

# **La CEDU nell'ordinamento italiano: la Corte costituzionale fissa le regole**

di Andrea Guazzarotti e Angela Cossiri

## **1. – Introduzione.**

Negli ultimi anni è maturata in Italia una diffusa sensibilità nei confronti della CEDU da parte della dottrina costituzionalistica, superando così la tradizionale indifferenza verso uno sistema di tutela dei diritti in passato valorizzato piuttosto da internazionalisti e processualpenalisti. Sulla scorta dell'aumento dei "casi" (e, purtroppo per l'Italia, delle "condanne"), il dibattito teorico ha arricchito il proprio orizzonte, integrando la dimensione "normativa" (la CEDU quale fonte del diritto) con quella "istituzionale" (la CEDU quale sistema rimediabile interagente con l'ordinamento giuridico interno).<sup>1</sup>

Sembrano collocarsi su questa prima "aratura del campo" le due fondamentali sentenze (nn. 348 e 349/2007) con cui la Corte costituzionale ha finalmente dato una risposta chiara alla questione del rango della CEDU nel sistema delle fonti interno e a quella dei rapporti tra giudici nazionali e Corte EDU. La risposta della Corte, ovviamente, non risolve cartesianamente ogni margine di ambiguità dei rapporti tra i due sistemi di tutela dei diritti (quello interno e quello europeo). Essa ha, però, il merito di fissare un quadro di riferimento entro cui i giudici comuni sono oggi – più chiaramente di ieri – chiamati a muoversi, in modo per così dire "coordinato" con la stessa Corte costituzionale e in dialettico confronto con la giurisprudenza di Strasburgo.

Seguendo, allora, la duplicità di piani accennata, questo lavoro si svolgerà attraverso l'analisi del discorso sulle fonti svolto dalla Corte nelle sentenze cit., per proseguire attraverso l'analisi del modello di rapporti tra giudici interni e Corte EDU, concludendo infine con una panoramica sugli istituti normativi interni di raccordo tra sistema CEDU e organi statali che sembrano prefigurare un (problematico) inizio di integrazione tra ordinamenti.

## **2. – L'articolo 117, co. 1, cost. e la CEDU.**

Con la disposizione di cui all'art. 117, co. 1, cost., nel testo introdotto dalla legge cost. n. 3 del 2001, le dimensioni comunitaria ed internazionale vengono esplicitamente configurate, per la prima volta, come limiti al potere legislativo statale e regionale. La disposizione, per quanto ritenuta da più parti scarsamente meditata e "partorita" involontariamente<sup>2</sup>, è apparsa suscettibile di interpretazioni radicalmente differenti fino alla presa di posizione della Corte costituzionale intervenuta con le sentenze nn. 348 e 349, cit. Ad essere smentita dalla Corte, in particolare, è la linea interpretativa tendente a sminuire la portata innovativa della norma costituzionale.<sup>3</sup> Per la Corte, infatti, «il dovere di

<sup>1</sup> In corso di pubblicazione in "Diritti umani e diritto internazionale" 2008

<sup>2</sup> I §§ 1, 3 e 4 sono da attribuirsi ad A. Guazzarotti, i §§ 2 e 5 ad A. Cossiri

<sup>3</sup> Cfr., da ultimo, M. CARTABIA, *La CEDU e l'ordinamento italiano: rapporti tra fonti, rapporti tra giurisdizioni*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *All'incrocio tra Costituzione e CEDU. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*, Torino 2007, p. 8, disponibile al sito <<http://www.giappichelli.it>>, in cui si rinvia all'approccio innovativo di L. MONTANARI, *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Torino 2002.

<sup>2</sup> V. A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in *Rass. parl.*, n. 4/2002, p. 923; R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, n. 4/2001, p. 621.

<sup>3</sup> La quale, valorizzando la collocazione della disposizione nel Titolo V, ne ha posto in luce il significato minimo consistente nell'affermazione della parità dei limiti per la funzione legislativa statale e per quella regionale, escludendo di conseguenza la sua attitudine ad alterare il rango gerarchico dei trattati e l'assetto dei principi dell'ordinamento ricavabili dagli artt. 10 e 11 Cost. Cfr., tra gli altri, v. S.P. PANUNZIO, Audizioni condotte dalla Commissione perm. aff. cost. del Senato, res. sten. del 20 novembre 2001, p. 6; C. PINELLI, /

rispettare gli obblighi internazionali incide globalmente e univocamente sul contenuto della legge statale; la validità di quest'ultima non può mutare a seconda che la si consideri ai fini della delimitazione delle sfere di competenza legislativa di Stato e Regioni o che invece la si prenda in esame nella sua potenzialità normativa generale»<sup>4</sup>.

Un'altra linea interpretativa, più vicina alla odierna lettura della Corte costituzionale, ha considerato la novella come innovativa della dimensione estera dell'ordinamento, in grado cioè di superare la tradizionale configurazione dei rapporti internazionali: la riformata disposizione, in questa prospettiva, è capace di attribuire una posizione gerarchica superiore alle fonti internazionali pattizie<sup>5</sup>. In particolare, è stato sostenuto che l'innovatività della norma fosse da individuare nel rapporto tra ordine di esecuzione e legge ordinaria successiva contrastante, per cui, in conseguenza della novella costituzionale, l'antinomia sarebbe sempre riconducibile ad una questione di costituzionalità in cui le norme di esecuzione degli accordi internazionali dovrebbero qualificarsi come fonti atipiche intermedie, aventi carattere di norme interposte in un eventuale giudizio di costituzionalità delle norme interne<sup>6</sup>. Va precisato tuttavia che, per la Corte, il sistema resta saldamente ancorato al principio dualistico ed esclude, *expressis verbis*<sup>7</sup>, l'ipotesi di adattamento automatico pure formulata da autorevole dottrina<sup>8</sup>.

Prima delle decisioni nn. 348 e 349/2007 sulla CEDU, il nuovo art. 117, comma 1, Cost., è stato invocato innanzi alla Corte come parametro di giudizio solo in riferimento a questioni riguardanti asserite antinomie con il diritto comunitario: in diversi casi, il giudice costituzionale non si è pronunciato sul punto, statuendo l'infondatezza o l'inammissibilità delle questioni ovvero dichiarando l'incostituzionalità delle norme censurate in relazione ad altri parametri ugualmente invocati<sup>9</sup>; solo con la sent. 406/2005, il Giudice delle leggi ha utilizzato espressamente l'art. 117, co. 1, come parametro di legittimità costituzionale, annullando la legge regionale censurata e configurando la direttiva comunitaria come norma interposta atta ad integrare il parametro interno<sup>10</sup>.

---

*limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *F. it.*, 2001, V, 194 ss.; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino 2001, p. 142 ss.; R. Granata, [Il nuovo disegno costituzionale delle autonomie: riflessioni sui percorsi legislativi di attuazione](#), in *Foro it.*, n. 3/2002, V, 88. Con riferimento agli obblighi internazionali, una parte della dottrina ha letto il nuovo testo costituzionale come risposta al problema dell'intreccio di competenze statali e regionali in materia di relazioni internazionali: T. GROPPI, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. GROPPI e M. OLIVETTI, 2001; E. CANNIZZARO, [La riforma "federalista" della Costituzione e gli obblighi internazionali](#), in *Riv. dir. int.*, n. 4/2001, p. 921 ss.

Con riferimento al diritto comunitario, in questi anni la Cassazione si attesta su questa posizione continuista, sostenendo che non sia stato introdotto uno specifico parametro di "conformità comunitaria" delle leggi: V. Cass., Sez. trib., 17564/02; Cass. 4466/05; Cass, sez. lav., 17004/2006, (V. note di R. MASTROIANNI e C. PINELLI in *Giur. cost.*, n. 5/2006, p. 3512 ss., nonché A. PACE, *La sentenza Granital, ventitrè anni dopo* (2007), in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it> p. 31ss., nt. 64.).

<sup>4</sup> Sent. n. 348, punto 4.4, in cui si legge anche che, «(p)oiché, dopo la riforma del titolo V, lo Stato possiede competenza legislativa esclusiva o concorrente soltanto nelle materie elencate dal secondo e dal terzo comma (dell'art. 117), rimanendo ricomprese tutte le altre nella competenza residuale delle Regioni, l'operatività del primo comma dell'art. 117, anche se considerata solo all'interno del titolo V, si estenderebbe ad ogni tipo di potestà legislativa, statale o regionale che sia, indipendentemente dalla sua collocazione».

<sup>5</sup> G. CORASANITI, Audizioni cit., res. sten. del 7 novembre 2001, p. 6; A. BALDASSARRE, res. sten. del 24 ottobre 2001, p. 12; V. CAIANIELLO, res. sten. del 24 ottobre 2001, p. 21).

<sup>6</sup> V. P. CARETTI, *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni*, in *Stato, regioni, enti locali tra innovazione e continuità*, 2003; B. CONFORTI, *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, in *Foro it.*, n. 11/2002, V, p. 229 ss.; D. GIROTTI, [Nuovo art. 117 Cost. e obblighi internazionali](#), in *Studium Iuris*, n. 12/2002, p. 1502.

<sup>7</sup> Punto 4.3. del Considerato in diritto, sent. n. 348/2007.

<sup>8</sup> A. D'ATENA, *op. cit.*, p. 916 ss.

<sup>9</sup> Ad es., sentt. nn. 96 e 353 del 2003; 6, 7, 8, 166 e 176 del 2004, 62, 65, 150, 161, 304, 355, 393, 428, 434 e 469 del 2005.

Auspicata da lungo tempo dalla dottrina<sup>10</sup>, la parola che fa chiarezza giunge finalmente con le due pronunce nn. 348 e 349, cit. Per quanto attiene al ragionamento seguito per risolvere il problema della collocazione delle norme CEDU nel sistema delle fonti, si procede anzitutto ad escludere la rilevanza dell'art. 10, co. 1, e quindi del meccanismo di "trasformazione automatica", dedicato esclusivamente ai principi generali e alle consuetudini internazionali e non agli accordi internazionali; lo stesso vale per gli artt. 10, co. 2, e 7 (riguardanti ben identificati trattati o il concordato) e l'art. 11, dal momento che in ambito CEDU non è "allo stato" ipotizzabile, secondo la Corte, una cessione di sovranità<sup>12</sup>. L'affermazione potrebbe offrire il fianco ad alcune obiezioni in ragione del fatto che qualsiasi trattato internazionale (e la CEDU in particolare) determina una parziale limitazione di poteri e dunque di sovranità<sup>13</sup>. La CEDU viene quindi ricondotta nell'alveo dei comuni Trattati internazionali, nonostante le rilevate peculiarità<sup>14</sup>.

Ad avviso della Corte, la "zona franca" dalla tutela di costituzionalità che residuava nel disegno costituzionale antecedente alla riforma del 2001 è venuta meno: il nuovo art. 117, co. 1, "ha colmato una lacuna" innovando la Costituzione nel senso di consentire che i trattati internazionali (ivi compresa la CEDU), attraverso il "rinvio mobile" contenuto nella disposizione novellata, possano divenire il parametro mediato o indiretto della legittimità costituzionale delle fonti primarie, ossia "norma interposta". Qualora l'antinomia non sia superabile attraverso l'interpretazione adeguatrice, il giudice dovrà dunque investire la Corte della questione affinché essa accerti la sussistenza del contrasto, verifichi che la norma convenzionale, nell'interpretazione del suo giudice "dedicato", sia compatibile con la Costituzione e se del caso dichiari l'illegittimità costituzionale della norma interna incompatibile<sup>15</sup>.

La ricostruzione è di impianto generale e proprio per questo lascia aperti alcune questioni problematiche: anzitutto ci si chiede se tutti i trattati assumano il ruolo di parametro interposto, indipendentemente dall'autorizzazione parlamentare di cui all'art. 80 Cost. Il problema era stato già sollevato in dottrina in ragione del forte dislocamento di poteri a favore del Governo che la conclusione di accordi in forma semplificata potrebbe determinare, limitando pesantemente la potestà legislativa di Parlamento e Regioni<sup>16</sup>. Da questo punto di vista, la lettura innovativa data dalla Corte dell'art. 117, co. 1, potrebbe e

<sup>10</sup> Il principio successivamente viene ribadito e meglio argomentato nella sent. n. 129/2006. Le due pronunce citate trovano impliciti precedenti nelle sentt. nn. 7 e 166/2004. Cfr. A. CELOTTO, *La Corte costituzionale finalmente applica il 1° comma dell'art. 117 Cost. ...*, in *Giur. it.*, n. 6/2006, p. 1123 ss.; R. CALVANO, *La Corte costituzionale "fa i conti" per la prima volta con il nuovo art. 117 comma 1 Cost. ...*, in *Giur. cost.*, n. 6/2005, p. 4436 ss.

<sup>11</sup> V., ad esempio, M. CARTABIA, *La CEDU e l'ordinamento italiano...*, cit., p. 12.

Dopo la riforma del Titolo V, la Consulta ha avuto occasione di pronunciarsi sul valore di una disposizione della CEDU: in questo caso, tuttavia l'art. 117, comma 1, Cost non era stato invocato e la Consulta si era limitata a sostenere che la disposizione di diritto internazionale "non assume il valore di norma parametro", confermando apoditticamente il precedente costituito dalla [sentenza n. 15/1982](#).

<sup>12</sup> Sent. 349, punto 6.1. del Considerato in diritto.

<sup>13</sup> Così, C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze 348 e 349 del 2007*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), il quale distingue tra "cessioni" di sovranità che abbisognano di un ordinamento cui trasferirle e "limitazioni" di sovranità per le quali è sufficiente un mero trattato internazionale.

<sup>14</sup> V. la critica di A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologia-sostanziale d'inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 3, il quale sottolinea come "la CEDU e le Carte dei diritti in genere concorrono ad offrire prestazioni di pace e giustizia in ancor più rilevante misura di quanto non si abbia (se non da tutti) da alcuni atti normativi comunitari". Per una critica ulteriore, cfr. *infra*, § 3.

<sup>15</sup> La CEDU, dunque, costituisce limite all'attività normativa dello Stato e delle Regioni solo nel caso in cui non confligga con altri valori costituzionali, mentre, in caso di conflitto, la Corte procederà per "bilanciamento". V. RUGGERI, *op. ult. cit.*, pp. 2 e 4, il quale individua un'aporia nella difficoltà di conciliare l'immagine verticale (che vuole le norme convenzionali subordinate a quelle costituzionali) con quella orizzontale paritaria evocata dall'idea del bilanciamento.

dovrebbe costituire, l'occasione per una maggiore responsabilizzazione del Parlamento nel controllare che il Governo rispetti, maggiormente che in passato, l'art. 80 Cost.<sup>17</sup>.

Merita notazione anche l'ulteriore punto dedicato al bilanciamento. Ad avviso della Corte, i trattati rimangono a un livello sub-costituzionale e lo scrutinio di costituzionalità, che riguarda la norma vivente nell'interpretazione della Corte EDU, non può limitarsi alla possibile lesione di principi e diritti fondamentali o dei principi supremi, come invece accade per norme concordatarie e diritto comunitario<sup>18</sup>. Come accaduto nel noto "cammino" comunitario, sia pure nei termini tecnicamente differenti dei "controlimiti alla limitazione di sovranità", la Corte costituzionale recupera così un lembo estremo di sovranità statale rispetto al sistema CEDU escludendo che le pronunce di Strasburgo siano incondizionatamente vincolanti ai fini del controllo di costituzionalità delle leggi nazionali, in ragione del bilanciamento tra il valore internazionalistico, imposto dall'art. 117, co. 1, e la tutela degli altri interessi costituzionalmente protetti<sup>19</sup>.

### 3. – Rapporti tra giurisdizioni e ruolo della Corte costituzionale.

Veniamo ora al rapporto tra giurisdizioni implicato dal rapporto tra fonti che le sentenze n. 348 e 349/2007 sottendono.

Nell'ottica della Corte costituzionale, l'art. 117, co. 1, cost., funge da "monopolizzatore" in capo alla Corte del controllo di compatibilità tra norme CEDU e norme legislative<sup>20</sup>, trasformando gli eventuali contrasti normativi in questioni di legittimità costituzionale che *non possono* essere risolte dai giudici comuni ma *solo* dalla Corte. A monte di ciò, sta la negazione che i vincoli CEDU possano determinare la disapplicazione della legge da parte del giudice comune, non essendo la CEDU riconducibile all'art. 11 cost. e alle organizzazioni sovranazionali ivi contemplate. Il punto è assai delicato e la perentorietà della sentenza n. 348, in parte mitigata dalla n. 349, avrebbe meritato una motivazione più articolata del mero rinvio al precedente della sentenza n. 188/1980.<sup>21</sup> Lì

<sup>16</sup> Sebbene parte della dottrina abbia sostenuto che ci si dovrebbe riferire soltanto ai Trattati autorizzati dal Parlamento (v. CARETTI, *op. cit.*, 63; D'ATENA, *op. cit.*), con esclusione anche degli accordi posti in essere dalle regioni (ad avviso di F. SORRENTINO, [Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario](#), in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, n. 3/2002, p. 1355), finiscono col produrre sul piano interno il vincolo di conformità sia gli accordi conclusi dalle Regioni ex art. 117, u.c., sia gli accordi in forma semplificata, indipendentemente dal loro recepimento (v. G. GEMMA, *Rispetto dei trattati internazionali: un nuovo obbligo del legislatore statale*, in *Quad. cost.*, n. 3/2002, p. 605). La l. 131/2003 non ha introdotto elementi di chiarificazione, ma sembra non aver escluso dalla portata dell'art. 117, c. 1, Cost., gli obblighi contratti al di fuori dell'autorizzazione del Parlamento ex art. 80 Cost. (v. G. SERGES, *Commento all'art. 117, primo comma*, in *Commentario alla Costituzione*, Utet, III, p. 2218)

<sup>17</sup> A. RUGGERI, [Riforma del titolo V e "potere estero" delle Regioni \(notazioni di ordine metodico-ricostruttivo\)](#), in *Dir. e soc.*, n. 1/2003, p. 50.

<sup>18</sup> Sent. n. 349, punto 4.7. Da questa ricostruzione emerge il problema del differente trattamento riservato ai trattati e in particolare alla CEDU, sia rispetto alle norme concordatarie, sia al diritto comunitario. Il possibile paradosso consiste nella differente posizione gerarchica che assumerebbero gli obblighi antinomici contratti nelle differenti sedi. Se in ambito comunitario, soccorre la pregiudiziale di validità ex art. 234 TCE (che sposterebbe sulla Corte di Giustizia l'onere di confrontarsi con la CEDU e con la giurisprudenza di Strasburgo), il caso di contrasto tra norme convenzionali e obblighi concordatari potrebbe paradossalmente risolversi nell'impossibilità di dar seguito a condanne della Corte Edu (v., ad es., la sent. del 20 luglio 2001, *Pellegrini c. Italia*, in materia di delibazione delle sentenze canoniche di nullità matrimoniale, chiuso con la risoluzione CM/ResDH(2007)126).

<sup>19</sup> Questa "riserva" ha fatto sospettare che la Corte si sia così "spianato il terreno" per future pronunce con cui la collocazione mediana della CEDU tra Costituzione e legge potrebbe essere rimessa in discussione: RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità* cit., p. 2. La competenza che la Corte si attribuisce ad "espungere" la norma internazionale dall'ordinamento italiano viene contestata da R. DICKMANN, *Corte costituzionale e diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione*, in [federalismi.it](#), n. 22/2007, p. 11 s.

<sup>20</sup> Cfr., in particolare, la sent. n. 348/2007, al punto 4.3.

<sup>21</sup> Punto 3.3 della 348/2007 e punto 6.1 della 349/2007.

si asseriva che, rispetto alle norme CEDU, «non [è] individuabile (...) alcuna limitazione della sovranità nazionale». Tuttavia, dopo ventisette anni, le cose sono sensibilmente cambiate: da allora è entrato in vigore il Protocollo XI (1998), che ha reso *obbligatoria* e non più opzionale la giurisdizione della Corte EDU sui ricorsi individuali; ha sottratto al Comitato dei Ministri – organo *politico* del Consiglio d'Europa – la competenza a decidere nel merito dei ricorsi; ha soppresso la Commissione, organo “quasi giudiziario” e con funzione di filtro sui ricorsi, i quali da subito vengono trattati da un organo pienamente giudiziario (la Corte); ha, infine, reso interamente *pubblica* la procedura, laddove in precedenza il 95% dei ricorsi veniva deciso in via *confidenziale*, in ossequio agli interessi dei Governi convenuti.<sup>22</sup> Con il che, potremmo dire che è mutato perfino *il tipo* di trattato e gli obblighi relativi.<sup>23</sup> Forse è, allora, piuttosto sbrigativo motivare *per relationem* a una situazione così lontana dall'attuale.<sup>24</sup>

La sentenza n. 349/2007, in realtà, accenna al vero motivo per cui la logica dell'art. 11 cost., come declinata per il diritto comunitario, non può valere per la CEDU: «i diritti fondamentali non possono considerarsi una “materia” in relazione alla quale sia *allo stato* ipotizzabile, oltre che un'attribuzione di competenza limitata all'interpretazione della Convenzione, anche una cessione di sovranità».<sup>25</sup> Come autorevolmente sottolineato, infatti, è stata la logica delle “competenze riservate” a far accettare alle Corti supreme (e costituzionali) nazionali la giurisprudenza della Corte di giustizia CE sull'immediata e incondizionata applicabilità delle norme comunitarie dotate di effetti diretti.<sup>26</sup> Logica difficilmente predicabile per la CEDU, specie nei confronti di una Corte costituzionale che, a torto o a ragione, viene considerata il garante nell'ordinamento nazionale dei diritti fondamentali costituzionalmente sanciti.<sup>27</sup>

L'affermazione della Corte appena illustrata, in realtà, trova non dirò smentita ma almeno un contrappeso nell'altro fondamentale passo della sentenza n. 349, secondo cui, attraverso la CEDU, gli Stati «hanno istituito un sistema di tutela uniforme dei diritti fondamentali», cioè un «sistema di norme» la cui applicazione e interpretazione è attribuita «in prima battuta ai giudici degli Stati membri, cui compete il ruolo di *giudici comuni della Convenzione*», spettando «la parola ultima» alla Corte EDU, investita del compito di assicurare «(l)a definitiva uniformità di applicazione» mediante l'«interpretazione centralizzata della CEDU».<sup>28</sup> Si tratta di affermazioni pregnanti, che non riconoscono solo un ossequio formale e generico alla giurisprudenza di Strasburgo, come avvenuto in passato,<sup>29</sup> bensì la natura “integrata” delle funzioni svolte dal giudice europeo con quelle dei giudici nazionali. Questi ultimi, in perfetto parallelismo con il sistema

<sup>22</sup> Cfr. M. DE SALVIA, *La nuova Corte europea dei diritti dell'uomo tra continuità e riforma*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1999, 704 ss.; A. CARDINO CARLI, *Stati e Corte europea di Strasburgo nel sistema di protezione dei diritti dell'uomo*, Milano 2005, 9 ss. Successivamente a tali mutamenti, i ricorsi individuali a Strasburgo hanno raggiunto un incremento eccezionale (pari al 97%, secondo quanto riportato da P. TANZARELLA, in *Quaderni costituzionali* 2005/4, 891), mentre, tra gli anni 1993-2000, l'aumento è del 500% (A. CARDINO CARLI, *op. cit.*, 27).

<sup>23</sup> Cfr. J.-F. FLAUS, *Faut-il transformer la Cour européenne des droits de l'homme en juridiction constitutionnelle?*, in *Le Dalloz*, 2003, n. 25, p. 1640, secondo cui il diritto di ricorso individuale, come garantito dal sistema CEDU, costituisce, allo stato attuale, la forma più avanzata e unica d'internazionalizzazione dello status dell'individuo.

<sup>24</sup> Delle novità intervenute con il Protocollo XI dà conto, ma assai sinteticamente, la 349/2007, al punto 6.1.2.

<sup>25</sup> Punto 6.1, corsivi aggiunti.

<sup>26</sup> J. H. H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge 1999, 61 e 212; ID., *La Costituzione dell'Europa*, Bologna 2003, 112. Per la giurisprudenza costituzionale, cfr., in particolare, C. cost. n. 183/1973, punto 9.

<sup>27</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *La CEDU e l'ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali recenti e nuove esigenze teoriche*, in *Quad. cost.* 2006/3, p. 501. Sul ruolo della Corte costituzionale quale «garante privilegiato dei diritti fondamentali», cfr. A. CELOTTO, M. CARTABIA, *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 4480 s.

<sup>28</sup> Punto 6.2, in fine, corsivi aggiunti.

<sup>29</sup> Cfr., in particolare, C. cost. nn. 120 e 154 del 2004, 299/2005.

comunitario, sono appunto “giudici comuni della Convenzione”, incaricati dell’applicazione decentrata delle norme CEDU, sotto il vincolo dell’uniformità imposta dalla Corte europea.<sup>30</sup>

Il passo precedente è tanto importante quanto di ancora incerta collocazione e sviluppo. Esso, da un lato, supera l’approccio “classico” ai trattati internazionali (e alla CEDU stessa), secondo cui i giudici applicano le norme nazionali e il risultato di simile applicazione è ciò che viene valutato rispetto agli obiettivi fissati nel trattato stesso.<sup>31</sup> Da un altro lato, però, l’integrazione prefigurata dall’immagine “giudici comuni della Convenzione”, lascia fuori la Corte costituzionale stessa, la quale, evidentemente, non si considera un “giudice della Convenzione”. La mossa strategica sembra ricalcare quella compiuta riguardo al sistema comunitario, dove la Corte nega la propria natura di “giudice” ai fini del sollevamento della pregiudiziale comunitaria,<sup>32</sup> posto che ciò le impedirebbe di assumere quel ruolo di “custode” dei principi costituzionali supremi dell’ordinamento nazionale, inderogabili dal diritto comunitario e dalla stessa Corte di Giustizia.<sup>33</sup> Il giudice comunitario è, dunque, sia pure entro termini ristretti e residuali, “controllato” dal giudice costituzionale, e non suo “controllore”.<sup>34</sup>

Anche nei confronti della CEDU la Consulta si pone al “crocevia” dei sistemi, a mo’ di controllore esterno dei rapporti intercorrenti tra giudici comuni e Corte europea. «Questa Corte e la Corte di Strasburgo hanno in definitiva ruoli diversi»: l’interpretazione della CEDU spetta alla Corte EDU, «ciò che *solo* garantisce l’applicazione del livello uniforme di tutela all’interno dell’insieme dei Paesi membri»; alla Consulta «spetta invece accertare il contrasto [tra una norma nazionale e una o più norme della CEDU] (...), e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme CEDU... garantiscono una tutela dei diritti fondamentali *almeno equivalente* al livello garantito dalla Costituzione italiana».<sup>35</sup> La Corte costituzionale si premura, poi, di negare che tale schema di giudizio equivalga ad arrogarsi il potere «di sindacare l’interpretazione della norma CEDU operata dalla Corte di Strasburgo», limitandosi la Consulta «a verificare la compatibilità della norma CEDU,

<sup>30</sup> La Consulta sembra così smentire in radice quegli orientamenti della Cassazione (anche relativamente recenti) secondo cui la genericità degli impegni della CEDU li renderebbe vincolanti solo per il legislatore e improduttivi di diritti azionabili in giudizio: cfr. A. CARDINO CARLI, *op. cit.*, p. 63 ss. L’espressione “giudice comune della Convenzione” sembra rievocare la pionieristica tesi del giudice «primo organo di garanzia della CEDU», sostenuta da Giovanni Battaglini nel 1987 (cfr. A. PUGIOTTO, *Vent’anni dopo l’insegnamento di Giovanni Battaglini*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *op. cit.*, p. 191 s.).

<sup>31</sup> Approccio che è stato significativamente accostato al vecchio orientamento che affidava alla Corte costituzionale la Costituzione, ai giudici la legge, trasformato in «la Convenzione internazionale alla Corte europea, l’ordinamento nazionale ai giudici» (A. CARDINO CARLI, *op. cit.*, p. 80).

<sup>32</sup> Ord. n. 536/1995 (secondo una linea che, pur in contraddizione con quanto affermato nella sent. n. 168/1991, è stata costantemente ribadita: cfr. F. GHERA, *Pregiudiziale comunitaria, pregiudiziale costituzionale e valore di precedente delle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 1193 ss.). Restano, ovviamente, i problemi di coerenza con questa “dottrina” e la posizione della Consulta nei giudizi in via d’azione, o sui conflitti d’attribuzione, ovvero nei giudizi incidentali su decreti legislativi vincolati, ex art. 76 cost., a criteri e principi comunitari: cfr. V. ONIDA, *“Armonia tra diversi” e problemi aperti. La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 554; A. PACE, *op. cit.*, 27 s.

<sup>33</sup> Cfr. WEILER, *op. ult. cit.*, 171; F. SALMONI, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia delle Comunità europee*, in FALZEA, SPADARO, VENTURA, *La Corte costituzionale e le Corti d’Europa*, Torino 2003, p. 302.

<sup>34</sup> Cfr. ONIDA, *op. cit.*, p. 550 s. Valutano controproducente la mossa della Corte, in quanto volta alla propria “auto-emarginazione”: CELOTTO, CARTABIA, *op. cit.*, p. 4502; SALMONI, *op. cit.*, p. 305 s.; F. SORRENTINO, *La Costituzione europea*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo* diretto da M. P. Chiti e G. Greco, II ed., t. I, Milano, 2007, p. 33; A. PACE, *op. cit.*, 18 ss.

<sup>35</sup> Questa formula, in particolare, vale a mettere in sintonia l’argomentazione con la stessa CEDU, che, come noto, non pretende imporre un livello rigidamente uniforme di tutela dei diritti in essa sanciti, ma solo uno standard minimo, che gli Stati ben possono elevare (cfr. WEILER, *op. ult. cit.*, 179). Sono note le aporie cui un simile ragionamento va incontro, per essere basato su livelli di tutela astrattamente confrontabili, quando invece la prassi è di più difficile quantificazione, per essere costruita su bilanciamenti tra diritti (ancora WEILER, *op. ult. cit.*, 180 ss.).

nell'interpretazione del giudice cui tale compito è stato espressamente attribuito degli Stati membri, con le pertinenti norme della Costituzione».<sup>36</sup>

La ricostruzione operata dalla sentenza n. 349 ha valenza duplice. Essa mira, da un lato, a riconoscere i poteri della Corte EDU (e dunque a rispettare lo stesso obbligo internazionale derivante dagli artt. 32 e ss. CEDU): nessun giudice interno, neppure la Corte costituzionale, può mettere in discussione l'effettiva portata degli enunciati della Convenzione stabilita dalla giurisprudenza di Strasburgo, quasi a riprodurre il noto armistizio fondato sul "diritto vivente" che ha riconciliato Consulta e Cassazione.<sup>37</sup> Da un altro lato, essa mira a difendere le prerogative della Corte costituzionale stessa: come più chiaramente affermato dalla sentenza n. 348/2007, «si deve... escludere che le pronunce della Corte di Strasburgo siano *incondizionatamente vincolanti* ai fini del controllo di costituzionalità delle leggi nazionali».<sup>38</sup> L'interpretazione costituzionale resta "altra cosa" dall'interpretazione della CEDU. Non solo, ma nella sua autonomia, essa funge da limite invalicabile agli esiti eventualmente contrastanti cui potrebbe giungere l'applicazione della CEDU.

È chiaro che, viste da Strasburgo, le cose si ribaltano. E giustamente, direi. Per capirlo si può guardare al modo con cui nell'ordinamento comunitario vengono risolti i conflitti tra diritto derivato e diritti fondamentali, evocando un noto passo della Corte di giustizia, secondo cui «(i)l richiamo a criteri di valutazione speciali, propri della legislazione o del *sistema costituzionale* di uno Stato membro, incrinerebbe inevitabilmente l'unità del mercato comune e comprometterebbe la coesione della Comunità, giacché menomerebbe l'unità e l'efficacia del diritto comunitario».<sup>39</sup> Operare diversamente equivarrebbe, infatti, ad affidare «la tutela dei diritti fondamentali al *dictat* costituzionale di un singolo Stato membro».<sup>40</sup> La CEDU, da questo punto di vista, non fa differenza. Certo, diversamente dal diritto comunitario, essa non impone (almeno *non chiaramente e non ancora*) gli strumenti della disapplicazione delle norme nazionali contrastanti con quelle europee aventi effetti diretti.<sup>41</sup> Ma *non tollera* l'invocabilità della natura formalmente costituzionale di una determinata norma o decisione nazionale quale "esimente" da parte dei Governi nazionali. La CEDU è un trattato multilaterale con obbligazioni di tipo "integrale", che non tollerano l'eccezione "*inadimplenti non est adimplendum*"<sup>42</sup>, finalizzato a un livello minimo di uniformità nel peculiare campo dei diritti umani.<sup>43</sup> Non possono gli Stati membri svuotare

<sup>36</sup> Sent. n. 349/2007, punto 6.2, corsivi aggiunti.

<sup>37</sup> Rievocato recentemente da M. LUCIANI, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale, oggi, e l'interpretazione "conforme a"* (8 agosto 2007), in <<http://www.federalismi.it>>, p. 7.

<sup>38</sup> Punto 4.7, corsivi aggiunti.

<sup>39</sup> CGCE, sent. 13 dicembre 1979, *Hauer*, C-44/79, § 14, corsivi aggiunti. Assai noto, a tal proposito, il caso *Kreil*, in cui la Corte di giustizia ha, sostanzialmente, dichiarato la contrarietà della costituzione tedesca al divieto di discriminazione in base sesso, stante l'impossibilità per le donne di accedere al servizio militare armato (C-285/98, 11 gennaio 2000, cui ha fatto seguito la stessa revisione della costituzione tedesca nel 2000: cfr. S. NINATTI, *Le donne e il servizio di leva in Germania*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2001, p. 240 ss.).

<sup>40</sup> M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna 2000, p. 222, in riferimento al c.d. approccio massimalista alla tutela dei diritti.

<sup>41</sup> Nonostante la lettura forzata data al caso *Vermeire* (Corte EDU, 29 novembre 1991, Serie A 214-C) da E. LAMBERT, *La pratique récente de réparation des violations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales...*, in *RTDH*, 2000, p. 207, giustamente ridimensionata da B. RANDAZZO, *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, in FALZEA, SPADARO, VENTURA, *op. cit.*, p. 247.

<sup>42</sup> Cfr. P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN, L. ZWAAK (ed.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen-Oxford, 2006, 47 s., in cui si ricorda la giurisprudenza della Corte EDU (caso *Irlanda c. Regno Unito*, del 18 gennaio 1978, § 239), secondo cui la CEDU fonda un sistema di «obbligazioni oggettive [cui è assicurata], con le parole del Preambolo..., una "garanzia collettiva"».

<sup>43</sup> Cfr. CARDINO CARLI, *op. cit.*, 39 s. Nel caso *Loizidou*, 23 marzo 1995, § 75, la Corte EDU ha sottolineato la peculiare natura della CEDU quale «strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo». Sia pure in un contesto particolare, la stessa Corte EDU si è spinta a qualificare la Convenzione come «Costituzione europea dei diritti dell'uomo» (Parere sulla riforma del sistema di controllo della CEDU, Doc. Cour (92) 14,

quell'obiettivo invocando le proprie costituzioni. Venendo al profilo dei rapporti tra Corti, non può la Corte EDU ammettere che le Corti costituzionali nazionali siano esentate dal rispetto della CEDU e della propria interpretazione uniforme. Strasburgo lo ha affermato chiaramente in più di un'occasione.<sup>44</sup> Ma a riprova, va rilevato che gli stessi ricorsi alle Corti costituzionali *possono* essere considerati uno dei rimedi interni da esperire a pena d'inammissibilità del ricorso alla Corte EDU.<sup>45</sup> Questo, tuttavia, non vale per l'ordinamento italiano, in cui il singolo non ha un ricorso diretto alla Corte costituzionale (né un *diritto* all'incidente di costituzionalità).<sup>46</sup> Il che contribuisce, in qualche modo, a corroborare la strategia della Consulta e il suo distinguersi dai "giudici comuni della Convenzione".

Vale la pena proseguire nell'approfondimento del punto della sentenza n. 349 dedicato ai rispettivi ruoli spettanti alle due Corti, insistendo sul parallelismo con il diritto comunitario. In relazione a quest'ultimo, la regola "di riparto" tra le Corti (e gli ordinamenti) è stata fissata nel limite dei *principi costituzionali supremi*, di cui il nostro giudice costituzionale è custode, e la sanzione minacciata è quella di un'incostituzionalità parziale e, per così dire, "selettiva", che andrebbe a impedire l'efficacia delle norme comunitarie giudicate contrastanti con quei principi. Non certo l'incostituzionalità dell'intero strumento su cui si regge la vigenza interna dei Trattati europei (la legge di esecuzione).<sup>47</sup>

Con riguardo alla CEDU, la Consulta sembra lanciare, nella sentenza n. 349, alcuni segnali in direzioni diverse. Subito dopo il passo dedicato al ruolo di "giudici comuni della Convenzione" spettante ai nostri giudici, si legge infatti che gli Stati membri conservano sia «il diritto di riserva» al momento della ratifica delle singole disposizioni CEDU, sia «il diritto di denuncia successiva», concludendo poi che, «in difetto dell'una e dell'altra, risulta palese la totale e consapevole accettazione del sistema e delle sue implicazioni». <sup>48</sup> L'evocazione dei poteri di riserva e denuncia appare ambivalente. Da un lato, la Corte responsabilizza il potere politico e deresponsabilizza se stessa: il primo ha consapevolmente accettato tutti i vincoli "di sistema" che derivano dall'appartenenza al "club" della Convenzione, pur potendo sottrarsene in qualsiasi momento.<sup>49</sup> Da un altro lato, la Corte rammenta le fragili fondamenta su cui poggia il potere della stessa Corte di Strasburgo. Pare, invero, assai discutibile che il nuovo e più rigido meccanismo di

---

48, riportato da J.-F. FLAUSS, *La Cour européenne des droits de l'homme est-elle une Cour constitutionnelle?*, in *Rev. fr. dr. const.*, 1999, p. 716). La stessa Consulta, nella sent. 349/2007, punto 6, definisce la CEDU come «sistema di tutela uniforme dei diritti fondamentali».

<sup>44</sup> Cfr. i casi *Open Door and Dublin Well Woman*, del 29 ottobre 1992, § 69; *Unified Communist Party of Turkey*, del 30 gennaio 1998, § 27, su cui J.-F. FLAUSS, *Droit constitutionnel et Convention européenne des droits de l'homme*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2000, p. 843 ss. Cfr. anche, sotto altra prospettiva, D. TEGA, *La Cedu da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionale" del diritto: tutti al posto, ognuno al suo posto!*, in corso di pubblicazione su *Quaderni costituzionali*, 2008.

<sup>45</sup> Cfr. le decisioni della Commissione *J.A. c. Repubblica Ceca*, 7 aprile 1994 e *Hava c. Repubblica Ceca*, 29 giugno 1994.

<sup>46</sup> Cfr. Corte EDU, caso *Spadea e Scalabrino c. Italia*, 28 settembre 1995, e l'ulteriore casistica riportata da GARDINO CARLI, *op. cit.*, p. 68 s.; cfr. anche FLAUSS, *op. ult. cit.*, p. 850.

<sup>47</sup> Questo scenario è stato evocato, sia pure come improbabile, nella sent. n. 183/1973, punto 9, ammettendosi che, in caso di *violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o dei diritti inalienabili della persona umana*, la Corte possa pronunciarsi «sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali». Tuttavia, l'eventualità di una incostituzionalità "globale" dell'appartenenza all'ordinamento comunitario non è stata più espressamente ribadita, anzi, la sent. n. 170/1984, punto 7, prospetta lo scenario opposto, ossia l'incostituzionalità di quelle leggi «dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi». A partire dalla sent. n. 232/1989, invece, la Corte evoca *solo* un'eventuale dichiarazione d'incostituzionalità *parziale* della legge di esecuzione, colpita nel punto in cui pretende introdurre norme comunitarie contrarie ai principi costituzionali supremi. Cfr., per una diversa lettura, CARTABIA-WEILER, *op. cit.*, 171 s.

<sup>48</sup> Sent. n. 349/2007, punto 6.2, e punto 8.

<sup>49</sup> Ma lo scenario non è, invero, realistico, alla luce del legame sostanziale che esiste tra appartenenza alla CEDU e appartenenza all'Unione Europea (cfr. art. 6, TUE).

controllo introdotto con il Protocollo XI possa essere oggetto di riserve.<sup>50</sup> Ma certo è che il potere di “denuncia” esercitabile in ogni momento dal nostro Paese è un’arma (quantomeno retorica) puntata contro eventuali eccessi di interventismo della Corte europea.<sup>51</sup>

#### 4. – Interpretazione adeguatrice e integrazione tra sistemi.

V’è un profilo peculiare, nel contesto dei rapporti tra giurisdizioni nazionali e CEDU, che la sentenza n. 349 più volte evoca. Si tratta del rapporto intercorrente tra interpretazione conforme (o adeguatrice) e incidente di costituzionalità, sollevato ai sensi dell’art. 117, co. 1, cost. Più di una volta la Corte menziona l’esigenza che il giudice comune superi il contrasto tra norme nazionali e CEDU già a livello interpretativo.<sup>52</sup> Ma come si sposa questo canone con il meccanismo di controllo, apparentemente rigido, secondo cui le norme della Convenzione prevalgono su quelle legislative *solo* previo vaglio della loro compatibilità costituzionale da parte della Consulta?<sup>53</sup> In realtà, la rigidità dello schema di giudizio risulta più dalla sentenza n. 348 che non dalla n. 349,<sup>54</sup> e non è un caso che, nella prima decisione, l’accento all’interpretazione conforme cui sarebbe tenuto il giudice comune sia molto più sfumato.<sup>55</sup> E tuttavia anche nella sentenza n. 349 il (non facile) ruolo di “guardia confinaria” della Corte costituzionale appare indubbiamente centrale. Se, però, il giudice comune deve tentare di appianare in via interpretativa il contrasto tra norme *prima* di ricorrere alla Consulta, ciò significa che ad esso è delegata una valutazione duplice: la possibilità di interpretare le norme legislative conformemente alla CEDU (e, soprattutto, alla giurisprudenza di Strasburgo), cui deve seguire l’ulteriore valutazione che la norma così ricavata non sia, a sua volta, in contrasto con i parametri costituzionali (e, soprattutto, con la giurisprudenza costituzionale). Tuttavia, anche se questo secondo controllo evidenziasse un contrasto tra norme CEDU e i pertinenti vincoli costituzionali, non potrebbe il giudice comune *autonomamente* optare per la conservazione dell’interpretazione “domestica” (ignara dei vincoli CEDU), dovendo, invece, coinvolgere il giudice di costituzionalità. Come evidenziato nella sentenza n. 348, infatti, quel contrasto potrebbe risultare, agli occhi della Corte costituzionale, soltanto “apparente”.<sup>56</sup>

<sup>50</sup> Che risulterebbero incompatibili con “l’oggetto e lo scopo” della Convenzione stessa: P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN, L. ZWAAK (ed.), *op. cit.*, p. 111 s. In ogni caso, è alla stessa Corte EDU che spetta il sindacato sull’ammissibilità delle riserve (*ibidem*). Istruttiva, a tal proposito, la vicenda del c.d. “rientro dei Savoia” in Italia: il ricorso alla Corte EDU da parte di Vittorio Emanuele veniva dichiarato *ricevibile* con decisione del 13 settembre 2001, che dava un’implicita smentita all’eccezione del nostro Governo, fondata sulla riserva al Protocollo n. 4 (art. 3.2), al fine di sottrarre la XIII disp. trans. della Costituzione al diritto ivi sancito dei cittadini a rientrare nel proprio Stato. In quell’occasione, la Corte EDU ricordava proprio che il sindacato sulla validità di una riserva spetta ad essa e non alle giurisdizioni nazionali. L’abrogazione parziale della XIII disp. trans. (l. cost. n. 1/2002) determinava la cessazione della materia del contendere (Corte EDU, 24 aprile 2003).

<sup>51</sup> Da rilevare che, evocando la “libertà di denuncia” dello Stato, la Consulta compie un’operazione inversa a quella svolta nel già citato passo della sent. n. 170/1984, punto 7, in cui il Trattato CE viene garantito contro eventuali leggi statali dirette a *rimuovere ingiustificatamente* i limiti della sovranità statale dallo stesso legislatore posti «in diretto e puntuale adempimento dell’art. 11 Cost.».

<sup>52</sup> Cfr. il punto 6, terzultimo e ultimo cpv., nonché al punto 8, quartultimo cpv. (in cui si parla di contrasto «insanabile in via interpretativa» tra norme legislative e CEDU).

<sup>53</sup> Cfr. ZANGHI, *op. cit.*, § 5.

<sup>54</sup> Cfr., spec., il punto 7 della sent. n. 348/2007.

<sup>55</sup> Cfr. il punto 5 della sent. n. 348/2007.

<sup>56</sup> Cfr. il punto 5.6 della sent. n. 348/2007. Questo passo potrebbe essere letto come una buona *lezione* per quei giudici (specie Cassazione e Consiglio di Stato) che, senza interpellare la Corte costituzionale, ritengono insanabili certi contrasti tra diritto europeo e precedenti giurisprudenziali di quest’ultima: notissima, nei confronti dell’ordinamento comunitario, la decisione del Consiglio di Stato, Sez. V, 8 agosto 2005, n. 4207, *Federfarma* (su cui cfr. le condivisibili critiche di P. DOLSO, S. AMADEO, *Il Consiglio di Stato tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 785 ss.); meno note, nei riguardi della CEDU, le sentenze della Cassazione, sez. lav., del 10 marzo 2004, n. 4932 e del 27 marzo 2004, n. 6173, su cui A. GUAZZAROTTI, *op. cit.*, p. 504, nt. 53.

Sotto altro punto di vista, lo strumento dell'interpretazione conforme (o adeguatrice) alla CEDU (alla giurisprudenza di Strasburgo), ammesso se non caldeggiato dalla sentenza n. 349/2007, non quadra con l'apodittica affermazione ivi svolta, secondo cui le sentenze (di condanna) di Strasburgo «si rivolgono allo Stato membro legislatore e da questo pretendono un determinato comportamento».<sup>57</sup> Se assolutizzata, questa affermazione dovrebbe paradossalmente impedire alla stessa Corte costituzionale di tenere in considerazione le decisioni con cui Strasburgo condanna lo Stato italiano, al fine di pronunciare l'incostituzionalità di una legge contraria ai principi formulati in quelle decisioni. Al massimo, la nostra Corte potrebbe rafforzarne il peso con delle sentenze "monito" dirette, appunto, al legislatore. Si dirà che il giudice costituzionale non si attiene tanto all'obbligo di ottemperare alle condanne di Strasburgo (ex art. 46 CEDU), bensì all'art. 117, co. 1, cost. Ma se i *vincoli* da rispettare sono quelli del sistema CEDU, il quale però li indirizza *solo* nei confronti del legislatore nazionale (al pari di un trattato non *self-executing*), allora la Corte costituzionale non dovrebbe far altro che prendere atto di tale natura del vincolo e attendere l'intervento legislativo. Che una sentenza di condanna di Strasburgo si diriga, invece, non esclusivamente al legislatore statale ma a tutti i soggetti dell'ordinamento,<sup>58</sup> lo si ricava proprio analizzando il meccanismo dell'interpretazione conforme, o meglio, *adeguatrice*, come modalità con cui le autorità statali ottemperano all'esecuzione delle sentenze di Strasburgo, ex art. 46 CEDU.<sup>59</sup> E del resto, solo in tal modo può davvero assumere pregnanza l'immagine usata dalla Corte di un "giudice comune della Convenzione": l'attuazione della Convenzione passa in primo luogo nell'interpretare e applicare il diritto nazionale conformemente ai principi CEDU, principi la cui valenza avrà portata ben diversa a seconda che siano genericamente ricavabili dall'insieme dei precedenti di Strasburgo su una data disposizione, ovvero puntualmente fissati in una o più decisioni di condanna dello Stato cui appartiene il giudice (magari con espressa valutazione di illegittimità della normativa nazionale).<sup>60</sup>

È evidente che, su questo punto, il grado di consenso raggiunto dai nostri giudici costituzionali è ancora embrionale. Prova ne è il fatto che la sentenza n. 349 (così come la n. 348) *non opera mai* la distinzione tra valore meramente orientativo dei precedenti di Strasburgo e valore (vincolante) delle decisioni di condanna contro il proprio Stato, nonostante si tratti di una distinzione ormai ben nota in dottrina.<sup>61</sup> Ma va detto che la motivazione della sentenza n. 349, a differenza della n. 348, si premura di formulare un giudizio "allo stato" dell'evoluzione dei rapporti tra ordinamento nazionale e "sistema" CEDU (si badi: "sistema", non "ordinamento").<sup>62</sup> La Corte, a tal proposito, dà menzione di alcune norme nazionali "rilevatrici" della peculiarità che la CEDU assume per il nostro ordinamento<sup>63</sup> e di queste è il caso di dare conto ora, proprio nella prospettiva di una progressiva integrazione tra ordinamenti (o "sistemi" di tutela dei diritti) cui sembra si stia orientando (consapevolmente?) il nostro legislatore.

## 5. – Interventi legislativi di raccordo.

<sup>57</sup> Sent. n. 349/2007, punto 6.1, ult. cpv., su cui cfr. le osservazioni di ZANGHÌ, *op. cit.*, § 6 e 7.

<sup>58</sup> Cfr. ZANGHÌ, *op. cit.*, § 7; F. SALERNO, *Vincolo costituzionale all'attuazione dell'obbligo di riparazione stabilito dalla Corte EDU*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *op. cit.*, p. 232.

<sup>59</sup> Per una ricognizione della prassi, anche italiana, sul punto, cfr. A. GUAZZAROTTI, *I giudici comuni e la CEDU alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2003/1, p. 34 ss.

<sup>60</sup> Cfr. Cons. St., Ad. Pl., 11 maggio 2005, n. 2, che, invocando la giurisprudenza di Strasburgo, supera il proprio orientamento, secondo cui la semplice realizzazione dell'opera pubblica sul fondo privato illegittimamente occupato costituisce motivo sufficiente per considerare impossibile la restituzione del fondo stesso.

<sup>61</sup> Cfr. RANDAZZO, *op. cit.*, p. 246 ss.; CARTABIA, *La CEDU e l'ordinamento italiano ...*, cit., p. 13 ss.

<sup>62</sup> Cfr., in particolare, il punto 6.2 della sent. n. 349/2007, in cui si parla di "sistema". La sent. 348/2007, punto 3.3., afferma che la CEDU «non crea un ordinamento giuridico sopranazionale».

<sup>63</sup> Sent. n. 349/2007, punto 6.1.2.

Come rilevato dalla Corte, [la peculiare rilevanza degli obblighi internazionali assunti con l'adesione alla Convenzione è stata ben presente al legislatore italiano che, nell'ottica dell'integrazione dei sistemi di tutela dei diritti, ha introdotto vari provvedimenti normativi di coordinamento tra ordinamento interno e sistema CEDU<sup>64</sup>](#). La giurisprudenza CEDU degli ultimi anni, in effetti, ha messo in luce non pochi punti di frizione, rilevando l'esistenza di lacune strutturali dell'ordinamento nazionale rispetto alle quali è necessaria l'adozione di misure a carattere generale e anche retroattivo, in modo da "riparare" il diritto non solo per i ricorrenti<sup>65</sup>. La fase di monitoraggio sull'esecuzione delle sentenze di condanna, di competenza del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, reca dati interessanti<sup>66</sup> sia sotto il profilo della quantità di "casi clone" riguardanti l'Italia, sensibilmente superiore agli altri Paesi<sup>67</sup>, sia per quanto attiene lo sforzo di adeguamento che lo Stato italiano sembra aver intrapreso, sotto la pressione politica dell'istituzione europea, tanto attraverso misure individuali, quanto attraverso misure generali ed organizzative. Se è vero che in molti casi, soprattutto dopo la ratifica del XIV Protocollo<sup>68</sup>, è stata la giurisprudenza comune, attraverso l'elaborazione di principi anche arditamente, a risolvere questioni spinose<sup>69</sup>, altrettanto vero è che importanti riforme costituzionali<sup>70</sup> e di diritto sostanziale e processuale intervenute degli ultimi anni hanno risposto alle richieste provenienti da Strasburgo, con l'intenzione, più o meno dichiarata, di eliminare i profili di contrasto segnalati, tanto che oggi, nella maggioranza dei casi citati, i problemi strutturali appaiono tendenzialmente in via di rimozione, seppure con il grave *handicap*, segnalato dalla Corte EDU, che le riforme,

---

<sup>64</sup> Sent. n. 349/2007, punto 6.1.2.

<sup>65</sup> I due principali filoni riguardano la materia espropriativa e l'eccessiva durata dei processi, soprattutto quelli civili, mentre per i giudizi penali i dati appaiono più confortanti al punto che il Governo ha chiesto la sospensione del monitoraggio del Comitato dei Ministri (cfr. CM/inf/DH (2007)9, p. 3). Altri "casi seriali" finiti sotto il mirino della Corte sono, in materia civilistica e processualcivilistica, la legge fallimentare (sotto il profilo della durata della procedura e in riferimento alle incapacità conseguenti allo *status* di fallito) e la procedura di sfratto con particolare riferimento alle sospensioni *ex lege* delle esecuzioni, considerate lesive del diritto di proprietà del locatore; in materia processualpenalistica, la legge sull'ordinamento penitenziario, in riferimento al regime *ex art. 41-bis* e alla libertà di corrispondenza dei detenuti; "l'equo processo", in riferimento alla formazione della prova; la disciplina della contumacia; l'assenza di mezzi di riparazione della violazione dell'art. 6 CEDU (la Corte ha sempre sottolineato come lo strumento più adeguato sia la riapertura del procedimento, impedita dalla normativa italiana). Significative pronunce recenti, in grado di aprire nuovi "casi seriali", riguardano la responsabilità dello Stato (e delle autonomie locali) per abusi edilizi (sent. *Paudicio* del 24 maggio 2007) ed inquinamento, quest'ultimo ricondotto alla violazione dell'art. 8 CEDU sulla vita privata e familiare (sent. *Giacomelli* del 2 novembre 2006) e in materia di detenzione senza titolo, in conseguenza dell'applicazione tardiva dell'indulto del 1990 (sent. *Pilla* del 2 marzo 2006). Si vedano i *dossier* dell'Osservatorio permanente delle sentenze della Corte EDU presso la Camera dei deputati (nato a seguito della raccomandazione 13(2002) del Comitato dei ministri) cit. *supra*, nt. 3.

<sup>66</sup> Si veda l'ultima risoluzione adottata: [CM/Del/Dec\(2007\)1007 del 31 ottobre 2007](#).

<sup>67</sup> Secondo i dati disponibili nella prima Relazione del Governo al Parlamento sull'esecuzione delle pronunce CEDU 2006, p. 28, mentre il contenzioso non reca dati statistici particolarmente difforni da quelli degli altri Paesi (solo il 3,7% del totale dei ricorsi pendenti alla Corte EDU riguarda l'Italia), dati "preoccupanti" emergono nella fase di monitoraggio dell'esecuzione delle condanne: ben il 46% del totale dei casi all'esame del Comitato dei Ministri (in valore assoluto, 5.588 affari). Il *trend* è comunque decrescente: nel memorandum del 20 giugno 2005, redatto dalla Commissione affari legali del Parlamento, si calcolava il 60%.

<sup>68</sup> L. n. 280/2005.

<sup>69</sup> V. soprattutto Cass. n. 32678/2006, Somogyi (su cui A. GUAZZAROTTI, A. COSSIRI, *L'efficacia in Italia delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo la prassi più recente*, in [www.forumcostituzionale.it](#)) e n. 2800/2006 Dorigo (su cui A. GUAZZAROTTI, *Il caso Dorigo: una piccola rivoluzione nei rapporti tra CEDU e ordinamento interno?*, ivi) che ha determinato la chiusura del relativo *dossier*, seppure con l'invito allo Stato ad un sollecito lavoro legislativo per introdurre una apposita ipotesi di revisione processuale (risoluzione (2007)83 del Comitato dei ministri).

<sup>70</sup> Si pensi alla riforma dell'art. 111, dell'art. 117, c.1, e alla soppressione dei primi due commi della XIII disp. trans.

non essendo retroattive, non risolvono i casi passati, i quali continuano ad approdare a Strasburgo<sup>71</sup>.

In materia penale, il legislatore è apparso meno intraprendente nella direzione dell'adeguamento e di contro si è rilevato un maggiore "attivismo giurisprudenziale"<sup>72</sup>. Le riforme ispirate da Strasburgo, comunque, non sono mancate: oltre alla modifica dell'art. 175, co. 2, c.p.p.<sup>73</sup> che ha introdotto nel giudizio contumaciale la restituzione in termini per proporre appello salvo che l'imputato abbia avuto effettiva conoscenza del procedimento o del provvedimento, e alla l. n. 95/2004, in materia di controllo della corrispondenza dei detenuti, si segnala per la sua portata generale il d.P.R. n. 289 del 2005, il quale, integrando il testo unico sul casellario giudiziale<sup>74</sup>, ha disposto l'iscrizione dell'estratto delle sentenze della Corte EDU emesse nei confronti dello Stato italiano, concernenti provvedimenti giudiziari e amministrativi definitivi già iscritti. In attesa di un intervento più sistematico sulla neutralizzazione degli effetti sanzionatori della vittima di una violazione della CEDU, la novella, quale misura ripristinatoria individuale assunta in ottemperanza alla sentenza *Morales*<sup>75</sup>, appare un palliativo insufficiente ma apprezzabile nella parte in cui consente la valutazione di questo aspetto in sede di incidente di esecuzione e nelle altre sedi in cui rileva il certificato del casellario, nei limiti dell'interpretazione adeguatrice o della discrezionalità consentita ai giudici e alla pubblica amministrazione<sup>76</sup>.

Eliminato (o almeno attenuato) attraverso l'intervento caducatorio della Corte costituzionale il problema delle espropriazioni,<sup>77</sup> il *deficit* più grave che attualmente residua (accanto ovviamente alla irrisolta problematica della eccessiva durata dei processi civili, di soluzione ben più complessa) sembra quello della carenza di mezzi processuali per la riapertura dei processi definitivi giudicati iniqui per violazione dell'art. 6 CEDU<sup>78</sup>. In

<sup>71</sup> Notissima la legge "Pinto", n. 89/2001, introdotta in risposta alle pressanti richieste di Strasburgo per soddisfare attraverso una procedura interna, le domande di risarcimento da violazione del giusto processo sotto il profilo della sua "ragionevole durata" (art. 6 CEDU), problema peraltro rimasto irrisolto (oltre 1.000 sono i giudizi attualmente pendenti a Strasburgo per eccessiva durata dei processi italiani). Senz'altro ispirata dalla volontà di avvicinare i sistemi di tutela dei diritti è anche la riforma del diritto fallimentare (d.lgs. 6/2005 emanato a seguito della legge delega n. 80/2005), su cui il Comitato dei Ministri ha espresso apprezzamento, pur rilevando la persistenza della lentezza della procedura (risoluzione inter. del 5 aprile 2007). Nella stessa direzione, la riforma delle espropriazioni e gli interventi legislativi in materia di sfratti, che hanno consentito la chiusura del relativo *dossier* da parte del Comitato dei Ministri, rassicurato, a seguito della sentenza della C. cost. n. 155/2004, dell'esistenza di un controllo interno sulle proroghe legislative indiscriminate (Risoluzione (2007)84).

<sup>72</sup> L'efficace espressione è di A. PUGIOTTO, *Verso la revisione del giudicato penale in caso di violazione della CEDU accertata dalla Corte di Strasburgo*, in *Studium iuris*, n. 10/2007, p. 1075 ss.

<sup>73</sup> L. 22 aprile 2005, n. 60 di conversione del decreto legge 21 febbraio 2005, n. 17. La novella segue alla pronuncia del 10 novembre 2004 Sejdovic contro Italia, giudizio poi ribaltato in seconda istanza con sentenza della *Grande Chambre* del 1 marzo 2006.

<sup>74</sup> D.P.R. n. 313 del 2002.

<sup>75</sup> Sentenza Corte EDU del 16 novembre 2000.

<sup>76</sup> Cfr. Cons. St. par. n. 4304/2005, in cui, ricordate le funzioni polivalenti del casellario, si mette in luce che nel caso in cui "la giurisdizione interna sia stata esercitata in violazione dei ricordati precetti della Convenzione, il soggetto che da tale cattivo esercizio abbia subito lesioni ben potrà far valere nell'ordinamento interno gli effetti, se non pure l'efficacia diretta, della pronuncia della Corte che abbia statuito sul punto, valutando la non conformità della sentenza italiana alle norme del diritto internazionali vincolanti per effetto della legge di recepimento di esecuzione n. 848 del 1955". Quindi, seguendo il ragionamento del Consiglio di Stato, ad es., una commissione di pubblico concorso non potrebbe prescindere dall'annotazione relativa alla violazione CEDU ai fini della valutazione dei precedenti penali.

<sup>77</sup> Secondo i dati contenuti nella prima Relazione del Governo al Parlamento sull'esecuzione delle sentenze della Corte EDU, 2006, p. 54, in *www.governo.it*, il costo delle 42 sentenze di condanna dell'anno 2006 in materia espropriativa è pari a circa 126 milioni di euro. I dati statistici dimostrano che nella maggior parte dei casi la responsabilità è degli enti territoriali, *in primis* dei Comuni, e le violazioni sono concentrate nelle Regioni meridionali.

<sup>78</sup> Sul punto, alcune proposte legislative di iniziativa parlamentare sono rimaste insabbiate (cfr. AC 1447 e 1992 approvati dalla Camera il 28 luglio 2003 e trasmessi al Senato; e AC 917, della legislatura in corso, poi

riferimento a questo profilo, assume fondamentale importanza il disegno di legge recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri<sup>79</sup> che introduce una nuova ipotesi di revisione processuale quando la Corte di Strasburgo abbia accertato in via definitiva la violazione dell'art. 6, par. 3, CEDU, purchè tale violazione abbia avuto incidenza determinante sull'esito del procedimento. Modificando in questo senso il codice di procedura penale, l'intenzione dichiarata del Governo è di far sì che anche l'Italia, rimasto uno dei pochi Stati membri privi di una normativa di questo tipo, si adegui all'evoluzione giurisprudenziale sull'efficacia vincolante delle sentenze della Corte di Strasburgo, più volte segnalata anche dalla Cassazione.

Accanto a queste misure generali di "riparazione", nell'ottica della prevenzione, numerosi sono stati anche gli interventi di tipo organizzativo, tendenti ad introdurre meccanismi di coordinamento tra i due sistemi. Una legge di iniziativa parlamentare *by-partisan*, rapidamente approvata nel 2006, ha novellato la l. n. 400/1988<sup>80</sup> con l'introduzione di una competenza della Presidente del Consiglio a promuovere gli adempimenti governativi conseguenti alle pronunce di Strasburgo emanate nei confronti dello Stato italiano, a comunicarle alle Camere – ai fini dell'esame in Commissione – e a presentare al Parlamento una relazione annuale sullo stato di esecuzione. Se la prima delle disposizioni introdotte appare meramente ricognitiva di una attribuzione già compresa nella competenza in materia di politica estera e trattati internazionali, non può sottovalutarsi l'introduzione di un circuito di controllo Governo-Parlamento, nella direzione del rafforzamento del ruolo di indirizzo dell'organo rappresentativo in un settore affidato finora prevalentemente a quello esecutivo<sup>81</sup>: oltre al tipico strumento della relazione annuale, viene introdotto l'esame parlamentare delle condanne CEDU, in parallelo con quanto già previsto dai regolamenti parlamentari per le sentenze della Corte di giustizia. In questo modo, il regime degli adempimenti conseguenti alle sentenze della Corte EDU risulta assimilato a quello delle sentenze costituzionali e comunitarie per quanto attiene alla procedimentalizzazione del "seguito", mentre si caratterizza peculiarmente per l'esistenza di un canale tematico di comunicazione programmata tra Governo e Parlamento che dovrebbe facilitare l'adeguamento in via legislativa alla giurisprudenza europea<sup>82</sup>. Non è trascurabile neppure che le Presidenze delle Camere, in conformità alla risoluzione n. 11 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa allegata al XIV Protocollo, abbiano disposto l'introduzione della valutazione di "compatibilità convenzionale" nell'istruttoria legislativa, di modo che tale profilo sia oggetto di specifica

---

ritirato). Inoltre, su questo aspetto, pende il giudizio della Corte costituzionale in virtù del rinvio operato dalla Corte di appello di Bologna, ord. n. 337 del 22 marzo 2006, in [www.unife.it/amicuscuriae](http://www.unife.it/amicuscuriae), cit. (su cui v. R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *All'incrocio tra Costituzione e CEDU ...*, cit.).

<sup>79</sup> D.d.l. approvato dal Consiglio dei ministri il 3 agosto 2007 «Disposizioni in materia di revisione a seguito di sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo» reperibile in <http://www.giustizia.it/data/multimedia/2169.pdf>. Per l'approfondimento, v. A. PUGIOTTO, op. cit., p. 1075 ss.

<sup>80</sup> Legge n. 12 del 2006, nota come legge Azzolini, introduttiva della lett. *a-bis*) nell'art. 5, c. 3, della l. 400/1988, su cui C. CIUFFETTI, *La legge n. 12 del 2006: alla ricerca di un ruolo parlamentare in tema di attuazione delle sentenze della Corte di Strasburgo*, in *I diritti dell'uomo*, n. 2/2006, p. 34 ss. Il d.P.C.m. 1° febbraio 2007, esecutivo della l. n. 12/2006, cit., ha individuato nel Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio l'organo che dovrà occuparsi di coordinare le nuove attribuzioni (e, in particolare: dare notizia delle sentenze di condanna alle amministrazioni interessate e al ministero dell'economia; invitare le amministrazioni a conformarsi; suggerire interventi preventivi per evitare la contestazione di violazioni; favorire la composizione amichevole delle controversie pendenti; redigere la relazione annuale al Parlamento. Cfr. G. BIAGIONI in *Guida al dir., Suppl. dir. com. e int.*, n. 3/2007, p. 45 s.

<sup>81</sup> La risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1516/2006 esprime apprezzamento per l'approvazione della legge, considerata il fondamento giuridico di una speciale procedura di supervisione delle sentenze della Corte EDU da parte di Governo e Parlamento.

<sup>82</sup> Il che dovrebbe accrescere la consapevolezza istituzionale in tema di tutela dei diritti: cfr. le Raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, nn. 1411 e 1684(2004).

valutazione e dibattito in Parlamento<sup>83</sup>.

Particolarmente interessante appare, infine, la norma – citata dalla stessa Corte costituzionale, nella sent. n. 349/2007 – contenuta nella finanziaria 2007 che introduce il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti pubblici, territoriali e non, responsabili di violazioni comunitarie o convenzionali<sup>84</sup>: vista anche la *sedes materiae*, le finalità sembrano anzitutto finanziarie, nella direzione dell'alleggerimento del bilancio statale, ed in seconda battuta preventive, per la responsabilizzazione (e dissuasione) delle pubbliche amministrazioni autonome nell'esercizio dei loro poteri; da questo punto di vista, la misura è significativa di un cambio di approccio, a lungo auspicato e ora apprezzato da Strasburgo<sup>85</sup>, volto a garantire che l'intero apparato pubblico sia consapevole dell'esigenza di tutela dei diritti secondo la CEDU e cooperi nell'evitare violazioni. Tuttavia, l'aspetto più interessante rimane la possibile portata sistemica della disposizione, quand'anche involontaria: essa infatti, ai fini della rivalsa, equipara *sic et simpliciter* le violazioni CEDU a quelle comunitarie, implicitamente riconoscendo la generale qualificazione di "illecito" alle violazioni convenzionali. Se ciò, in ambito comunitario risulta giustificato in virtù del quadro di riferimento dei rapporti tra ordinamenti e dell'obbligo, gravante sulla P.A., di disapplicare la norma interna contrastante, non altrettanto può dirsi in riferimento al sistema CEDU, a meno di non presupporre un'evoluzione ulteriore dei rapporti tra ordinamenti. Infatti: *quid iuris* ove l'ente locale o la Regione commettano la violazione, adeguandosi ad una normativa interna contrastante con il sistema CEDU (come, ad esempio, nei casi della quantificazione dell'indennizzo espropriativi o di occupazione acquisitiva)? Il Governo, in risposta alle perplessità sollevate dalla dottrina, precisa che l'azione di rivalsa non è automatica, ma si aggancia ai principi della responsabilità, che generalmente non è oggettiva<sup>86</sup>. Tuttavia se così fosse, l'ente risponderebbe solo delle violazioni commesse con colpa, cioè in assenza di normativa statale incompatibile. Ovvero, la disposizione di cui alla finanziaria 2007 sarebbe *inutiliter data*, in quanto del tutto ultronea rispetto al titolo di responsabilità già previsto *ex art.* 2043 c.c.<sup>87</sup>.

Nella loro eterogeneità e ancora incerta collocazione, questi elementi "strutturali" (specie la norma sul casellario giudiziario, sull'azione di rivalsa e, se mai sarà approvata, sulla riapertura dei processi) danno il polso di come i rapporti tra ordinamento italiano e sistema CEDU stiano evolvendo una problematica ma crescente integrazione.

---

<sup>83</sup> Lettere del Presidente della Camera del 30 novembre 2005 e 30 giugno 2006 e del Presidente del Senato del 1 dicembre 2005 citate nella Relazione del Governo sull'esecuzione delle sentenze della Corte EDU cit., 2006, p. 59, in risposta alle raccomandazioni del Comitato dei ministri 4 e 5(2006).

<sup>84</sup> Art. 1, c. 1217 ss., legge 27 dicembre 2006, n. 296, commentata da A. COSSIRI, *Una norma di sistema nella finanziaria? La responsabilità delle autonomie locali per violazione CEDU, secondo la finanziaria 2007*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *op. cit.*, p. 83 ss. La disposizione è stata impugnata dalla Provincia autonoma di Trento nella parte in cui dispone il potere unilaterale del Presidente del Consiglio nel caso in cui, decorsi 4 mesi, non sia stata raggiunta un'intesa sulle modalità di recupero delle somme (ricorso n. 13 del 6 marzo 2007, in *G.U.* n. 13/2007).

<sup>85</sup> Il Comitato dei ministri ha espresso soddisfazione per la misura, ritenuta dissuasiva della prassi delle espropriazioni indirette od occupazioni acquisitive (v. risoluzione interinale RES/DH3(2007) del 14 febbraio 2007).

<sup>86</sup> Relazione governativa sull'esecuzione delle sentenze della Corte EDU, cit., 2006, p. 65, nt. 56.

<sup>87</sup> Come sottolineato dal Consiglio di Stato nel parere 1926/02 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).