

L'attuazione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Conclusioni alla tavola rotonda svoltasi in occasione della firma del protocollo d'intesa tra Corte europea e Consiglio di Stato – Roma, Palazzo Spada, 16 novembre 2017

Volevo anzitutto esprimere un ringraziamento speciale al Presidente Pajno, al Presidente Patroni Griffi e alla Consigliere Maddalena con i quali, insieme alla formazione decentrata della Corte di Cassazione, vi è stata una piena comunità di intenti dalla quale è nata l'ideazione ed attuazione di questo incontro.

Il tema che abbiamo provato oggi ad esaminare costituisce un segmento di un più ampio ambito che guarda al 'dopo' di una sentenza della Corte edu, ai possibili 'seguiti' e, dunque, alla *fase discendente*, come ci ricordava il Presidente Patroni Griffi, che ha visto già esaurito, anzi dire non ben esaurito, il compito del giudice nazionale al quale spettava, in prima battuta e prima di ogni altro, il compito di esercitare il suo ruolo in sintonia con i diritti di matrice convenzionale, proprio in forza di quel canone generale e prioritario usualmente espresso facendo ricorso al canone di sussidiarietà.

Il senso ultimo di questo incontro, senza con ciò volerne enfatizzare il valore e la portata, potrebbe essere riassunto in poche e semplici battute.

Oggi si è tentato di porre le basi per contenere e controllare ansie e paure, a volte non dichiarate, ma sottotraccia esistenti, che pure attanagliano i giuristi nazionali.

La prima è sicuramente quella che la Corte edu possa ingerirsi, ulteriormente, dopo avere già pesantemente riconosciuto la violazione convenzionale a carico di uno Stato, nella verifica delle modalità adottate a livello nazionale per conformarsi alla sentenza in precedenza resa dalla medesima Corte. Paure oggi sicuramente attenuate da quanto affermato nella sentenza *Moreira Ferreira c. Portogallo* della Grande Camera ricordata dal giudice Paczolay. Si tratta di un *self restraint*, pur raggiunto in modo non indolore all'interno della Corte edu, che ha probabilmente un significato maggiore di quello in apparenza espresso e gioca un ruolo centrale nella riflessione complessiva che proverò a fare.

Non si tratta, a me pare, di un atteggiamento difensivistico o lassista di quella Corte, ma semmai di un'ulteriore conferma di quanto il principio di sussidiarietà governi le relazioni fra CEDU e diritto interno anche nella fase di attuazione delle sentenze della Corte europea e di quanto,

conseguentemente, le autorità statali, e fra queste il giudice, siano investite di compiti di portata fondamentale per la protezione effettiva ed efficace dei diritti fondamentali.

L'altra paura che assume spesso in ambito nazionale i tratti di uno psico-dramma, è rappresentata dall'idea che la pronuncia della Corte europea faccia vacillare una delle colonne portanti dei sistemi nazionali, per l'appunto rappresentata dal giudicato formatosi a livello interno. Non a caso si parla di "attacco" al giudicato, in tal modo estremizzando la portata di ciò che è inteso come bandiera da sventolare e fortino da proteggere ad ogni costo. Quest'idea nasce dal convincimento che, cadendo il giudicato, verrebbero travolti non tanto e solo i diritti o i principi ivi affermati, ma anche la scienza giuridica e i centri decisionali dei Paesi membri della Convenzione che sul giudicato interno avevano fondato la loro stessa legittimazione e primazia nell'ambito del diritto.

Oggi credo possiamo dire, anche grazie allo stimolo prodotto da alcune pronunzie della Cassazione civile e penale e della stessa Corte costituzionale, che sta iniziando un nuovo corso sul tema della esecuzione delle sentenze della Corte edu.

Va infatti affermato, in linea generale, che le sentenze della Corte di Strasburgo 'si rispettano'.

In sintonia con questa indicazione di massima e con riferimento agli effetti delle pronunzie della Corte edu sui giudicati penali interni la sentenza n.49/2015 della Corte costituzionale italiana ha infatti chiarito che il giudice comune non può '... negare di dar corso alla decisione promanante dalla Corte di Strasburgo che abbia definito la causa di cui tale giudice torna ad occuparsi, quando necessario, perché cessino, doverosamente, gli effetti lesivi della violazione accertata (sentenza n.210 del 2013)'.

Tale risultato la Corte di Cassazione ha perseguito in varie circostanze, utilizzando diversi strumenti processuali in ambito penale, fra i quali quelli della revisione della sentenza di condanna introdotta dalla sentenza n.113/2011 della Corte costituzionale, dell'incidente di esecuzione e del ricorso straordinario per errore percettivo. In più, il giudice di legittimità ha contribuito a delineare e circoscrivere gli 'effetti riflessi' del giudicato formatosi a Strasburgo nei confronti di imputati condannati che, pur non avendo proposto ricorso innanzi alla Corte europea, si erano trovati in posizione identica a quella del ricorrente vittorioso a Strasburgo.

Lo stesso tema dell'attuazione delle sentenze della Corte edu ha poi assunto particolare rilevanza anche nei processi non penali, come dimostra la recente sentenza n.123 del 2017, con la quale la Corte costituzionale, decidendo la questione di legittimità costituzionale dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato già ricordata dal Presidente Pajno, ha espressamente affermato che la riapertura del processo civile e amministrativo, con il conseguente travolgimento del giudicato interno, compete alle scelte del legislatore, al quale spetta *in via prioritaria* il compito di addivenire

ad una ‘...delicata ponderazione, alla luce dell'art. 24 Cost., fra il diritto di azione degli interessati e il diritto di difesa dei terzi’. In tal modo si è escluso che lo strumento interno della revocazione sia idoneo a realizzare la tutela del diritto riconosciuto a Strasburgo.

In questo quadro, ancorchè *in progress* e composito, il giudicato come valore fondamentale vive, ormai, tra i diritti fondamentali ed è destinato anch'esso ad operazioni di bilanciamento con gli altri valori che si giocano volta per volta.

Il cammino di cui si diceva, certo irto di difficoltà, dovrà muoversi su alcune coordinate di base.

Fra queste mi pare non secondaria l'idea di un approfondimento continuo della comparazione non soltanto nel senso tradizionale del termine, al quale ha pure dedicato importanti riflessioni la Prof.ssa D'Alessandro, ma anche in prospettiva per così dire ‘interna’ fra settori del diritto che siamo stati abituati a pensare come monadi autonome, autosufficienti e conchiuse.

Intendo dire che il confronto che abbiamo provato a mettere in atto fra contenzioso civile, penale e amministrativo sul tema dell'esecuzione delle sentenze della Corte edu non è soltanto funzionale ad esigenze di conoscenza, ma muove dalla consapevolezza, figlia peraltro di una visione unitaria dello stato di natura internazionale e della stessa CEDU, che guarda con sfavore a risposte fornite di effettività *zigzagante* a seconda del plesso o settore preso in considerazione. Se, dunque, discutiamo di legalità e/o di diritti fondamentali e/o di margine di apprezzamento e/o di effettività, accessibilità, non è possibile ammettere che gli standard di protezione riconosciuti a livello interno abbiano misure diverse a seconda di plessi giurisdizionali chiamati a decidere i relativi contenziosi. Il che, a me pare, non significa affatto annullare le peculiarità delle singole materie ed eliminare la specificità delle risposte, ma piuttosto porsi in una prospettiva di base che non può non essere comune. E ciò non solo sui temi di partenza che conducono poi ad affrontare la singola vicenda in ambito civile, penale o amministrativo, secondo un'ottica di massimizzazione delle tutele dei diritti, come piace dire al Professore Ruggeri, ma anche operativamente, risultando le singole tutele spesso tra loro interconnesse al punto da determinare effetti civili da una violazione in materia penale, come ci ha puntualmente ricordato sempre la Prof.ssa D'Alessandro.

Sicchè finisce con l'essere illusoria l'idea dei *recinti* fra plessi interni ed invece più feconda quella della piazza comune al cui interno i singoli rimedi, che tanto hanno rilevanza anche per la Corte edu, come ci ha ricordato il Giudice Bianku, possano confrontarsi vicendevolmente all'interno dei singoli settori.

Indagare sul ‘dopo’, sul seguito, implica, come abbiamo detto, il confronto su temi di non marginale difficoltà anche solo dal punto di vista terminologico (si pensi all'uso del termine ‘esecuzione’ con riferimento alle sentenze della Corte edu, forse sdoganato dalla stessa sentenza n.49/2015, già ricordata, quando ricorda che ‘... la pronunzia giudiziaria si mantiene sotto l'imperio

della legge anche se questa dispone che il giudice formi il suo convincimento avendo riguardo a ciò che ha deciso altra sentenza emessa *nella stessa causa* -corsivo aggiunto n.d.r.-”) e lessicale, dai quali poi, a cascata, derivano implicazioni ed effetti di natura sostanziale e processuale.

Provo qui a porre ancora, avviandomi alla conclusione, qualche interrogativo, seguendo il medesimo problematico del Giudice Bianku.

Occorre anzitutto chiedersi se la *fase discendente* sia regolata da un quadro normativo di riferimento tutto sovranazionale o tutto nazionale o ibrido. E dunque, l’attività di verifica che conduce il Comitato dei Ministri sulla *esecuzione* della pronuncia interna si gioca tutta sul piano interno o tutta su quello sovranazionale o su entrambi?

Il margine di apprezzamento che viene ormai riconosciuto in maniera stabile ai singoli Stati nell’applicazione della CEDU - comunque poi sottoposto al *test* eventuale di conformità alla CEDU della Corte dei diritti dell’uomo - permane nella *fase discendente* con le stesse caratteristiche o con ampiezza e modalità operatività diverse, esse attenendo all’*an* dell’attuazione o soltanto alla tipologia del rimedio da apprestare? Tale ultimo interrogativo trova attualmente risposte adeguate all’interno di un quadro normativo accessibile, chiaro e preciso a livello sovranazionale e a livello interno? Questo quadro normativo richiede poi, a livello interno, la determinazione di una cornice di principi di base che possano orientare l’operatore per indicare, in termini generali e astratti, la via da perseguire per ottenere l’espansione del diritto? Ovvero è sufficiente che la vicenda sia demandata in via esclusiva alla sede giudiziaria, chiamata ad individuare volta per volta il *rimedio*, come ci ricordava il Cons. Simonetti, capace di rendere effettiva la protezione del diritto di matrice convenzionale solo ‘sulla carta’ riconosciuto a livello sovranazionale, ma ancora paralizzato in relazione al giudicato contrastante formatosi in precedenza?

Spetta dunque al giudice il compito di ‘reperire’ o di inventare, se seguiamo, fuori da uno degli psico-dramma già ricordati, le suggestioni che il Presidente della Corte Costituzionale Paolo Grossi ha espresso nel suo ultimo saggio che non a caso si intitola *L’invenzione del diritto*, il rimedio migliore, la strada meglio percorribile in funzione del caso concreto esaminato dalla Corte edu?

La diversità di prospettive e vedute in atto emerse a livello di Cassazione penale circa modalità ed estensione del diritto alla riapertura del processo penale definito con un giudicato contrastante con la CEDU possono essere modulate e risolte, con un intervento nomofilattico delle Sezioni Unite penali o piuttosto richiedono un intervento legislativo, magari ispirato dalla Corte costituzionale con una o più sentenze additive di principio?

La sentenza n.123/2017 di cui si è detto ‘chiude la porta’ all’*esecuzione* o ‘apre le porte’ a nuovi scenari che potrebbero non muoversi sul piano legislativo in caso di persistente inerzia del

legislatore anche per effetto di auspicati nuovi interventi dello stesso giudice costituzionale, magari rispetto ai casi di violazione delle garanzie apprestate dall'art.8 CEDU.

Le suggestioni, gli orizzonti e le prospettive offerte dalla riflessione del Prof. Di Chiara sono la cifra di quei tanti cantieri aperti che mettono in evidenza la e le complessità del nostro tempo.

Abbiamo toccato con mano le difficoltà e la bellezza di esercitare questo mestiere di giudice ma, con esse, le medesime e forse più accentuate difficoltà che colgono le parti, le persone e i loro difensori.

Non vi è quindi un problema di primazia del *giudiziario* su altri poteri, ma unicamente l'aspirazione, direi l'obbligo, di ricercare soluzioni e rimedi capaci di soddisfare i bisogni delle persone. Per questo ANM nazionale e CNF hanno deciso di iniziare un percorso di confronto comune su questi stessi temi, gli uni al fianco degli altri e dunque giudici e avvocati che, insieme alla scienza giuridica, potranno scrivere pagine nuove.

In conclusione, tanto ancora va fatto sul versante dell'esecuzione delle sentenze della Corte edu. Ma la pregnanza e la ricchezza degli interventi svolti in questa sede, tutti accomunati da una prospettiva di 'costruzione' e non di 'distruzione', autorizzano già un moderato ottimismo per il futuro.

Buon lavoro a tutti e grazie.

Roberto Giovanni Conti
Corte di Cassazione