

B) nell'Unione vi sono diritti soggettivi non sempre garantiti da efficaci strumenti di tutela giurisdizionale, il che potrebbe ingenerare una violazione dell'art. 6 della CEDU (diritto ad un ricorso giurisdizionale per far valere un diritto previsto dall'ordinamento interno). Si pensi, a titolo esemplificativo, alla giurisprudenza comunitaria che pone limiti all'esercizio di alcuni diritti individuali in materia di politica commerciale: in particolare, i diritti degli importatori di merci, derivanti dall'adesione all'Organizzazione mondiale del Commercio, sono privi di protezione giurisdizionale in ambito UE, in quanto una consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia priva gli operatori commerciali del diritto di agire in giudizio, a causa dell'assenza di una norma esplicita dell'Unione di adattamento agli obblighi internazionali, assunti dall'Unione stessa per effetto dell'adesione all'Organizzazione Mondiale del Commercio;

C) in alcuni ambiti, inoltre, le garanzie procedurali non sembrano all'altezza degli standard previsti dall'art. 6 della Convenzione: la politica sulla concorrenza seguita dalla Commissione, ad esempio, ha suscitato le perplessità delle grandi imprese, per cui non è da escludere che, in futuro, le stesse possano impugnare dinanzi alla Corte europea la normativa UE, in materia di intese, posizioni dominanti e fusioni, a loro parere giudicata incompatibile con le necessarie garanzie procedurali (tali problemi sono stati evocati nel caso *Cooperatieve Producentenorganisatie Van De Nederlandse c. Olanda* terminato con decisione della Corte europea del 20 gennaio 2009 di irricevibilità per manifesta infondatezza). Anche la perdurante crisi del Tribunale di primo grado e la lunghezza del relativo processo sono tali da prospettare qualche rischio in relazione al principio della durata ragionevole del processo ai sensi dell'art. 6 CEDU;

D) è dubbio che possa valere anche per l'Unione il principio di sussidiarietà (art. 35 §1 CEDU: obbligo del previo esaurimento delle vie di ricorso interne), previsto per tutti gli Stati aderenti. Una risposta negativa significherebbe impedire alla Corte di Giustizia del Lussemburgo di svolgere il suo ruolo di garante dell'uniformità e omogeneità dell'interpretazione ed applicazione del diritto dell'Unione¹⁰;

E) sono dubbie le conseguenze dell'adesione dell'Unione per ciò che riguarda gli atti PESC/PESD (politica estera e di sicurezza nonché di difesa) non rientranti nella competenza della Corte di Giustizia del Lussemburgo. Specialmente alla luce della recente sentenza della Corte di Strasburgo nel caso *Medvedev c. Francia* (Grande Camera, 29 marzo 2010)¹¹, si pensi, per esempio, alle eventuali implica-

¹⁰ Articolo 19 TUE:

“1. La Corte di Giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di Giustizia, il tribunale e i tribunali specializzati. Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati”.

¹¹ Si riporta di seguito il resoconto dei fatti principali tratto dal comunicato stampa sulla sentenza emesso dalla Corte:

Les neuf requérants sont : Oleksandr Medvedyev et Borys Bilenikin, ressortissants ukrainiens ; Nicolae Balaban, Puiu Dodica, Nicu Stelian Manolache et Viorel Petcu, ressortissants roumains ; Georgios Boreas, ressortissant grec ; et Sergio Cabrera Leon et Guillermo Luis Eduar Sage Martinez, ressortissants chiliens. Ils faisaient partie de l'équipage d'un cargo dénommé le Winner. Immatriculé au Cambodge, le Winner fit l'objet en juin 2002 d'une demande d'interception de la part de la France, ce navire étant soupçonné de transporter des quantités importantes de drogue vouées à être distribuées sur les côtes européennes. Par une note verbale du 7 juin 2002, le Cambodge donna son accord à l'intervention des autorités françaises. Sur ordre du préfet maritime et à la demande du procureur de la République de Brest, un remorqueur fut dépêché de Brest pour prendre en charge le navire et le dérouter vers ce port français. Suite à l'interception du Winner par la Marine française au large des îles du Cap Vert, l'équipage fut consigné dans les cabines du cargo et maintenu sous la garde des militaires français. A leur arrivée à Brest le 26 juin 2002, soit treize jours plus tard, les requérants furent placés en garde à vue, avant d'être présentés le jour même à des juges d'instruction. Les 28 et 29 juin, ils furent mis en examen et placés sous mandat de dépôt. A l'issue de la procédure pénale diligentée contre eux, trois des requérants furent déclarés coupables de tentative d'importation non autorisée de stupéfiants commise en bande organisée et condamnés à des peines allant de trois à vingt ans d'emprisonnement. Six furent acquittés.

zioni discendenti dalla cd. "operazione Atalanta", la prima operazione navale nella storia dell'Unione Europea, diretta a sgominare il brigantaggio marittimo al largo delle coste somale e nel Golfo di Aden.

All'esito dei negoziati, l'accordo di adesione dovrà essere concluso all'unanimità dal Consiglio Europeo, approvato dal Parlamento Europeo e successivamente da tutti i Parlamenti nazionali secondo le rispettive procedure. In esito, resta da acquisire il parere della Corte di Giustizia sulla compatibilità del progetto con i trattati e, in caso di risposta negativa, l'accordo non potrebbe, in ogni caso, entrare in vigore.

3. L'ENTRATA IN VIGORE DEL PROTOCOLLO N. 14, LA CONFERENZA DI INTERLAKEN SUL FUTURO DELLA CORTE EUROPEA ED I SEGUITI DI INTERLAKEN.

Nel 2010, unitamente alle prime applicazioni del Protocollo n. 14, hanno avuto luogo significative iniziative politiche dirette alla riforma della Corte europea, segnatamente dirette a precisare il ruolo che essa dovrebbe ricoprire nel prossimo futuro.

Il 17 e 18 febbraio 2010, nel semestre di presidenza svizzera del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, si è tenuta ad Interlaken una conferenza politica sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo, alla quale hanno preso parte i governi europei rappresentati ad un elevato livello politico.

Le origini della conferenza partono dalla constatazione che la Corte europea non riesce più a svolgere il ruolo che intesero assegnarle gli ideatori e primi sottoscrittori della Convenzione di salvaguardia dei diritti umani. L'arretrato attuale della Corte è di circa 139.000 ricorsi ed il numero aumenta ogni mese di ulteriori 1.500 ricorsi circa. I ricorsi, in maggioranza, sono archiviati al primo esame, in quanto manifestamente irricevibili per ragioni procedurali od in quanto manifestamente infondati nel 93% circa del totale. Tale tasso di irricevibilità manifesta è rimasto, più o meno, invariato negli anni. Ciò che è invece cambiato considerevolmente è il numero dei ricorsi pervenuti alla Corte: per avere un'idea del cambiamento, basti pensare che nel 1998 (anno di entrata in vigore del Protocollo n. 11 che, abolendo la Commissione, giurisdizionalizzò il sistema) vennero introdotti circa 6.000 ricorsi, mentre nel 2008 i ricorsi presentati furono quasi 50.000. In dieci anni, dunque, il numero di ricorsi introdotti annualmente è aumentato di circa 10 volte. L'effetto è stato attribuito in gran parte all'ingresso nel Consiglio d'Europa dei paesi dell'est europeo, a partire dalla fine degli anni '90.

Queste invece le conclusioni della Corte :

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. Dit, à l'unanimité, que les requérants relevaient de la juridiction de la France au sens de l'article 1 de la Convention ;

2. Dit, à l'unanimité, que le Gouvernement est forcé à soulever une exception préliminaire d'incompatibilité de la requête et que l'article 5 § 1 trouve à s'appliquer en l'espèce ;

3. Dit, par dix voix contre sept, qu'il y a eu violation de l'article 5 § 1 de la Convention ;

4. Dit, par neuf voix contre huit, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 5 § 3 de la Convention ;

5. Dit, par treize voix contre quatre,

a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois, les sommes suivantes :

i. 5 000 EUR (cinq mille euros) à chacun des requérants, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;

ii. 10 000 EUR (dix mille euros) conjointement aux requérants, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par les requérants, pour frais et dépens ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

6. Rejetée, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Tolto il 93% dei ricorsi, immediatamente radiato dal ruolo per manifesta irricevibilità, il restante 7% circa di ricorsi non manifestamente irricevibili, che vengono comunicati ai governi perché si difendano in relazione alle doglianze del ricorrente, nella maggior parte dei casi, sono ripetitivi/seriali. La crisi della Corte è, quindi, anche l'effetto delle disfunzioni del sistema di controllo affidato al Comitato dei Ministri che, non essendo in grado di risolvere i problemi strutturali presenti negli ordinamenti degli Stati, sovente evidenziati dalla Corte con il meccanismo degli "arrêts pilotes"¹², consente il proliferare dei ricorsi ripetitivi e, conseguentemente, l'intasamento dei ruoli della Corte. Ecco, dunque, perché un progetto sul futuro della Corte sembra strettamente connesso a quello sul futuro del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

In ragione di tale situazione di crisi, da lungo tempo ormai si susseguono gruppi di studio e commissioni insediate con lo scopo di proporre soluzioni che rilancino il sistema. I risultati finora ottenuti sono stati modesti: accanto a qualche aggiustamento riguardante le procedure e l'organizzazione interna della Corte (attuati su iniziativa della Corte stessa, con l'effetto di un leggero aumento della produzione quantitativa), si era giunti, nel 2004, alla firma del Protocollo n. 14. Oltre disposizioni di minore interesse¹³, il Protocollo n. 14 contiene tre innovazioni rilevanti in materia di trattazione dei ricorsi da parte della Corte¹⁴ e due riguardanti invece la fase successiva dell'esecuzione dinanzi al Comitato dei Ministri¹⁵.

Il Protocollo, seppur firmato nel 2004, è entrato in vigore solo nel giugno del 2010, in quanto soltanto nel corso di tale anno la Russia ha proceduto a ratificarlo, poco prima della Conferenza di Interlaken. In ogni modo, poiché un certo scetticismo ha, da sempre, circondato il Protocollo n. 14 e la sua reale utilità a risolvere i problemi in cui si dibatte la Corte¹⁶, la Conferenza di Interlaken si è proposta un'analisi sul futuro della Corte, prescindendo dalle eventuali implicazioni del Protocollo n. 14.

¹² Gli "arrêts pilotes" sono quelle sentenze dove la Corte, evidenziando un problema strutturale nell'ordinamento dello Stato condannato, che ha dato luogo alla violazione constatata e che rischia di produrre numerose altre violazioni analoghe, indica la misura generale da adottare (come nel caso *Broniowski c. Polonia del 22.6.04* dove si raccomanda l'adozione di una legge generale con efficacia retroattiva per evitare il riproporsi di futuri casi analoghi dinanzi alla Corte Europea). Tale giurisprudenza risulta formatasi all'indomani della Risoluzione n. 3 del 2004 del Comitato dei Ministri del C.d.E., con la quale si è invitata la Corte Europea: A) a cercare di identificare, ove possibile, nelle sentenze di constatazione di violazioni, l'eventuale esistenza di un problema strutturale sottogiacente nonché la radice di tale problema, in particolare allorquando lo stesso appare suscettibile di dare causa a numerosi ricorsi futuri (ciò nell'ottica di aiutare gli Stati a trovare la soluzione più appropriata ed il Comitato dei Ministri a sorvegliare l'esecuzione delle sentenze); B) a segnalare tutte le sentenze da cui emerge un problema strutturale sottogiacente nonché la fonte di tale problema, non solo allo Stato condannato ed al Comitato dei Ministri ma anche ad altri organi del C.d.E. (Assemblea parlamentare, Segretario Generale, Commissario ai diritti umani) nonché a diffondere opportunamente tali sentenze.

¹³ Quali il fatto che il mandato dei giudici diventa di nove anni non rinnovabile.

¹⁴ A) I ricorsi individuali manifestamente infondati od altrimenti inammissibili sono affidati alla decisione di un giudice unico, il quale sostituisce in questo compito l'attuale comitato di tre giudici; B) un comitato di tre giudici si pronuncia sui ricorsi ripetitivi in luogo dell'attuale sezione di sette giudici; C) è introdotta una nuova causa di inammissibilità del ricorso; quest'ultimo, cioè, seppur fondato, è dichiarato irricevibile allorquando il ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio importante, la sua causa sia stata debitamente trattata dal tribunale nazionale e non residui alcun problema rilevante di protezione dei diritti umani.

¹⁵ A) Il Comitato dei Ministri, a maggioranza dei due terzi, può avviare un'azione giudiziaria dinanzi alla Corte in caso di inottemperanza agli obblighi della sentenza da parte dello Stato; B) il Comitato dei Ministri può, a maggioranza semplice, chiedere alla Corte l'interpretazione di una sentenza ove ciò possa servire per il suo compito di supervisione riguardante l'esecuzione della stessa.

¹⁶ Anche nel corso del vertice di Varsavia del 2005 si decise di creare una Commissione di Saggi con l'incarico di elaborare uno studio per la riforma della Corte, con la significativa precisazione che le conclusioni da adottare dovevano andare al di là delle innovazioni introdotte dal Protocollo n. 14 e non ancora entrate in vigore.

Quanto alle prime applicazioni del Protocollo n. 14, va chiarito che il giudice unico ed il comitato di tre giudici in esso previsti non potranno, per i prossimi due anni, dichiarare l'inammissibilità del ricorso in base al riconoscimento del nuovo requisito del danno lieve (art. 35 n. 3 lett. b), provocato dalla presunta violazione, perché bisogna attendere che si formi una giurisprudenza sul punto da parte delle sezioni. Ciò nonostante, i primi dati sul funzionamento del giudice unico e sul comitato di tre giudici mostrano che tali due nuove figure, create proprio dal Protocollo n. 14, stanno efficacemente contribuendo a smaltire il pesante arretrato della Corte, anche se dati più attendibili, sui risultati dell'applicazione del protocollo, potranno essere disponibili solo tra un paio d'anni, allorquando cioè la nuova condizione di irricevibilità, su cui sono riposte molte aspettative di snellimento del sistema, potrà essere applicata anche da giudice unico e comitato di tre giudici.

La Conferenza di Interlaken si è conclusa con una dichiarazione politica approvata per acclamazione, che è una vera e propria "road map" sul futuro della Corte, un piano d'azione semplificato, che spetta al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa mettere in pratica, stabilendo le procedure da seguire e le strategie concrete per raggiungere gli obiettivi prefissati. Il testo della dichiarazione appare strutturato: a) su una parte iniziale dedicata alla solenne affermazione di una serie di impegni da parte degli Stati; b) su una parte più estesa concernente il piano d'azione; quest'ultimo, a sua volta, è suddiviso in vari paragrafi sul diritto di ricorso individuale, sull'esecuzione della Convenzione a livello nazionale, sul meccanismo di filtraggio dei ricorsi, sui ricorsi ripetitivi, sulla Corte, sull'esecuzione delle sentenze e sulle procedure di modifica della Convenzione; c) su una parte finale dedicata alla messa in opera del piano d'azione ed alle scadenze che ci si prefigge¹⁷.

¹⁷ High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights. Interlaken Declaration 19. February 2010

The High Level Conference meeting at Interlaken on 18 and 19 February 2010 at the initiative of the Swiss Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe ("the Conference"):

PP 1 Expressing the strong commitment of the States Parties to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ("the Convention") and the European Court of Human Rights ("the Court");

PP 2 Recognising the extraordinary contribution of the Court to the protection of human rights in Europe;

PP 3 Recalling the interdependence between the supervisory mechanism of the Convention and the other activities of the Council of Europe in the field of human rights, the rule of law and democracy;

PP 4 Welcoming the entry into force of Protocol No. 14 to the Convention on 1 June 2010;

PP 5 Noting with satisfaction the entry into force of the Treaty of Lisbon, which provides for the accession of the European Union to the Convention;

PP 6 Stressing the subsidiary nature of the supervisory mechanism established by the Convention and notably the fundamental role which national authorities, i.e. governments, courts and parliaments, must play in guaranteeing and protecting human rights at the national level;

PP 7 Noting with deep concern that the number of applications brought before the Court and the deficit between applications introduced and applications disposed of continues to grow;

PP 8 Considering that this situation causes damage to the effectiveness and credibility of the Convention and its supervisory mechanism and represents a threat to the quality and the consistency of the case-law and the authority of the Court;

PP 9 Convinced that over and above the improvements already carried out or envisaged additional measures are indispensable and urgently required in order to:

i. achieve a balance between the number of judgments and decisions delivered by the Court and the number of incoming applications;

ii. enable the Court to reduce the backlog of cases and to adjudicate new cases within a reasonable time, particularly those concerning serious violations of human rights; 2

iii. ensure the full and rapid execution of judgments of the Court and the effectiveness of its supervision by the Committee of Ministers;

PP 10 Considering that the present Declaration seeks to establish a roadmap for the reform process towards long-term effectiveness of the Convention system;

The Conference

(1) Reaffirms the commitment of the States Parties to the Convention to the right of individual petition;

(2) Reiterates the obligation of the States Parties to ensure that the rights and freedoms set forth in the Convention are fully secured at the national level and calls for a strengthening of the principle of subsidiarity;

(3) Stresses that this principle implies a shared responsibility between the States Parties and the Court;

(4) Stresses the importance of ensuring the clarity and consistency of the Court's case-law and calls, in particular, for a uniform and rigorous application of the criteria concerning admissibility and the Court's jurisdiction;

(5) Invites the Court to make maximum use of the procedural tools and the resources at its disposal;

(6) Stresses the need for effective measures to reduce the number of clearly inadmissible applications, the need for effective filtering of these applications and the need to find solutions for dealing with repetitive applications;

(7) Stresses that full, effective and rapid execution of the final judgments of the Court is indispensable;

(8) Reaffirms the need for maintaining the independence of the judges and preserving the impartiality and quality of the Court;

(9) Calls for enhancing the efficiency of the system to supervise the execution of the Court's judgments;

(10) Stresses the need to simplify the procedure for amending Convention provisions of an organisational nature;

(11) Adopts the following Action Plan as an instrument to provide political guidance for the process towards long-term effectiveness of the Convention system.

Action Plan

A. Right of individual petition

1. The Conference reaffirms the fundamental importance of the right of individual petition as a cornerstone of the Convention system which guarantees that alleged violations that have not been effectively dealt with by national authorities can be brought before the Court.

2. With regard to the high number of inadmissible applications, the Conference invites the Committee of Ministers to consider measures that would enable the Court to concentrate on its essential role of guarantor of human rights and to adjudicate well-founded cases with the necessary speed, in particular those alleging serious violations of human rights.

3. With regard to access to the Court, the Conference calls upon the Committee of Ministers to consider any additional measure which might contribute to a sound administration of justice and to examine in particular under what conditions new procedural rules or practices could be envisaged, without deterring well-founded applications.

B. Implementation of the Convention at the national level

4. The Conference recalls that it is first and foremost the responsibility of the States Parties to guarantee the application and implementation of the Convention and consequently calls upon the States Parties to commit themselves to:

a) continuing to increase, where appropriate in co-operation with national human rights institutions or other relevant bodies, the awareness of national authorities of the Convention standards and to ensure their application;

b) fully executing the Court's judgments, ensuring that the necessary measures are taken to prevent further similar violations;

c) taking into account the Court's developing case-law, also with a view to considering the conclusions to be drawn from a judgment finding a violation of the Convention by another State, where the same problem of principle exists within their own legal system;

d) ensuring, if necessary by introducing new legal remedies, whether they be of a specific nature or a general domestic remedy, that any person with an arguable claim that their rights and freedoms as set forth in the Convention have been violated has available to them an effective remedy before a national authority providing adequate redress where appropriate;

e) considering the possibility of seconding national judges and, where appropriate, other high-level independent lawyers, to the Registry of the Court;

f) ensuring review of the implementation of the recommendations adopted by the Committee of Ministers to help States Parties to fulfil their obligations.

5. The Conference stresses the need to enhance and improve the targeting and coordination of other existing mechanisms, activities and programmes of the Council 4

of Europe, including recourse by the Secretary General to Article 52 of the Convention.

C. Filtering

6. The Conference:

a) calls upon States Parties and the Court to ensure that comprehensive and objective information is provided to potential applicants on the Convention and the Court's case-law, in particular on the application procedures and admissibility criteria. To this end, the role of the Council of Europe information offices could be examined by the Committee of Ministers;

b) stresses the interest for a thorough analysis of the Court's practice relating to applications declared inadmissible;

c) recommends, with regard to filtering mechanisms,

i. to the Court to put in place, in the short term, a mechanism within the existing bench likely to ensure effective filtering;

ii. to the Committee of Ministers to examine the setting up of a filtering mechanism within the Court going beyond the single judge procedure and the procedure provided for in i).

D. Repetitive applications

7. The Conference:

a) calls upon States Parties to:

i. facilitate, where appropriate, within the guarantees provided for by the Court and, as necessary, with the support of the Court, the adoption of friendly settlements and unilateral declarations;

ii. cooperate with the Committee of Ministers, after a final pilot judgment, in order to adopt and implement general measures capable of remedying effectively the structural problems at the origin of repetitive cases.

b) stresses the need for the Court to develop clear and predictable standards for the "pilot judgment" procedure as regards selection of applications, the procedure to be followed and the treatment of adjourned cases, and to evaluate the effects of applying such and similar procedures;

c) calls upon the Committee of Ministers to:

i. consider whether repetitive cases could be handled by judges responsible for filtering (see above Section C);

ii. bring about a cooperative approach including all relevant parts of the Council of Europe in order to present possible options to a State Party required to remedy a structural problem revealed by a judgment. 5

E. The Court

8. Stressing the importance of maintaining the independence of the judges and of preserving the impartiality and quality of the Court, the Conference calls upon States Parties and the Council of Europe to:

a) ensure, if necessary by improving the transparency and quality of the selection procedure at both national and European levels, full satisfaction of the Convention's criteria for office as a judge of the Court, including knowledge of public international law and of the national legal systems as well as proficiency in at least one official language. In addition, the Court's composition should comprise the necessary practical legal experience;

b) grant to the Court, in the interest of its efficient functioning, the necessary level of administrative autonomy within the Council of Europe.

9. The Conference, acknowledging the responsibility shared between the States Parties and the Court, invites the Court to:

a) avoid reconsidering questions of fact or national law that have been considered and decided by national authorities, in line with its case-law according to which it is not a fourth instance court;

b) apply uniformly and rigorously the criteria concerning admissibility and jurisdiction and take fully into account its subsidiary role in the interpretation and application of the Convention;

c) give full effect to the new admissibility criterion provided for in Protocol No. 14 and to consider other possibilities of applying the principle *de minimis non curat praetor*.

10. With a view to increasing its efficiency, the Conference invites the Court to continue improving its internal structure and working methods and making maximum use of the procedural tools and the resources at its disposal. In this context, it encourages the Court in particular to:

a) make use of the possibility to request the Committee of Ministers to reduce to five members the number of judges of the Chambers, as provided by Protocol No. 14;

b) pursue its policy of identifying priorities for dealing with cases and continue to identify in its judgments any structural problem capable of generating a significant number of repetitive applications.

F. Supervision of execution of judgments

11. The Conference stresses the urgent need for the Committee of Ministers to:

a) develop the means which will render its supervision of the execution of the Court's judgments more effective and transparent. In this regard, it invites the Committee of Ministers to

L'attuazione della dichiarazione politica di Interlaken è stata affidata al Comitato Direttore dei Diritti Umani (CD-DH) e ad una serie di gruppi di lavoro dallo stesso delegati, quali il Comitato di Esperti sulla Riforma della Corte (DH-GDR) ed il Comitato di esperti sulla procedura semplificata di modifica di alcune disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (DH-PS): il primo ha l'incarico di elaborare possibili ipotesi di modifiche al sistema ed alla procedura della Corte europea dei diritti dell'uomo, comportanti meno emendamenti della Convenzione europea (tra le varie ipotesi in corso di studio: la creazione di un meccanismo di filtraggio per i ricorsi manifestamente irricevibili e per il trattamento dei ricorsi ripetitivi; la possibilità di imputazione delle spese di procedura ai ricorrenti soccombenti, etc.); il secondo ha il compito di esaminare e discutere l'ipotesi di introdurre una procedura semplificata per modificare alcune disposizioni convenzionali e regolamentari relative alla Corte e renderle, così, più adatte alle nuove sfide future (tra le varie ipotesi allo studio: l'identificazione delle disposizioni del titolo II della Convenzione e di quelle del Regolamento della Corte da ritenere appropriate per essere oggetto d'una procedura semplificata di modifica; la scelta della modalità più idonea per introdurre la nuova procedura semplificata di modifica e, cioè, la creazione di uno Statuto della Corte, una nuova norma ad hoc da introdurre nella Convenzione, un sistema misto, ecc.).

strengthen this supervision by giving increased priority and visibility not only to cases requiring urgent individual measures, but also to cases disclosing major structural problems, attaching particular importance to the need to establish effective domestic remedies; 6

b) review its working methods and its rules to ensure that they are better adapted to present-day realities and more effective for dealing with the variety of questions that arise.

G. Simplified Procedure for Amending the Convention

12. The Conference calls upon the Committee of Ministers to examine the possibility of introducing by means of an amending Protocol a simplified procedure for any future amendment of certain provisions of the Convention relating to organisational issues. This simplified procedure may be introduced through, for example:

a) a Statute for the Court;

b) a new provision in the Convention similar to that found in Article 41(d) of the Statute of the Council of Europe.

Implementation

In order to implement the Action Plan, the Conference:

(1) calls upon the States Parties, the Committee of Ministers, the Court and the Secretary General to give full effect to the Action Plan;

(2) calls in particular upon the Committee of Ministers and the States Parties to consult with civil society on effective means to implement the Action Plan;

(3) calls upon the States Parties to inform the Committee of Ministers, before the end of 2011, of the measures taken to implement the relevant parts of this Declaration;

(4) invites the Committee of Ministers to follow-up and implement by June 2011, where appropriate in co-operation with the Court and giving the necessary terms of reference to the competent bodies, the measures set out in this Declaration that do not require amendment of the Convention;

(5) invites the Committee of Ministers to issue terms of reference to the competent bodies with a view to preparing, by June 2012, specific proposals for measures requiring amendment of the Convention; these terms of reference should include proposals for a filtering mechanism within the Court and the study of measures making it possible to simplify the amendment of the Convention;

(6) invites the Committee of Ministers to evaluate, during the years 2012 to 2015, to what extent the implementation of Protocol No. 14 and of the Interlaken Action Plan has improved the situation of the Court. On the basis of this evaluation, the Committee of Ministers should decide, before the end of 2015, on whether there is a need for further action. Before the end of 2019, the Committee of Ministers should decide on whether the measures adopted have proven to be sufficient to assure sustainable functioning of the control mechanism of the Convention or whether more profound changes are necessary; 7

(7) asks the Swiss Chairmanship to transmit the present Declaration and the Proceedings of the Interlaken Conference to the Committee of Ministers;

(8) invites the future Chairmanships of the Committee of Ministers to follow-up on the implementation of the present Declaration.

PAGINA BIANCA

LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA
DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTA' FONDAMENTALI
NELL'APPLICAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA NAZIONALE
E COMUNITARIA

PAGINA BIANCA

II LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI NELL'APPLICAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA NAZIONALE E COMUNITARIA

1. LA GIURISPRUDENZA NAZIONALE

1.1 Il rapporto fra la Convenzione europea e la Costituzione: la posizione della Corte Costituzionale

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in riferimento a quanto disposto dal suo art. 6, la Corte Costituzionale ha avuto modo di ribadire, per il nostro ordinamento, la posizione assunta con le note sentenze n. 348 e n. 349 del 2007. Significative, al riguardo, appaiono le sentenze n. 93 del 12 marzo 2010 e n. 80 dell'11 marzo 2011. Una particolare attenzione merita, infine, la sentenza n. 311 del 2009, alla quale è dedicato, in prosieguo, il paragrafo 1.1.1.

Nella sentenza n. 93 del 2010 la Corte ha dichiarato *“l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) e dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al tribunale e alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica”*.

La declaratoria di illegittimità si fonda sul richiamo all'art. 117, primo comma, Cost. nella portata sancita dalle citate pronunce del 2007 e, quindi, quale filtro necessario per attribuire rilevanza ai principi della Convenzione – come interpretati dalla Corte di Strasburgo – qualora non sia possibile interpretare la normativa nazionale secondo quei principi e sempre che gli stessi non contrastino con i principi fondamentali del nostro ordinamento; appare significativa la motivazione della sentenza sul duplice profilo testé evidenziato: *“Al riguardo, va senz'altro escluso che la norma internazionale convenzionale, così come interpretata dalla Corte europea, contrasti con le conferenti tutele offerte dalla nostra Costituzione.*

L'assenza di un esplicito richiamo in Costituzione non scalfisce, in effetti, il valore costituzionale del principio di pubblicità delle udienze giudiziarie: principio che – consacrato anche in altri strumenti internazionali, quale, in particolare, il Patto internazionale di New York relativo ai diritti civili e politici, adottato il 16 dicembre 1966 e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881 (art. 14) – trova oggi ulteriore conferma nell'art. 47, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cosiddetta Carta di Nizza), recepita dall'art. 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea, nella versione consolidata derivante dalle modifiche ad esso apportate dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 ed entrata in vigore il 1° dicembre 2009. (...) Sotto diverso profilo, il giudice a quo ha correttamente escluso che sia possibile allineare la disciplina censurata alle pronunce della Corte europea per via d'interpretazione. In particolare, ha escluso che a tale risultato si possa pervenire per il tramite dell'applicazione analogica – al procedimento di prevenzione – dell'art. 441, comma 3, cod. proc. pen., il quale prevede che il giudizio abbreviato – normalmente trattato in camera di consiglio – si svolga in udienza pubblica quando ne fanno richiesta tutti gli imputati.

Il rimettente ha rilevato, infatti, che difettano le condizioni legittimanti tale operazione ermeneutica, sia perché il ricorso all'analogia presuppone il riconoscimento di un vuoto normativo, qui non ravvisabile in presenza di una specifica disposizione contraria (il citato art. 127, comma 6, cod. proc. pen.); sia a fronte delle marcate differenze strut-

turali e funzionali dei procedimenti in questione (giudizio abbreviato e procedimento di prevenzione)”.

Questo orientamento è stato seguito dalla Corte Costituzionale anche in altre pronunce pubblicate nel corso dell'anno 2010, nelle quali la decisione adottata è conseguita ad una diretta applicazione dei principi CEDU da parte del nostro Giudice delle leggi, in riferimento all'art. 117, comma primo, Cost. e nell'impossibilità di una interpretazione adeguatrice da parte dei giudici di merito:

- con sentenza n. 28 del 28 gennaio 2010, è stato ribadito il principio del *favor rei* facendo espresso richiamo all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come recepita dal Trattato di Lisbona;

- con sentenza n. 138 del 15 aprile 2010, è stata dichiarata inammissibile, perché diretta ad ottenere una pronuncia additiva non costituzionalmente obbligata che implicherebbe comunque scelte rimesse alla discrezionalità del Legislatore, la questione di legittimità costituzionale degli art. 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143 bis e 156 bis c.c., nella parte in cui, sistematicamente interpretati, non consentono che le persone di orientamento omosessuale possano contrarre matrimonio con persone dello stesso sesso, in relazione all'art. 12 della CEDU e all'art. 9 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in riferimento agli art. 2 e 117, comma primo, Cost.;

- con sentenza n. 187 del 28 maggio 2010, è stata pronunciata l'illegittimità dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388/2000 (legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità, per violazione dell'art. 117, comma primo, Cost., in quanto contrastante con l'art. 14 della Convenzione;

- con sentenza n. 196 del 4 giugno 2010, è stata pronunciata l'illegittimità costituzionale, limitatamente alle parole «*ai sensi dell'articolo 240, secondo comma, del codice penale*», dell'articolo 186, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come modificato dell'art. 4, comma 1, lettera b), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125 (sul rilievo del giudice remittente di dover applicare all'imputato, retroattivamente, la misura della confisca del veicolo, non essendo questa prevista all'epoca del commesso reato). La Corte ha vagliato la conformità delle norme censurate all'art. 7 della CEDU, previa verifica della ricorrenza delle condizioni in presenza delle quali, secondo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, uno scrutinio del genere può essere effettuato, escludendo che il contrasto denunciato potesse essere superato dal remittente in via interpretativa;

- con sentenza n. 293 dell'8 ottobre 2010, è stato dichiarato incostituzionale l'art. 43 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*). La norma aveva ad oggetto l'utilizzazione senza titolo di un bene per interesse pubblico e ne consentiva l'acquisizione al patrimonio indisponibile previo risarcimento del danno (c.d. *acquisizione sanante*). La pronuncia della Corte, fondata sui limiti della delega con riferimento all'art. 76 Cost., non ha mancato di fare richiamo ai principi della Convenzione e, in particolare, alla sentenza della Corte europea del 12 gennaio 2006, *Sciarrotta ed altri c. Italia*, che ha ribadito la contrarietà al principio di legalità di una espropriazione senza titolo.

La Corte Costituzionale ha ribadito in termini chiari ed espliciti il proprio orientamento nell'anno 2011 con le sentenze n. 1 del 5 gennaio 2011, n. 80 dell'11 marzo 2011 e n. 181 del 10 giugno 2011, ove ha passato in rassegna le possibili ipotesi applicative del Trattato di Lisbona in riferimento ai principi sanciti con la giuri-

sprudenza del 2007, giungendo a soluzioni che, per il loro rilievo sull'orientamento della giurisprudenza nazionale, quanto meno fino alla formalizzazione dell'adesione dell'Unione Europea alla CEDU, è opportuno riportare per esteso come esposte nella sentenza n. 80/2011: "5.2. – L'art. 6 del Trattato sull'Unione europea è stato, peraltro, incisivamente modificato dal Trattato di Lisbona, in una inequivoca prospettiva di rafforzamento dei meccanismi di protezione dei diritti fondamentali.

Il nuovo art. 6 esordisce, infatti, al paragrafo 1, stabilendo che l'«Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati». La norma prosegue – per quanto ora interessa – prevedendo, al paragrafo 2, che «l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»; per chiudersi, al paragrafo 3, con la statuizione in forza della quale «i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione [...] e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

Alla luce della nuova norma, dunque, la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione europea deriva (o deriverà) da tre fonti distinte: in primo luogo, dalla Carta dei diritti fondamentali (cosiddetta Carta di Nizza), che l'Unione «riconosce» e che «ha lo stesso valore giuridico dei trattati»; in secondo luogo, dalla CEDU, come conseguenza dell'adesione ad essa dell'Unione; infine, dai «principi generali», che – secondo lo schema del previgente art. 6, paragrafo 2, del Trattato – comprendono i diritti sanciti dalla stessa CEDU e quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

Si tratta, dunque, di un sistema di protezione assai più complesso e articolato del precedente, nel quale ciascuna delle componenti è chiamata ad assolvere a una propria funzione. Il riconoscimento alla Carta di Nizza di un valore giuridico uguale a quello dei Trattati mira, in specie, a migliorare la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito del sistema dell'Unione, ancorandola a un testo scritto, preciso e articolato.

Sebbene la Carta «riafferm[i]», come si legge nel quinto punto del relativo preambolo, i diritti derivanti (anche e proprio) dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalla CEDU, il mantenimento di un autonomo richiamo ai «principi generali» e, indirettamente, a dette tradizioni costituzionali comuni e alla CEDU, si giustifica – oltre che a fronte dell'incompleta accettazione della Carta da parte di alcuni degli Stati membri (si veda, in particolare, il Protocollo al Trattato di Lisbona sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla Polonia e al Regno Unito) – anche al fine di garantire un certo grado di elasticità al sistema. Si tratta, cioè, di evitare che la Carta «cristallizzi» i diritti fondamentali, impedendo alla Corte di giustizia di individuarne di nuovi, in rapporto all'evoluzione delle fonti indirettamente richiamate.

A sua volta, la prevista adesione dell'Unione europea alla CEDU rafforza la protezione dei diritti umani, autorizzando l'Unione, in quanto tale, a sottoporsi a un sistema internazionale di controllo in ordine al rispetto di tali diritti.

5.3. – Con riferimento a fattispecie quali quella che al presente viene in rilievo, da nessuna delle predette fonti di tutela è, peraltro, possibile ricavare la soluzione prospettata dalla parte privata.

Nessun argomento in tale direzione può essere tratto, anzitutto, dalla prevista adesione dell'Unione europea alla CEDU, per l'assorbente ragione che l'adesione non è ancora avvenuta.

A prescindere da ogni altro possibile rilievo, la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato resta, dunque, allo stato, ancora improduttiva di effetti. La puntuale identificazione di essi dipenderà ovviamente dalle specifiche modalità con cui l'adesione stessa verrà realizzata.

5.4. – Quanto, poi, al richiamo alla CEDU contenuto nel paragrafo 3 del medesimo art. 6 – secondo cui i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione «e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali» – si tratta di una disposizione che riprende, come già accennato, lo schema del previgente paragrafo 2 dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea: evocando, con ciò, una forma di protezione preesistente al Trattato di Lisbona.

Restano, quindi, tuttora valide le considerazioni svolte da questa Corte in rapporto alla disciplina anteriore, riguardo all'impossibilità, nelle materie cui non sia applicabile il diritto dell'Unione (come nel caso sottoposto a questa Corte), di far derivare la riferibilità alla CEDU dell'art. 11 Cost. dalla qualificazione dei diritti fondamentali in essa riconosciuti come «principi generali» del diritto comunitario (oggi, del diritto dell'Unione). Le variazioni apportate al dettato normativo – e, in particolare, la sostituzione della locuzione «rispetta» (presente nel vecchio testo dell'art. 6 del Trattato) con l'espressione «fanno parte» – non sono, in effetti, tali da intaccare la validità di tale conclusione. Come sottolineato nella citata sentenza n. 349 del 2007, difatti, già la precedente giurisprudenza della Corte di giustizia – che la statuizione in esame è volta a recepire – era costante nel ritenere che i diritti fondamentali, enucleabili dalla CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, facessero «parte integrante» dei principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario era chiamato a garantire il rispetto (ex plurimis, sentenza 26 giugno 2007, C-305/05, Ordini avvocati contro Consiglio, punto 29).

Rimane, perciò, tuttora valida la considerazione per cui i principi in questione rilevano unicamente in rapporto alle fattispecie cui il diritto comunitario (oggi, il diritto dell'Unione) è applicabile, e non anche alle fattispecie regolate dalla sola normativa nazionale.

5.5. – Quest'ultimo rilievo è riferibile, peraltro, anche alla restante fonte di tutela: vale a dire la Carta dei diritti fondamentali, la cui equiparazione ai Trattati avrebbe determinato, secondo la parte privata, una «trattatizzazione» indiretta della CEDU, alla luce della «clausola di equivalenza» che figura nell'art. 52, paragrafo 3, della Carta. In base a tale disposizione (compresa nel titolo VII, cui l'art. 6, paragrafo 1, del Trattato fa espresso rinvio ai fini dell'interpretazione dei diritti, delle libertà e dei principi stabiliti dalla Carta), ove quest'ultima «contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione» (ferma restando la possibilità «che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa»). Di conseguenza – sempre secondo la parte privata – i diritti previsti dalla CEDU che trovino un «corrispondente» all'interno della Carta di Nizza (quale, nella specie, il diritto alla pubblicità delle udienze, enunciato dall'art. 47 della Carta in termini identici a quelli dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione) dovrebbero ritenersi ormai tutelati anche a livello di diritto dell'Unione europea.

A prescindere da ogni ulteriore considerazione, occorre peraltro osservare come – analogamente a quanto è avvenuto in rapporto alla prefigurata adesione dell'Unione alla CEDU (art. 6, paragrafo 2, secondo periodo, del Trattato sull'Unione europea; art. 2 del Protocollo al Trattato di Lisbona relativo a detta adesione) – in sede di modifica del Trattato si sia inteso evitare nel modo più netto che l'attribuzione alla Carta di Nizza dello «stesso valore giuridico dei trattati» abbia effetti sul riparto delle competenze fra Stati membri e istituzioni dell'Unione.

L'art. 6, paragrafo 1, primo alinea, del Trattato stabilisce, infatti, che «le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati». A tale previsione fa eco la Dichiarazione n. 1 allegata al Trattato di Lisbona, ove si ribadisce che «la Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unio-

ne al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi dell'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati».

I medesimi principi risultano, peraltro, già espressamente accolti dalla stessa Carta dei diritti, la quale, all'art. 51 (anch'esso compreso nel richiamato titolo VII), stabilisce, al paragrafo 1, che «le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione»; recando, altresì, al paragrafo 2, una statuizione identica a quella della ricordata Dichiarazione n. 1.

Ciò esclude, con ogni evidenza, che la Carta costituisca uno strumento di tutela dei diritti fondamentali oltre le competenze dell'Unione europea, come, del resto, ha reiteratamente affermato la Corte di giustizia, sia prima (tra le più recenti, ordinanza 17 marzo 2009, C-217/08, Mariano) che dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (sentenza 5 ottobre 2010, C-400/10 PPU, McB; ordinanza 12 novembre 2010, C-399/10, Krasimir e altri).

Presupposto di applicabilità della Carta di Nizza è, dunque, che la fattispecie sottoposta all'esame del giudice sia disciplinata dal diritto europeo – in quanto inerente ad atti dell'Unione, ad atti e comportamenti nazionali che danno attuazione al diritto dell'Unione, ovvero alle giustificazioni addotte da uno Stato membro per una misura nazionale altrimenti incompatibile con il diritto dell'Unione – e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto.

Nel caso di specie – attinente all'applicazione di misure personali e patrimoniali ante o praeter delictum – detto presupposto difetta: la stessa parte privata, del resto, non ha prospettato alcun tipo di collegamento tra il thema decidendum del giudizio principale e il diritto dell'Unione europea.

5.6. – Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve, dunque, conclusivamente escludere che, in una fattispecie quale quella oggetto del giudizio principale, il giudice possa ritenersi abilitato a non applicare, omisso medio, le norme interne ritenute incompatibili con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, secondo quanto ipotizzato dalla parte privata.

Restano, per converso, pienamente attuali i principi al riguardo affermati da questa Corte a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007: principi, del resto, reiteratamente ribaditi dalla Corte stessa anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (sentenze n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010), pure in rapporto alla tematica oggetto dell'odierno scrutinio (sentenza n. 93 del 2010).”.

1.1.1 In particolare, la sentenza n. 311 del 2009

Un'attenzione particolare merita la pronuncia della Corte Costituzionale n. 311 del 26 novembre 2009 (già commentata nella Relazione per l'anno 2009 – cfr. pag. 14), alla luce della recentissima decisione della Corte di Strasburgo intervenuta in materia nella causa *Agrati ed altri c. Italia* (anche *infra Cap. III, par. 5*).

La sentenza riguarda l'interpretazione dell'articolo 8 della legge n. 124 del 1999, che prevedeva l'inquadramento del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) nelle qualifiche funzionali e nei corrispondenti profili professionali statali, conseguente al passaggio della scuola dagli enti locali allo Stato. La norma stabiliva che fosse riconosciuta, “ai fini giuridici ed economici l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza”.

In base ad un decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con i Ministri dell'interno, del bilancio e della funzione pubblica del 5 aprile 2001, era stato deciso di far riferimento non all'effettiva anzianità conseguita, ma solo, ai fini del primo inquadramento, al “maturato economico”, conformemente, peraltro, ad un accordo conseguito anche sindacalmente. La questione aveva investito buona

parte degli organi giurisdizionali interni, fino alla Corte di Cassazione, che, in più occasioni, aveva ritenuto che il diritto al riconoscimento dell'anzianità "ai fini giuridici ed economici", previsto dalla legge, non potesse essere ridotto a quello maturato economicamente con un intervento normativo contenuto in una fonte subordinata. L'art. 1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006), aveva dato l'interpretazione autentica dell'art. 8, comma 2, della legge 3 maggio 1999, n. 124, riconoscendo la soluzione adottata dal decreto ministeriale conforme allo spirito legislativo.

Per quanto di competenza, la Corte Costituzionale era intervenuta sul tema con la sentenza n. 234 del 2007 e con le ordinanze n. 400 del 2007 e n. 212 del 2008, dichiarando non fondate e manifestamente infondate le questioni di costituzionalità della norma interpretativa sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, 36, 42, 97, 101, 102, 103, 104 e 113 Cost.

La Corte di Cassazione aveva potuto, dunque, mutare orientamento ed aveva effettivamente rigettato i ricorsi con la sentenza 16 gennaio 2008 n. 677. *Re melius perpensa*, con l'ordinanza n. 400 del 4 settembre 2008, la Corte di Cassazione aveva nuovamente rimesso gli atti alla Corte Costituzionale, sospettando la norma dell'articolo 1, comma 218, della finanziaria 2006, di illegittimità in riferimento agli articoli 117, primo comma, della Costituzione e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La Corte di Strasburgo, richiedendo la preventiva valutazione dell'"*incidenza oggettiva che la norma denunciata ha sull'esito di controversie pendenti e della qualità di parte dello Stato-amministrazione in tali controversie*", e presupponendo l'esclusione di "*imperativi motivi d'interesse generale*"¹⁸, tra i quali non vi sarebbero esigenze di cassa, aveva più volte affermato che "*la parità delle parti dinanzi al giudice implica la necessità che il potere legislativo non si intrometta nell'amministrazione della giustizia allo scopo d'influire sulla risoluzione della controversia o di una determinata categoria di controversie*". Lo Stato non potrebbe, pertanto, introdurre slealmente una interpretazione normativa a suo favore della norma *sub iudice*, nei giudizi iniziati ed impostati secondo diversi presupposti normativi o giurisprudenziali.

Il giudice delle leggi, con la sentenza 311 del 2009, ha stabilito che alla Corte costituzionale "*compete di verificare se la norma della CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte europea, non si ponga in conflitto con altre norme conferenti della nostra Costituzione. Il verificarsi di tale ipotesi, pure eccezionale, esclude l'operatività del rinvio alla norma internazionale e, dunque, la sua idoneità ad integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.; e, non potendosi evidentemente incidere sulla sua legittimità, comporta – allo stato – l'illegittimità, per quanto di ragione, della legge di adattamento (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007)*". Inoltre ha osservato che "*deve infatti escludersi l'esistenza di un principio secondo cui la necessaria incidenza delle norme retroattive sui procedimenti in corso si porrebbe automaticamente in contrasto con la Convenzione europea, come peraltro riconosciuto da una parte della giurisprudenza di legittimità (Cass. 16 gennaio 2008 n. 677). Dal confronto fra i principi espressi dalla Corte europea e le condizioni e finalità dell'art. 1, comma 218, della legge n. 266 del 2005, emerge come il legislatore nazionale non abbia travalicato i limiti fissati dalla Convenzione europea. La vicenda normativa in esame non solo non determina una *reformatio in malam partem* di una situazione patrimoniale in precedenza acquisita, dal momento che i livelli retributivi già raggiunti vengono oggettivamente salvaguardati, ma si dimostra coerente con l'esigenza di armonizzare situazioni lavorative tra loro dif-*

¹⁸ vedasi sentenza SCM Scanner de l'Ouest Lyonnais e altri c. Francia, del 21 giugno 2007; ricorso n. 12106/03, Forrer-Niederthal c. Germania, pronuncia 20 febbraio 2003; caso Scordino c. Italia, n. 36813/1997.