

La Corte costituzionale non consente la revocazione delle sentenze amministrative passate in giudicato per contrasto con la sentenza della Corte EDU

di Elena Bindi* e Andrea Pisaneschi**

SOMMARIO: - 1. I precedenti in ambito penale. 2. Le motivazioni della Corte costituzionale 3. La portata dell'obbligo di attuazione delle sentenze della Corte EDU. 4. È davvero giustificata la differenza di trattamento della materia penale rispetto a quella amministrativa e civile? 5. I problemi del contraddittorio nel processo davanti alla Corte di Strasburgo

1. Con la sentenza in commento la Corte costituzionale ha rigettato la questione di costituzionalità relativa alla mancanza, nel nostro ordinamento, di uno strumento per attuare le sentenze della Corte EDU, in materia amministrativa e civile, che siano contrastanti con il giudicato interno.

La questione era stata sollevata dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nel 2015 con una ordinanza con la quale si chiedeva alla Corte una sentenza additiva (così come la Corte di Appello di Bologna aveva fatto nel 2008 nella materia penale)¹ per introdurre nella nostra legislazione un nuovo caso di revocazione straordinaria della sentenza amministrativa per contrasto con il giudicato della Corte EDU.

Il problema dell'attuazione di una sentenza di Strasburgo che contrasti con un giudicato amministrativo interno è stato poi ancora sollevato dal Consiglio di Stato (nel 2016) in relazione ad un nuovo e diverso caso, ed è tuttora pendente di fronte alla Corte costituzionale², mentre in precedenza, lo

* Elena Bindi, professore associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Siena.

** Andrea Pisaneschi, professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Siena.

¹ Cfr. Corte di appello di Bologna, ordinanza del 23 dicembre 2008 (iscritta nel r.o. n. 303 del 2010 e pubblicata in G. U., prima serie speciale, n. 41 del 2010) sulla quale la Corte costituzionale si è pronunciata con la sent. n. 113 del 2011, in *Giur. cost.* 2011, 1560 ss., con nota di S. LONATI, *La Corte costituzionale individua lo strumento per adempiere all'obbligo di conformarsi alle condanne europee: l'inserimento delle sentenze della Corte Europea tra i casi di revisione*. Su tale sentenza cfr. *Gli effetti dei giudicati "europei" sul giudicato italiano dopo la sentenza n. 113/2011 della Corte costituzionale*, Tavola rotonda con contributi di G. CANZIO, *Giudicato "europeo" e giudicato penale italiano: la svolta della Corte costituzionale*; R. E. KOSTORIS, *La revisione del giudicato iniquo e i rapporti tra violazioni convenzionali e regole interne*, A. RUGGERI, *La cedevolezza della cosa giudicata all'impatto con la CEDU, dopo la svolta di Corte cost. n. 113 del 2011, ovvero sia quando la certezza del diritto è obbligata a cedere il passo alla certezza dei diritti*, in *Rivista AIC*, 28/6/2011.

² Con l'ord. 17 novembre 2016, n. 4765, il Consiglio di Stato ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata, la questione di costituzionalità dell'articolo 106 del Codice del processo amministrativo e degli articoli 395 e 396 del Codice processuale civile, in relazione

stesso Consiglio di Stato aveva ritenuto non utilizzabile il giudizio di ottemperanza per eseguire una decisione della Corte EDU.³

In sintesi, nell'ordinanza di rinvio il Consiglio di Stato sostiene che se l'ordinamento non prevedesse lo strumento per la revocazione delle sentenze amministrative passate in giudicato per violazione di diritti fondamentali accertati dalla Corte EDU, ne risulterebbe una violazione dell'art. 117 della Costituzione con riferimento all'art. 46, par. 1 della CEDU che «*impegna gli Stati contraenti a conformarsi alle sentenze definitive della Corte europea dei diritti dell'uomo sulle controversie nelle quali sono parti*».

Come si è detto la prospettazione e la richiesta erano assai simili alla richiesta posta dalla Corte di Appello di Bologna nel 2008 rispetto al giudicato penale e alla quale la Corte costituzionale aveva dato allora risposta positiva⁴. Nel 2011, infatti, attraverso una sentenza additiva, i giudici costituzionali avevano “aggiunto” nell'ordinamento un nuovo caso di revisione della sentenza penale per contrasto del giudicato interno con la sentenza CEDU in materia di art. 6 CEDU (equo processo) detta poi “revisione europea”⁵.

La Corte costituzionale era arrivata a questa decisione dopo un lungo percorso segnato anche da interventi autonomi della Corte di Cassazione.

In particolare la Suprema Corte, in assenza allora di uno strumento di revisione della sentenza, aveva risolto il problema del contrasto tra giudicato interno e giudicato CEDU, legittimando il giudice dell'esecuzione penale ad intervenire attraverso l'incidente di esecuzione sia nel caso che la sentenza europea avesse accertato la violazione di norme sostanziali, sia nel caso che la violazione avesse riguardato norme processuali. Nel famoso caso “*Dorigo*”

agli articoli 117, co. 1, 111 e 24 Cost., nella parte in cui non prevedono un diverso caso di revocazione della sentenza quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, par. 1, CEDU, per conformarsi a una sentenza definitiva della Corte EDU. In particolare, la questione verteva sulla revocazione di una sentenza amministrativa sulla base dell'asserito contrasto con una successiva pronuncia della Corte EDU. La argomentazione si basa sul fatto che a seguito di accertamento, con sentenza definitiva, della violazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione sorge, in capo allo Stato, l'obbligo di riparare detta violazione mediante la cd. *restitutio in integrum*, che potrebbe essere realizzata solo mediante una riapertura del processo. Qualora non fosse ammissibile la revocazione del giudicato, l'ordinamento italiano non fornirebbe ai ricorrenti alcuna possibilità per rimediare alla violazione dei diritti fondamentali patita degli stessi. Su questa ordinanza cfr. E. GRILLO, *Un nuovo motivo di revocazione straordinaria del giudicato amministrativo per dare esecuzione alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo?*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2017, 184.

³ Cfr. sul tema M. FELICE, *L'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo: improponibile l'azione di ottemperanza*, in *Giornale dir. amm.*, 2016, 25 ss.

⁴ Cfr. Corte di appello di Bologna, ordinanza del 23 dicembre 2008, cit.

⁵ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 113 del 2011, cit.

(condanna passata in giudicato alla reclusione e successivo accertamento da parte della Corte EDU della violazione dell'art. 6 CEDU, sotto il profilo dell'equo processo) la Corte di Cassazione ritenne possibile utilizzare lo strumento dell'incidente di esecuzione⁶, sostenendo che *«il giudice dell'esecuzione deve dichiarare a norma dell'art. 670 c.p.p. l'ineseguibilità del giudicato quando la Corte europea abbia accertato che la condanna è stata pronunciata per effetto della violazione delle regole sul processo equo sancite dall'art. 6 della Convenzione e abbia riconosciuto il diritto del condannato alla rinnovazione del giudizio, anche se il legislatore abbia ommesso di introdurre nell'ordinamento il mezzo idoneo ad instaurare il nuovo processo»*⁷.

Questa tesi si basava, a sua volta, sulla possibile cedevolezza del giudicato allorquando si trattasse di tutelare i diritti fondamentali⁸. Come ancora aveva rilevato la Cassazione: *«il diritto fondamentale alla libertà personale deve prevalere sul valore della intangibilità del giudicato»* e quindi non è più accettabile una *«concezione assolutistica del giudicato come norma del caso concreto, insensibile alle evenienze giuridiche successive all'irrevocabilità della sentenza»*⁹.

Nondimeno l'ineseguibilità della sentenza attraverso l'incidente di esecuzione, se poteva risolvere casi di contrasto sostanziale tra due giudicati, attribuendo al giudice dell'esecuzione il compito di accertare gli effetti della sentenza CEDU sul giudicato penale, poneva un problema rilevante proprio nel caso in cui la Corte EDU avesse accertato la violazione non di una norma

⁶ Nella giurisprudenza della Cassazione penale si rintraccia in verità la utilizzazione di altri due istituti, la rimessione in termini del contumace e il ricorso straordinario per errore materiale o di fatto. Entrambi tuttavia furono utilizzati in circostanze straordinarie, difficilmente ripetibili e certamente non adattabili al problema del giudicato civile.

⁷ La premessa della Corte per giungere a questa soluzione era la seguente: *« se è innegabile che gli effetti della sentenza della Corte sono costitutivi di diritti e obblighi operanti anche all'interno dell'ordinamento nazionale, è consequenziale riconoscere che il diritto alla rinnovazione del giudizio sorto per effetto di quella sentenza, è concettualmente incompatibile con la persistente efficacia del giudicato, che resta dunque neutralizzato sino a quando non si forma un'altra decisione irrevocabile a conclusione del nuovo processo»*: Cass. pen., Sez. I, 25 gennaio 2007, n. 2800.

⁸ La Corte di Cassazione infatti, nel caso che riguardava coloro i quali si trovavano nella stessa situazione del caso Scoppola ma non avevano effettuato il ricorso alla Corte EDU (i c.d. "fratelli minori") si intrattiene a lungo sulla *«flessione dell'intangibilità del giudicato sul cui valore costituzionale prevalgono altri valori ai quali il legislatore assicura un primato»*. Cfr. Cass. pen., Sez. Un., 7 maggio 2014, n. 18821, ric. Ercolano, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2011, con commento di F. VIGANÒ, *Pena illegittima e giudicato. Riflessioni in margine alla pronuncia delle Sezioni Unite che chiude la saga dei "fratelli minori" di Scoppola*.

⁹ Cfr. Cass. pen., Sez. Un., 14 ottobre 2014, n. 42858.

sostanziale, ma dell'art. 6 (diritto all'equo processo). Tale violazione, infatti, non andava ad incidere sulla soluzione di merito accolta dalla sentenza interna, ma solo sul mancato rispetto dei principi sull'equo processo. Il che a sua volta produceva non un conflitto di giudicati in senso tecnico, quanto invece la necessità di un nuovo giudizio che poteva anche concludersi nel merito in maniera non difforme dal precedente. Tuttavia tale giudizio non poteva essere svolto in assenza di un nuovo caso di revisione della sentenza. Attraverso l'incidente di esecuzione, infatti, si poteva ottenere l'ineseguibilità del giudicato, collocando quest'ultimo in una sorta di "limbo processuale" di non efficacia, ma non invece la celebrazione di un nuovo processo da svolgersi con il rispetto delle regole della Convenzione, come necessario nel caso di una violazione dei principi di cui all'art. 6 CEDU.¹⁰

Fu quindi investita la Corte costituzionale del problema dell'illegittimità costituzionale dell'art. 630 c.p.p. (revisione della sentenza) nella parte in cui tale norma non prevedeva la rinnovazione del processo quando la Corte europea avesse sancito la violazione dell'art. 6 CEDU¹¹. La Corte costituzionale, con una pronuncia additiva, dichiarò l'incostituzionalità della norma nella parte in cui questa non prevedeva un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna, al fine di consentire la riapertura del processo quando ciò sia necessario per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte EDU, ex art. 46, par. 1 CEDU. Difatti, secondo la Corte nel caso di violazione dell'art. 6 CEDU, è «*la riapertura del processo*

¹⁰ Sulla questione cfr. G. GRASSO, F. GIUFFRIDA, *L'incidenza sul giudicato interno delle sentenze della Corte Europea che accertano violazioni attinenti al diritto penale sostanziale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2015, 1 ss. ed ivi ampia bibliografia.

¹¹ La questione aveva avuto un precedente negativo. La medesima questione era stata infatti respinta con sentenza della Corte costituzionale n. 129 del 2008, con la quale tuttavia la Corte aveva inviato un monito esplicito al legislatore. Disse infatti la Corte di: «*non potersi esimere dal rivolgere al legislatore un pressante invito ad adottare i provvedimenti ritenuti più idonei per consentire all'ordinamento di adeguarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che abbiano riscontrato, nei processi penali, violazioni ai principi sanciti dall'art. 6 della CEDU*»: così il punto 7 del *Considerato in diritto*. Cfr., al riguardo, i commenti di G. CAMPANELLI, *La sentenza 129/2008 della Corte costituzionale e il valore delle decisioni della Corte EDU: dalla ragionevole durata alla ragionevole revisione del processo*, in *Consulta OnLine, Studi e Commenti*; V. SCIARABBA, *Il problema dell'intangibilità del giudicato tra Corte di Strasburgo, giudici comuni, Corte costituzionale e... legislatore?*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*; C. CIUFFETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 129 del 2008*, in *Federalismi.it.*, 14/5/2008. Inoltre, per una approfondito esame della vicenda che ha portato alla pronuncia 129 del 2008, v. i contributi contenuti in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *All'incrocio tra Costituzione e CEDU. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle norme di Strasburgo*, (e-book), Giappichelli, Torino, 2007. La pronuncia che invece definisce la questione è, come si è anticipato, la sentenza della Corte cost., n. 113 del 2011, cit.

il meccanismo più consono ai fini della restitutio in integrum» e dunque «occorre rimettere in discussione il giudicato già formatosi sulla vicenda giudiziaria sanzionata». Il principio della non intangibilità del giudicato, allorché venga in gioco la tutela di diritti fondamentali, è stata poi più volte riaffermata dalla Corte costituzionale.¹²

2. In questa sentenza, invece, la Corte si distacca non poco da tali precedenti. Le ragioni di un tale allontanamento sono individuabili in alcuni passaggi.

In primo luogo, osserva la Corte costituzionale, non esisterebbe un vincolo convenzionale alla riapertura del processo quale misura necessaria a garantire la *restitutio in integrum*. L'inesistenza del vincolo deriverebbe dalla stessa interpretazione della Corte EDU sull'art. 46, par. 1, CEDU, che prevede l'obbligo di conformarsi alla sentenze di quest'ultima¹³. Tale giurisprudenza confermerebbe che, anche se in linea di principio la riapertura del processo o il riesame del caso rappresentano il mezzo più appropriato per operare la *restitutio in integrum*, gli Stati sono liberi di scegliere i mezzi per adempiere all'obbligo di cui all'art. 46¹⁴. L'inesistenza dell'obbligo sarebbe poi ulteriormente acclarato dal fatto che non tutti gli Stati aderenti alla Convenzione hanno previsto meccanismi di revisione del giudicato (anche se la Corte costituzionale non manca di ricordare che Germania, Spagna e

¹² Cfr. Corte cost., sent. n. 43 del 2017, dove la Corte incidentalmente osserva che «anche questa Corte ha in diverse occasioni riscontrato nell'ordinamento nazionale l'esistenza di ipotesi di flessibilità del principio della intangibilità del giudicato (sent. n. 210 del 2013) necessarie a garantire la tutela dei valori di rango costituzionale, legati in particolare ai diritti fondamentali della persona de condannato»: così il punto 3.2. del *Considerato in diritto*. Per un primo commento cfr. M. C. UBIALI, *Illegittimità sopravvenuta della sanzione amministrativa "sostanzialmente penale": per la Corte costituzionale resta fermo il giudicato*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 21/3/2017; e A. CHIBELLI, *L'illegittimità sopravvenuta delle sanzioni "sostanzialmente penali" e la rimozione del giudicato di condanna: la decisione della Corte Costituzionale*, *ivi*, 3/4/2017.

¹³ Per una analisi delle posizioni della dottrina relative all'interpretazione dell'art. 46 CEDU, v. S. VEZZANI, *L'attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che richiedono l'adozione di misure a portata generale*, in L. CASSETTI (a cura di), *Diritti, principi e garanzie sotto la lente dei giudici di Strasburgo*, Napoli, 2012, 43 ss.

¹⁴ La Corte costituzionale cita con particolare enfasi la sentenza della Corte EDU, Grande Camera, 5 febbraio 2015, ric. n. 22251/08, *Bochan c. Ucraina* che ribadisce come sia rimesso agli Stati la scelta di come conformarsi alla pronuncia della Corte «senza indebitamente stravolgere i principi della res iudicata o la certezza del diritto nel contenzioso civile, in particolare quando tale contenzioso riguarda terzi con i propri legittimi interessi da tutelare» (così il punto 12 del *Considerato in diritto*, che richiama testualmente il par. 57 della sentenza *Bochan*). Al proposito può notarsi tuttavia che non pare un indebito stravolgimento del giudicato la previsione di una ulteriore ipotesi di revocazione della sentenza all'interno di un ordinamento che prevede ben sei casi di revocazione della sentenza nell'art. 395 c.p.c.

Francia, oltre ad altri 20 Stati hanno introdotto un meccanismo di revocazione straordinaria -revisione- delle sentenze civili per contrasto con giudicato EDU).

In secondo luogo, vi sarebbe comunque una differenza importante tra il processo penale e il giudizio amministrativo e civile. Nel primo verrebbe in gioco la libertà personale che invece non costituisce oggetto di giudizio nel processo civile ed amministrativo. Inoltre, il processo penale non coinvolgerebbe soggetti privati diversi dallo Stato, che invece meriterebbero di essere tutelati attraverso la stabilità del giudicato. Per queste ragioni, dice ancora la Corte, «*la riapertura del processo non penale, con il conseguente travolgimento del giudicato, esige una delicata ponderazione, alla luce dell'art. 24, tra il diritto di azione degli interessati e il diritto di difesa dei terzi, e tale ponderazione spetta in via prioritaria al legislatore*»¹⁵.

Infine, la Corte non manca di indirizzare un “monito” a Strasburgo, rilevando le manchevolezze del processo davanti alla Corte EDU, che non prevede la presenza di tutte le parti, ma solo del ricorrente e dello Stato autore della violazione, mentre la partecipazione degli altri soggetti parti del giudizio interno sarebbe solo rimessa alla valutazione discrezionale del Presidente della Corte, il quale «*può invitare ogni persona interessata diversa dal ricorrente a presentare osservazioni per iscritto o a partecipare alle udienze*»¹⁶. La possibilità invece di una sistematica apertura del processo convenzionale ai terzi, sia per mutamento delle fonti convenzionali o in forza di una loro interpretazione adeguatrice, secondo la Corte costituzionale, renderebbe più agevole a livello interno la previsione di strumenti di *restitutio in integrum*.

3. Da un punto di vista generale, questa decisione si inserisce abbastanza chiaramente nella fase attuale “di ripensamento” da parte della Corte costituzionale delle relazioni tra ordinamento interno e ordinamento CEDU. Dopo la stagione iniziata con le sentenze gemelle del 2007 ed il lungo e articolato periodo di studi sul c.d. “sistema multilivello” di protezione dei diritti, e i c.d. “dialoghi” tra le Corti, con i quali si valorizzava un modello di

¹⁵ Cfr. così testualmente Corte cost., sent. n. 123 del 2017, cit., punto 17 del *Considerato in diritto*

¹⁶ Così testualmente ancora Corte cost., sent. n. 123 del 2017, punto 17 del *Considerato in diritto*, cit.

integrazione di ordinamenti¹⁷, le più recenti decisioni della Corte costituzionale pongono sempre più frequentemente degli stop all'incidenza delle decisioni della Corte EDU nel nostro ordinamento. Le ragioni vengono individuate dalla Corte costituzionale alle volte nella -ritenuta- non consolidata giurisprudenza della Corte EDU¹⁸, alle volte nel diverso bilanciamento che la Corte costituzionale si riserva sempre di poter effettuare¹⁹, alle volte nel margine di apprezzamento che viene riconosciuto allo Stato²⁰, alle volte, come in questo caso, un po' in un insieme di tutti questi

¹⁷ Cfr. A. GUAZZAROTTI, A. COSSIRI, *La CEDU nell'ordinamento italiano: la Corte Costituzionale fissa le regole*, ivi; D. TEGA, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la CEDU da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionale" del diritto*, in *Quad. cost.*, 2008, 1, 133 ss.; R. DICKMANN, *Corte Costituzionale e diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'art. 117 primo comma della Costituzione*, in *Federalismi.it*; B. RANDAZZO, *Costituzione e Cedu: il giudice delle leggi apre una "finestra" su Strasburgo*, in *Giornale dir. amm.*, 2008, n. 1; C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in *Rivista AIC. Per una panoramica ampia e esaustiva della giurisprudenza costituzionale relativa alla CEDU*, cfr. T. GROPPI, *La jurisprudence de Strasbourg dans les décisions de la Cour constitutionnelle italienne*, in *Federalismi.it*, 2/11/2016.

¹⁸ Cfr. Corte EDU, 29 ottobre 2013, ric. n. 17475/09, *Varvara c. Italia*, rispetto alla quale la Corte costituzionale nella sentenza n. 49 del 2015 ha precisato che: «Questa Corte ha già precisato, e qui ribadisce, che il giudice comune è tenuto ad uniformarsi alla «giurisprudenza europea consolidata sulla norma conferente» (sentenze n. 236 del 2011 e n. 311 del 2009), «in modo da rispettare la sostanza di quella giurisprudenza» (sentenza n. 311 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 303 del 2011), fermo il margine di apprezzamento che compete allo Stato membro (sentenze n. 15 del 2012 e n. 317 del 2009). È, pertanto, solo un "diritto consolidato", generato dalla giurisprudenza europea, che il giudice interno è tenuto a porre a fondamento del proprio processo interpretativo, mentre nessun obbligo esiste in tal senso, a fronte di pronunce che non siano espressive di un orientamento oramai divenuto definitivo»: così testualmente Corte cost., sent. n. 49 del 2015, punto 7 del *Considerato in diritto*. Su tale sentenza, *ex multis*, cfr. V. ZAGREBELSKY, *Corte cost. n. 49 del 2015, giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, art. 117 Cost., obblighi derivanti dalla ratifica della Convenzione*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale*, maggio 2015; M. BIGNAMI, *Le gemelle crescono bene in salute*, in *Diritto penale contemporaneo*, fasc. 2, 2015; A. DI STASI, *Il sistema convenzionale di tutela dei diritti dell'uomo: profili introduttivi*, in EAD. (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, Padova, 2016, 82 ss.

¹⁹ Così nel caso *Maggio o c.d. delle "pensioni svizzere"* (sul quale si era già pronunciata la Corte EDU, 31 maggio 2011, ricc nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08, *Maggio e altri c. Italia*), quando la Corte costituzionale italiana, chiamata a decidere la medesima vicenda delle "pensioni svizzere" ha ritenuto di non doversi conformare alla decisione della Corte EDU effettuando un nuovo e diverso bilanciamento.

²⁰ Sulla dottrina del margine di apprezzamento, cfr. *ex multis*, W. GANSHOFF VAN DER MEERSCH, *Le caractère autonome des termes et la marge d'appréciation des gouvernements dans l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Melanges Wiarda*, Carl Heymans Verlag, 1988, 201 ss.; A.D. OLINGA, C. PICHERAL, *La théorie de la marge d'appréciation dans la jurisprudence récente de la Cour européenne de droits de l'homme*, in *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 1995, n. 24, 567 ss.; M. DELMAS MARTY, M.L. IZORCHE, *Marge nationale d'appréciation et internationalisation du droit*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2000, ss.; Y. ARAI-TAKAHASHI, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Antwerp, Intersentia, 2002; J. GARCIA ROCA, *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Cuadernos Civitatis, Aranzadi, 2010; F. R. BARBAROSA DELGADO, *Los Límites a La Doctrina*

elementi. Non stupisce quindi, più di tanto, il quasi *revirement* della Corte sulla questione dell'attuazione delle sentenze CEDU rispetto alla posizione assunta nel 2011 in materia di revisione penale²¹.

Se però andiamo ad analizzare punto per punto la decisione, è difficile, al contrario, non concordare con la prospettazione effettuata dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

Il primo punto riguarda la questione del vincolo derivante dall'art. 46 CEDU e la portata di quell'obbligo di conformarsi alla decisioni della Corte EDU, che costituisce il cuore del sistema²². Posto che un obbligo di conformarsi esiste, che altrimenti tutto il sistema non avrebbe senso logico, la Corte costituzionale insiste sul fatto che lo Stato è libero di scegliere il come. E a tale proposito cita varie decisioni della Corte Europea dei diritti dell'uomo che ribadiscono la libertà dello Stato nello scegliere i mezzi (tra i quali sembra preferita, ancorché non imposta, la riapertura del processo) oltre ad una nota raccomandazione del Consiglio dei ministri²³ e documentazione successiva²⁴,

Del Margen Nacional De Apreciación En El Tribunal Europeo Y La Corte Interamericana De Derechos Humanos: Intervención Judicial En Torno a Ciertos Derechos De Las Minorías Étnicas Y Culturales, in *Revista Derecho del Estado*, 2011, n. 26, 107 ss.; H.C. YOUROW, *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, The Hague, 1996, 189 ss. S. GREEN, *The Margin Of Appreciation: Interpretation And Discretion Under The European Convention On Human Rights*, luglio 2000, Council of Europe Publishing ([www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-17\(2000\).pdf](http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-17(2000).pdf)); nonché, volendo, E. BINDI, *Test de proporcionalidad en el "age of balancing"*, in *Revista de Derecho Político*, n. 96, 2016, 289 ss., spec. 317 ss. Per la dottrina italiana, cfr. F. DONATI, P. MILAZZO, *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Rivista AIC*, 2002; P. TANZARELLA, *Il margine di apprezzamento*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione, I diritti in azione*, Bologna, 2007, 145 ss.; M. R. MORELLI, *Sussidiarietà e margine di apprezzamento nella giurisprudenza delle Corti europee e della Corte costituzionale*, incontro di studio tenutosi a Roma presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il 20 settembre 2013, dal titolo "*Principio di sussidiarietà delle giurisdizioni sovranazionali e margine di apprezzamento degli Stati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*", in www.cortecostituzionale.it.

²¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 113 del 2011, cit..

²² Come ricorda E. GRILLO, *Un nuovo motivo di revocazione straordinaria del giudicato amministrativo per dare esecuzione alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo?*, cit., 208, nella giurisprudenza della Corte EDU ricorre spesso questa frase: «tutte le sentenze che constatino una violazione comportano per lo Stato convenuto l'obbligo giuridico di porre fine alla violazione e di eliminarne le conseguenze, in modo tale da ripristinare, per quanto possibile la situazione precedente a quest'ultima».

²³ *Recommendation No. R (2000) 2 of the Committee of Ministers to member states on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights*.

La Raccomandazione indica la necessità per gli Stati di dotarsi di strumenti idonei quando la sentenza della Corte abbia accertato che la decisione nazionale è contraria nel merito alla Convenzione, oppure la violazione riscontrata è basata su errori o lacune di procedura di tale gravità da far sorgere seri dubbi sull'esito del procedimento nazionale considerato.

che confermerebbero l'esistenza di un ampio margine di apprezzamento da parte dello Stato nella scelta delle modalità di attuazione delle sentenze CEDU. Dall'esistenza di questo ampio margine di apprezzamento deriverebbe la non esistenza di un vincolo convenzionale -e pertanto tramite l'art. 117 della Costituzione anche costituzionale- ad ottemperare al giudicato CEDU attraverso la necessaria riapertura del processo.

Ora, posto che non v'è dubbio che esiste un notevole margine di apprezzamento nelle modalità di esecuzione delle sentenze, deve però sottolinearsi che questo margine di apprezzamento si allarga o si riduce a seconda dei vizi rilevati nella sentenza della Corte EDU. Una cosa infatti sono i vizi sostanziali, altra cosa i vizi processuali.

Per quanto riguarda il primo caso gli strumenti per ottemperare possono essere effettivamente diversi e non necessariamente sostanziarsi nella riapertura o celebrazione di un nuovo processo²⁵. Nell'ambito del diritto civile o amministrativo possono essere soddisfattori gli strumenti risarcitori, oppure modifiche di norme o interpretazioni che consentano, ad esempio nei procedimenti di volontaria giurisdizione -che non producono giudicato-, l'ottenimento del risultato determinato nella sentenza della Corte EDU. Si pensi al proposito alle questioni relative ai diritti di *status*, demandati alla volontaria giurisdizione, ai quali si può ottemperare senza il problema di incidere sul giudicato. Si pensi anche al caso che ha dato origine a questa sentenza, nel quale i ricorrenti vantavano una pretesa economica alla ricostruzione della carriera, pretesa che può essere soddisfatta anche in sede risarcitoria o di equo indennizzo senza necessariamente effettuare un nuovo giudizio.

Diverso, invece, appare il caso in cui sia stato accertato dalla Corte di Strasburgo una violazione del principio dell'equo processo. In questo caso la pretesa fatta valere dal ricorrente non si sostanzia nella pretesa a una diversa decisione (o meglio lo è solo mediatamente) quanto invece ad essere giudicato secondo determinate regole. Non vi è certezza di un diverso risultato, ma vi è

²⁴ Si tratta di alcuni studi effettuati dal Consiglio dei ministri sul grado di adempimento degli Stati firmatari della Convenzione all'obbligo di dare esecuzione alle sentenze.

²⁵ E' ad esempio il caso di ricordare che, in sede di verifica sull'attuazione da parte degli Stati delle indicazioni contenute nella raccomandazione sopra citata, alcuni Stati hanno espressamente indicato che nel caso in cui non fosse possibile riesaminare il precedente giudizio nel proprio ordinamento era comunque prevista la possibilità di una azione risarcitoria.

solo la certezza di un giudizio “ingiusto”.

In questo caso il diritto violato è difficilmente reintegrabile con strumenti risarcitori, perché per attuare la sentenza e reintegrare il ricorrente nel diritto violato altro mezzo non v'è che la riapertura del processo sanando il vizio rilevato dalla Corte. L'indennizzo che può essere concesso dalla Corte anche in questo caso ai sensi dell'art. 41 CEDU, costituisce un indennizzo in senso tecnico del termine per il fatto della violazione in sé, ma non può avere alcuno scopo risarcitorio, perché non corrisponde -e non può corrispondere- ad una valutazione prognostica del diverso risultato che il ricorrente avrebbe raggiunto se le regole processuali fossero state rispettate²⁶. Sarebbe quindi sbagliato pensare che la violazione dell'equo processo possa essere risarcita nelle forme della perdita di *chance* o di opportunità, perché anche queste tipologie risarcitorie si basano su un giudizio prognostico che, nell'ambito della violazione dell'equo processo, non può avere cittadinanza²⁷.

Su questo aspetto in passato Corte costituzionale e Corte EDU sembravano concordare. Come ha detto infatti la Corte costituzionale proprio in relazione all'art. 6 CEDU, anche se in materia penale: «*la finalità delle misure individuali che lo Stato convenuto è chiamato ad adottare viene puntualmente individuata dalla Corte di Strasburgo nella restitutio in integrum della situazione della vittima*». Queste misure devono porre, cioè, «*il ricorrente, per quanto possibile, in una situazione equivalente a quella in cui si troverebbe se non vi fosse stata una inosservanza delle esigenze della Convenzione*», giacché una sentenza che constata una violazione comporta per lo Stato convenuto l'obbligo giuridico ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione di porre fine alla violazione e di eliminarne le conseguenze in modo da ristabilire per quanto possibile la situazione anteriore a quest'ultima²⁸.

In altre parole, il diritto all'equo processo si sostanzia nel diritto della

²⁶ Corte EDU, *Grande Chambre*, 13 luglio 2000, ric. n. 39221/98 et 41963/98, *Scozzari e Giunta c. Italia*. Al riguardo cfr. O. POLLICINO, V. SCIARABBA, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia nella prospettiva della giustizia costituzionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010; A. GUAZZAROTTI, “*Seguito*” delle sentenze CEDU e opportunità legislativi, *ivi*, 25/2/2011.

²⁷ Ciò che conta, infatti, nel caso di violazione di norme processuali, non è il giudizio prognostico sul diverso risultato che il ricorrente avrebbe ottenuto se le norme processuali fossero state correttamente applicate, quanto invece la esistenza di una lesione grave che fa dubitare dell'esito del procedimento nazionale.

²⁸ Corte cost., sent. n. 113 del 2011, cit., punto 4 del *Considerato in diritto*.

parte ad ottenere una sentenza “giusta” in quanto emanata nel rispetto di quelle regole processuali che la Convenzione ritiene costituire il minimo necessario per assicurare parità delle armi ed equità di giudizio. Dunque il margine di apprezzamento dello Stato nell’ottemperare a queste sentenze si riduce drasticamente nel caso in cui l’accertamento della violazione riguardi non un vizio sostanziale, ma appunto l’equo processo.

In buona sostanza, è vero che lo Stato è libero di scegliere i modi per ottemperare alle sentenze della Corte EDU²⁹; è vero che l’obbligo di conformazione, come dice la Corte costituzionale, «*ha contenuto variabile*»; è vero infine che le misure ripristinatorie individuali diverse dall’indennizzo sono solo eventuali e vanno adottate esclusivamente laddove «*necessarie*», ed infatti diversi possono essere gli strumenti per ottemperare alle sentenze a seconda delle differenti statuizioni. Tuttavia, allorquando sia stata accertata una violazione grave dell’art. 6 CEDU, non vi è altro modo per ottemperare che la celebrazione di un nuovo giudizio rispettando il principio determinato dalla Corte.

La questione poi che vi siano Stati, pure firmatari della Convenzione, che non hanno previsto strumenti di revisione o di revoca della sentenza, non pare rilevante al fine di verificare se vi sia o meno un obbligo convenzionalmente imposto di riaprire il processo nel caso di violazione dell’art. 6 CEDU. Mentre al contrario, se dobbiamo restare su questa linea di pensiero (quali sono gli Stati che hanno adempiuto) diviene importante ricordare che Germania Francia e Spagna (un po’ il cuore del sistema europeo) siano invece dotati di strumenti di revocazione o revisione della sentenza anche in materia di diritto civile e amministrativo.

4. L’altro profilo poco convincente è la distinzione che la Corte effettua - o meglio che attribuisce alla Corte EDU- tra il processo civile e

²⁹ Come ha detto la Corte EDU «*è lo Stato convenuto a dover eliminare, nel proprio ordinamento giuridico interno, ogni eventuale ostacolo a un adeguato ripristino della situazione del ricorrente*» (Corte EDU, *Grande Chambre*, 17 settembre 2009, ric. n. 50550/06, *Scoppola c. Italia*; sul punto già Corte EDU, *Grande Chambre*, 8 aprile 2004, ric. n. 71503/01, *Assanidze c. Georgia*). La sentenza della Corte EDU sul caso Scoppola è richiamata testualmente da Corte cost., sent. n. 210 del 2013, al punto 7.2 del Considerato in diritto. Sulla sent. 210 del 2013, si rinvia alle riflessioni di E. LAMARQUE, F. VIGANÒ, *Sulle ricadute interne della sentenza Scoppola. Ovvero: sul gioco di squadra tra Cassazione e Corte costituzionale nell’adeguamento del nostro ordinamento alle sentenze di Strasburgo (Nota a C. cost. n. 210/2013)*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2014.

amministrativo e il processo penale.

In sostanza -dice la Corte costituzionale- nel processo penale, nel caso di violazione dell'art. 6 CEDU, la revisione della sentenza sarebbe convenzionalmente obbligata (così almeno nella sentenza additiva della Corte del 2011) mentre nel processo civile e amministrativo non lo sarebbe stante la necessità in questi processi di una tutela di terzi che una ipotetica instabilità del giudicato può pregiudicare.

Inoltre nel processo penale non vi sarebbero soggetti diversi dallo Stato (che è parte nel processo davanti alla Corte). Al contrario, il processo amministrativo (del quale la Corte specificamente si occupa) presenterebbe frequentemente la partecipazione al giudizio di amministrazioni diverse dallo Stato, di parti resistenti private affidatarie di un *munus* pubblico e di controinteressati.

Infine nel processo penale verrebbe in gioco la libertà personale che invece non sarebbe oggetto del giudizio amministrativo e civile.

Le prime due questioni, che preludono al monito finale della Corte sulla necessità di garantire, nel caso di processo litisconsortile, la presenza delle parti anche nel giudizio davanti alla Corte di Strasburgo, presentano effettivamente una loro complessità per il problema della tutela del terzo (parte del giudizio) ma non sembra che le argomentazioni svolte siano decisive, almeno per quanto concerne il riferimento al modello processuale penale italiano.

Il sistema processuale penale italiano, infatti, è normalmente qualificato come un sistema misto per quanto concerne le relazioni tra processo penale e processo civile. Anche senza scendere nel dettaglio è ben noto che il danneggiato civile ha la possibilità di costituirsi parte civile nel processo, che se non si costituisce subisce gli effetti del giudicato penale nei limiti degli artt. 651 e 652 del codice di procedura penale, e che esiste la figura del responsabile civile che, pur non essendo autore del reato, risponde civilmente all'interno del processo penale nei casi previsti dalla legge. Vi sono, dunque, altre parti oltre allo Stato e all'imputato che potrebbero essere danneggiate da una decisione della Corte EDU alla quale non hanno partecipato, al pari dei controinteressati nel processo amministrativo o al litisconsorte nel processo civile.

È poi vero che lo Stato è parte nel processo penale e non sempre nel processo amministrativo, dove possono essere presenti altre amministrazioni non statali, autorità indipendenti, soggetti privati incaricati di funzioni pubbliche. Ciò tuttavia non toglie che lo Stato, al quale la Convenzione assegna la rappresentanza processuale del potere pubblico in sede di processo CEDU, si possa far carico, a sua volta, di rendere edotte le parti del processo per una loro eventuale, e possibile, costituzione.

In definitiva, non appare convincente la tesi che nel processo penale non vi sia alcun problema di tutela dei terzi, data l'esistenza di un rapporto bilaterale tra Stato e imputato, mentre la presenza di parti private e pubbliche nel processo amministrativo e civile produca, invece, la conseguenza che per garantire tali parti occorre anche garantire la intangibilità del giudicato.

Ma anche l'ultimo profilo sul quale si appoggia la decisione di infondatezza appare dubbio. Secondo il ragionamento della Corte la violazione dell'art. 6 CEDU nell'ambito del processo penale porterebbe ad una - costituzionalmente necessaria sulla base della sentenza del 2011³⁰ - revisione della sentenza, perché in quel caso sarebbe in gioco la libertà personale, mentre la medesima violazione in ambito civile o amministrativo non produce conseguenze della medesima gravità.

Il primo profilo problematico riguarda questa distinzione così *tranchant* tra il grado di afflittività del giudicato penale rispetto al grado di afflittività del giudicato civile o amministrativo. Questa distinzione, ad esempio, non è più così netta rispetto alla stessa giurisprudenza CEDU sulle sanzioni amministrative di natura afflittiva, alle quali la Corte EDU tende ad attribuire natura penale e a estendere ad esse le garanzie convenzionali del processo penale³¹. Ma anche da un punto di vista civilistico è seriamente dubitabile che una sentenza civile non possa avere lo stesso o un maggior grado di afflizione sulla persona di una decisione penale. Si pensi alle questioni che riguardano i diritti di *status*, i c.d. diritti personalissimi, ed anche diritti patrimoniali di

³⁰ Corte cost., sent. n. 113 del 2011, cit.

³¹ La letteratura sull'argomento è piuttosto estesa. Si veda M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2012, *passim*; EAD., *Il caso Grande Stevens c. Italia: le sanzioni Consob alla prova dei principi convenzionali europei*, in *Giornale dir. amm.*, 2014, 1057-1058 F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2014, *passim*; W. TROISE MANGONI, *Procedimento sanzionatorio condotto dalla Consob e garanzia del contraddittorio: profili evolutivi anche alla luce della recente giurisprudenza interna e sovranazionale*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2015, 597 ss.

particolare rilevanza che possono, alle volte assai più di una sentenza penale, incidere sulle capacità vitali e relazionali della persona³².

Ma la cosa ancora più discutibile nel distinguere il grado di forza delle sentenze CEDU di accertamento della violazione di un diritto come quello al giusto processo rispetto al tipo di processo nel quale viene fatto valere, sta nella ulteriore conclusione logica che da questa costruzione deriverebbe. In sostanza il diritto all'equo processo di cui all'art. 6 CEDU avrebbe forza diversa a seconda della situazione soggettiva che va a proteggere. Se è funzionale alla protezione di un diritto di libertà personale (la libertà dagli arresti) l'ordinamento interno ne riconosce la forza attraverso la possibilità di revisione della sentenza. Se invece è funzionale alla protezione di una situazione soggettiva patrimoniale o personale, che non si sostanzia nella libertà dagli arresti, non ha protezione nel nostro ordinamento.

Questa teoria così marcatamente funzionalistica dell'equo processo appare in verità problematica da accogliere, perché l'equo processo costituisce prima di tutto un diritto fondamentale in sé e solo dopo un diritto strumentale³³. L'interesse primario protetto dalla norma è il diritto ad essere giudicato correttamente, secondo regole prefissate (nel caso condivise nel testo convenzionale). Quando viene accertata la violazione di questo principio non può aver rilievo il tipo di processo (penale, civile, amministrativo). Ciò che conta è che si è realizzato un *vulnus* ad un diritto fondamentale e che tale *vulnus* deve essere riparato.

È il giusto processo in quanto tale a costituire una delle garanzie principali dello Stato di diritto, e pare estraneo alla tradizione costituzionale europea introdurre l'idea che una violazione a tale diritto sia reintegrabile solo a seconda della tipologia dei diritti fatti valere in giudizio. Del resto le

³² Cfr. L. TORCHIA, *Il potere sanzionatorio della Consob dinanzi alle Corti europee e nazionali*, in www.irpa.eu; M. ALLENA, *Interessi procedurali e Convenzione europea dei diritti dell'uomo: verso un'autonomia di tutela?*, in *Giornale dir. amm.*, 2015, 70 ss., nonché, volendo, E. BINDI, *Sanzioni Consob e Banca d'Italia: il punto dopo gli interventi del Consiglio di Stato, la riforma del regolamento Consob e le nuove norme dettate dal legislatore italiano*, in *Giustamm* (<http://www.giustamm.it>).

³³ Cfr. M. CHIAVARIO, *Art.6*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, cit., p. 153 ss., spec. p. 216; A. DI STASI, *Il diritto all'equo processo nella CEDU e nella Convenzione americana sui diritti umani. Analogie, dissonanze e profili di convergenza giurisprudenziale*, Torino, 2012; N. TROCKER, *Il valore costituzionale del "giusto processo"*, in M.C. CIVININI-C. M. VERARDI (a cura di), *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il giusto processo civile*, Milano, 2001, p. 43.

impugnazioni della sentenza (civile, amministrativa, penale) per *errores in procedendo*, hanno la finalità di garantire il rispetto delle regole in sé, e non sono graduabili o sopprimibili in ragione della supposta maggiore o minore lesività della sentenza rispetto a diritti di libertà personale o patrimoniale.

Ne esce alla fine un ordinamento che pare incoerente. Da una parte, nell'ambito penale le sentenze della Corte EDU possono comportare una revisione della sentenza quando la Corte abbia rilevato una violazione dell'art. 6 (e quando quindi occorra una nuova celebrazione del processo), mentre è competenza del giudice dell'esecuzione penale la valutazione degli effetti sul giudicato della sentenza CEDU che abbia accertato la violazione di un diritto di natura sostanziale. Dall'altra parte, in ambito amministrativo e civile, la sentenza CEDU sia nel caso che riguardi una violazione dell'art. 6, sia nel caso che riguardi una violazione di un diritto sostanziale non può essere fatta valere nell'ordinamento per celebrare un nuovo processo.

4. Il monito finale espresso dalla Corte circa la carenza di contraddittorio nel processo CEDU merita attenzione, anche se probabilmente sarebbe stato più corretto un monito “doppio” anche al legislatore italiano. È vero che le norme sul contraddittorio in Corte EDU sono praticamente inesistenti, ed ha ragione la Corte nel sostenere che appare insufficiente il potere presidenziale di integrazione del contraddittorio, che si basa semplicemente sul potere di «*invitare ogni persona interessata diversa dal ricorrente a presentare osservazioni per iscritto o a partecipare alle udienze*»³⁴. È anche vero, tuttavia, che da questa norma deriva il principio che tutti gli interessati (e quindi in particolar modo le parti del giudizio interno) possono costituirsi nel processo. Dunque il problema principale è quello di rendere edotte le parti costituite nel processo interno della proposizione di un ricorso alla Corte di Strasburgo, dato che non esiste obbligo di notificazione del ricorso se non allo Stato. Questione, peraltro, facilmente risolvibile se solo lo Stato, che è parte nel sistema convenzionale in quanto giuridicamente responsabile della violazione, si facesse carico della notifica o della comunicazione del ricorso alle parti del processo *a quo*. In questo senso, una semplice norma interna risolverebbe facilmente il problema dell'integrazione del contraddittorio.

³⁴ Così Corte cost., sent. n. 123 del 2017, cit., punto 17 del *Considerato in diritto*.

Sullo sfondo vi è però il problema della natura del processo CEDU, che non casualmente presenta aspetti elevati di deformalizzazione.

In primo luogo, infatti, la Corte EDU non doveva essere -ne essa stessa voleva porsi- come un ulteriore grado di giudizio rispetto alle decisioni assunte dalle giurisdizioni degli Stati aderenti al sistema della Convenzione. L'obiettivo del processo non era tanto quello di giudicare e risolvere in maniera diversa singole situazioni giuridiche soggettive, quando invece quello di spingere le legislazioni degli Stati ad uniformarsi e a rispettare quei principi della Convenzione che, filtrati attraverso le pronunce della Corte, divenivano poi una sorta di *jus commune*. Gli strumenti di attuazione delle sentenze erano e sono, dunque, principalmente di natura politica, con il coinvolgimento del Consiglio dei Ministri da una parte e dei Governi dei paesi aderenti dall'altra parte. La tutela della singola situazione soggettiva era strumentale all'attivazione di un meccanismo di adempimento dello Stato di natura generale, e questo costituiva l'obiettivo principale della sentenza della Corte.

Solo con il tempo, e con l'evoluzione della giurisprudenza della Corte (basti pensare alla giurisprudenza in tema di proprietà, o in tema di sanzioni amministrative sostanzialmente penali) la Convenzione europea è divenuta uno strumento operativo utilizzabile con lo scopo primario e finanche esclusivo di tutelare una determinata situazione soggettiva. Anche la questione che ha prodotto la decisione della Corte costituzionale in commento è sostanzialmente individuale (si trattava del riconoscimento dell'esistenza di un rapporto di lavoro di fatto con l'Università con conseguente diritto al versamento di contributi previdenziali).

In secondo luogo, la deformalizzazione è stata utile, in una prima fase, per consentire l'accesso alla Corte ad innumerevoli casi che probabilmente all'interno di una struttura processuale rigida e categorizzata non avrebbero avuto possibilità di accesso. Un processo privo di forme, simile per molto aspetti a quello di fronte alla Corte interamericana, poteva servire più che a ribaltare decisioni interne, a stabilire principi per gli Stati.

Non v'è dubbio che oggi il quadro è molto mutato. Le decisioni CEDU sono incisive anche nei paesi di comprovata democrazia, ma perché possano essere incisive occorre anche che siano in grado di bilanciare tutti gli interessi delle parti in gioco e che, conseguentemente, possano poi avere garanzia di

essere eseguite. Altrimenti si ingenera la convinzione che un sistema così complesso sia poco utile.

Una qualche, sia pur minima, prospettiva positiva circa la non definitività di questa decisione della Corte deriva dal fatto che nel caso in questione la vicenda non era ancora conclusa. Relativamente alla domanda di equa soddisfazione formulata dai ricorrenti alla Corte EDU ai sensi dell'art. 41 CEDU, la Corte si era riservata la decisione «*tenuto conto della possibilità che il Governo e i ricorrenti addivengano ad un accordo*»³⁵. Si tratta quindi di un caso nel quale, non necessariamente, la celebrazione di un nuovo processo costituiva l'unico strumento per la soddisfazione dei ricorrenti, ben potendo lo strumento risarcitorio ottenere lo scopo di reintegrare il diritto violato. Questo dato, unitamente al fatto che la Corte costituzionale non ha utilizzato lo strumento della riunione delle cause per decidere anche la successiva ordinanza di rinvio del Consiglio di Stato del 2017 su questione analoga, lascia qualche speranza di un possibile ripensamento³⁶.

³⁵ Così Corte cost., sent. n. 123 del 2017, cit., punto 4 del *Considerato in diritto*.

³⁶ Sull'uso strumentale della riunione da parte della Corte sia consentito rinviare a E. BINDI, *La riunione delle cause nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, Padova, 2003, spec. 333 ss.