

Salutata dalla Corte europea come uno strumento che, dalla sua entrata in vigore, condurrà il dialogo tra la Corte e i giudici nazionali su un nuovo percorso⁵, l'introduzione dell'*advisory opinion* è stata concordemente ritenuta utile anche dalle giurisdizioni superiori italiane che, in occasione dell'*open call for contributions*⁶ sul futuro della Corte, avviata dal presidente del Comitato dei diritti umani del Consiglio d'Europa, hanno offerto un prezioso ausilio in ordine al processo di riforma della Corte e all'evoluzione del sistema di protezione dei diritti umani.

Ha, in particolare, evidenziato la Corte di cassazione come il procedimento di consultazione esalti il principio di sussidiarietà, ma soprattutto costituisca una forma di istituzionalizzazione del dialogo tra la Corte europea e i giudici nazionali, favorendo la migliore conoscenza, la diffusione e l'effettivo rispetto in ambito nazionale dei principi della Convenzione e della giurisprudenza Cedu. Ha, inoltre, rilevato la Suprema Corte che *"l'introduzione dei pareri potrà contribuire a spostare la risoluzione di una serie di questioni di interpretazione delle disposizioni della Convenzione nel contesto nazionale dalla fase ex post a quella ex ante, affiancando la procedura di "sentenza pilota" già esistente, ma con un meccanismo esteso anche a casi e situazioni processuali che non rivelino la presenza di violazioni strutturali o sistemiche in uno Stato parte"*.

Il Consiglio di Stato, a sua volta, nell'accogliere pur esso favorevolmente l'istituto, non ha trovato ragioni per escludere che, in prospettiva, al parere della Corte Edu *"possa riconoscersi natura vincolante per il caso di specie (ora esclusa dall'articolo 5 del Protocollo 16); appare tuttavia opportuno ricollegare a siffatta natura un effetto preclusivo rispetto alla possibilità di proporre, successivamente, un ricorso alla Corte Edu avverso la sentenza del giudice di ultima istanza che, a tale parere, si sia doverosamente uniformato. Infatti, è opportuno che la procedura di consultazione sortisca effetti deflattivi e non, al contrario, un ulteriore aggravio di lavoro per la Corte Edu."*.

2. GLI SVILUPPI DEL PROCESSO DI ADESIONE DELL'UNIONE EUROPEA ALLA CEDU

L'adozione, in data 5 aprile 2013, di un progetto di accordo per l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione sui diritti dell'uomo, a seguito di quasi tre anni di negoziati tra i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa e la Commissione europea, ha rappresentato uno degli eventi principali dell'anno da segnalare nell'ambito di questa Relazione.

⁵European Court of human rights - Annual report 2013, page 11.

⁶ La consultazione in occasione dell'*open call for contributions* è stata curata dal Ministero della giustizia - Dipartimento per gli affari di giustizia. Sono stati acquisiti i contributi della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti.

In ordine al complessivo progetto e al suo contenuto, peraltro, si è già avuto modo di riferire nella Relazione relativa all'anno 2012⁷, trattandosi di attività compiuta in ampia parte in detto anno.

Mentre l'adozione del progetto di accordo è stato un passo molto significativo nel cammino verso l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea, consentendo direttamente ai cittadini di ottenere un controllo per così dire "esterno" sugli atti dell'Unione europea in riferimento ai diritti umani, i mesi successivi non hanno conosciuto significativi sviluppi, onde può rinviarsi a quanto già esposto nella Relazione per il 2012.

Deve, peraltro, soggiungersi che nel 2013 la Corte di giustizia del Lussemburgo - chiamata a pronunciarsi approfonditamente in composizione di Grande sezione nel caso *Åklagaren*⁸ su questioni, già affrontate nei casi *Omega* e *Melloni*, che imponevano il riconoscimento dell'autonomia dei singoli Stati nell'offrire standard di tutela dei diritti fondamentali anche più elevati di quelli offerti a livello di Unione europea, se non pregiudizievoli del primato, dell'unità e dell'effettività del diritto dell'UE - ha ribadito e chiarito la portata della sentenza *Kamberaj* del 2012, affermando:

a) che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non fa parte del diritto dell'Unione europea, al cui interno essa può operare in forza degli articoli 6, paragrafo 3, del TUE e dell'articolo 53, paragrafo 3, della Carta di Nizza-Strasburgo;

b) che "il diritto dell'Unione non disciplina i rapporti tra la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (...) e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e nemmeno determina le conseguenze che un giudice nazionale deve trarre nell'ipotesi di conflitto tra i diritti garantiti da tale convenzione ed una norma di diritto nazionale."

Anche da tale punto di vista, dunque, si è assistito nell'anno in rassegna ad un autorevole intervento a sostegno del ruolo degli Stati membri nella tutela dei diritti dell'uomo, anche *sub specie* di esclusiva potestà di definizione delle conseguenze da trarre in ipotesi di conflitto tra norme interne e Convenzione europea.

⁷ Relazione al Parlamento per l'anno 2012, pag. 14.

⁸ Corte di Giustizia dell'UE, Grande Sezione, 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åklagaren*.

L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE
AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA
DELLA CORTE EUROPEA

PAGINA BIANCA

1. IL RUOLO E GLI EFFETTI DELLA CONVINZIONE E DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA NELL'ORDINAMENTO INTERNO

Con numerose pronunce nel 2013 la Corte costituzionale ha ribadito la propria giurisprudenza sul ruolo delle norme della Cedu, nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nell'integrazione, quali norme interposte, del parametro di costituzionalità di cui all'articolo 117 della Costituzione, nella parte in cui impone alla legislazione interna i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

La Corte costituzionale, a partire dalle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, pur non potendo sindacare l'interpretazione delle norme europee data dalla Corte Edu, si riserva di verificare se le norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale siano in contrasto con altre norme della Costituzione, secondo il bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti coinvolti nella disciplina censurata, affinché si realizzi *"la necessaria integrazione delle tutele"* (già indicata dalla sentenza n. 264 del 2012). Pertanto, quando vengono in rilievo norme Cedu la valutazione di legittimità costituzionale deve essere effettuata con riferimento al sistema e non alle singole norme isolatamente considerate. Ciò in quanto *"un'interpretazione frammentaria rischia di condurre ad esiti paradossali che finirebbero per contraddire le medesime finalità di tutela"* (sentenze nn. 1 e 170 del 2013). In pratica la Corte costituzionale opera una valutazione sistemica della norma scrutinata ed effettua il bilanciamento con tutti gli altri valori e principi in gioco in modo da garantire la *"massima espansione delle garanzie"* di tutti i diritti e principi rilevanti costituzionali e sovranazionali che si trovano in rapporto di integrazione reciproca (sentenze nn. 85 e 202 del 2013).

1.1. L'efficacia delle disposizioni della Cedu, come interpretate dalla Corte europea. limiti all'applicazione diretta

Anche sul delicato tema dell'applicazione diretta delle norme Cedu nell'ambito dell'ordinamento interno, la Corte costituzionale ha confermato, nell'anno in rassegna, la propria giurisprudenza, in linea con la Corte di giustizia dell'Unione europea⁹. Ne deriva che il giudice comune non può disapplicare la norma interna contrastante con la normativa convenzionale e deve denunciare la rilevata incompatibilità tramite la proposizione di una questione incidentale di legittimità costituzionale per violazione del suddetto parametro. In particolare, sulla *"comunitarizzazione"* della Convenzione europea a seguito dell'entrata in vigore, il 1° dicembre

⁹ v. Relazione al Parlamento per l'anno 2012 pagg. 19 e ss.

2009, del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007¹⁰, in considerazione dell'articolo 6 del Trattato, indipendentemente dalla formale adesione alla Convenzione da parte dell'Unione europea, la Corte ha affermato che *“l'adesione dell'Unione europea alla CEDU non è ancora avvenuta, rendendo allo stato improduttiva di effetti la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona. Inoltre (...) in linea di principio, dalla qualificazione dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario non può farsi discendere la riferibilità alla CEDU del parametro di cui all'art. 11 Cost., né, correlativamente, la spettanza al giudice comune del potere-dovere di non applicare le norme interne contrastanti con la predetta Convenzione»* (sentenze n. 303 del 2011; n. 349 del 2007). È da aggiungere che i principi in questione rilevano unicamente in rapporto alle fattispecie cui il diritto comunitario (oggi, il diritto dell'Unione) è applicabile. La stessa Corte di giustizia dell'Unione europea ha del resto ritenuto che il rinvio operato dall'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea alla CEDU non regola i rapporti tra ordinamenti nazionali e CEDU né, tantomeno, impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e la Convenzione europea, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa (sentenza del 24 aprile 2012, in causa C-571/10, *Kamberaj*) (sentenza n. 210 del 2013).

Declinano i principi esposti, in sede di legittimità, la Sezione 6-2 n. 27102 del 2013 che, in un caso in cui era stato invocato l'istituto della disapplicazione per ottenere che l'indennizzo relativo alla violazione del diritto alla ragionevole durata del processo fosse calcolato in relazione all'intera durata del giudizio e non solo alla parte ritenuta eccedente rispetto a quella ragionevole, ha così statuito: *“Nel sistema normativo successivo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la CEDU non ha modificato - in linea con quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 80 del 2011 - la propria posizione nel sistema delle fonti, ed il rinvio operato dall'art. 6, par. 3, del Trattato alla Convenzione non consente al giudice nazionale, nelle materie estranee al diritto dell'Unione europea ed in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta Convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa, senza che sia possibile riferire la medesima Convenzione all'art. 11 Cost., in forza della qualificazione dei diritti fondamentali in essa riconosciuti come <<principi generali>> del diritto dell'Unione”* e la Sezione Lavoro n. 4049 del 2013 secondo cui: *“Nel sistema normativo successivo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (...) il rinvio operato dall'art. 6, par. 3, del Trattato alla Convenzione non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con*

¹⁰ Il Trattato di Lisbona è stato ratificato e reso esecutivo con la legge 2 agosto 2008, n. 130.

essa (Corte di Giustizia 24 aprile 2012, c-571/10, Kamberaj), atteso che, in tale evenienza, il rimedio è costituito dal giudizio di legittimità costituzionale della norma interna per contrasto con l'art. 117 Cost.”¹¹

Sulla problematica è importante accennare alla posizione del Consiglio di Stato, che, quanto meno in una prospettiva *de iure condendo*, si interroga sulla possibilità di riconoscere al giudice nazionale il potere di disapplicazione delle norme nazionali in contrasto con la Cedu. Segnala il Consiglio di Stato che “l'introduzione (nel sistema convenzionale e con precise limitazioni), di una norma che chiarisca (o preveda) la possibilità di un sindacato diffuso, oltre a migliorare l'effettività della tutela, consentendo di risolvere l'antinomia sin dalla prima istanza giudiziale in favore delle norme CEDU, avrebbe altresì un significativo effetto deflattivo sul contenzioso in essere presso la Corte EDU e anche presso la Corte costituzionale e si porrebbe come importante strumento di attuazione della cooperazione giudiziaria in chiave di sussidiarietà”.¹²

1.2. *L'obbligo di conformazione alle sentenze della Corte europea*

In tema di obblighi conformativi discendenti dalle sentenze di constatazione di violazione, la Corte europea ha chiarito che, nel sistema europeo dei diritti fondamentali “quando la Corte constata una violazione, lo Stato convenuto ha l'obbligo non solo di versare agli interessati le somme attribuite a titolo di equa soddisfazione previsto dall'art. 41 della Convenzione, ma anche di adottare le misure generali e/o, se del caso, individuali necessarie”, ai sensi dell'articolo 46 della Cedu, che obbliga gli Stati contraenti a conformarsi alle sentenze definitive della Corte medesima nelle quali sono parti (sentenza 17 settembre 2009, *Scoppola c. Italia*). In una prospettiva più ampia, lo Stato convenuto è tenuto anche a rimuovere gli impedimenti che, nella legislazione nazionale, si frappongono al conseguimento dell'obiettivo, in adempimento dell'obbligo convenzionale a carico degli Stati di far sì che il loro diritto interno sia compatibile con la Cedu. Particolari obblighi conformativi sono posti nelle cosiddette sentenze pilota, adottate dalla Corte europea a fronte di numerosi ricorsi relativi alla stessa situazione giuridica interna, ove si mette in evidenza un problema di carattere strutturale nell'ordinamento dello Stato convenuto. In queste sentenze la Corte si spinge fino ad indicare le misure più idonee per risolverlo (cfr. sentenza *Torreggiani ed altri c. Italia* dell'8 gennaio 2013, infra capitolo IV, paragrafo 1.1). Se lo Stato responsabile adotta le misure generali necessarie, la Corte procede alla cancellazione dal ruolo degli altri ricorsi relativi alla medesima questione.

¹¹ Nella specie, relativa al riconoscimento dell'anzianità pregressa al personale ATA transitato al Ministero dell'istruzione, la Suprema Corte ha escluso la necessità di sollevare nuovamente la questione di legittimità costituzionale, sia perché la Corte costituzionale, ancorché in data anteriore agli ultimi interventi della Corte Edu, si era già espressa, sia perché la stessa Corte di Giustizia europea è intervenuta sulla materia, fornendo una interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea.

¹² Contributo del Consiglio di Stato all'*open call for contributions* sul futuro della Corte Edu citata in nota 6.

Al riguardo, la Corte costituzionale ha affermato che *“i poteri dello Stato, ciascuno nel rigoroso rispetto delle proprie attribuzioni, hanno l’obbligo di adoperarsi affinché gli effetti normativi lesivi della Cedu cessino”*, conformandosi al cosiddetto contenuto rilevante della sentenza *“vale a dire la parte di essa rispetto alla quale si forma l’obbligo posto dall’art. 46, paragrafo 1, della Cedu”* (sentenza n. 210 del 2013).

Il legislatore deve, quindi, accertare il conflitto tra l’ordinamento interno e la normativa Cedu e rimuovere le disposizioni che lo hanno generato; se il legislatore non interviene sorge il problema relativo all’eliminazione degli effetti già definitivamente prodotti in fattispecie uguali a quella in cui è stata riscontrata l’illegittimità convenzionale, ma che non sono state portate all’esame della Corte Edu, diventando inoppugnabili (sentenza n. 210 del 2013). La Corte costituzionale ha, comunque, affermato come non sarebbe tollerabile l’eccessivo protrarsi dell’inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella pronuncia (sentenza n. 279 del 2013).

Con riferimento alle fattispecie uguali a quelle dichiarate convenzionalmente illegittime, definite con la formazione del giudicato, senza che gli interessati si siano rivolti alla Corte europea, la Corte costituzionale ha esaminato il tema in sede di questione di legittimità costituzionale, sollevata dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione con ordinanza del 10 settembre 2012, degli articoli 7 e 8 del decreto-legge n. 341 del 2000, nella parte in cui, con norma di interpretazione autentica dell’articolo 442, comma 2, c.p.p., non consentono la riduzione della pena dell’ergastolo con isolamento diurno a trenta anni di reclusione per coloro che, pur avendo formulato richiesta di rito abbreviato nella vigenza della sola legge n. 479 del 1999, siano stati giudicati successivamente all’entrata in vigore della citata disposizione e, quindi, condannati all’ergastolo. In mancanza di una sentenza della Corte Edu cui dare esecuzione, la Corte costituzionale con la sopra citata sentenza n. 210 ha affrontato la questione *“se il giudice dell’esecuzione, in attuazione dei principi sanciti nella sentenza della Corte Edu del 17 settembre 2009, Scoppola c. Italia - secondo cui l’articolo 7 della Convenzione, che stabilisce il principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale, incorpora anche il corollario del diritto dell’accusato al trattamento più lieve - possa sostituire la pena dell’ergastolo, inflitta all’esito di giudizio abbreviato, con la pena di anni trenta di reclusione, modificando il giudicato in applicazione della normativa europea più favorevole.”*

Dopo aver premesso che, nell’ordinamento penale sostanziale, l’articolo 2 c.p. considera recessivo il valore del giudicato in presenza di sopravvenienze relative alla punibilità ed al trattamento sanzionatorio del condannato, la Corte ha quindi ricostruito il valore del giudicato nell’ambito del sistema della Convenzione, al punto che la stessa sentenza Scoppola vi ha ravvisato un limite all’espansione della legge penale più favorevole. Secondo la Corte, il principio di

retroattività della norma più favorevole - in quanto la *lex mitior* sopravviene alla commissione del fatto, cui l'autore si era liberamente e consapevolmente autodeterminato in base al panorama normativo dell'epoca - trova fondamento nel principio di eguaglianza, che richiede, in linea di massima, di estendere la modifica mitigatrice della legge penale, espressiva di un mutato apprezzamento del disvalore del fatto, anche a coloro che hanno posto in essere la condotta in un momento anteriore. Tale assunto non avrebbe carattere assoluto poiché la Corte Edu "non soltanto non ha inequivocamente escluso la possibilità che, in presenza di particolari situazioni, il principio in questione subisca delle deroghe, ma ha posto, anzi, un espresso limite alla sua operatività (...) Facendo riferimento alle (sole) «leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia definitiva», (paragrafo 109 sentenza Scoppola) la Corte europea ha, dunque, escluso che il principio in questione sia destinato ad operare oltre il limite del giudicato, diversamente da quanto prevede, nel nostro ordinamento, l'art. 2, secondo e terzo comma, cod. pen.". Perciò, ha constatato la Corte costituzionale, "l'obbligo di adeguamento alla Cedu, nel significato attribuitole dalla giurisprudenza della Corte non concerne i casi, diversi da quello oggetto della pronuncia, nei quali per l'ordinamento interno si è formato il giudicato e che le deroghe a tale limite vanno ricavate, non dalla Cedu, che non le esige, ma nell'ambito dell'ordinamento nazionale". In tale ambito la Corte costituzionale, in considerazione della natura sostanziale della normativa sul giudizio abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo, e rilevato che, nell'ambito del diritto penale sostanziale, è proprio l'ordinamento interno a reputare recessivo il valore del giudicato, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341, nella parte in cui ha determinato la condanna all'ergastolo di imputati ai quali era applicabile il precedente testo dell'articolo 442, comma 2, c.p.p. e che, in base a questa disposizione, avrebbero dovuto essere condannati alla pena di trenta anni di reclusione.¹³

Rimarcato che l'intervento sul titolo esecutivo da parte del giudice dell'esecuzione è possibile solo quando non è necessaria la riapertura del processo di cognizione, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità della norma processuale che non consente la riapertura dei termini per proporre la domanda di giudizio abbreviato per gli imputati il cui processo pende dinanzi alla Corte di cassazione, come sollevata dal giudice dell'esecuzione con riferimento ai principi affermati nella sentenza Scoppola. Come dichiarato nella sentenza n. 210, il giudice dell'esecuzione può sollevare questione di legittimità costituzionale di una norma

¹³ La questione relativa all'articolo 8, che disciplina, in via transitoria, il potere dell'imputato di revocare la richiesta di giudizio abbreviato nel termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 341 del 2000, è stata dichiarata inammissibile per difetto della motivazione sulla rilevanza nel giudizio *a quo*.

applicata nel giudizio di cognizione esclusivamente per un caso identico a quello trattato nella citata sentenza della Corte europea, che non richieda la riapertura del processo. Condizioni che non si rinvergono quando l'imputato non è mai stato ammesso al giudizio abbreviato e quando la norma censurata non ha natura sostanziale, ma processuale (**ordinanza n. 235 del 2013**).

In materia di giudicato, la Corte di cassazione, Sezioni unite penali, con la **sentenza cc-24 ottobre 2013**, a conclusione della vicenda di cui alla sentenza n. 210 del 2013, ha affermato che *“il novum introdotto dalla sentenza della Corte europea Scoppola c. Italia sulla portata del principio di legalità convenzionale, con i conseguenti riflessi sulla legalità della pena, in quanto sopravvenuto al giudicato e rimasto quindi estraneo all'orizzonte valutativo del giudice della cognizione, impone alla giurisdizione – in forza dell'art. 46 della CEDU e degli obblighi internazionalmente assunti dall'Italia – di riconsiderare il punto specifico dell'adottata decisione irrevocabile, proprio perché non in linea con la norma convenzionale nella interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo. Il giudicato non può che essere recessivo di fronte ad evidenti e pregnanti compromissioni in atto di diritti fondamentali della persona (...) s'irapone, pertanto, in questo caso di emendare dallo “stigma dell'ingiustizia” una tale situazione. Eventuali effetti ancora perduranti della violazione (...) devono essere rimossi anche nei confronti di coloro che, pur non avendo proposto ricorso a Strasburgo, si trovano in una situazione identica a quella oggetto della decisione adottata dal giudice europeo per il caso Scoppola”*.

Il rimedio viene trovato nel meccanismo procedurale dell'incidente di esecuzione (articoli 665 e 670 c.p.p.), correttamente attivato dal ricorrente, richiedendo la modifica *in melius* della pena ai sensi dell'articolo 136 Cost. e dell'articolo 30 della legge n. 87 del 1953, sugli effetti *ex tunc* delle pronunce di illegittimità costituzionale anche per le norme non incriminatrici, in presenza delle seguenti condizioni: a) questione identica a quella decisa dalla Corte Edu; b) la decisione sovranazionale deve aver rilevato un vizio strutturale della normativa interna sostanziale, che definisce le pene per determinati reati, in quanto non coerente con il principio di retroattività della norma più favorevole; c) la possibilità di interpretare la normativa interna in senso convenzionalmente orientato o, se non possibile, la declaratoria di illegittimità costituzionale della medesima normativa; d) l'accoglimento della questione deve essere meramente ricognitivo e non comportare la riapertura del processo.

Richiama l'esigenza di garantire l'effettività della tutela giurisdizionale quale conformata dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il Consiglio di Stato, **Adunanza plenaria n. 2 del 15 gennaio 2013**. In tema di disciplina processuale dell'ottemperanza, l'Adunanza richiama l'attuale polisemicità del *“giudizio di ottemperanza”*, nel quale si raccolgono azioni diverse, alcune esecutive, altre di natura cognitoria, il cui comune denominatore è rappresentato dall'esistenza,

quale presupposto, di una sentenza passata in giudicato e la cui comune giustificazione è rappresentata dal dare concretezza al diritto alla tutela giurisdizionale di cui all'articolo 24 Cost.. Ne consegue che il giudice dell'ottemperanza è il giudice naturale della conformazione dell'attività amministrativa successiva al giudicato e delle obbligazioni che da quel giudicato discendono e che sulla pubblica amministrazione incombe l'obbligo di dare esecuzione ai provvedimenti del giudice in un'ottica di leale ed imparziale esercizio del *munus publicum*, in osservanza dei principi costituzionali (articolo 97 Cost.) e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (ove il diritto all'esecuzione della pronuncia del giudice è considerato quale inevitabile e qualificante complemento della tutela offerta dall'ordinamento in sede giurisdizionale). *"L'accertamento definitivo del giudice relativo alla sussistenza di determinati presupposti relativi alla pretesa del ricorrente non potrà non essere vincolante nei confronti dell'azione amministrativa (di recente C.d.S., VI, 19 giugno 2012, n. 3569 ha affermato che l'ampiezza dell'accertamento sostanziale contenuto nella sentenza passata in giudicato condiziona gli spazi di applicabilità anche della normativa sopravvenuta): tale assetto appare, oltretutto, coerente con l'impostazione soggettiva dell'azione giudiziale amministrativa in precedenza richiamata e in linea con l'orientamento interpretativo della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, secondo cui l'amministrazione, in sede di esecuzione di una decisione esecutiva del giudice amministrativo, non può rimettere in discussione quanto accertato in sede giurisdizionale (in questo senso, cfr. Cedu, 18 novembre 2004, Zazanis c. Grecia)"*.

Sulla natura degli obblighi derivanti dalle pronunce della Corte Edu, il Tar Catania, con sentenza n. 424 del 2014, nel pronunciarsi sull'ammissibilità, ai sensi dell'articolo 113 c.p.a., del ricorso per l'ottemperanza di una decisione della Corte europea con la quale si prende atto del regolamento amichevole intervenuto tra un cittadino e lo Stato italiano ai fini della definizione del contenzioso instaurato in sede europea, ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione in capo a qualsiasi giudice nazionale. Il Collegio ha affermato che *"le decisioni della Corte europea non sono assimilabili ad un titolo esecutivo giudiziale suscettibile di esecuzione forzata nei confronti dello Stato contraente condannato dalla Corte, poiché nessuna disposizione della Convenzione prevede meccanismi esecutivi diretti di tali provvedimenti. Esse, in altre parole, creano reciproci vincoli obbligatori tra gli Stati membri e non danno luogo ad obbligazioni di tipo privato nei confronti dei ricorrenti vittoriosi, ciò che urterebbe contro la lettera della Convenzione e i comuni principi di diritto internazionale riconosciuti dagli Stati contraenti"*. Ne consegue che i mezzi a disposizione dei privati per sollecitare l'esecuzione delle decisioni della Cedu sono esclusivamente quelli previsti dalla Convenzione e dal regolamento della Corte, mentre il controllo della loro esecuzione è attribuito al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

1.3. La dimensione integrata della tutela dei diritti dell'uomo nella giurisprudenza interna

Sono numerose le pronunce della Corte costituzionale e della Corte di cassazione ove si fa riferimento, ed applicazione, ai principi della Convenzione, come interpretati dalla Corte Edu, perseguendo una dimensione sempre più integrata della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo. Segue una rassegna di tali pronunce, richiamate in base ai principi invocati.

1.3.1. Divieto di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3 Cedu) - Condizioni di detenzione

L'articolo 3 della Convenzione, come declinato nelle sentenze *Torreggiani ed altri c. Italia* dell'8 gennaio 2013, e *Sulejmanovic c. Italia* del 16 luglio 2009, che hanno definito lo spazio minimo vitale da garantire ai detenuti, sotto il quale vi è violazione dell'articolo 3 Cedu, è alla base della pronuncia con la quale la Corte costituzionale, con monito al legislatore, ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 c.p. volta a consentire alla magistratura di sorveglianza il rinvio dell'esecuzione della pena, anche nel caso in cui la stessa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità per il sovraffollamento carcerario. La Corte ha ritenuto di non potersi sostituire al legislatore essendo possibili una pluralità di soluzioni al grave problema sollevato dai rimettenti, cui lo stesso legislatore dovrà porre rimedio nel più breve tempo possibile. Nel caso di inerzia legislativa la Corte si è riservata, in un eventuale successivo procedimento, di adottare le necessarie decisioni dirette a far cessare l'esecuzione della pena in condizioni contrarie al senso di umanità (sentenza n. 279 del 2013).

1.3.2. Equo processo (articolo 6 Cedu)

1.3.2.1. Principi in tema di leggi di interpretazione autentica

La Corte europea ha ripetutamente affermato che in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire in materia civile una regolamentazione innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma esige che queste ragioni siano bilanciate con la garanzia dell'accesso e dello svolgimento di un processo equo a tutela dei diritti individuali, che i titolari di questi ultimi non siano gravati da sacrifici sproporzionati, che i sacrifici non siano imposti per "mere esigenze finanziarie" e che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive siano intese in senso restrittivo (cfr. sentenze 11 dicembre 2012, *De Rosa c. Italia*; 14 febbraio 2012, *Arras c. Italia*; 7 giugno 2011, *Agrati c. Italia*; 31 maggio 2011, *Maggio c. Italia*; 10 giugno 2008, *Bortesi c. Italia*; Grande Camera, 29 marzo 2006, *Scordino c. Italia*; 25 novembre 2010, *Lilly France c. Francia*; 21 giugno 2007, *Scanner de l'Ouest Lyonnais c. Francia*).

In piena adesione a tali principi la giurisprudenza costituzionale ha affermato che l'efficacia retroattiva delle leggi innovative, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo che per la materia penale, deve trovare giustificazione sul piano della ragionevolezza sempre che non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale, ai sensi della Cedu. Tra i limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali e di altri valori di civiltà giuridica, sono quindi ricompresi oltre al citato principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico, il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (Corte costituzionale, sentenza n. 170 del 2013).¹⁴

1.3.2.2. Principi in tema di divieto di ingerenza del legislatore sui processi in corso e motivi imperativi di interesse generale

Il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'articolo 6 della Cedu, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (Corte costituzionale, sentenze nn. 32, 173, 154, 275, 308 del 2013). "Viceversa" afferma la Corte, "lo stato del giudizio e il grado di consolidamento dell'accertamento, l'imprevedibilità dell'intervento legislativo e la circostanza che lo Stato sia parte in senso stretto della controversia, sono tutti elementi considerati dalla Corte europea per verificare se una legge retroattiva determini una violazione dell'articolo 6 della Cedu: sentenze 27 maggio 2004, *Ogis Institut Stanislas c. Francia*; 26 ottobre 1997, *Papageorgiou c. Grecia*; 23 ottobre 1997, *National & Provincial Building Society c. Regno Unito*. Le sentenze da ultimo citate, pur non essendo direttamente rivolte all'Italia, contengono affermazioni generali,

¹⁴ In applicazione dei principi esposti, la Corte costituzionale ha, quindi, dichiarato incostituzionali: l'articolo 38, commi 2, 4, 6 e 10, del decreto-legge n. 269 del 2003, nella parte in cui riconosce al custode giudiziario di autoveicoli compensi inferiori a quelli previgenti (sentenza n. 92/2013); l'articolo 15, comma 1, lett. c), della legge n. 96 del 2010, nella parte in cui prevede la non applicabilità della disciplina sui requisiti acustici degli edifici ai rapporti tra privati (sentenza n. 103/2013); l'articolo 2, comma 1-ter, del decreto-legge n. 125 del 2010 sulla qualificazione come onorario dell'incarico di esperto del SECIT; l'articolo 23, comma 37, ultimo periodo, e comma 40, del decreto-legge n. 98 del 2011, nella parte in cui consente di applicare il nuovo regime dei privilegi erariali anche nelle procedure fallimentari in cui lo stato passivo esecutivo sia già divenuto definitivo, superando il cosiddetto giudicato "endo-fallimentare" (sentenza n. 170/2013).

che la stessa Corte europea ritiene applicabili oltre il caso specifico e che questa Corte considera vincolanti anche per l'ordinamento italiano" (già citata sentenza n. 170 del 2013).

In materia, si segnalano la sentenza della Corte di cassazione, Sezione lavoro, n. 18525 del 2013 secondo cui "In tema di regime perequativo dei trattamenti pensionistici dei dipendenti del Banco di Napoli in pensione alla data del 31 dicembre 1990, va esclusa, in applicazione dell'art. 1, comma 55, della legge n. 243 del 2004 (ritenuta costituzionalmente legittima da C.Cost. n. 362 del 2008), la limitata e predeterminata sopravvivenza (fino al 26 luglio 1996) della perequazione automatica, secondo regole peculiari, per tali dipendenti, senza che assuma rilievo la successiva sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (del 14 febbraio 2012, Arras ed altri c. Italia) che ha ritenuto non convincente "l'utilizzo della legislazione retroattiva" per pervenire ad un sistema pensionistico omogeneo, dovendo il disallineamento tra pronunce CEDU e del giudice costituzionale italiano essere considerato in una prospettiva di bilanciamento dei valori costituzionali (Corte cost. n. 264 del 2012)" e, recentemente, la sentenza Sezione lavoro n. 6735 del 21 marzo 2014 per cui "L'art. 32, comma 5, della legge 4 novembre 2010, n. 183, come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 13, della legge 28 giugno 2012, n. 92, è applicabile ai giudizi in corso in materia di contratti a termine dovendosi escludere che la disciplina dell'indennità risultante dal combinato disposto delle due norme incida su diritti già acquisiti dal lavoratore poiché è destinata ad operare su situazioni processuali ancora oggetto di giudizio, non comporta un intervento selettivo in favore dello Stato e concerne tutti i rapporti di lavoro subordinati a termine. Né può ritenersi che l'adozione della norma interpretativa costituisca una indebita interferenza sull'amministrazione della giustizia o sia irragionevole ovvero, in ogni caso, realizzi una violazione dell'art. 6 CEDU, poiché il legislatore ha recepito, nel proposito di superare un contrasto di giurisprudenza e di assicurare la certezza del diritto a fronte di obiettive ambiguità dell'originaria formulazione della norma interpretata, una soluzione già fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, senza che - in linea con l'interpretazione dell'art. 6 CEDU operata dalla Corte EDU (sentenza 7 giugno 2011, in causa Agrati ed altri contro Italia) - l'intervento retroattivo abbia inciso su diritti di natura retributiva e previdenziale definitivamente acquisiti dalle parti".

1.3.2.3. Durata ragionevole del giudizio e equa riparazione

Ai fini del computo dell'irragionevole durata del processo, con riferimento al calcolo della durata del processo esecutivo promosso per la realizzazione della situazione giuridica soggettiva fatta valere nel giudizio presupposto con esito positivo, la Corte di Cassazione a sezioni unite ha, di recente, affermato che "In tema di equa riparazione per irragionevole durata del processo, in caso di ritardo della P.A. nel pagamento delle somme riconosciute in forza di decreto di condanna "Pinto" definitivo, pronunciato ai sensi dell'art. 3 della legge 24 marzo 2001, n. 89, l'interessato, ove il versamento delle somme

spettanti non sia intervenuto entro il termine dilatorio di mesi sei (secondo quanto indicato dalla Corte EDU, sentenza 29 marzo 2006, Cocchiarella contro Italia) e giorni cinque (in relazione al disposto di cui all'art. 133, secondo comma, cod. proc. civ.) dalla data in cui il provvedimento è divenuto esecutivo, ha diritto - sia che abbia esperito azione esecutiva per il conseguimento delle somme a lui spettanti, sia che si sia limitato ad attendere l'adempimento spontaneo della P.A. - ad un ulteriore indennizzo commisurato al ritardo nel soddisfacimento della sua pretesa eccedente al suddetto termine, nonché, ove intrapresa, all'intervenuta promozione dell'azione esecutiva, che, tuttavia, può essere fatto valere esclusivamente con ricorso diretto alla CEDU (in relazione all'art. 41 della Convenzione EDU) e non con le forme e i termini dell'art. 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001. la cui portata non si estende alla tutela del diritto all'esecuzione delle decisioni interne esecutive" (sentenza n. 6312 del 2014). In tema, la **sentenza - sezione 6 - 1, n. 14786 del 13 giugno 2013** per cui "(...) pur essendo possibile individuare degli "standard" di durata media ragionevole per ogni fase del processo, quando quest'ultimo sia stato articolato in vari gradi e fasi, agli effetti dell'apprezzamento del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, occorre avere riguardo all'intero svolgimento del processo medesimo, dall'introduzione fino al momento della proposizione della domanda di equa riparazione, dovendosi addivenire ad una valutazione sintetica e complessiva dell'unico processo da considerare nella sua complessiva articolazione. Ne consegue che non rientra nella disponibilità della parte riferire la sua domanda ad uno solo dei gradi di giudizio, optando per quello nell'ambito del quale si sia prodotta una protrazione oltre il limite della ragionevolezza".

Con riferimento al termine per la proposizione della domanda di equa riparazione, la **sezione 6 - 1, n. 14725 del 12 giugno 2013** rileva la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89, "nella parte in cui fa decorrere il termine semestrale per la domanda di equa riparazione dalla data di lettura del dispositivo della sentenza penale di cassazione, anziché dalla data di deposito della sentenza completa della sua motivazione, non essendo ravvisabile alcuna violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in correlazione all'art. 35, par. 1, della CEDU. L'art. 4 della legge n. 89 del 2001, nello stabilire che la domanda di equa riparazione deve essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dal "momento in cui la decisione è divenuta definitiva", fa, infatti, specifico riferimento alla decisione che conclude il procedimento e, cioè, a quella finale che, sulla base delle norme nazionali di riferimento, si identifica, nel caso della pronuncia che definisca un processo penale all'esito della trattazione in pubblica udienza innanzi alla S.C., in quella pubblicata in udienza subito dopo la deliberazione, mediante lettura del dispositivo fatta dal presidente o da un consigliere da lui delegato ed è immutabile in quanto non ulteriormente impugnabile con i mezzi ordinari"; specifica la **sentenza - sezione 6 - 1, n. 4382 del 21 febbraio 2013** che "con riguardo al giudizio di cassazione in materia civile,

il "dies a quo" di cui all'art. 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89, coincide con la data di pubblicazione della sentenza (che reca, in calce, la data della deliberazione in camera di consiglio), non essendo prevista la lettura del dispositivo nella pubblica udienza".

Affrontano, nell'ambito del diritto ad un termine ragionevole di definizione del processo, il tema della responsabilità del magistrato, le Sezioni Unite n. 8360 del 5 aprile 2013 secondo cui "Nella fattispecie di illecito disciplinare di cui all'art. 2, comma 1, lettera q), del d.lgs. 23 febbraio 2006 n. 109, anche in ragione della necessità di assicurare la prevedibilità della sanzione e un trattamento uniforme in presenza di situazioni analoghe, il ritardo superiore ad un anno nel deposito di provvedimenti giurisdizionali rende ingiustificabile la condotta dell'incolpato, sempre che non siano allegare dallo stesso e accertate dal giudice disciplinare circostanze oggettive e assolutamente eccezionali, che giustifichino l'inottemperanza del precetto sui termini di deposito. Invero, il superamento del termine annuale - desunto dalle indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di durata del giudizio di legittimità - fa presumere il carattere ingiustificato del ritardo, non potendo ritenersi necessario per la stesura ed il connesso deposito di qualunque provvedimento un tempo superiore a quello occorrente per la celebrazione del processo di cassazione che comprende, con gli adempimenti procedurali e lo studio del caso, anche l'ascolto della difesa". (Nel caso di specie, è stata ritenuta non idonea ad escludere il carattere ingiustificato dei ritardi la circostanza che gli stessi, in rapporto al funzionamento dell'ufficio di appartenenza, non avessero arrecato danni alle parti o ritardato la durata dei processi, essendosi per contro rilevato come la pluralità e la reiterazione di depositi gravemente tardivi, oltre a rivelare la chiara disorganizzazione del proprio lavoro da parte dell'interessato fossero di per sé sufficienti a ritenere perfezionato l'illecito).

1.3.2.4. Diritto alla difesa

Della Corte di cassazione si segnalano:

- la sezione 6, n. 2296 del 2013 secondo cui: "Una sentenza di condanna che si basi unicamente o in misura determinante su una testimonianza resa in fase di indagini da un soggetto che l'imputato non sia stato in grado di interrogare o far interrogare nel corso del dibattimento, integra una violazione dell'articolo 6 Cedu - così come interpretato, da ultimo, dalla sentenza della Corte Edu, del 15 dicembre 2011, Al Khawaja e Tahery c. Regno Unito - solo se il pregiudizio così arrecato ai diritti di difesa non sia stato controbilanciato da elementi sufficienti ovvero da solide garanzie procedurali in grado di assicurare l'equità del processo nel suo insieme" (fattispecie in cui la Corte ha ritenuto non configurabile la violazione dell'articolo 6 Cedu in un caso in cui le dichiarazioni rese in sede di indagini, acquisite in