ordine giudiziario per sottrarsi all'obbligo di dare esecuzione alle sentenze della Corte europea in modi che vadano al di là dell'eventuale corresponsione dell'equo indennizzo? È sufficiente, per garantire l'autorità del sistema istituito dalla Convenzione europea del Consiglio d'Europa, che l'inottemperanza alla sentenza si traduca in un illecito sul piano internazionale dello Stato, senza che venga posto termine alla violazione del diritto umano accertata dalla Corte?

La divisione dei poteri rappresenta uno dei principi-cardine dello stato di diritto (*rule of law*), i cui valori la Convenzione europea si impegna a garantire<sup>35</sup>. La sua osservanza impedisce che la volontà governativa di ottemperare al disposto della Corte europea si trasmetta immediatamente all'autorità giudiziaria, alla quale deve essere riconosciuta piena indipendenza nello svolgimento della funzione di interpretare e applicare la legge. Solo con un intervento legislativo esplicito, insomma, il potere politico potrebbe vincolare i giudici a un comportamento uniforme di fronte alle istanze esecutive che emergono dalla giurisprudenza di Strasburgo: in mancanza di tale vincolo, il potere giudiziario dovrebbe essere lasciato del tutto autonomo nel valutare la legittimità ed eventualmente l'opportunità di un proprio intervento in ottemperanza alla sentenza del giudice europeo, nel rispetto della legge nazionale. Per quanto auspicabile, dunque, e da più punti di vista, l'adesione dell'autorità giudiziaria alle implicazioni esecutive della pronuncia della Corte europea dei diritti umani rientranti nella sua competenza non può essere

<sup>35</sup> In verità, la stretta complementarietà tra «stato di diritto» e dottrina della divisione dei poteri sembra essere oggetto di una discutibile rilettura in recentissime prese di posizione della Corte europea. In questa sede non è possibile che un breve accenno, ma la rilevanza e l'attualità del caso lo rendono necessario. Nella sentenza *Markovic e altri c. Italia*, [GC], 14 dicembre 2006, infatti, il rapporto tra valori della *rule of law* e principio della divisione dei poteri viene interpretato *non* come strumento per sottoporre allo scrutinio di una magistratura indipendente la condotta dell'esecutivo (le scelte politiche dello Stato dovendo sempre iscriversi in uno spazio di legalità, definito in via definitiva dalla Costituzione e dall'ordinamento internazionale), bensì per giustificare l'autolimitazione del giure di fronte a condotte che costituiscono espressione di una non meglio precisata «funzione politica» dello Stato-comunità. Pesantemente critica della conclusione raggiunta dalla maggioranza dei giudici è l'opinione del giudice italiano Zagrebelsky, sottoscritta anche dagli altri sei giudici della minoranza.

che «spontanea», ovvero affidata all'interpretazione della legge fatta dal magistrato e garantita dal sistema giudiziario, e non dipendere da scelte dell'esecutivo. Con la conseguenza però di rendere non prevedibile l'esito di tale procedimento: il riconoscimento dell'esecutività della sentenza della Corte europea dipenderà infatti da come il giudice nazionale interpreta la portata delle norme della Convenzione e il valore giuridico della sentenza della Corte europea nell'ambito dell'ordinamento interno, interpretazione che può oscillare e che soprattutto può discostarsi da quanto la Corte europea ha eventualmente indicato. Soprattutto in un Paese come il nostro in cui la giurisprudenza in genere ha faticato e tuttora non appare sempre pronta a riconoscere l'applicabilità diretta delle norme internazionali, contro le quali vale un pervicace pregiudizio di «programmaticità»<sup>36</sup>.

Ciò tuttavia non elimina l'obbligo di dare esecuzione nella misura il più possibile completa alla sentenza, obbligo al quale tutti gli organi dello Stato convenuto, compresi quelli dell'ordine giudiziario, dovrebbero attenersi in buona fede.

Quando è richiesto l'intervento dell'autorità giudiziaria, l'esecuzione delle sentenze della Corte europea potrebbe comportare, quale misura individuale, la riapertura di processi condotti in violazione delle norme della Convenzione (per lo più norme procedurali: art. 6; eventualmente anche norme sostanziali<sup>37</sup>), ma ormai decisi con sentenza definitiva; o, più in generale, l'adozione di misure che rimettono in questione atti non più impugnabili. In questi casi, oltre al tema dell'indipendenza del potere giudiziario, viene in considerazione il valore della certezza del diritto, posto a tutela della generale tenuta dell'ordinamento e delle posizioni giuridiche acquisite da chi, diverso dalla persona che ha proposto il ricorso al giudice europeo, aveva fatto affidamento sull'autorità della cosa giudicata.

## **6. La Risoluzione (2000)2 del Comitato dei Ministri. Il caso *Dorigo c. Italia* e i tentativi di riforma dell'istituto della revisione della sentenza penale**

L'idoneità del giudicato della Corte europea a dare luogo a una riapertura del procedimento giudiziario nazionale deciso con sentenza definitiva, è l'indicatore più valido del grado di apertu-

<sup>36</sup> La tendenza a tacciare di programmaticità interi trattati internazionali, a prescindere da un esame dettagliato delle loro singole disposizioni, ma fondandosi essenzialmente su una generale precomprensione dello strumento giuridico, si riscontra anche nella giurisprudenza della Corte di Cassazione. Per alcuni esempi vedi, fra gli altri, P. De Stefani, *Il nuovo articolo 117 della Costituzione e l'adattamento italiano al diritto internazionale dei diritti umani*, in «Pace diritti umani/Peace human rights», 1, 2004, pp. 59-78.

<sup>37</sup> Il memorandum esplicativo della Risoluzione (2000)2 (su cui vedi nota successiva) cita quali esempi di procedimenti penali che andrebbero riaperti quelli in cui la Corte europea riscontra violazione dell'art. 10 o 9, perché il giudice statale ha considerato quale reato manifestazioni che la Corte europea ha ritenuto legittime espressioni della libertà di pensiero o di espressione. Si potrebbe aggiungere anche il caso di violazione sostanziale dell'art. 8, come suggerito dalla vicenda cui si riferisce il caso *A.D.T. c. Regno Unito* (ricorso n. 35765/97, ECHR 31 luglio 2000), dove la violazione consisteva non in un vizio procedurale, ma nell'essere stato il ricorrente condannato in base alla legislazione del 1956 che puniva gli atti osceni tra maschi: la condanna è stata ritenuta dalla Corte europea in contrasto, nel caso specifico, con il diritto al rispetto della vita privata sancito dall'art. 8 della Convenzione europea.

ra dell'ordinamento nazionale alla forza esecutiva delle sentenze di Strasburgo e al complessivo sistema giuridico creato dalla Convenzione europea sui diritti umani. Questo dato è emerso progressivamente nella stessa consapevolezza del Consiglio d'Europa. Punto culminante di questa presa di coscienza è la Risoluzione (2000)2 adottata dal Comitato dei Ministri il 19 gennaio 2000 alla sua 694ma sessione, avente per oggetto «il riesame o la riapertura di certi casi a livello nazionale a seguito di sentenze della Corte europea dei diritti umani»<sup>38</sup>.

In questo documento, privo naturalmente di forza vincolante, il Comitato incoraggia gli Stati a prevedere la possibilità di riaprire il processo nei casi in cui vi sia stato l'accertamento di una violazione delle norme della Convenzione europea che abbia compromesso il merito della decisione finale o che abbia comportato errori procedurali o irregolarità tali da compromettere l'esito del processo stesso<sup>39</sup>. Ciò vale quando l'individuo vittima della condotta illecita continui a patire gravi conseguenze negative a causa dell'esito della procedura nazionale, e che queste siano tali da non poter essere compensate attraverso un indennizzo monetario, ma da imporre appunto il «riesame» del caso. L'ipotesi della riapertura dei procedimenti giudiziari – in particolare quelli di natura penale – è esplicitamente presa in considerazione.

La mancanza nell'ordinamento italiano di una norma che consenta la riapertura di un procedimento (nella forma della revisione del processo, ovvero della rimessa in termini della parte che ha perduto la possibilità di agire in giudizio a seguito di una procedura che viola gli standard della Convenzione europea sui diritti umani) è stata in più occasioni oggetto di intervento da parte del Comitato dei Ministri in sede di supervisione dell'esecuzione delle sentenze della Corte. I casi normalmente citati sono: *F.C.B. c. Italia*, ricorso n. 12151/86, 28 agosto 1991 (Serie A n. 208B); *Paolo Dorigo c. Italia* (ricorso n. 33286/96, rapporto della Commissione adottato il 9 settembre 1998), *interim resolution* DH(99)258 del 15 aprile 1999; *R.R. c. Italia*, ricorso n. 42191/02, 9 giugno 2005; *Somogyi c. Italia*, ricorso n. 67972/01, 18 maggio 2004; *Sejdovic c. Italia*, ricorso n. 56581/00 (già citato); *Bracci c. Italia*, ricorso n. 36822/02, 13 ottobre 2005. Per lo più si tratta di ricorsi che hanno riscontrato la carenza della procedura penale italiana in materia di processo in contumacia. Il caso *Dorigo* si distacca dagli altri per la rilevan-

<sup>38</sup> Alla Risoluzione è collegato un memorandum esplicativo (reperibile anche on-line: [www.coe.int/t/e/human\\_rights/execution/02\\_documents/EMRec2000\(02\).asp](http://www.coe.int/t/e/human_rights/execution/02_documents/EMRec2000(02).asp)).

<sup>39</sup> Il «riesame» (nella forma della revisione del processo o in altra modalità) a seguito della sentenza della Corte di Strasburgo è un istituto, come vedremo, tutt'altro che sconosciuto alle legislazioni europee. Vedi anche: Consultative Council of European Judges (CCJE), *Opinion n. 9 (2006) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe, on The Role of National Judges in Ensuring an Effective Application of International and European Law*, adottata alla 7ma sessione del CCJE, 8-10 novembre 2006, doc. CCJE (2006)1, disponibile on-line: [www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/textes/Avis\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/textes/Avis_en.asp).



za del principio violato (i diritti della difesa e il principio della validità probatoria delle deposizioni del coimputato: un tema su cui il legislatore italiano è intervenuto più volte in questi anni, sempre venendo incontro alle osservazioni a suo tempo espresse dalla Commissione di Strasburgo<sup>40</sup>) e per il fatto che solo nel febbraio 2006 la Corte d'Appello di Bologna ha concesso la sospensione della pena, dopo una detenzione durata oltre 12 anni (la sospensione ha seguito di poco la concessione degli arresti domiciliari per ragioni di salute). Com'è noto, la Corte d'Appello di Bologna ha successivamente sollevato la questione di costituzionalità riguardo all'art. 630 c.p.p. (revisione del processo), lettera a), nella parte in cui esclude dai casi di revisione l'inconciliabilità tra i fatti stabiliti a fondamento di una sentenza o decreto di condanna con una sentenza della Corte europea che abbia accertato la violazione nell'ambito del processo dell'art. 6 della Convenzione europea. Le disposizioni violate della Costituzione sarebbero quelle di cui agli artt. 3, 10 e 27<sup>41</sup>. La Corte costituzionale non risulta ancora essersi pronunciata.

Il Comitato dei Ministri ha sollecitato più volte il nostro Paese a prendere misure adeguate a dare una soluzione positiva al caso *Dorigo*. Oltre alla risoluzione provvisoria (*interim resolution*) DH(99)258, già citata (con la quale, utilizzando l'allora vigente art. 32 della Convenzione, il Comitato confermava la violazione dell'art. 6 riscontrata dalla Commissione), ci sono state la DH(2002)30, la DH(2004)13 e, più di recente, la DH(2005)85, tutte di contenuto analogo. I delegati dei Governi del Consiglio d'Europa hanno adottato anche numerose decisioni riguardanti il caso *Dorigo*, in occasione dei principali passaggi che la vicenda aveva avuto sul piano nazionale, a testimonianza dell'attenzione con cui il caso è seguito. Anche l'Assemblea Parlamentare vi ha fatto esplicitamente cenno, in particolare nelle Risoluzione 1411 (2004) e nella Raccomandazione 1684 (2004).

La vicenda riguardante Paolo Dorigo e le altre sopra menzionate, tutte aventi in comune l'accertata violazione da parte dell'Italia dell'art. 6, comma 3 della Convenzione europea sui diritti umani, hanno indotto il legislatore italiano ad attivarsi per adottare una legge che, sulla scia (come vedremo) di un cospicuo numero di altri Paesi europei, prevedesse la sentenza favorevole al ricorrente emessa dalla Corte europea come possibile motivo di revisione della sentenza di condanna definitiva. Un

<sup>40</sup> Conclude la Commissione nel rapporto citato sul caso *Dorigo*: «La Commission rappelle que les droits de la défense sont restreints de manière incompatible avec les garanties de l'article 6 lorsque les dépositions d'un témoin, qui n'a pas été entendu publiquement au cours des débats contradictoires, constituent le principal – sinon le seul – élément de preuve retenu par les juridictions dans leur jugement de condamnation et lorsque l'accusé n'a eu, à aucun stade de la procédure antérieure, ni la possibilité de questionner ce témoin ni l'occasion de contester sous tous ses aspects la véracité du témoignage dans des conditions offrant les garanties indispensables à l'exercice des droits de la défense [...]. La Commission estime que l'utilisation des déclarations des coïnculpés en l'espèce a porté atteinte au droit du requérant à interroger ou faire interroger les témoins à charge. Le requérant n'a donc pas bénéficié d'un procès équitable» (§§ 44-45).

<sup>41</sup> L'ordinanza è del 15 marzo 2006, depositata in Cancelleria il 21 marzo 2006.

primo tentativo in tal senso risale alla XIII legislatura: il progetto di legge A.S. n. 3168-bis, stralciato dal progetto di legge S. 3168 che, nella parte condotta a buon fine e confluita nella legge 23 novembre 1998, n. 405, ha portato alla modifica degli artt. 633 e 634 del c.p.p., non è mai giunto ad esame in Commissione Giustizia del Senato.

Nel corso della XIV legislatura ci sono state due proposte di legge: la A.C. 1447 (primo firmatario Pepe) e la A.C. 1992 (Cola), entrambe presentate nel 2001, che si sono proposte di riprendere l'argomento stralciato dalla precedente riforma dell'istituto della revisione della sentenza. Il testo unificato delle due proposte è stato discusso in sede referente davanti alla Commissione Giustizia della Camera (relatore Gironda Veraldi) e quindi in Assemblea (sedute del 5 e 6 maggio e 28 luglio 2003); il testo approvato dalla Camera è stato quindi trasmesso al Senato il 28 luglio 2003 e qui registrato come disegno di legge S. 2441. Al Senato la trattazione ha riunito tale testo con il disegno di legge S. 498 (primo firmatario Compagna). L'esame in sede referente non ha condotto però ad alcun esito. Dalla lettura dei lavori parlamentari emerge come il maggior motivo di discussione tra le forze politiche in merito a questo progetto di legge riguardasse non tanto l'introduzione del nuovo motivo di revisione della sentenza penale, quanto la portata della norma transitoria. Era infatti opinione condivisa quella per cui i benefici del nuovo regime dovevano essere accordati con effetto retroattivo (si prevedeva un termine di 180 giorni per proporre la domanda di revisione, sul presupposto naturalmente di aver presentato e vinto il ricorso a Strasburgo); ma si aggiungeva anche che tale vantaggio non poteva estendersi a coloro che erano stati condannati per i reati richiamati all'art. 51 c.p.p., commi 3-bis e 3-quater (associazione di tipo mafioso, riduzione in schiavitù, tratta, commercio e acquisto di schiavi, sequestro di persona a scopo di estorsione, nonché delitti commessi con finalità di terrorismo). Su tali limitazioni, giustificate in ragione della complessità dei processi che si rischiava di dover riaprire, le opinioni dei parlamentari si sono dimostrate tutt'altro che univoche, in considerazione della censura di incostituzionalità in cui una norma del genere avrebbe potuto incorrere.

Sempre nel corso della XIV legislatura, il disegno di legge S. 3354 di iniziativa del senatore Borea si proponeva di introdurre una modifica all'istituto della revisione della sentenza penale e

della revocazione della sentenza (di primo grado e d'appello) in sede civile (art. 395 c.p.c.) attraverso la legge recante l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione del Protocollo 14 alla Convenzione europea sui diritti umani. Il disegno di legge approfittava dunque della ratifica del Protocollo per realizzare una più ampia azione di adattamento del nostro ordinamento alla Convenzione, consentendo sia l'eventuale riapertura del procedimento viziato, sia l'esecutività diretta delle pronunce del giudice europeo in materia di equo indennizzo. Merita osservare inoltre che il disegno di legge Borea non si limitava a richiamare l'accertata violazione dell'art. 6 della Convenzione europea (e, più specificamente, il suo comma 3, lettere c) e d): diritto all'assistenza legale e diritto a controinterrogare i testimoni a carico) quale motivo di revisione della sentenza (o decreto) di condanna penale passata in giudicato, ma vi aggiungeva anche la violazione di qualunque altra disposizione della Convenzione e dei Protocolli, «purché la violazione [...] abbia prodotto conseguenze di natura e gravità tali da non poter essere interamente sanate dal riconoscimento dell'equa riparazione ai sensi dell'art. 41 della predetta Convenzione»<sup>42</sup>. Lo stesso criterio si applicava alla domanda di revocazione di sentenza civile. Il disegno di legge prevedeva inoltre la pubblicazione obbligatoria nella Gazzetta Ufficiale, in italiano, delle sentenze di «condanna» riguardanti l'Italia. Il disegno di legge Borea, certamente il più organico e lungimirante tentativo di «Human Rights Act» italiano, è stato comunicato alla Presidenza del Senato il 22 marzo 2005 e assegnato alle Commissioni riunite Giustizia ed Esteri del Senato, ma non è mai stato discusso. La ratifica e l'esecuzione del Protocollo 14 sono state date con la già citata legge n. 280 del 15 dicembre 2005, adottata sulla base del disegno di legge S. 3546-A, che, in linea con una discutibile tradizione del nostro legislatore, non contiene alcuna disposizione di adattamento.

L'esigenza di rafforzare l'impegno istituzionale per l'attuazione della Convenzione europea alla luce del Protocollo 14 ha trovato comunque una significativa manifestazione nella legge 9 gennaio 2006, n. 12 (G.U. n. 15 del 19 gennaio 2006, cosiddetta «Legge Azzolini», dal nome del primo proponente). La legge integra l'art. 5 della legge n. 400 del 1988 sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, introducendo una lettera a-bis al comma 3, con cui si attribuisce al Capo del Governo o a un Ministro da lui delegato il compito di promuovere

<sup>42</sup> Il linguaggio richiama i criteri citati nella Risoluzione (2000)2.

«gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano», nonché di comunicare tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti e di presentare al Parlamento una relazione annuale sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce.

Il tema della revisione della sentenza penale quale misura per l'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti umani è stato riproposto anche nella XV legislatura. Il 26 maggio 2006, il Deputato Pecorella ha introdotto la proposta di legge A.C. 917 recante «Modifiche al codice di procedura penale in materia di revisione a seguito di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo». L'atto riproduce esattamente il testo licenziato dalla Camera nella precedente legislatura e ripreso al Senato nel citato disegno di legge S. 2441. La proposta di legge, assegnata alla Commissione Giustizia in sede referente il 13 giugno 2006, è stata tuttavia ritirata dal proponente il 19 luglio successivo<sup>43</sup>.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha in più occasioni fatto riferimento alla presentazione di queste proposte di legge quale motivo per sospendere l'adozione di misure più drastiche nei confronti dell'Italia<sup>44</sup>. Il fatto che dal 2001 non si sia ancora pervenuti a una soluzione legislativa sembra tuttavia indurre le autorità di Strasburgo a guardare con crescente interesse a quanto si muove nel nostro Paese a livello giurisprudenziale. Pare insomma che stia venendo meno la fiducia nella capacità da parte delle istituzioni italiane di garantire l'effettività delle pronunce di Strasburgo attraverso la *via regia* rappresentata da una legge sulla riapertura del processo (attraverso l'istituto della revisione della sentenza o con altra misura *ad hoc*), e che ciò spinga a valorizzare il possibile ruolo della Corte costituzionale (presso la quale è pendente, come abbiamo ricordato, la questione di costituzionalità originata dal caso *Dorigo*) o di altre istanze giudiziarie, come vedremo in un successivo paragrafo.

<sup>43</sup> Si può ipotizzare che il ritiro della proposta possa essere stato motivato dall'opportunità di attendere la pronuncia della Corte costituzionale sull'eccezione di incostituzionalità dell'art. 630 c.p.p. sollevata dalla Corte d'Appello di Bologna e di cui si è detto sopra. A parere di chi scrive, si tratterebbe dell'espressione di un discutibilissimo modo di intendere i rapporti tra potere legislativo e Corte costituzionale.

<sup>44</sup> Vedi, per esempio, l'*Interim Resolution* DH(2005)85 sul caso *Dorigo*; la Decisione del 4 luglio 2006 (seduta n. 970) e la decisione del 18 ottobre 2006 (seduta n. 976), con allegato comunicato stampa. Nelle recenti decisioni sul caso *Dorigo* e gli altri casi collegati che si riferiscono al problema della riapertura dei procedimenti conclusi con sentenze passate in giudicato, il riferimento alla necessità di adottare appropriate misure legislative viene man mano a essere soppiantato da richiami a un contributo attivo che in questo campo promette di svolgere la giurisprudenza.

## 7. Il riesame di una sentenza definitiva in caso di accertata violazione della Convenzione europea: un panorama della legislazione in Europa

<sup>45</sup> Si tratta dell'organismo che elabora e sottopone al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, le politiche dell'organizzazione in materia di diritti umani. Esso sovrintende a svariati sotto-comitati e gruppi di lavoro di esperti su vari settori, occupandosi in particolare delle problematiche riguardanti la Corte europea dei diritti umani. È formato da rappresentanti dei 46 Stati membri del Consiglio e alle sue riunioni (di regola due sessioni all'anno) partecipano osservatori provenienti da altre organizzazioni internazionali, Stati terzi, organizzazioni non-governative.

<sup>46</sup> Le altre sono: Raccomandazione (2002)<sup>13</sup> (pubblicazione e diffusione presso gli Stati membri del testo della Convenzione europea sui diritti umani e della giurisprudenza della Corte europea); Raccomandazione (2004)<sup>4</sup> (la Convenzione europea sui diritti umani nell'istruzione universitaria e nella formazione professionale); Raccomandazione (2004)<sup>5</sup> (verifica della compatibilità dei progetti di legge, della legislazione in vigore e delle pratiche amministrative con gli standard fissati dalla Convenzione europea sui diritti umani); Raccomandazione (2004)<sup>6</sup> (miglioramento dei rimedi nazionali).

<sup>47</sup> Cfr. i documenti CDDH(2006)008, più gli *Addenda* I, II e III. I documenti in questione sono stati elaborati nel quadro del mandato fissato dal Comitato dei Ministri in occasione della sua sessione del 12-13 maggio 2004 e dedicato a «Riforma della Convenzione europea dei diritti umani e Dichiarazione del Comitato dei Ministri su *Garanzia dell'effettiva attuazione della Convenzione europea dei diritti umani a livello nazionale ed europeo*». La trattazione delle informazioni riguardanti la Raccomandazione (2000)<sup>2</sup> è stata curata da un gruppo di lavoro il cui relatore era il rappresentante della Svizzera, Adrian Scheidegger.

Le difficoltà che il legislatore italiano ha sperimentato nell'intervenire in materia di riforma dell'istituto della revisione della sentenza penale o più in generale di rimessa in discussione di una pronuncia giudiziaria passata in giudicato, pur in presenza di una violazione (procedurale, ma anche sostanziale) di una norma della Convenzione europea sui diritti umani, non sembrano trovare paralleli nel panorama della legislazione europea. In effetti, in molti casi proprio a partire dai primi anni 2000 e evidentemente a seguito della Raccomandazione (2000)<sup>2</sup> del Comitato dei Ministri, gran parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno adottato leggi in materia.

Il Comitato direttivo (*Steering Committee*) sui diritti umani del Consiglio d'Europa (CDDH)<sup>45</sup> ha realizzato nel 2006 un approfondito esame sul modo in cui gli Stati membri hanno recepito le varie raccomandazioni emanate dal Consiglio in tema di implementazione delle norme della Convenzione europea e delle sentenze della Corte, tra le quali spicca naturalmente la citata Raccomandazione (2000)<sup>246</sup>. Il documento che riassume l'esito dello studio<sup>47</sup>, prodotto sulla base delle informazioni fornite da tutti gli Stati del Consiglio d'Europa, attesta che:

– 34 Stati (su 45: l'Azerbaijan non ha fornito informazioni in merito) prevedono la possibilità di riaprire un procedimento penale, in una forma grosso modo corrispondente all'istituto della revisione, su richiesta dell'individuo interessato o di un organo istituzionale, sulla base della sentenza della Corte europea che riscontra una violazione della Convenzione:

– *Austria*. Artt. 33 e 363A del codice di procedura penale: la revisione può essere richiesta dal Procuratore Generale nell'interesse della giustizia.

– *Belgio*. L'art. 441 del codice di procedura penale prevede che il Procuratore Generale, su istruzioni del ministero della giustizia, può assumere l'iniziativa di fare annullare atti giudiziari, decisioni o sentenze, contrari alla legge. Ciò è stato attuato in relazione a sentenze riscontrate in violazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti umani: il caso generalmente citato è *Piersack c. Belgio*, ricorso n. 8692/79, sentenza della Corte europea dei diritti umani del 1° ottobre 1982.

– *Bosnia-Erzegovina*. Art. 327, lettera f) della legge sulla procedura penale (in vigore dal 1° marzo 2003): «[i]l procedimento penale concluso con una sentenza validamente emessa può essere riaperto a beneficio del condannato se la Corte costituzionale della Bosnia-Erzegovina, la Camera dei diritti umani o la Corte europea dei diritti umani ritiene che nel corso del processo i diritti umani e le libertà fondamentali sono stati violati e la sentenza ha avuto a fondamento tale violazione».

– *Bulgaria*. Art. 422, i), n. 4 del codice di procedura penale: il procedimento penale può essere riaperto se, in forza di una sentenza della Corte europea, è stata riscontrata una violazione della Convenzione di considerevole importanza per il caso in questione. Inoltre, se l'accertamento della Corte europea è favorevole al condannato, l'esecuzione della pena deve obbligatoriamente essere sospesa. Per la materia civile: art. 231, paragrafo 1(h) del codice di procedura civile, che permette alla parte interessata di chiedere la riapertura di un procedimento a seguito dell'accertamento da parte della Corte europea di una violazione della Convenzione.

– *Croazia*. Artt. 418-430 del codice di procedura penale. Analoga possibilità di riaprire il caso definito con sentenza definitiva è prevista dal codice di procedura civile, in base a una riforma entrata in vigore il 1° gennaio 2003. L'attuale art. 428 a) di tale codice dispone infatti che la parte processuale ha trenta giorni di tempo, dal raggiunto carattere definitivo della sentenza della Corte europea che abbia accertato una violazione di un diritto umano riconosciuto dalla Convenzione o dai suoi Protocolli, per chiedere una riapertura del procedimento al giudice di prima istanza, che ha l'obbligo di applicare, nel nuovo procedimento così instaurato, i punti in diritto affermati dal giudice europeo.

– *Cipro*. In realtà, nessun caso si è ancora presentato in questo Paese che abbia sollevato la questione della revisione di una sentenza definitiva sulla scorta di una pronuncia di Strasburgo. Tuttavia, si ritiene che l'ampiezza dei poteri riconosciuti all'*Attorney General* cipriota possa comprendere anche la prerogativa di ordinare la riapertura del processo in tale tipo di circostanze.

– *Danimarca*. Art. 441 del codice di procedura penale.

– *Estonia*. Nel 2004 le sezioni unite (*General Assembly*) della Corte suprema dello Stato hanno affermato che «re-opening

of a proceeding would be justified only in the case of continuing and substantial violation and only if this will remedy the legal status of the person. The need to re-open a judicial proceeding must outweigh the peace of law and possible infringement of other persons' rights in the new hearing of the matter. Furthermore, a prerequisite for the revision of a judgment, which has entered into force, shall be that there are no other effective means to remedy the violation». Applicando tali criteri la Corte aveva ordinato la revisione della condanna del ricorrente (*case 3-1-3-13-03*, sentenza del 6 gennaio 2004, n. 33; la sentenza della Corte europea in questione era *Veeber c. Estonia (n. 2)*, n. 45771/99 [Sezione 4] ECHR 2003-I). La mancanza, nella legislazione estone, di una norma che preveda tale eventualità veniva riconosciuta contraria alla costituzione dello Stato. Progetti di legge in materia sono pendenti. In campo civile, una norma in questo senso è entrata in vigore il 1° gennaio 2006 (art. 702.2, n. 8 del codice di procedura civile).

– *Finlandia*. Si ritiene che il Capitolo 31, sez. 1, 6 e 8 del codice di procedura giudiziaria permetta la riapertura (revisione) della sentenza definitiva, sia civile che penale, in presenza di una violazione procedurale o sostanziale di legge, compresa una violazione della Convenzione europea accertata dalla Corte di Strasburgo. Non esiste tuttavia un esplicito riferimento alla ruolo delle sentenze della Corte europea.

– *Francia*. Vedi oltre il paragrafo dedicato.

– *Germania*. Vedi oltre il paragrafo dedicato.

– *Grecia*. Codice di procedura penale, art. 525, paragrafo 1(5), riformato con legge n. 2865 del 19 dicembre 2000, art. 11: la norma permette la revisione della sentenza di condanna nei casi in cui la Corte europea abbia rinvenuto una violazione processuale o sostanziale della Convenzione. Un'ulteriore legge n. 3060/2002 ha introdotto inoltre l'art. 525, che consente la riapertura del procedimento penale anche su richiesta di chi sia stato prosciolto con sentenza definitiva e richieda per esempio il riconoscimento di un indennizzo per una detenzione ingiustamente sofferta. La riforma è stata adottata sulla scorta della sentenza *Georgiadis c. Grecia*, ricorso n. 21522/93, sentenza del 29 maggio 1997 (vedi anche la Risoluzione del Comitato dei Ministri DH(2004)82).

– *Irlanda*. L'inclusione dell'Irlanda in questo gruppo appare

dubbia, poiché, pur non essendo impossibile che la sentenza della Corte europea possa rappresentare un fatto nuovo ai fini della revisione di una sentenza definitiva, il rispetto della cosa giudicata prevale.

– *Lettonia*. L'art. 655.2, n. 5) del codice di procedura penale stabilisce che costituisce «fatto nuovo» ai fini della domanda di revisione, «una pronuncia giudiziale di un Tribunale internazionale in base alla quale la decisione di una Corte lettone che produca effetti esecutivi è incompatibile con gli strumenti internazionali vincolanti per lo Stato».

– *Lituania*. Una legge dell'11 settembre 2001, entrata in vigore il 15 ottobre 2001, ha introdotto una nuova sezione del codice di procedura penale intitolata «Riapertura dei procedimenti penali a seguito di sentenza della Corte europea dei diritti umani».

– *Lussemburgo*. Codice di procedura penale, art. 443, introdotto con la legge sulla Convenzione europea dei diritti umani del 19 agosto 1987, come riformata in base alla legge del 5 luglio 1996. La norma dispone che «[l]a revisione può essere richiesta [...] quando risulti da una sentenza della Corte europea dei diritti umani emessa ai sensi della Convenzione [...] che una condanna penale è stata pronunciata in violazione della detta Convenzione».

– *Macedonia (ex Repubblica Jugoslava di)*. Con una riforma introdotta nel 2004, il codice di procedura penale macedone prevede (art. 418.1.7) che, a seguito di sentenza della Corte europea che abbia riscontrato una violazione della Convenzione europea, un procedimento può essere riaperto su istanza del condannato. Una norma volta a introdurre un'analogha possibilità nel codice di procedura civile è in via di approvazione.

– *Malta*. La regola è prevista dalla sezione 6 dell'*European Convention Act 1987* n. XIV, che si applica in tutti i casi in cui una sentenza della Corte europea dichiara che una sentenza emessa da un giudice maltese – sia penale, sia civile o amministrativa – ha violato la Convenzione europea.

– *Moldova*. Art. 449 del codice di procedura civile del 2003.

– *Norvegia*. § 391 n. 2 del codice di procedura penale. La Norvegia peraltro prevede la riapertura del procedimento anche in campo civile: § 407 par. 1, n. 7 del codice di procedura civile.



– *Paesi Bassi*. L'attuale codice di procedura penale (riformato con una legge entrata in vigore il 1° gennaio 2003) prevede (artt. 457, § 1 (3), e 458, § 2) che, entro tre mesi dall'avvenuta effettiva conoscenza della pronuncia della Corte europea, la persona condannata può chiedere alla Corte suprema la revisione della sentenza sulla base del fatto che la Corte europea ha stabilito che la Convenzione è stata violata nella procedura che ha condotto alla condanna del ricorrente o di un'altra persona che abbia commesso gli stessi fatti e sia stata condannata sulla base degli stessi elementi di prova, qualora ciò sia necessario per ottenere la riparazione di cui all'art. 41 della Convenzione. Durante l'esame della domanda la Corte suprema può sospendere l'esecuzione della sentenza penale. La Corte inoltre, se accetta la domanda di revisione, può rinviare la trattazione del caso alla Corte competente, dando opportune istruzioni, o statuire essa stessa sul merito. Prima di tale riforma, il problema era stato sollevato in Olanda dal caso *Mechelen (van Mechelen e altri c. Paesi Bassi, [merito], 23 aprile 1997)*: condannati per rapina ma sulla base della testimonianza di un agente di polizia che, chiedendo di non essere identificato, non poté essere controesaminato dalla difesa, i ricorrenti ottennero dalla Corte europea una sentenza che accertava la violazione dell'art. 6 della Convenzione da parte delle autorità olandesi; in mancanza della possibilità di procedere alla revisione della sentenza, il Governo olandese concesse loro l'immediata scarcerazione e la cancellazione della condanna dal certificato penale.

– *Polonia*. L'art. 540 del codice di procedura penale polacco prevede che «[u]n procedimento sarà riaperto a favore dell'accusato quando ciò risulti necessario in ragione della pronuncia di un'autorità internazionale che agisca in base ad un trattato internazionale ratificato dalla repubblica di Polonia». L'art. 544.2 stabilisce che la domanda di revisione di una sentenza della Corte suprema è vagliata da un Comitato di tre giudici presso la Corte stessa.

– *Regno Unito*. Sull'inserimento del Regno Unito nel gruppo degli Stati che prevedono la revisione nel caso di sentenza della Corte si possono nutrire delle riserve. Vedi comunque oltre il paragrafo dedicato.

– *Repubblica Ceca*. Il condannato (o il Procuratore Generale) può chiedere la riapertura del processo concluso con sentenza

definitiva davanti alla Corte costituzionale (artt. 119 e ss. della legge n. 182/1993, come modificati dalla legge n. 83/2004) se la Corte europea ha deciso in suo favore (entro sei mesi da quando la sentenza di Strasburgo è divenuta definitiva), purché le conseguenze della violazione della Convenzione sussistano ancora o comunque non vi siano altri modi di riparare alla violazione. La domanda può essere respinta solo se l'interesse pubblico al mantenimento della cosa giudicata supera sostanzialmente l'interesse del ricorrente. Si ritiene inoltre che l'art. 278 del codice di procedura penale sulla revisione della sentenza consenta di considerare una sentenza della Corte europea come «fatto nuovo».

– *Repubblica Slovacca*. L'art. 394.4 del nuovo codice di procedura penale, entrato in vigore il 1° gennaio 2006, prevede che, tra i fatti nuovi che possono giustificare la revisione della sentenza penale di condanna, rientra anche la pronuncia della Corte europea che accerta la violazione dei diritti umani dell'individuo commessa dall'organo giudiziario nazionale, quando gli effetti negativi di tale violazione non possono essere eliminati in altro modo.

– *Romania*. L'art. 408, comma 1 del codice di procedura penale, introdotto dall'art. 1.3 della legge n. 576 del 2004, dispone che la sentenza definitiva che comporta una violazione della Convenzione europea accertata dalla Corte di Strasburgo può essere soggetta a revisione su domanda della persona vittima della violazione, del coniuge o dei parenti del condannato, in caso di morte di quest'ultimo, dal Procuratore. Il processo di revisione si tiene davanti al giudice che ha trattato il caso in primo grado. La domanda si presenta entro un anno dalla pubblicazione della sentenza della Corte europea nella gazzetta ufficiale rumena. Una forma di revisione può essere richiesta anche nei riguardi di una sentenza civile, se la Corte europea riscontra una violazione dei diritti umani causata da una decisione giudiziaria e se le conseguenze di questa continuano a gravare in modo serio sull'individuo e solo la revisione della sentenza le può eliminare. La domanda va proposta entro tre mesi dalla pubblicazione della sentenza del giudice di Strasburgo nella gazzetta ufficiale (artt. 322, n. 9, e 324, n. 5, paragrafo 3 del codice di procedura civile).

– *Russia*. Art. 413 sezione 4, n. 2 del codice di procedura penale.

– *San Marino*. La legge 27 giugno 2003 n. 89 modifica il codice di procedura penale, già precedentemente riformato con legge n. 20 del 24 febbraio 2000, prevedendo che «[l]a revisione di una sentenza di condanna ovvero di assoluzione con applicazione di misure di sicurezza o di confisca ovvero di un decreto penale di condanna, passati in giudicato, è ammessa [...] d) se la Corte dei Diritti dell'Uomo ha dichiarato che la sentenza è stata pronunciata in violazione delle disposizioni della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali o dei suoi Protocolli e i gravi effetti negativi di tale sentenza possono essere rimossi esclusivamente con la revisione».

– *Serbia*. L'inserimento in questa lista della Serbia (all'epoca Serbia e Montenegro) non appare pienamente giustificato, dal momento che lo Stato non ha fornito precise basi giuridiche. Sulla possibilità di riaprire i procedimenti civili sulla scorta di una sentenza della Corte europea si pronuncia invece espressamente l'art. 422.1,10 della legge sulla procedura civile.

– *Slovenia*. Il codice di procedura penale del 1995 prevede espressamente, all'art. 416, una sentenza della Corte europea dei diritti umani come fondamento per la revisione della sentenza penale. Inoltre, l'art. 421 consente di presentare un «ricorso in protezione» per far annullare le sentenze che contrastino con una pronuncia della Corte europea (o della Corte costituzionale slovena).

– *Spagna*. Vedi oltre il paragrafo dedicato.

– *Svizzera*. A far data dalla legge federale del 4 ottobre 1991, in vigore dal 15 febbraio 1992, l'art. 139 della legge federale sulla procedura giudiziaria (penale e civile) prevede che la domanda di revisione di una decisione del Tribunale federale o di un'istanza inferiore è ammissibile quando la Corte europea dei diritti dell'uomo o il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha accolto un ricorso individuale per violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e la riparazione è possibile soltanto mediante una revisione. Nello stesso senso dispone l'art. 66 della legge federale sulla procedura amministrativa.

– *Turchia*. Vedi oltre il paragrafo dedicato.

– *Ungheria*. Art. 406 del codice di procedura penale.

- in quattro altri Stati la revisione della sentenza penale definitiva risulta, in base alle informazioni fornite, probabilmente possibile: *Andorra, Islanda, Svezia e Ucraina*;
- nei rimanenti sette Stati la riapertura risulta impossibile o comunque improbabile: *Albania, Armenia, Georgia, Italia, Liechtenstein, Monaco, Portogallo*. Come sopra ricordato, non sono disponibili informazioni dirette sulla situazione nell’Azerbaijan.

Diverso il discorso se si prendono in considerazione le sentenze definitive in ambito civile. In questo caso gli Stati si distribuiscono in questo modo (alcune informazioni in merito ai singoli Paesi sono date nei profili delle legislazioni nazionali presentati nelle pagine precedenti):

- 18 Stati membri (sempre su 45) prevedono la possibilità di riaprire il processo civile dopo il passaggio in giudicato della sentenza in ragione dell’accertata violazione della Convenzione: Bulgaria, Croazia, Cipro, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Macedonia (ex Repubblica Iugoslava di), Malta, Moldova, Norvegia, Repubblica Slovacca, Romania, Russia, Serbia, Svizzera, Turchia, Ucraina;
- in cinque Stati la riapertura, stando alle informazioni fornite, appare probabilmente possibile: Andorra, Danimarca, Grecia, Islanda e Svezia;
- non è possibile nei seguenti 22 Paesi: Albania, Armenia, Austria, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Francia, Georgia, Germania, , Irlanda, Italia, Liechtenstein, Lussemburgo, Monaco, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, San Marino, Slovenia, Spagna, Ungheria.

Per quanto riguarda le sentenze dei giudici amministrativi:

- in 13 Stati è possibile la riapertura (su istanza dell’individuo e/o di un’ autorità pubblica): Bulgaria, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Norvegia, Repubblica Slovacca, Romania, Russia, Serbia, Svizzera, Turchia;
- in sei Stati tale opportunità è probabilmente presente: Bosnia-Erzegovina, Croazia, Danimarca, Finlandia, Islanda, Svezia;
- nei rimanenti 26 Stati la riapertura del caso deciso in sede amministrativa non è possibile o appare comunque estremamente improbabile.

Nella panoramica che segue viene presa in considerazione brevemente la situazione in alcuni ordinamenti nazionali di particolare interesse.

## Francia

Il caso più conosciuto nel nostro Paese è quello francese. In Francia, la legge n. 2000-516 del 15 giugno 2000 ha introdotto un titolo III del Libro III del codice di procedura penale (artt. 626-1/626-7) il quale prevede, in aggiunta alle norme (contenute nel titolo II) sulla revisione del processo, la possibilità del *riesame* di una decisione penale definitiva, su domanda del condannato, quando risulti da una sentenza della Corte europea che «la condanna è stata pronunciata in violazione delle disposizioni della Convenzione europea sui diritti dell'uomo o dei suoi Protocolli addizionali, qualora, per la sua natura e gravità, la violazione accertata comporti per il condannato un pregiudizio tale che non potrebbe essere eliminato attraverso l'equa soddisfazione accordata sulla base dell'art. 41 della Convenzione». Oltre che dal condannato (o dal rappresentante legale o erede dello stesso), il riesame può essere chiesto, entro un anno dalla sentenza di Strasburgo, dal Ministro della Giustizia e dal Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione; una commissione di sette giudici della Corte di Cassazione decide della domanda<sup>48</sup>.

La regola non trova applicazione ai procedimenti civili o amministrativi. Il Consiglio di Stato ha infatti stabilito<sup>49</sup> che, in mancanza di un'autorizzazione di legge (come esiste nella materia penale), la cosa giudicata non può essere travolta dalle sentenze del giudice internazionale. Lo stesso ha detto la Cassazione francese nel 2005 con riferimento alle controversie in campo civile<sup>50</sup>.

## Spagna

La Spagna ha regolato il problema non per via legislativa, ma attraverso la giurisprudenza del proprio Tribunale costituzionale. Nella decisione intervenuta sul caso *Barberá, Messegué y Jabardo* (sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 245/1991 del 16 dicembre 1991), emessa a seguito del ricorso *de amparo* proposto dagli interessati, il Giudice Costituzionale spagnolo ha in primo luogo ribadito la tradizionale dottrina «dualista» della distinzione e reciproca impermeabilità tra ordinamento giuridi-

<sup>48</sup> Il caso più noto in cui questa normativa ha trovato applicazione (e quello che ha indotto la Francia a dotarsi di una legislazione in materia) è quello cui si riferisce *Hakkar c. Francia*, ricorso n. 19033/91, su cui è intervenuta la Commissione europea sui diritti umani con un rapporto del 27 giugno 1995, e il Comitato dei Ministri, con le Risoluzioni interinali DH(97)475 del 17 settembre 1997 e DH(2001)4 del 14 febbraio 2001. Un ulteriore ricorso proposto nel 2002 (16164/02) è stato dichiarato inammissibile dalla Corte (decisione dell'8 ottobre 2002).

<sup>49</sup> Vedi sentenza 11 febbraio 2004, n. 257682, *Mme Yamina C.*: «il ne résulte d'aucune stipulation de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et notamment de son article 46, non plus que d'aucune disposition de droit interne, que la décision du 13 février 2003 par laquelle la cour européenne des droits de l'homme a condamné la France puisse avoir pour effet de réouvrir la procédure juridictionnelle qui a été close par la décision du Conseil d'Etat du 9 avril 1999 et à l'issue de laquelle Mme C. a saisi la cour européenne des droits de l'homme».

<sup>50</sup> Sentenza 30 settembre 2005: «La décision du comité des ministres du Conseil de l'Europe, ou l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, dont il résulte qu'un jugement rendu en matière civile et devenu définitif a été prononcé en violation des dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'ouvre aucun droit à réexamen de la cause». In dottrina vedi P.Y. Gautier, *De l'obligation pour le juge civil de réexaminer le procès après une condamnation par la CEDH*, in «Recueil Le Dalloz», 40/7225, 10 novembre 2005.

<sup>51</sup> Nel caso di specie, la Corte europea aveva accertato la violazione dell'art. 6 (giusto processo) ai danni dei ricorrenti, che erano stati condannati e incarcerati per fatti di terrorismo (*Barberá, Messegué e Jabardo c. Spagna* (merito), sentenza del 6 dicembre 1988, Serie A, n. 146). Con la decisione del 16 dicembre 1991 la Corte costituzionale spagnola accoglieva la domanda *de amparo* e disponeva la riapertura del procedimento penale davanti all'*Audiencia Nacional*. Il 30 ottobre 1993 i ricorrenti sono stati prosciolti per insufficienza di prove.

<sup>52</sup> Cfr., *a contrario* (nel senso che respinge l'istanza *de amparo* perché non rientrante nei confini stabiliti dalla sentenza del 1991), tra le molte che hanno disposto in questo modo, la sentenza del *Tribunal Constitucional* 197/2006 del 3 luglio 2006. In effetti non risulta che, al di fuori del caso deciso con la sentenza 245/91, la giustizia spagnola abbia risposto positivamente ad altre istanze *de amparo* avanzate invocando una sentenza della Corte europea. Il Tribunale costituzionale, nella sentenza 240/2005 del 10 ottobre 2005, integra peraltro i criteri fissati dalla giurisprudenza del 1991, precisando, a proposito dell'istituto della revisione del processo penale (art. 954 della *Ley de Enjuiciamiento Criminal* del 14 settembre 1882, riformata sul punto da una legge del 1995), che una sentenza della Corte europea che abbia accertato una violazione procedurale commessa nel quadro dell'ordinamento interno può costituire «fatto nuovo» che giustifica la domanda di revisione della sentenza di condanna ai sensi del «tradizionale» modo di intendere tale istituto. Argomenta la Corte spagnola (*Fundamentos Judiciales*, 6-b): «un'interpretazione dell'art. 954.4 della legge sulla procedura penale che escluda il carattere di "fatto nuovo" ad una sentenza della Corte europea dei diritti umani sarebbe contraria al principio di un'interpretazione *pro actione* [...] e si tratterebbe di una decisione di inammissibilità che per il suo rigorismo ed eccessivo

co nazionale e regime giuridico della Convenzione europea, dalla quale discende che nessuna questione riguardate l'esecuzione a livello interno della sentenza emessa dal giudice di Strasburgo può essere apprezzata dalle corti spagnole, ovvero, in altre parole, che le pronunce della Corte europea sono «prive di qualsiasi effetto diretto a livello nazionale, né possono essere eseguite da parte dei tribunali spagnoli» (sentenza 245/1991, *Fundamentos jurídicos*, paragrafo 1). La stessa sentenza tuttavia continua affermando che la Convenzione europea è parte dell'ordinamento giuridico dello Stato e che le norme sui diritti umani contenute nella Costituzione spagnola devono interpretarsi in conformità con la Dichiarazione universale dei diritti umani e con gli altri trattati internazionali ratificati dalla Spagna sulla materia (così dispone l'art. 10.2 della Costituzione del 1978). Da ciò si deve dedurre che ogni violazione della Convenzione europea, tanto più se già accertata da una sentenza della Corte di Strasburgo, è anche violazione della Costituzione spagnola. L'atto interno che la viola quindi, anche se si tratta di sentenza definitiva, può essere oggetto di un ricorso *de amparo* davanti al *Tribunal Constitucional* (artt. 53.2 e 161.1.b della Costituzione del 1978), il quale potrà, se vi ricorrono le condizioni (in particolare la persistente infrazione di un diritto umano ai danni di una persona<sup>51</sup>), prendere le misure adatte a realizzare la *restitutio in integrum*, tra cui eventualmente la riapertura del procedimento penale, anche infrangendo il giudicato penale. Si tratterà però di misure decise dall'ordinamento nazionale, non di misure esecutive della sentenza del Giudice europeo. L'impostazione inaugurata dalle sentenze del 1991 è stata più volte confermata dal Tribunale costituzionale<sup>52</sup>, nonché dalla Corte suprema<sup>53</sup>.

## Germania

La sezione 359 del codice di procedura penale tedesco prevede che una sentenza possa essere oggetto di revisione quando «la Corte europea dei diritti umani ha accertato che vi è stata violazione della Convenzione europea di salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali o dei suoi Protocolli e se la sentenza si era fondata su tale violazione» (sez. 359, n. 6, introdotto con legge di riforma del 9 luglio 1998). In materia civile o amministrativa non esistono norme analoghe. Anche la Corte costituzionale tedesca ha dovuto tuttavia affrontare la questione di come

dare esecuzione alle sentenze della Corte europea dei diritti umani, in casi non coperti da una norma esplicita di legge come quella appena citata. E lo ha fatto in modo che sembra molto simile a quello seguito dal Giudice Costituzionale spagnolo.

La Corte di Karlsruhe, investita da una *Verfassungsbeschwerde* proposta dal diretto interessato, ha infatti adottato nel 2004 un'ordinanza<sup>54</sup> in cui cerca di precisare il modo in cui i giudici tedeschi in generale devono tener conto delle pronunce della Corte di Strasburgo ed, eventualmente, dare loro opportuna esecuzione. L'ordinanza è emessa su ricorso di un cittadino turco il quale, padre di un bambino dato in adozione alla nascita dalla madre – a insaputa del padre – e affidato a una coppia tedesca, si era visto negare dall'autorità giudiziaria non solo l'affidamento del figlio, ma anche ogni possibilità di visita. La Corte europea aveva riconosciuto la violazione del diritto alla vita familiare (art. 8) e aveva aggiunto un invito ai giudici nazionali a rivedere il caso, in modo da consentire al ricorrente «di avere almeno accesso al figlio» per coltivare il reciproco rapporto<sup>55</sup>. Poteva costituire tale sentenza un atto di cui chiedere diretta esecuzione davanti ai giudici dello Stato? È contro i primi netti dinieghi opposti dal giudice nazionale di modificare in alcun modo le precedenti statuizioni che regolavano il diritto di visita, che il genitore ha proposto il ricorso costituzionale in questione.

La sentenza della Corte federale<sup>56</sup> appare dunque, nella sua prima parte, improntata a un inaspettato impianto rigidamente «dualista» nel far valere le prerogative sovrane dello Stato contro le (presunte) pretese di diretta applicabilità del diritto internazionale pattizio e giurisprudenziale del sistema di salvaguardia dei diritti umani del Consiglio d'Europa. Essa tuttavia, nella parte conclusiva, contiene alcune importanti affermazioni che viceversa aprono a una diretta esecutività delle pronunce del giudice europeo.

In primo luogo, viene affermato chiaramente che anche i giudici sono tenuti all'attuazione degli obblighi di diritto internazionale assunti dallo Stato. Ciò implica che ogni organo statale e ogni giudice, nel campo che gli è proprio, ha il preciso obbligo di «prendere in considerazione» la Convenzione europea e la giurisprudenza europea sui diritti umani, così come anche il dovere di non dare corso a una sua «esecuzione» schematica (*schematische «Vollstreckung»*), cioè che non tenga conto, in par-

formalismo rivelerebbe una chiara sproporzione tra le finalità che la scelta di inammissibilità intende perseguire – in particolare la certezza del diritto che deriva dall'intangibilità della cosa giudicata – e gli interessi che in tal modo verrebbero sacrificati, che in questo caso sono niente di meno che un diritto fondamentale come quello alla presunzione di innocenza [...]. Per sfuggire a questo risultato, contrario alla Costituzione, si deve intendere che, con l'incorporazione nel nostro ordinamento della giurisdizione della Corte europea dei diritti umani, l'espressione "fatti nuovi [...] che provano l'innocenza del condannato" contenuta nell'art. 954.4 citato, deve essere interpretata in modo tale da comprendervi le pronunce della suddetta Corte che possano riferirsi a procedimenti distinti da quelli oggetto della pronuncia in questione» (traduzione mia).

<sup>53</sup> Cfr. per esempio *Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Auto* del 27 gennaio 2000 (Castillo Algar), nonché *Auto* del 17 aprile 2005, ricorso n. 2419/1997 (Mariano de Oro-Pulido Lopez).

<sup>54</sup> Ordinanza 2 BvR 1481/04, 14 ottobre 2004. Una versione inglese dell'atto si trova all'indirizzo [www.bverfg.de/entscheidungen/rs2004014\\_2bvr148104en.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs2004014_2bvr148104en.html).

<sup>55</sup> *Görgülü c. Germania*, ricorso n. 74969/01, 26 febbraio 2004, in particolare § 64.

<sup>56</sup> Sulla sentenza vedi per tutti M. Hartwig, *Much Ado About Human Rights: The Federal Constitutional Court Confronts the European Court of Human Rights*, in «German Law Journal», 6, 5, 2005, pp. 869-894.

ticolare, dei peculiari valori giuridici della Legge fondamentale tedesca, pena la violazione del principio di legalità e di Stato di diritto, oltre che del sottostante diritto umano<sup>57</sup>. Le Corti nazionali in altre parole devono adattare la decisione presa a Strasburgo al contesto dell'ordinamento nazionale che, dice la Corte federale, può presentare settori in cui leggi e giurisprudenza costituiscono un sistema molto complesso<sup>58</sup>, dove si scontrano una pluralità di interessi, sui cui equilibri solo un giudice «del posto» può intervenire. La materia del diritto di famiglia ne è, a detta della Corte, un tipico esempio. Chi sovrintende a questa doverosa ma «ben temperata», per così dire, applicazione delle norme europee sui diritti umani nell'ordinamento dello Stato, è proprio la Corte costituzionale federale tedesca, la quale quindi con questa pronuncia esplicitamente si propone quale organo a servizio dell'effettività del diritto internazionale, e in particolare del diritto internazionale dei diritti umani elaborato nell'ambito del Consiglio d'Europa, vigilando anche sul modo in cui le Corti inferiori applicano e interpretano il diritto di Strasburgo. Solo particolari esigenze legate ai valori costituzionali tedeschi (non meglio precisati e di difficile individuazione, invero), o alle particolari caratteristiche di complessità proprie di determinati settori del diritto nazionale (anche in questo caso, di difficile individuazione<sup>59</sup>), o ancora connesse al mutare delle situazioni di fatto determinato, per lo più, dal passare del tempo (ma questo *va sans dire...*) possono giustificare uno scostamento del giudice nazionale dalla qualificazione del fatto e del diritto applicabile definita dalla Corte europea. Se il giudice non tiene debitamente in considerazione le norme della Convenzione europea e le sentenze della Corte di Strasburgo, sarà possibile proporre ricorso presso la Corte costituzionale federale. Nel caso di specie, il fatto che il giudice tedesco non abbia dato corso alla raccomandazione di garantire al padre «almeno» la possibilità di visitare il figlio dato in adozione, esplicitamente contenuta nella sentenza della Corte europea, e che abbia fatto ciò senza argomentare in via di fatto o di diritto, costituisce violazione della Legge fondamentale tedesca (art. 6 - *Matrimonio, famiglia, figli nati fuori dal matrimonio*) e del principio dello stato di diritto.

È dunque la stessa Corte costituzionale federale a garantire il rispetto della Convenzione di Strasburgo: la violazione dei diritti umani sanciti nella Convenzione europea equivale a violazio-

57 Ordinanza 2 BvR 1481/04, cit., cfr. §§ 46-47.

58 «Die Entscheidungen des Gerichtshofs können auf durch eine differenzierte Kasuistik geformte nationale Teilrechtssysteme treffen» (*ibidem*, § 58).

59 Il giudice tedesco sembra pensare che il modello di giustizia celebrato alla Corte di Strasburgo, dove c'è un individuo ricorrente e uno Stato convenuto, sia necessariamente meno complesso di quello che caratterizza un giudice nazionale, alle prese con una pluralità di parti e di soggetti portatori di interessi, rispetto ai quali deve essere cercato un bilanciamento che tenga conto di mille variabili giuridiche, sociali, etiche ecc. In realtà sfugge il fondamento di tale ragionamento, che sembra rispecchiare il pregiudizio per cui le particolarità del proprio Paese sono sempre uniche e incomparabili.



ne della Costituzione tedesca. Con la decisione in parola la Corte federale va oltre il problema della forza vincolante delle sentenze della Corte europea e in un certo senso gioca la carta di sostituirsi alla stessa Corte europea quale baluardo, nell'ordinamento tedesco, della Convenzione sui diritti umani, recepita interamente, quanto a contenuto sostanziale, nella Legge fondamentale tedesca. La mancata presa in considerazione della Convenzione da parte di un giudice tedesco (nonché la mancata presa in considerazione di una sentenza di Strasburgo che applica quella Convenzione) può dunque essere censurata dalla Corte costituzionale per violazione della Legge fondamentale tedesca.

### Regno Unito

Il Regno Unito muove, come noto, da un'impostazione fortemente «dualista» dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento internazionale. Ciò implica che in mancanza di una normativa interna di «adattamento ordinario», ogni diretta applicabilità in sede giudiziaria di standard sviluppati dal diritto internazionale è da escludersi. L'adattamento dell'ordinamento britannico alla Convenzione europea sui diritti umani è avvenuto con lo *Human Rights Act 1998*, il quale impone ai giudici nazionali il rispetto della Convenzione, consente loro di disapplicare le norme previste da fonti secondarie in contrasto con la stessa, ma non consente di fare altrettanto con le norme contenute in fonti primarie, ossia leggi adottate dal Parlamento; queste però possono essere oggetto di una «dichiarazione di incompatibilità»<sup>60</sup>. Nei casi sottoposti alla giustizia britannica dopo l'entrata in vigore dello *Human Rights Act 1998* (successivi quindi al 2 ottobre 2000), un'eventuale carenza procedurale accertata dalla Corte europea con una propria sentenza potrà costituire un motivo valido per richiedere alla *Criminal Cases Review Commission* (l'organo che valuta le domande di revisione in Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord) la revisione solo se la pronuncia della Corte europea è successiva al 2000. La non retroattività dei principi di adeguamento agli standard di procedura europei (essenzialmente riconducibili all'art. 6 della Convenzione europea e alla relativa giurisprudenza) introdotti con lo *Human Rights Act 1998* è infatti stata affermata in più occasioni e la scelta del legislatore inglese è stata ritenuta non censurabile dalla stessa Corte europea<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Vedi sopra, nota 4.

<sup>61</sup> Vedi sopra, nota 34: giurisprudenza *Lyons e Lambert*. Ciò non ha impedito che in *Kansal c. Regno Unito* (ricorso n. 21413/02), [2004] ECHR 179, la Corte europea riconoscesse che la mancata applicazione con effetti retroattivi dello *Human Rights Act 1998* ha comportato violazione della Convenzione.

Il sistema britannico contiene inoltre un altro limite: se infatti una violazione dell'art. 6 della Convenzione europea accertata dalla Corte può giustificare una domanda di riapertura del procedimento penale, lo stesso non pare sia possibile qualora la lesione della Convenzione riguardi un diritto sostanziale. Nel già citato caso *A.D.T. c. Regno Unito*<sup>62</sup>, dove la norma violata era l'art. 8 della Convenzione e la norma interna incompatibile faceva parte del diritto penale sostanziale, la revisione non ha potuto essere disposta.

Più di recente, la Camera dei Lords ha avuto modo di statuire che, in caso di contrasto tra l'interpretazione data a un diritto garantito (anche) dalla Convenzione europea da parte della Corte di Strasburgo, e quella data dai Lords, quest'ultima è quella che si impone alle Corti inglesi<sup>63</sup>. Nel caso in questione, alcune famiglie zingare che si erano insediate in un campo attrezzato presso la città di Leeds, erano successivamente state allontanate da tali alloggi essendo scaduta l'efficacia del provvedimento che attribuiva loro il diritto di occupare il suolo pubblico. Nella giurisprudenza inglese esisteva un precedente (*Harrow London Borough Council v. Qazi*, [2003] UKHL 43, [2004] 1 AC 983) che garantiva il buon diritto della amministrazione locale a rientrare nel possesso dei beni occupati illegalmente senza ulteriori considerazioni se non l'accertato venir meno del titolo provvisorio di occupazione; la Corte europea dei diritti umani aveva tuttavia ritenuto, in una pronuncia successiva, che questo tipo di comportamenti, se condotti nei confronti di appartenenti a un gruppo svantaggiato, configurano violazione dell'art. 8 della Convenzione europea, salvo che la procedura seguita per l'evizione degli occupanti non consenta un'appropriate e specifica valutazione dei loro speciali bisogni (vedi *Connors c. Regno Unito*, ricorso n. 66746/01, 27 maggio 2004). I Lords hanno ritenuto che le Corti nazionali inferiori, di fronte a un'incompatibilità tra la giurisprudenza interna e la pronuncia di Strasburgo, devono rispettare il precedente posto dal diritto interno, ovvero richiedere alle Corti superiori (quindi in definitiva alla stessa Camera dei Lords) un parere che confermi l'incompatibilità e confermi o modifichi la propria giurisprudenza. Sembra che questo orientamento dell'ordinamento inglese non sia troppo lontano da quello assunto dalla Corte costituzionale tedesca. In effetti, anche lo *Human Rights Act 1998* fa obbligo alle corti di «tenere in considerazione» la complessiva giuri-

<sup>62</sup> Vedi sopra, nota 37.

<sup>63</sup> Opinions of the Lords of Appeals for judgment in the cause *Kay and others and another (FC) (Appellants) v. London Borough of Lambeth and others (Respondents) Leeds City Council (Respondents) v. Price and others and others (FC) (Appellants)*, [2006] UKHL 10 (on appeal from: [2004] EWCA Civ 926 and [2005] EWCA Civ 289), § 28.

sprudenza di Strasburgo<sup>64</sup>, facendo però uso del più o meno ampio margine nazionale di apprezzamento che la Convenzione attribuisce allo Stato, alla luce dello «special context of national legislation, law, practice and social and other conditions». Si tratta insomma di parametri che ricordano quelli a cui fa riferimenti la Corte di Karlsruhe quando parla di rispettare le caratteristiche di complessità proprie di certi settori dell'ordinamento domestico, che solo un giudice nazionale può interpretare pienamente. Quanto allo *stare decisis*, il rispetto del precedente definito dal giudice nazionale rappresenta un aspetto significativo dell'ordine costituzionale (materiale) britannico, così come l'intangibilità della legge che esprime la volontà del Parlamento.

In senso critico nei confronti di tale scenario giurisprudenziale si è espresso il Comitato congiunto sui diritti umani del Parlamento inglese<sup>65</sup>, nonché la Commissione diritti umani dell'Irlanda del Nord. Quest'ultima soprattutto segnalava, in un'osservazione inviata al Consiglio d'Europa nel gennaio 2005<sup>66</sup>, come l'impossibilità di applicare retroattivamente lo *Human Rights Act 1998* fosse il motivo addotto per non riaprire indagini giudiziarie su una serie di uccisioni di attivisti nord-irlandesi operate con il probabile sostegno di agenti britannici (casi *Finucane*, *McKerr* e altri)<sup>67</sup>, nonostante la Corte europea abbia riscontrato violazione dell'art. 2 (diritto alla vita)<sup>68</sup>.

## Turchia

La legge n. 4793 del 4 febbraio 2003 consente la riapertura delle sentenze definitive emesse da Corti turche su casi in cui la Corte europea ha accertato violazioni della Convenzione attraverso pronunce divenute definitive prima dell'entrata in vigore della legge citata, nonché delle sentenze relative a casi impugnati davanti ai giudici di Strasburgo successivamente al 4 febbraio 2003.

La legge n. 4793 rientra nel pacchetto di misure che lo Stato turco ha adottato, a partire dal 2001, su richiesta dell'Unione Europea, e che dovrebbero portare la Turchia ad allinearsi con gli standard in tema di diritti umani e stato di diritto propri dei Paesi che accedono all'Unione Europea (cosiddetti «Criteri di Copenhagen»). La legge non pone limiti particolari quanto al tipo di violazioni accertate dalla Corte che autorizzano a presentare l'istanza di revisione e si limita a fissare un termine di 12

<sup>64</sup> *Human Rights Act 1998*, sezione 2.

<sup>65</sup> Joint Committee on Human Rights, *Implementation of Strasbourg Judgments: First Progress Report*, 8 marzo 2006, HL 133/HC 954, disponibile online: [www.publications.parliament.uk/pa/jt200506/jtselect/jtrights/jtrights.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200506/jtselect/jtrights/jtrights.htm).

<sup>66</sup> Northern Ireland Human Rights Commission, *Comments on Council of Europe Recommendations Concerning the European Court and Convention*, gennaio 2005, disponibile online: [www.nihrc.org/dms/data/NIHRC/attachments/dd/files/65/146.doc](http://www.nihrc.org/dms/data/NIHRC/attachments/dd/files/65/146.doc).

<sup>67</sup> Cfr. House of Lords, *In Re McKerr (AP) (Respondent) (Northern Ireland)*, 11 marzo 2004, [2004] UKHL 12.

<sup>68</sup> Vedi i quattro casi decisi dalla Corte europea il 4 maggio 2001, sempre riscontrando violazione dell'art. 2 della Convenzione: *Jordan c. Regno Unito*, ricorso n. 24746/94; *McKerr c. Regno Unito*, ricorso n. 28883/95, ECHR 2001-III; *Kelly e al. c. Regno Unito*, ricorso n. 30054/96; *Shanaghan c. Regno Unito*, ricorso n. 37715/97; nonché *Finucane c. Regno Unito*, ricorso n. 29178/95, sentenza dell'11 luglio 2003.

mesi entro il quale la domanda deve essere presentata.

Il limite maggiore della legge è rappresentato naturalmente dalla circostanza di non potersi applicare a una serie di casi, tra cui in particolare quello riguardante il leader del Partito curdo dei lavoratori, Öcalan, iniziati prima del 4 febbraio 2003 e conclusi da una pronuncia definitiva della Corte europea successivamente a tale data. Si calcola che circa cento casi riguardanti la Turchia siano in questo modo sottratti al regime della nuova legge e sono molte le organizzazioni per i diritti umani e i singoli che hanno sollevato comprensibili e fondati dubbi di legittimità riguardo questo risvolto sensibile della legislazione adottata, la quale per altri versi appare estremamente apprezzabile.

## **8. Sviluppi nella giurisprudenza italiana. Conclusioni**

Anche in Italia si pone il problema di contemperare la tutela dei diritti umani sanciti dalla Convenzione con il valore della stabilità giuridica e della certezza del diritto. L'assetto oggi riscontrabile appare tuttavia decisamente sbilanciato nel senso di una tenace difesa del valore assoluto del giudicato, anche a scapito di evidenti ragioni di equità e umanità, oltre che di ottemperanza a un obbligo di dare effettivamente seguito alle norme della Convenzione e alle decisioni del suo organo di controllo. Abbiamo visto come il nostro Paese sia oltretutto rimasto uno dei pochi a non prevedere espressamente, nella normativa interna, una forma di riapertura del processo (revisione della sentenza penale, revocazione della sentenza civile o altro istituto *ad hoc*) finalizzata a consentire, se del caso, un pieno allineamento delle pronunce giudiziarie allo standard europeo di garanzia dei diritti umani.

L'azione riformatrice del legislatore su questo versante, così come in generale sul fronte dell'adattamento dell'ordinamento interno alle istanze espresse dalla Convenzione del Consiglio d'Europa, non ha prodotto risultati apprezzabili. Nonostante un certo affannoso attivismo inaugurato dalla «Legge Pinto» del 2001 e sfociato più recentemente nella «Legge Azzolini» del 2006; nonostante i ripetuti interventi legislativi, anche sul piano della revisione costituzionale, volti a introdurre nelle procedure giudiziarie in modo puntuale e conseguente gli standard contenuti nell'art. 6 della Convenzione europea e definiti dalla copiosa giurisprudenza di Strasburgo, l'impressione è che man-

chi ancora una chiara visione di come vada articolato il rapporto tra il nostro ordinamento e l'«ordine pubblico europeo» creato dalla Convenzione. In particolare, le esigenze poste dall'art. 46 della Convenzione – dare esecuzione nella misura più estesa possibile alle sentenze della Corte –, non sono state ancora affrontate in modo soddisfacente.

In attesa che la Corte costituzionale si pronunci sulla questione proposta dalla Corte d'Appello di Bologna in relazione al caso *Dorigo*, e quindi in attesa che un'eventuale «riforma» della norma sulla revisione delle sentenze penali di condanna possa avere luogo attraverso l'intervento del giudice delle leggi, alcuni settori della magistratura non sono rimasti inerti.

In particolare, merita di essere menzionata (lo fa anche il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa<sup>69</sup>) la sentenza della Cassazione penale n. 32678, depositata il 3 ottobre 2006<sup>70</sup>. La Corte suprema si pronuncia su un'ordinanza della Corte d'Appello di Bologna che aveva negato all'interessato, Taras Somogyi, cittadino ungherese, la remissione in termini per proporre appello avverso una sentenza di condanna emessa dal Tribunale di Rimini nel 1999. L'appello non era stato proposto in tempo dall'interessato perché la sentenza, emessa al termine di un processo celebrato in contumacia, gli era stata resa nota solo a oltre un anno di distanza. Ulteriori tardivi tentativi di proporre appello venivano rigettati dall'autorità giudiziaria, da ultimo con sentenza della Cassazione del 13 aprile 2002. Nel 2001 Somogyi propone ricorso alla Corte europea, lamentandosi delle modalità approssimative con cui a suo tempo gli era stato notificato l'avviso in vista dell'udienza preliminare, fissata per il 23 aprile 1998. La Corte di Strasburgo, con sentenza del 18 maggio 2004, riconosce fondato il ricorso e accerta la violazione da parte dell'Italia dell'art. 6 della Convenzione, per non avere mai disposto la verifica dell'effettiva conoscenza da parte dell'interessato dell'avvio di un processo penale a suo carico, in evidente violazione del diritto a un processo equo in cui i diritti della difesa siano pienamente rispettati. Aggiunge altresì la Corte che «where it finds that an applicant has been convicted despite a potential infringement of his right to participate in his trial, the most appropriate form of redress would, in principle, be trial *de novo* or the reopening of the proceedings, in due course and in accordance with the requirements of Article 6 of the Convention»<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Comunicato stampa del 18 ottobre 2006: «Italy: The Committee of Ministers regrets failure to reopen proceedings found in breach of European Convention. [...] The Committee welcomed these efforts made by the Italian court to reopen the impugned proceedings and the recent judgment of the Court of Cassation (No 32678 of 3 October 2006), which reaffirmed the direct effect of the Convention and the case-law of the European Court of Human Rights in the Italian legal system. This decision concerns the *Somogyi* case, also pending before the Committee of Ministers and embodies an interpretation of the current legislation which might resolve other similar cases», disponibile online: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1051155>.

<sup>70</sup> Sull'argomento vedi A. Guazzarotti, A. Cospiri, *L'efficacia in Italia delle sentenze della Corte europea dei diritti nella prassi più recente*, in «Rassegna dell'Avvocatura dello Stato», 3, 2006 (di prossima pubblicazione), disponibile online su «Papers del Forum di Quaderni Costituzionali», [www.forumcostituzionale.it/site/index3.php?option=com\\_content&task=view&id=1133](http://www.forumcostituzionale.it/site/index3.php?option=com_content&task=view&id=1133).

<sup>71</sup> *Somogyi c. Italia*, ricorso n. 67972/01, 18 maggio 2004, ECHR 2004-IV, § 86.

La sentenza *Somogyi* è dunque una di quelle che, come abbiamo visto sopra, pur non spingendosi a riconoscere un sistema consolidato di violazione della Convenzione tale da richiedere di dedurre nel dispositivo un obbligo di conformarsi a un particolare comportamento che metta fine alla violazione prevenendo ulteriori ricorsi (cosa che – in relazione al processo in contumacia secondo il diritto italiano allora vigente – la Corte farà a distanza di qualche mese con la sentenza *Sejdovic* - primo grado<sup>72</sup>), tuttavia va oltre la mera indicazione dell'equo indennizzo (misura che peraltro non viene disposta, proprio sul presupposto che ci *deve* essere un riesame del merito con la corretta sostituzione dell'imputato<sup>73</sup>), spingendosi appunto a indicare una misura di restituzione.

Forte di tale pronuncia, *Somogyi* il 10 febbraio 2005 chiede la revisione della sentenza del 1999 davanti alla Corte d'Appello di Ancona, la quale rigetta la domanda, osservando che lo strumento da utilizzare nel caso non poteva essere la revisione, ma la rimessione in termini di cui all'art. 175, comma 2 c.p.p., appena modificato (proprio per regolare situazioni come quelle rese evidenti dalla sentenza *Somogyi c. Italia...*) con decreto legge 21 febbraio 2005 (convertito nella legge n. 60 del 22 aprile 2005). *Somogyi* propone allora istanza di rimessione in termini, nell'aprile 2005, avanti la Corte d'Appello di Bologna. Quest'ultima però, con l'ordinanza annullata dalla Cassazione attraverso la sentenza in esame, negò di dovere in alcun modo rimettere in questione le pronunce già emesse e divenute definitive, negando ogni obbligo di attenersi alla sentenza di Strasburgo.

La sentenza della Cassazione del 3 ottobre 2006 ribalta tale impostazione e afferma che «nel pronunciare su una richiesta di restituzione nel termine per appellare proposta da un condannato dopo che il suo ricorso è stato accolto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, il giudice è tenuto a conformarsi alla decisione di detta Corte, con cui è stato riconosciuto che il processo celebrato *in absentia* è stato non equo: di talché il diritto al nuovo processo non può essere negato escludendo la violazione dell'art. 6 della Convenzione europea, ratificata con la legge 4 agosto 1955 n. 848, né invocando l'autorità del pregresso giudicato formatosi in ordine alla ritualità del giudizio contumaciale in base alla normativa del codice di procedura penale».

Nel pronunciarsi sul punto, la Corte suprema fa forza sull'immediata precettività dell'art. 6 della Convenzione nell'ambito

<sup>72</sup> La sentenza in primo grado nel caso *Sejdovic c. Italia*, in cui la difficoltà opposta dall'ordinamento alla riapertura di processi condotto in contumacia viene rappresentata come una carenza strutturale che giustifica un approccio in stile *Broniowski* alla questione, è stata emessa il 10 novembre 2004. Vedi sopra, nota 22 e testo collegato.

<sup>73</sup> *Somogyi c. Italia*, cit., §§ 81-85.

dell'ordinamento italiano e sulla necessità, per il giudice italiano, di attenersi strettamente alla giurisprudenza di Strasburgo nell'applicare tale articolo. Si citano a questo proposito le decisioni della stessa Cassazione intervenute a chiarire la portata della «Legge Pinto»<sup>74</sup>. Inoltre, viene enfatizzato l'obbligo dello Stato di dare esecuzione alla statuizione della Corte europea, anche alla luce del Protocollo 14 alla Convenzione europea, ratificato dall'Italia benché non ancora in vigore, e della riforma all'art. 46 della Convenzione che esso introduce.

Ambedue i punti dell'argomentazione sono rilevanti e condivisibili. Vi è da notare tuttavia che, per quanto riguarda il primo tema, gli esempi sono tratti da una norma e da una relativa giurisprudenza che espressamente è intervenuta per dare diretta applicabilità alle norme e alla giurisprudenza di Strasburgo, ma limitatamente alla questione della ragionevole durata del processo: la legge 89/2001 si è guardata bene dall'estendere la portata delle sue disposizioni all'intera gamma dei diritti ricavabili dall'art. 6 della Convenzione. A questo si potrebbe dire abbia pensato il novellato art. 111 della Costituzione, ampiamente debitore – com'è noto – nei confronti della normativa europea. Ma anche la portata immediatamente precettiva di tale norma potrebbe essere ritenuta limitata, in mancanza di un atto legislativo che ne specifichi la portata. Quanto all'altro argomento, quello fondato sul nuovo art. 46 introdotto dal Protocollo 14, la sua forza è attenuata dal fatto che il nuovo strumento non è ancora in vigore a livello internazionale.

In realtà c'è un'altra considerazione che appare decisiva, anche se non esplicitata nel testo della sentenza: quella che fa leva su considerazioni di carattere equitativo. Somogyi non ha potuto usufruire, dopo la condanna del 1999, di una possibilità di rimessione in termini che, proprio in ragione del suo caso, il legislatore ha introdotto nel 2005, nell'ambito di una delle frequenti riforme della normativa italiana sul processo *in absentia* introdotte per evitare le censure della Corte europea dei diritti umani. Nel momento in cui, dopo l'intervento dei giudici di Strasburgo, prendeva in considerazione l'istanza di rimessione in termini (e prima ancora, in sede di esame dell'istanza di appello riproposta alla Corte d'Appello di Ancona), la giustizia italiana avrebbe dovuto dunque dare seguito alle indicazioni provenienti dalla Corte europea e utilizzare tutti gli strumenti opportuni offerti dalla legge e dai principi per eliminare lo stato

<sup>74</sup> Cfr. sopra, nota 6.

di cose ritenuto in contrasto con i diritti sanciti dalla Convenzione del 1950. Che ciò comporti travolgere un giudicato penale formatosi nel 1999 non costituisce motivo sufficiente per arrestare l'azione giudiziaria volta a eliminare uno stato di persistente violazione dei diritti individuali e che disattende una precisa pronuncia giudiziaria internazionale, ponendo il nostro Stato in contrasto con degli obblighi internazionalmente assunti; tanto più che lo strumento procedurale per porre rimedio alla situazione è stato reso disponibile dalla legge n. 60/2005.

La decisione mi sembra dunque dare rilevanza non solo a considerazioni di ordine formale, legate alla necessità di attuare gli obblighi internazionali dello Stato<sup>75</sup>, ma anche a canoni di equità, volti ad affermare la preminenza della considerazione dei diritti umani dell'individuo sull'esigenza di certezza giuridica che sottostà alla regola sull'intangibilità del giudicato penale. Nel caso in questione non esistevano controindicazioni particolari, diverse dal rigido rispetto della normativa esistente al momento della decisione di merito, che imponessero di sottrarsi al dare esecuzione all'indicazione contenuta nella sentenza della Corte europea: in particolare, non rilevavano interessi di terze parti lesi dall'eventuale rimessione in termini del ricorrente per proporre ricorso d'appello. Erano invece ben attuali le conseguenze negative del passaggio in giudicato della sentenza del 1999, dal momento che l'interessato risultava tuttora detenuto; il principio violato inoltre, attenendo ai diritti della difesa, risulta di grande importanza sul piano giuridico e politico e meritevole quindi di attenta e non formalistica considerazione da parte delle autorità dello Stato.

Il punto trattato dalla Cassazione nella sentenza citata non è evidentemente lo stesso che rileva nel caso *Dorigo*. Il regime del processo *in absentia* è stato riformato per via legislativa e ora appare in linea teorica compatibile con la Convenzione europea e la giurisprudenza di Strasburgo. Rispetto alla norma sulla revisione delle sentenze penali di condanna non si sono registrati, invece, passi avanti legislativi. Ci si chiede se un giudice italiano, facendo riferimento alla *massima* che si può trarre dalla sentenza appena vista della Corte suprema, possa disporre la revisione del processo (o una misura equivalente) pur in carenza di una normativa *ad hoc*.

La risposta che mi sembra di poter dare è in linea di massima positiva, proprio in considerazione delle osservazioni sul piano

<sup>75</sup> Non trascurerei di far pesare in questa sede anche considerazioni circa un certo maggiore rilievo che dovrebbe essere attribuito nella gerarchia delle fonti a quelle che introducono all'interno del nostro ordinamento norme di diritto internazionale (pattizio). In particolare, anche in linea con quanto dispongono sul punto le costituzioni di alcuni Paesi europei, una prevalenza rispetto a disposizioni di legge interne contrastanti dovrebbe essere riconosciuta ai Trattati internazionali ratificati dall'Italia in materia di diritti umani e libertà fondamentali. Per una proposta di lettura in questa chiave del primo comma dell'art. 117 Cost. novellato si permetta un rinvio a P. De Stefani, *L'incorporazione dei diritti umani. L'adattamento al diritto internazionale e il nuovo articolo 117 della Costituzione*, Research Paper 1/2003 del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli e della Cattedra UNESCO «Diritti umani, democrazia e pace» dell'Università di Padova, giugno 2003 (disponibile online: [www.centrodiritiumani.unipd.it/a\\_attivit/a/researchp/01\\_2003.pdf](http://www.centrodiritiumani.unipd.it/a_attivit/a/researchp/01_2003.pdf)).



«formale» e su quello «sostanziale» sopra richiamate. Mi sembra insomma che i parametri identificati dalla stessa Risoluzione (2000)2 possano essere direttamente apprezzati dal giudice e legittimare un'eventuale pronuncia di accoglimento di una richiesta di revisione *extra ordinem* di una sentenza definitiva, fondata sull'art. 630 c.p.p. interpretato alla luce delle disposizioni derivate dalla Convenzione europea. Tali parametri<sup>76</sup> sono: a) l'attuale sussistenza di gravi conseguenze derivanti, ai danni dell'individuo, dall'atto giudiziario contestato e direttamente prodotte dalla violazione del diritto garantito dalla Convenzione europea; b) l'impossibilità di rimediare con altre forme di compensazione a tali conseguenze; c) l'accertamento, attuato attraverso una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti umani, in capo allo Stato convenuto, di una violazione di norme procedurali a garanzia del giusto processo, di gravità tale da sollevare seri dubbi sull'esito della procedura; oppure di una violazione di norme sostanziali (libertà di espressione, diritto alla vita familiare ecc.) che non può giustificarsi in ragione del margine nazionale di apprezzamento; d) la circostanza che intorno al giudicato già formatosi non si siano cristallizzati diritti o interessi di terzi in buona fede, la cui difesa prevalga sul valore della garanzia dei diritti dell'interessato e sull'interesse della giustizia; e) nel bilanciamento delle contrapposte esigenze può rientrare anche l'indennizzo già eventualmente corrisposto al ricorrente.

È indubbio tuttavia che per l'utilizzo sicuro e uniforme dei parametri sopra identificati sarebbe di grande utilità, e probabilmente in gran parte dei casi indispensabile, una norma di legge. Una legge potrebbe anche qualificare l'istituto della riapertura del processo in ragione di una sentenza della Corte europea in termini autonomi rispetto a quelli della revisione del processo penale (o della revocazione della sentenza civile o di altro istituto simile).

Al di là dell'esempio-limite della revisione del processo, è comunque da ribadire la rilevanza dell'obbligo di dare esecuzione alle sentenze della Corte europea, il quale impone ai giudici un dovere positivo di ricercare attivamente gli spazi che possono, nel caso concreto, dare effettività alle pronunce della Corte di Strasburgo. Considerato il più volte notato scarso dinamismo degli organismi politico-parlamentari sul versante dell'adattamento alle norme della Convenzione europea (e invero anche

<sup>76</sup> Cfr. la Risoluzione (2002)2 e il relativo memorandum esplicativo: vedi sopra, note 37 e 38.

ad altre norme sui diritti umani, verso le quali pure viene manifestato rispetto e ossequio), è inevitabile raccomandare agli operatori giuridici inventiva e capacità di interpretare in modo evolutivo la normativa vigente, per farla aderire agli standard internazionali più avanzati e renderla omogenea al modo di disporre degli altri sistemi giuridici, essendo l'armonizzazione *in re* diritti umani degli ordinamenti nazionali un valore in sé da perseguire a tutela dell'individuo. È auspicabile che i giudici e tutti quanti concorrono all'amministrazione della giustizia, anche traendo ispirazione da quanto si viene elaborando negli altri Paesi europei, consolidino la determinazione a sostenere il concreto adeguamento del nostro complessivo sistema giuridico alle norme della Convenzione europea sui diritti umani e alle sentenze della Corte di Strasburgo, garantendo loro il massimo grado di effettività. La discussione presso la Corte costituzionale del caso *Dorigo* potrebbe rappresentare, da questo punto di vista, un importante banco di prova.