

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

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

di Filippo Patroni Griffi

L'attuazione delle sentenze della Corte Edu si pone al centro dei rapporti interordinamentali tra Convenzione e diritto interno. Rapporti interordinamentali che si trasformano in rapporti intergiurisprudenziali se si consideri che i termini del problema -sentenza e relativa attuazione- vedono come protagonisti privilegiati due giudici: la Corte Edu e i giudici interni. Se è vero infatti che la pronunce della Corte europea presuppongono l'ordinamento convenzionale e che l'attuazione delle sentenze negli ordinamenti nazionali richiede *in primis* strumenti legislativi a ciò deputati, bisogna riconoscere che quello del diritto giurisprudenziale è un terreno privilegiato per l'integrazione europea, in un momento di crisi di questa, perché il dialogo tra le Corti nazionali e le Corti europee si sta rilevando lo spazio, temporale e fisico, per un proficuo dialogo tra attori che si rivelano centrali nel processo di integrazione. Se gli ordinamenti e i diritti camminano con le gambe dei giudici, nel senso che le Corti si curano di rendere concreti e attuali i diritti dei cittadini riconosciuti dalle Carte e dai codici; se talvolta, e sempre più spesso, sono le stesse Corti a rinvenire negli ordinamenti e ancor più nei

“principi comuni” situazioni tutelabili come “diritti”; se tutto questo è vero, è evidente che il tema dell’attuazione del diritto europeo, e nel nostro caso di quello convenzionale, si atteggia in maniera centrale come problema di dialogo tra Giudici e di attuazione negli ordinamenti nazionali delle pronunce della Corte europea. Su questo terreno, infatti, si va realizzando un processo di omogeneizzazione degli ordinamenti, favorito da una duplice circostanza: che il dialogo tra Corti si muove sul piano dei “principi”, che meno degli istituti specifici risente della legislazione positiva nazionale; che tale dialogo, essendo originato da “casi” giudiziari, si svolge in modo concreto e pragmatico, dando vita, sul terreno apparentemente tecnico delle forme di tutela, a un circuito virtuoso di “valori” comuni.

Il dialogo, per essere proficuo, deve riguardare sia la fase “ascendente”, sia la fase “discendente”: una pronuncia della Corte EDU sarà tanto più attuabile quanto più il suo *dictum* sia riconducibile al sistema nazionale, di questo tenga conto già nella fase della pronuncia, in modo che sia più semplice per il giudice nazionale assicurare l’ottemperanza –uso il termine in senso atecnico, ma nemmeno tanto- alla pronuncia della Corte europea.

Dobbiamo, infatti, avere consapevolezza del diverso meccanismo di recepimento del diritto convenzionale e delle pronunce del suo Giudice nell’ordinamento interno, rispetto al diritto dell’Unione europea.

Le relazioni con l'ordinamento convenzionale e con la CEDU sono relativamente più recenti –rispetto alle relazioni con l'ordinamento “comunitario”- e rese più “evanescenti” dalla mancanza del meccanismo della diretta applicabilità. L'atteggiamento nazionale rispetto alla violazione della Convenzione è definito da due noti riferimenti: da un lato, il nuovo testo dell'articolo 117 Cost., dall'altro, le sentenze gemelle della Corte costituzionale e la successiva giurisprudenza, che assumono la Convenzione come “norma interposta”, cioè come parametro alla stregua del quale valutare la violazione degli obblighi convenzionali internazionali di cui all'art. 117.

Di quella giurisprudenza credo dobbiamo tener presenti due affermazioni: la Convenzione *deve* essere interpretata alla stregua della interpretazione che ne dà la Corte europea; il giudice nazionale, ma in realtà la Corte costituzionale, si riserva il diritto di “scrutinare” la norma convenzionale alla luce dei principi fondamentali del nostro ordinamento, secondo una tecnica che talvolta viene definita di bilanciamento, ma che assomiglia molto di più alla dottrina dei controlimiti.

Il dialogo in corso registra significativi passi in avanti e criticità, come avviene in ogni dialogo franco e costruttivo, tra Autorità giudiziarie che operano in spazi comuni e in gran parte sovrapponibili tra loro.

Le convergenze maggiori mi sembrano riguardare la tutela dei diritti fondamentali e la individuazione dei “principi comuni”; ambiti favoriti, e in qualche misura logicamente imposti, dal carattere intrinsecamente

universale dei diritti umani e, soprattutto, dalla elaborazione del principio della “tutela equivalente”; il che concorre- a mio avviso- a definire uno standard di tutela minimo al di sotto del quale gli ordinamenti nazionali, anche sul piano processuale, non possono scendere.

Le criticità maggiori riguardano probabilmente proprio la fase dell’attuazione delle pronunce della Corte Europea. L’equo compenso – strumento riparatorio in teoria recessivo rispetto alla *restitutio in integrum*- risulta nella pratica il più applicato, per le difficoltà intrinseche ad assicurare in concreto la tutela specifica (o reale, che dir si voglia).

Il problema dell’attuazione è –a mio avviso- soprattutto questo: come assicurare la prevalenza della tutela reale su quella riparatoria nell’esecuzione interna delle sentenze della Corte Europea; problema che riguarda ovviamente soprattutto l’esecuzione in senso stretto, cioè quella inerente al caso portato al giudizio della Corte (e non quindi la semplice attuazione dei principi affermati dalla Corte). Il problema è evidentemente complicato dalla interferenza con il giudicato interno che, paradossalmente ma non tanto, costituisce al tempo stesso il presupposto per adire la Corte e il limite all’esecuzione della sua decisione.

Se sul piano generale della tutela reale l’ordinamento interno italiano ha fatto significativi passi in avanti (penso al tema della restituzione dei beni oggetto di espropriazione di fatto), una recente pronuncia della Corte costituzionale, che ha dichiarato infondata una questione rimessale

dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, ha posto la questione della (im)possibilità di "riaprire" il giudicato attraverso lo strumento della revocazione nei processi civile e amministrativo, a differenza di quanto la stessa Corte aveva ritenuto attraverso la revisione penale.

La pronuncia n.123 del 2017 della Corte sarà sicuramente oggetto della tavola rotonda. Al di là della condivisione o meno della pronuncia, questa sembra fondata su due punti principali: il primo riguarda l'eterogeneità delle soluzioni che possono darsi –e che in concreto sono state date negli altri ordinamenti- al problema della interferenza tra sentenza della Corte Europea e giudicato nazionale; la seconda riguarda il tema della tutela dei controinteressati, cioè delle parti del giudizio diverse dallo Stato e dal ricorrente, dinanzi alla Corte Europea, essendo la partecipazione di questi soggetti al giudizio in sede europea sostanzialmente rimessa alla facoltà della Corte di ammetterla o meno. Il che indubbiamente pone un problema serio di esecuzione sul piano interno in relazione al contraddittorio e al principio della difesa. E sul punto mi chiedo –e chiedo soprattutto al Collega della Corte europea- se un diverso atteggiamento della Corte sulla partecipazione al giudizio di tutte le parti necessarie del giudizio nazionale non sia in grado di facilitare, sotto questo rilevante aspetto, l'esecuzione in forma specifica delle sentenze della Corte europea all'interno dello Stato.

Venirsi incontro – tra Corti- non serve solo "per avere buoni e diplomatici rapporti", ma è la preconditione per un dialogo che abbia aspirazioni di

costruzione di un sistema che deve avere la consapevolezza di essere multilivello, in cui, quindi, ordinamenti nazionali e sovranazionali occupano spazi comuni

La Corte europea sembra muoversi con la consapevolezza della delicatezza dei rapporti che costruisce con le Corti nazionali. Due sono le esigenze contrapposte: evitare che la Convenzione sia percepita come un qualcosa che viene imposto dall'alto e magari in contrasto con le tradizioni giuridiche e culturali del Paese; evitare che il rispetto delle identità nazionali mini il principio universalistico alla base della protezione dei diritti umani e costituisca un alibi per creare una sorta di sfere nazionali dei diritti.

Sul piano sostanziale, come è noto, la Corte ha individuato la soluzione (per sua natura, mobile) del dilemma nella tecnica del margine di apprezzamento e nel principio di sussidiarietà sostanziale; e l'applicazione dei due principi è sorretta da un test di necessità e di proporzionalità. La soluzione, anche se spesso difficile a declinarsi nella pratica, costituisce un metodo di approccio al problema nel senso del dialogo.

Credo che più lunga e controversa sarà la individuazione di un punto di equilibrio sul piano dell'attuazione delle pronunce.

Ma, anche su questo terreno, quello tra giudici è un dialogo obbligato. Rientra nella responsabilità di ciascuna Corte, di ciascun giudice, individuare, attraverso il confronto e il dialogo, punti di convergenza che sappiano fornire il miglior grado possibile di tutela ai cittadini. E mi

riferisco a cittadini che, al di là e a prescindere dal grado di integrazione politica raggiunto dall'Unione, possono definirsi senz'altro "europei".

Per dialogare bisogna capirsi, parlare la stessa lingua. Questo seminario vuol essere un contributo in tal senso.