

Elettra Ferri*

L'efficacia delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo negli ordinamenti nazionali

L'analisi dell'efficacia delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo negli ordinamenti nazionali mostra una divergenza tra l'inclinazione 'costituzionale' della Corte europea e il rango 'sub-costituzionale' attribuito alla CEDU a livello interno. In mancanza di norme nazionali che assicurino alle sentenze della Corte EDU un'autonoma vincolatività, queste, prive di effetti 'diretti', costituiscono un mero criterio interpretativo che i giudici nazionali sono tenuti a seguire nell'applicazione del diritto interno. In quegli ordinamenti in cui la CEDU ha effetti 'diretti', invece, il meccanismo della disapplicazione del diritto nazionale incompatibile da parte dei giudici stimola il dialogo tra le corti, e le sentenze della Corte EDU raggiungono effetti sorprendenti. La riapertura dei giudicati a seguito di condanna della Corte EDU, ad esempio, è effetto dovuto al virtuoso attivismo dei giudici nazionali. La reciproca integrazione che intercorre tra carte costituzionali nazionali e CEDU andrà accentuandosi a seguito dell'adesione dell'Unione Europea alla CEDU, e le autorità nazionali dovranno prepararsi alla nuova protezione 'triangolare' dei diritti umani tra Corte di Lussemburgo, Corte EDU e corti nazionali.

1. Introduzione

Le Corti Costituzionali per lungo tempo non hanno ritenuto di doversi conformare alla giurisprudenza della Corte EDU nella soluzione dei casi loro sottoposti, in nome della supremazia del sistema giuridico nazionale¹.

* Elettra Ferri collabora, in qualità di *tutor*, alla cattedra di Diritto internazionale privato della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi Roma Tre. Ha conseguito la laurea *cum laude* nell'ottobre 2013, con una tesi su *L'efficacia delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo negli ordinamenti nazionali*. Svolge attività di pratica forense ed è tirocinante presso il Tribunale di Roma, VIII Sezione Penale.

¹ *Conference of European Constitutional Courts, Reports of the XVIth Congress Brussels*, 3 2012, in <<http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-kongress/en/praesidenten-runde-2012.html>> (ultimo accesso 11.05.2014).

Sembra che questo atteggiamento sia ormai superato, e che sia subentrato un orientamento favorevole alla accettazione da parte delle supreme corti del ruolo decisivo della Corte EDU nell'interpretazione delle norme CEDU²; rimangono tuttavia aperti alcuni problemi che dipendono dalle difficoltà di adeguamento e dalle resistenze esercitate dalle rispettive autorità nazionali³. *Argentoratium locutum, iudicium finitum*⁴? Assolutamente no.

È vero, tuttavia, che la Corte EDU rappresenta l'organo cui è demandata principalmente la funzione di interpretazione delle norme contenute nella CEDU. Bisogna anche considerare che la Corte di Strasburgo è l'istanza cui è affidata la garanzia del funzionamento dell'intero sistema creato con la CEDU, sistema che non ha istituito un meccanismo autonomo per la produzione di norme derivate. In tal senso presenta caratteristiche diverse da quello dell'UE, dove la Corte di giustizia è affiancata da istituzioni con competenze normative.

Sebbene in materia di rapporti con la CEDU ogni ordinamento presenti le proprie peculiarità⁵, un dato può dirsi comune ai quarantasette Paesi membri del Consiglio d'Europa⁶: il mancato riconoscimento di effetto diretto delle sentenze dalla Corte EDU⁷. In mancanza di effetti precettivi immediati, l'intermediazione delle autorità nazionali è sempre necessaria e il principio giuridico contenuto nella decisione della Corte di Strasburgo rimane costretto (tranne nel caso eccezionalissimo, come si vedrà, di riapertura dei procedimenti interni) nei limiti del rango che l'ordinamento interno ha assegnato alla CEDU. Contrariamente all'Unione europea (UE), la cui prevalenza sul diritto interno incompatibile è

² A oggi, la Corte europea dei diritti dell'uomo conta ottocento milioni di possibili ricorrenti, quarantasette Stati aderenti e più di mille giudicati ogni anno (dati reperibili presso il sito della Corte europea dei diritti dell'uomo, in «Overview 1959-2013», p. 4).

³ P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano 2004, p. 80.

⁴ B. HALE, *Argentoratium Locutum: Is Strasbourg or the Supreme Court Supreme?* in «Human Rights Law Review», 2012, pp. 65-78. *Argentoratium* era il nome latino della città di Strasburgo.

⁵ Il 50 per cento dei ricorsi presentati nel 2012 provenivano da soli quattro Paesi membri (circa 22 per cento dalla Russia, 13 per cento dalla Turchia, 11 per cento dall'Italia, e 8 per cento dall'Ucraina, dati reperibili sul sito della Corte europea dei diritti dell'uomo, in *The ECHR in Facts & Figures*, 2012).

⁶ Eccezionale, a questo proposito, è l'ordinamento maltese, la cui legge n. XIV del 1987 sull'applicazione della CEDU, al par. 6, dispone che qualsiasi sentenza della Corte «può essere messa in esecuzione forzata dalla Corte costituzionale di Malta, allo stesso titolo delle sentenze pronunciate da questa Corte e da essa eseguibili [...]».

⁷ PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 82.

stata affermata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e riconosciuta a livello nazionale⁸, per quanto riguarda la CEDU, le modalità con le quali le sue norme si coordinano con leggi nazionali ordinarie e costituzionali e si impongono anche sulle eventuali disposizioni contrastanti di origine interna dipende dal modello di 'recezione' adottato da ciascuno Stato membro⁹. Ciò dipende anche dall'assenza di un meccanismo con funzioni normative all'interno del Consiglio d'Europa o in grado di imporre sanzioni agli Stati, alla stregua di quanto si verifica invece nel contesto dell'UE, mentre la garanzia della osservanza delle norme CEDU è soprattutto di tipo giurisdizionale.

Nell'analisi che segue si cercherà di evidenziare in estrema sintesi il diverso orientamento della giurisprudenza sotto il profilo della efficacia delle sentenze della Corte EDU con riferimento ad alcuni Stati europei, esaminando il fenomeno in quegli ordinamenti giuridici che seguono prevalentemente l'impostazione dualista dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento internazionale, ed anche nell'ordinamento inglese che presenta talune peculiarità. L'analisi muove dal presupposto fondamentale che negare efficacia diretta alle sentenze della Corte EDU significa frustrare l'efficacia dell'intero sistema CEDU: se si esclude che i giudici nazionali possano procedere senz'altro all'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo, non viene garantita alla CEDU l'uniformità della sua applicazione, vanificando quella reciproca integrazione che dovrebbe intercorrere tra Costituzioni nazionali e CEDU¹⁰. È quanto avviene in molti degli ordinamenti a forte tradizione costituzionale, in cui le autorità nazionali hanno preferito ancorarsi al rigido formalismo delle fonti, piuttosto che adattarsi alla loro dimensione dinamica e funzionale¹¹. In tal modo, alle sentenze della Corte EDU vengono riconosciuti solo effetti orizzontali 'indiretti', consistenti nella enunciazione di criteri interpretativi che i giudici nazionali sono tenuti a seguire nell'applicazione delle norme applicabili¹².

⁸ Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), *Simmenthal*, C-106/77, 9 marzo 1978.

⁹ In materia di recepimento degli obblighi internazionali, esistono due grandi modelli: quello 'monista', secondo il quale il diritto internazionale e i diritti nazionali degli Stati debbano essere riportati a un unico sistema di norme, e il 'dualista' che considera il diritto interno ed il diritto internazionale due ordinamenti giuridici autonomi e distinti.

¹⁰ Il sistema di Strasburgo ha come pilastri il principio di sussidiarietà ex art. 35 CEDU e il principio del margine d'apprezzamento nazionale (inserito, a seguito della Conferenza di *Brighton*, nel preambolo della CEDU).

¹¹ M. RAMAJOLI, *Il giudice nazionale e la CEDU: disapplicazione diffusa o dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma interna contrastante con la Convenzione*, in «Diritto processuale amministrativo», 2012, p. 825.

¹² V. COLCELLI, *Le situazioni giuridiche soggettive nel sistema CEDU*, ISEG, Perugia 2010, p. 37.

2. Gli effetti 'indiretti' delle sentenze della Corte EDU in Italia e Germania

Nell'ordinamento italiano, i diritti fondamentali contenuti nella CEDU non sono stati riconosciuti quale «materia in relazione alla quale sia allo stato ipotizzabile [...] una cessione di sovranità»¹³ da parte degli Stati nazionali; di conseguenza, la CEDU ha rango di norma 'interposta'¹⁴ tra legge ordinaria e costituzionale e pur potendo 'resistere' all'abrogazione da parte di una norma successiva con essa contrastante, rimane comunque assoggettabile al controllo di conformità ai principi costituzionali interni. Il giudice italiano, che non riuscisse a risolvere in via interpretativa il contrasto tra CEDU e una legge ordinaria a essa successiva, ha l'obbligo di sospendere il giudizio e rimettere la questione alla Corte costituzionale¹⁵. Pur avendo riconosciuto il valore autoritativamente vincolante dell'interpretazione fornita dalla Corte EDU, al punto che alle autorità nazionali è preclusa ogni interpretazione difforme¹⁶, la Corte costituzionale italiana si pone come giudice naturale ed esclusivo del conflitto normativo tra CEDU e diritto interno.

Anche in Germania, l'idoneità della CEDU a integrare il parametro costituzionale è stata affermata con il caso *Görgülü* del 2004, in cui il *Bundesverfassungsgericht* ha sancito l'obbligo delle corti tedesche di 'prendere in considerazione'¹⁷ la CEDU e le sentenze della Corte EDU, per individuare lo scopo, il contenuto, e l'interpretazione da dare ai diritti fondamentali

¹³ Corte costituzionale italiana, n.348/2007, par. 6.1.

¹⁴ Corte costituzionale italiana, n. 348/2007.

¹⁵ Corte costituzionale italiana, n. 348/2007, par. 4.6.; Il giudizio davanti alla Corte costituzionale dovrebbe svolgersi secondo due fasi: in un primo momento, quest'ultima provverebbe a risolvere il contrasto utilizzando la CEDU a mo' di parametro (fase necessaria); e, in caso di esito negativo, provvederebbe a verificare la conformità a costituzione della norma CEDU che, da parametro, diventerebbe l'oggetto stesso del controllo di costituzionalità. Infatti, nella 'gemella' n. 348, viene stabilito che «l'esigenza che le norme che integrano il parametro di costituzionalità siano esse stesse conformi alla Costituzione è assoluta e inderogabile», onde evitare il paradosso che una norma di legge venga dichiarata incostituzionale perché contrastante con una norma sub-costituzionale, a sua volta in contrasto con la Costituzione; il giudice delle leggi dovrà, nell'ottica di bilanciare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali con la tutela degli interessi costituzionalmente protetti, «verificare congiuntamente la conformità a Costituzione di entrambe», al fine di espungere quella che, tra norma interna e internazionale, dovesse con essa contrastare. (Corte costituzionale italiana, n. 348/2007, par. 4.7).

¹⁶ In questo senso, tra le altre, Corte costituzionale n. 39 del 2008; 348 e 349 del 2007; ordinanza n. 180 del 2011.

¹⁷ *Bundesverfassungsgericht*, (*Görgülü*) 2 «BvR» 1481/04, par. 30, in <http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html> (ultimo accesso 11.05.2014).

protetti dalle garanzie costituzionali; tuttavia, non ha rinunciato a definire la CEDU e le sentenze della Corte EDU come 'atti sovrani non tedeschi'¹⁸ e ha precisato che esse soggiacciono ai limiti e controlli della Costituzione, soprattutto nei casi di 'relazioni multipolari di diritti fondamentali'¹⁹, nei quali, per la pluralità di interessi coinvolti, il giudice nazionale dovrà applicare i principi fondamentali della Costituzione, anche, se necessario, in contrasto con il diritto internazionale pattizio.

L'assoggettamento delle sentenze della Corte EDU al controllo accentrato delle Corti costituzionali italiana e tedesca rallenta l'efficacia delle sentenze della Corte EDU, soprattutto nei casi in cui, come frequentemente avviene, la *restitutio in integrum* imposta implichi la modifica o l'annullamento di una legge o prassi interna allo Stato Membro condannato. In effetti, non potendo applicare direttamente le sentenze della Corte EDU, i giudici nazionali saranno costretti a richiedere l'intervento delle Corti costituzionali. Queste ultime, nel controllo di compatibilità della CEDU alle rispettive costituzioni avranno due possibilità: nel bilanciamento di interessi tra norme convenzionali e costituzionali, potranno dare preferenza alle seconde, vanificando l'accertamento compiuto dalla Corte EDU²⁰; oppure, potranno ritenere quest'ultimo compatibile con i principi costituzionali e dichiareranno l'incostituzionalità della legge in questione, rimettendo il caso al legislatore. Quest'ultimo, a sua volta, sceglierà se e come intervenire e, rimanendo inattivo, lascerà che la legge incompatibile produca ulteriori violazioni²¹.

Si noti che la Germania, nonostante il forte e accentrato controllo di costituzionalità svolto dal *Bundesgerichtshof*, è riuscita a contenere il numero di condanne da parte della Corte EDU, grazie alla possibilità

¹⁸ *Bundesverfassungsgericht*, (Görgülü), 2 «BvR» 1481/04.

¹⁹ *Bundesverfassungsgericht*, (Görgülü), 2 «BvR» 1481/04, par. 35.

²⁰ Si vedano i casi *Lautsi v. Italy* n. 30814/06, 2009 e *Von Hannover v. Germany*, n. 59320/00, 2004.

²¹ Per la Germania si vedano i casi *M. v. Germany*, *Mautes v. Germany*, *Schummer v. Germany*, *Kallweit v. Germany*, riguardanti la contrarietà con gli articoli 5 par. 1 lett. a) e dell'art. 7 CEDU di una legge che estendeva retroattivamente e a tempo indeterminato il periodo di detenzione preventiva a soggetti ritenuti particolarmente pericolosi, legge modificata dal Parlamento tedesco il 1° gennaio 2011 (C. TOMUSCHAT, *The Effects of the Judgments of the European Court of Human Rights According to the German Constitutional Court*, in «German Law Journal», 2010, p. 765); per l'Italia si vedano invece la moltitudine di ricorsi raggruppati nella sentenza-pilota, *Torreggiani et. al. v. Italy*, n. 43517/09, n. 46882/09, n. 55400/09, n. 61535/09, n. 35315/10, n. 37818/10, 8 gennaio 2013 nonché l'ampio numero di soggetti condannati ex art. 7 comma 1 del decreto legge 341 del 2000, dichiarato incostituzionale solo nel 2013 (a seguito del caso *Scoppola v. Italy* del 2009).

di ricorrere individualmente davanti alla Corte costituzionale, per far valere la violazione dei diritti fondamentali²². Tramite l'art. 93, par. 4 lett. a) della Costituzione tedesca, che ammette tale ricorso individuale (*Verfassungsbeschwerde*), il *Bundesgerichtshof* riesce a 'filtrare' i ricorsi prima che approdino a Strasburgo, risolvendone gran parte a livello interno²³.

L'ordinamento italiano non prevede, invece, tale procedura, non essendo previsto che il ricorso alla Corte EDU debba essere preceduto dal ricorso alla Corte costituzionale: l'intervento di quest'ultima è infatti subordinato all'incidente di costituzionalità sollevato da giudici di rango inferiore²⁴. Ne consegue il rischio che l'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale non consideri le questioni sottoposte alla Corte di Strasburgo, determinandosi l'impossibilità di un reale coordinamento tra le autorità giudiziarie nazionali e la Corte EDU²⁵.

3. Le sentenze della Corte EDU e le prerogative del Parlamento nel Regno Unito

Nel Regno Unito i diritti umani sono stati 'nazionalizzati'²⁶ a seguito dell'approvazione dello *Human Rights Act* del 1998, che ha incorporato le disposizioni convenzionali, garantendone il pieno ingresso nell'ordinamento inglese; tale Carta impone ai giudici nazionali, con una formula simile a quella

²² 170 condanne dal 1959 al 2013 (Corte europea dei diritti dell'uomo, in «Overview 1959-2013»).

²³ E. LAMBERT ABDELGAWAD, A. WEBER, *The Reception Process in France and Germany*, in H. Keller, A. Stone Sweet, *A Europe of Rights - The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Oxford University Press, Oxford 2008, p. 116; in Spagna, attraverso il *recurso de amparo*, i diritti fondamentali sono tutelabili direttamente innanzi al *Tribunal Constitucional*, dove gli orientamenti giurisprudenziali della Corte EDU vengono assunti ed elaborati come se provenissero da una giurisdizione superiore. Per tale motivo questi Tribunali vengono considerati una sorta di 'delegazione' nazionale della Corte di Strasburgo, e tale integrazione tra giudici nazionali ed europei ha fatto sì che la Spagna avesse, se confrontata con altri Paesi di pari ordinamento e dimensione, un record minimo di condanne (80, dal 1959 al 2013).

²⁴ A. SACCUCCI, *Accesso ai rimedi costituzionali, previo esaurimento e gestione 'sussidiaria' delle violazioni strutturali della CEDU derivanti da difetti legislativi*, in «Diritti Umani e Diritto internazionale», 2012, p. 264.

²⁵ Anche per via del mancato controllo di cui si è detto il numero delle condanne emesse contro l'Italia è altissimo: 2.268, comminate tra il 1959 e 2013.

²⁶ Home Office, White Paper, *Rights Brought Home: The Human Rights Bill* (Cm 3782, October 1997).

usata nell'ordinamento tedesco, un obbligo di 'prendere in considerazione'²⁷ la CEDU e la giurisprudenza di Strasburgo. La Seconda sezione dello *Human Rights Act* richiede ai giudici inglesi di scegliere, tra le varie interpretazioni possibili, quella più compatibile alla CEDU²⁸. Per via della tensione costante tra sovranità parlamentare e *rule of law*²⁹, e poiché compete solo al Parlamento pronunciarsi sulla validità di una legge nazionale, il giudice di ultima istanza dovrà, in caso di contrasto tra legge ordinaria e CEDU, emettere una dichiarazione di 'incompatibilità'³⁰, da inoltrare al Parlamento.

A sua volta, il Parlamento ha il potere di esaminare ed emendare le leggi per le quali sia stata emessa la suddetta dichiarazione di incompatibilità con la CEDU³¹. Tuttavia, gli effetti di questa procedura vengono limitati dalla Sesta sezione dello *Human Rights Act* che, al secondo paragrafo, non include il legislatore nella lista delle autorità vincolate al rispetto delle sentenze della Corte EDU³². Esemplare è stato il caso *Hirst v. United Kingdom* del 2004, in cui il rifiuto del governo inglese di ottemperare alla condanna della Corte EDU, che aveva accertato la contrarietà all'art. 3 protocollo n. 1 CEDU della legge che vietava il diritto di voto ai detenuti, aveva causato l'approdo a Strasburgo di ben duemila cinquecento ricorsi da parte di detenuti inglesi, i quali, provando a iscriversi all'Ufficio elettorale, avevano visto rigettarsi la richiesta³³. Da questi elementi si può dunque desumere che anche nel Regno Unito, nonostante il famosissimo *Mirror Principle*, secondo il quale «*The duty of national courts is to keep pace with the Strasbourg jurisprudence as it evolves over time: no more, but certainly no less*»³⁴, l'efficacia delle sentenze della Corte EDU rimane limitata a quella di criterio interpretativo per l'applicazione del diritto nazionale, competendo sempre al legislatore la decisione finale sul se e sul come eseguire i *dicta* di Strasburgo.

²⁷ *Human Rights Act*, 1998, Sez. 2, par. 1.

²⁸ S. BESSON, *The Reception Process in Ireland and the United Kingdom*, in H. Keller, A. Stone Sweet, *A Europe of Rights - The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, cit., p. 51.

²⁹ G. FERRARI, O. POLLICINO, *The Impact of supranational law on the national sovereignty of member States, with particular regard to the judicial reaction of UK and Italy to the new aggressive approach of the European Court of Human Rights*, in «Comparative Law Review», 2011, p. 63.

³⁰ *Human Rights Act*, 1998, Sez III, par. 1, Sez IV, par. 2.

³¹ Si tratta della *fast track procedure* prevista dallo *Human Rights Act*, Sez. 10.

³² BESSON, *The Reception Process in Ireland and the United Kingdom*, cit., p. 74.

³³ FERRARI, POLLICINO, *The Impact of supranational law on the national sovereignty of member States*, cit., p. 60.

³⁴ *R. (on the application of Ullah) v. Special Adjudicator* [2004] UKHL 26; [2004] 2 A.C. 323 par. 20; R. CLAYTON, *Smoke and Mirrors-The Human Rights act and the impact of Strasbourg case law*, in «Public Law», 2012, p. 638.

4. Il ruolo delle sentenze della Corte di Strasburgo nel contesto del 'Contrôle de conventionalité' in Francia

Una diversa impostazione viene seguita in Francia, dove le norme CEDU godono di efficacia diretta. Qui, vigendo un ordinamento di tipo monista, i trattati internazionali, regolarmente ratificati, assumono rango superiore alla legge ordinaria a seguito della semplice pubblicazione in Gazzetta ufficiale³⁵. Il controllo di conformità della legge nazionale alla CEDU, il cosiddetto *Contrôle de conventionalité*, è di tipo diffuso e spetta alla *Cour de Cassation* e al *Conseil d'Etat*, che possono disapplicare direttamente la norma interna contrastante, con efficacia *inter partes*³⁶. Grazie a questo sistema, gli individui possono invocare i diritti convenzionali direttamente davanti a giudici nazionali e l'opera ermeneutica di questi, ricevendo forti stimoli della giurisprudenza 'vivente' di Strasburgo, si è spinta fino ad assumere posizioni sempre più progressiste, fornendo un'interpretazione indipendente dei diritti convenzionali, che è andata anche oltre i requisiti imposti dalla Corte EDU³⁷. Ad esempio, nei casi *Boussouar*³⁸ e *Planchenault*³⁹, il *Conseil d'Etat* ha ritenuto che le decisioni delle strutture penitenziarie in materia di diritti dei detenuti, pur rientrando nel campo del diritto amministrativo, dovessero essere appellabili dai diretti interessati davanti a un organo giurisdizionale, ex art. 13 CEDU. Impedire ai detenuti di chiedere la revoca di tali provvedimenti, nei casi di sospetta violazione dei loro diritti riconosciuti, equivaleva a 'chiudere gli occhi' in attesa di un sicuro intervento di Strasburgo⁴⁰. Il *Conseil d'Etat* ha preso queste decisioni tenendo conto della giurisprudenza della Corte EDU in casi simili contro l'Italia, il Belgio e il Regno Unito⁴¹; come si

³⁵ Cfr. art. 55 della Costituzione francese; si veda M. FORTUNOVA, *Report on France*, in G. Martinico, O. Pollicino, *The national Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws. A comparative Constitutional Perspective*, Europa Law Publishing, Groningen 2010, p. 210.

³⁶ Conseil d'Etat, *Nicolo*, 1989, in <<http://www.conseil-etat.fr/fr/base-de-jurisprudence>> (ultimo accesso 18.05.2014).

³⁷ LAMBERT ABDELGAWAD, WEBER, *The Reception Process in France and Germany*, cit., p. 140.

³⁸ Conseil d'Etat, *Boussouar*, 2007, <<http://www.conseil-etat.fr/fr/base-de-jurisprudence>> (ultimo accesso 18.05.2014).

³⁹ Conseil d'Etat, *Planchenault*, 2007, in <<http://www.conseil-etat.fr/fr/base-de-jurisprudence>> (ultimo accesso 18.05.2014).

⁴⁰ CLAYTON, *Smoke and Mirrors-The Human Rights act and the impact of Strasbourg case law*, cit., p. 654.

⁴¹ E. BJORGE, *National supreme courts and the development of ECHR rights*, in «International Journal of Constitutional Law», 2011, p. 24.

vede, con tale procedimento i giudici francesi tendono ad attribuire alle sentenze europee un'efficacia molto simile a quella di *res interpretata*⁴².

Il monismo francese presenta, tuttavia, una peculiarità: le norme CEDU, pur avendo rango 'infra-costituzionale' superiore alla legge ordinaria, non sono ritenute idonee a rientrare nel *bloc de constitutionalité*⁴³ e a integrare il parametro di costituzionalità delle leggi ordinarie; per tale motivo, non passando attraverso il 'filtro' della Corte di Cassazione, una sentenza della Corte EDU che accerti la 'non convenzionalità' di una legge nazionale, non sarà in grado di stimolarne la caducazione con effetti *erga omnes* a livello interno, lasciandola potenzialmente in grado di dar luogo a ulteriori violazioni.

5. Sentenze della Corte EDU e revisione del giudicato nazionale

Come si può desumere dalla sintetica analisi fin qui condotta, il meccanismo della disapplicazione delle norme nazionali incompatibili con la CEDU, affidato al controllo diffuso dei giudici nazionali, è in grado di assicurare il 'dialogo' tra le Corti. Questo è il caso, ad esempio, della riapertura dei processi interni a seguito di condanna della Corte EDU: effetto rivoluzionario non solo sotto il profilo del diritto interno, perché impone una deroga al principio della certezza del giudicato, ma anche alla luce del dettato della Convenzione di Roma. L'*Explanatory Report* della Raccomandazione del Comitato dei Ministri R(2000)2 del 2000, che traccia le linee guida nella materia, afferma che l'obbligo di riaprire i procedimenti interni non era previsto dalla CEDU, ed è nato a seguito del consolidarsi di una prassi in capo agli Stati nazionali⁴⁴. Si tratterebbe, dunque, di un effetto generato dal carattere definitivo della sentenza della Corte EDU che, grazie all'opera interpretativa dei giudici nazionali e con l'avallo della Raccomandazione R(2000)2, avrebbe fatto prevalere, al verificarsi di determinate condizioni⁴⁵, gli interessi del ricorrente

⁴² LAMBERT ABDELGAUWAD, WEBER, *The Reception Process in France and Germany*, cit., p. 139.

⁴³ Conseil Constitutionnel, *Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*, n. 74-54, 1975, par. 5.

⁴⁴ *Explanatory Memorandum, Recommendation No. R(2000) 2 of the Committee of Ministers to member States on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgements of the European court of Human Rights*, par. 3.

⁴⁵ Ossia: (i) il ricorrente stia ancora subendo le conseguenze pregiudizievoli della violazione, a nulla servendo il risarcimento per equa soddisfazione ex art. 41 CEDU; (ii) la sentenza della Corte EDU ha stabilito che il processo domestico ha violato nel merito un articolo della Convenzione oppure; (iii) la violazione convenzionale è stata generata da un errore proce-

su quelli della certezza del giudicato nazionale⁴⁶. Gli ordinamenti nazionali hanno provveduto a introdurre la riapertura dei giudicati, sia per via giurisprudenziale, sia introducendo una disciplina legislativa *ad hoc*⁴⁷. Con il primo metodo, l'accertamento della Corte EDU è rientrato tra i casi esistenti di revisione, estendendo a questa i concetti di riapertura del processo per 'circostanze speciali'⁴⁸ o per 'interesse della legge'⁴⁹ o a garanzia dell' 'ordine costituzionale'⁵⁰. Con il secondo, invece, sono stati riformati i rispettivi codici di procedura, inserendo casi specifici di revisione⁵¹.

In qualche caso è stata la stessa Corte di Strasburgo a suggerire la riapertura del procedimento nazionale con un metodo che ha fatto sorgere il dubbio di un superamento dei confini della norma convenzionale, come è avvenuto, ad esempio, con la sentenza *Scoppola v. Italy*⁵², nella quale la Corte EDU aveva dichiarato l'ergastolo, comminato al signor Scoppola, in contrasto con gli articoli 6 e 7 della CEDU⁵³. Il caso, che ha dato luogo a una vera e propria riapertura del giudicato interno, sia pure soltanto ai fini della rideterminazione della pena, è stato oggetto di un'ordinanza di rimessione davanti alla Corte costituzionale italiana, culminata nella sentenza n. 210 del 2013, con la quale si è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 comma 1 del decreto legge 24 novembre 2000 n. 341. Si chiedeva

durale di gravità tale da far dubitare della credibilità oggettiva dell'intero processo domestico.

⁴⁶ A. SACCUCCI, *Obblighi di riparazione e revisione dei processi nella convenzione europea dei diritti umani*, in «Rivista di diritto internazionale», 2002, p. 631; PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea*, cit., p. 211 (secondo il quale potrebbe trattarsi del meccanismo previsto dall'art. 31 comma 3 lettera b della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati).

⁴⁷ SACCUCCI, *Obblighi di riparazione e revisione dei processi nella convenzione europea dei diritti umani*, cit., p. 652.

⁴⁸ Art. 977 Codice di procedura penale danese.

⁴⁹ Art. 33 par. 2 del Codice di procedura penale austriaco; art. 441 del Codice di istruzione criminale belga.

⁵⁰ Art. 238 comma 3 e art. 240 della Legge sul funzionamento del Tribunale costituzionale spagnolo.

⁵¹ Tra questi, la Svizzera art. 229: par. 4 della legge federale sulla procedura penale, riformato nel 1992; la Germania: art. 359 comma 6 c.p.p. riformato nel 1998; la Francia: 626 bis-626 septies c.p.p. riformato nel 2000; il Regno Unito: artt. da 9 a 12 del *Criminal Appeal Act* riformato nel 1995; il Portogallo: riforma dell'art. 449 del c. p.p. nel 2007; la Romania: riforma dell'art. 408 del c.p.p. nel 2006;

⁵² Corte EDU, caso *Scoppola v. Italy*, n. 10249/03, 2009.

⁵³ Il ricorrente era stato condannato alla pena dell'ergastolo in virtù dell'entrata in vigore dell'art. 7 della legge 341 del 2000, il quale, con un'interpretazione autentica dell'art. 442 comma 2 c.p.p., (che al tempo della richiesta di giudizio abbreviato di Scoppola veniva interpretato nel senso che la pena massima fosse quella di trenta anni) aveva retroattivamente introdotto l'ergastolo tra le pene previste dal giudizio abbreviato.

alla Corte costituzionale se «le sentenze della Corte europea che accertano difetti ‘sistemici’ o ‘strutturali’ dell’ordinamento dello Stato resistente, dai quali dipende la violazione dei diritti convenzionali del ricorrente, non hanno valenza limitata al singolo caso concreto [...] ma impongono allo Stato di rimuovere tali difetti strutturali per evitare la violazione dei diritti convenzionali di tutti coloro che si trovino in una situazione identica a quella riscontrata nel singolo caso concreto»⁵⁴, e se l’obbligo di adeguamento dello Stato italiano alle sentenze della Corte EDU «sussiste anche nei confronti di chi non abbia a suo tempo proposto ricorso alla Corte EDU»⁵⁵. L’accoglimento di questa questione riporta in auge la teoria prospettata da quel filone di giudici ‘ribelli’ che avevano prospettato la ‘comunitarizzazione’ della CEDU⁵⁶, immaginando una sua applicazione diretta al pari delle norme di origine comunitaria, oltre che a una sorta di riconoscimento dell’efficacia *erga omnes* delle sentenze della Corte EDU, non più limitata al caso concreto⁵⁷.

6. Gli effetti delle sentenze della Corte EDU nella prospettiva dell’adesione dell’Unione Europea alla CEDU

L’avvicinamento della Corte EDU a funzioni sempre più ‘costituzionali’⁵⁸ è tendenza ormai pacificamente assodata; si pensi all’esteso uso delle sentenze pilota⁵⁹, o alle riforme previste per il *post-Brighton*, in cui viene suggerito che la Corte EDU, sul modello dell’art. 63 par. 1 della Convenzione americana per i diritti dell’uomo⁶⁰, indichi allo Stato condannato le misure da

⁵⁴ Cassazione penale, Sez. Unite, n. 34472, 19 aprile 2012, par. 2.

⁵⁵ Cassazione penale, Sez. Unite, n. 34472, 19 aprile 2012, par. 2.

⁵⁶ Consiglio di Stato, Sez. IV, 2 marzo 2010, n. 1220 e TAR Lazio, Sez. II-*bis*, 18 maggio 2010, n. 11984.

⁵⁷ F. VIGANÒ, *Le Sezioni Unite rimettono alla Costituzionale l’adeguamento del nostro ordinamento ai principi sanciti dalla Corte Edu nella sentenza Scoppola*, in <http://www.penalecontemporaneo.it/area/3/-/-/1699-le_sezioni_unite_rimettono_alla_corte_costituzionale_l_adequamento_del_nostro_ordinamento_ai_principi_sanciti_dalla_corte_edu_nella_sentenza_scoppola/> (ultimo accesso 12.09.2012).

⁵⁸ J. CHRISTOFFERSEN, *Individual and Constitutional Justice: can the power balance of adjudication be reversed?* in J. Christoffersen, M. Madsen, *The European Court of Human Rights between Law and Politics*, Oxford University Press, Oxford 2011, p. 186; SACCUCCI, *Accesso ai rimedi costituzionali, previo esaurimento e gestione ‘sussidiaria’ delle violazioni strutturali della CEDU derivanti da difetti legislativi*, cit., p. 264.

⁵⁹ *Broniowsky v. Polland*, n. 31443/96, 2004, par. 189-194; Art. 61 del Regolamento di procedura della Corte europea dei diritti dell’uomo del 2011.

⁶⁰ A. BULTRINI, *The Future of the European Convention on Human Rights after the Brighton*

intraprendere per eliminare le conseguenze delle violazioni accertate⁶¹, aggiungendo il potere del Consiglio dei Ministri di emanare sanzioni politiche⁶² o economiche⁶³ agli Stati inadempienti. A breve, peraltro, dovrebbe entrare in vigore un meccanismo che permetterebbe alle Corti di ultima istanza nazionale di richiedere un parere consultivo (*advisory opinions*) alla Corte EDU, per sciogliere dubbi interpretativi in merito alla corretta interpretazione o applicazione delle disposizioni convenzionali⁶⁴. Tali *opinions* dovrebbero essere vincolanti per lo Stato membro richiedente, e si configurerebbero come una sorta di 'pregiudiziale convenzionale'⁶⁵, alla stregua delle pronunce rese dalla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267 del TFUE. Tale meccanismo stimolerà fortemente il 'dialogo' con la Corte di Strasburgo, incrementando la nuova forma di protezione 'triangolare' dei diritti umani, tra corti nazionali, Corte EDU e Corte di giustizia⁶⁶.

C'è inoltre da considerare la progettata adesione dell'UE alla CEDU, che dovrebbe dar luogo al cosiddetto effetto di 'comunitarizzazione' della CEDU⁶⁷; poiché anche l'UE sarà vincolata al rispetto dell'art. 46 CEDU, verranno istituiti dei meccanismi per permettere all'UE di rimuovere un atto legislativo, o alla Corte di giustizia di riaprire un procedimento che contrasti con la CEDU, con ripercussioni immediate anche negli ordinamenti interni. L'intrecciarsi della tutela comunitaria ed europea costringerà gli organi costituzionali di alcuni Stati, come l'Italia, il Regno Unito e la Germania, ad

Conference, in «IAI Working Papers», 2012, p. 2.

⁶¹ *Steering Committee for Human Rights (CDDH)*, GT-GDR-E(2013)006, *Proposals By A. Bultrini concerning supervision by the Committee of Ministers of execution of judgments*, 2013, p. 3.

⁶² *Ad Hoc Working party on Reform of the Human Rights Convention System, Measures to improve the execution of the judgments and decisions of the Court, Working document under discussion within the GT-REFECHR* (2013) 2rev2, 2 May 2013, p. 6.

⁶³ *Steering Committee for Human Rights (CDDH)*, GT-GDR-E(2013)002, *Memorandum on the Parliamentary Assembly's proposal to introduce a system of financial sanctions or astreintes on States who fail to implement judgments of the Strasbourg Court*, 3 May 2013, p. 4.

⁶⁴ *High Level Conference on the Future of The European Court of Human Rights, Brighton Declaration*, Brighton 19 April 2012, par. 12 d).

⁶⁵ G. RAIMONDI, *La dichiarazione di Brighton sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in G. Raimondi, *La dichiarazione di Brighton sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in <<http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/articolorivista/la-dichiarazione-di-brighton-sul-futuro-della-corte-europea-dei-diritti-delluomo>>, 2012, p. 1 (ultimo accesso 25.09.2012).

⁶⁶ W. VOERMANS, *Protection of European human rights by highest courts in Europe. The art of triangulation*, in P. Popelier, C. Van de Heyning, P. Van Nuffel, *Human rights protection in the European legal order: The interaction between the European and the national courts*, Intersentia, Cambridge-Antwerp-Portland 2011, p. 370.

⁶⁷ U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Cacucci Editore, Bari 2013, p. 256.

assicurare alle sentenze della Corte EDU efficacia equivalente a quella fino ad oggi riservata agli atti dell'UE e alle pronunce della Corte di giustizia.

The effects of the judgments of the European Court of Human Rights (ECtHR's) in the national legal order

The analysis the effectiveness of the judgments of the European Court of Human Rights (ECtHR's) in the national legal order shows a divergence between the 'constitutional' inclination of the European Court and the 'sub-constitutional' rank attributed to the ECHR in the national legal orders. In the absence of a specific provision about the impact of a ECtHR's dictum, its effects in the national order will be limited. However, one has to consider the 'indirect effects' of the ECtHR's decisions: national judges have followed a proactive approach, in the sense of asking the competent institutions of their States to enact special rules or to extend the existing mechanisms to allow the reopening or the re-examination of proceedings, when needed to comply with decisions of the European Court.

A new course seems to have been set in motion in view of the European Union accession to the ECHR system, that can result in a new 'triangular' human rights review between national courts and the Luxembourg and Strasbourg Courts: it represents a new challenge for national authorities.

