

Il caso Dorigo: una piccola rivoluzione nei rapporti tra CEDU e ordinamento interno?

[In corso di pubblicazione in Questione Giustizia n. 1/2007]

CASS. Sez. I Penale Sentenza n. 2800 ud. 01/12/2006 - deposito del 25/01/2007

di A. Guazzarotti

1. Con una recente decisione¹, la Cassazione ha coraggiosamente affrontato il noto caso “Dorigo”, risolvendo, per quanto in suo potere, l’increscioso problema della patente violazione dell’obbligo per il nostro Paese di conformarsi alle sentenze di condanna emesse dalla Corte europea dei diritti dell’uomo (art. 46.1 CEDU). È dal 1998, infatti, che la Corte europea ha riconosciuto la violazione del diritto a un giusto processo compiuta dalle autorità italiane ai danni del ricorrente Dorigo, condannato sulla base delle dichiarazioni rese in fase di indagini preliminari da tre coimputati che – avvalendosi della facoltà di non rispondere – si erano poi rifiutati di confermarle in dibattimento, negando così il diritto dell’imputato a «esaminare o far esaminare i testimoni a carico» (art. 6.3, lett. d, CEDU).² Ed è dal 1999 che il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, competente a sorvegliare la corretta esecuzione delle sentenze della Corte da parte degli Stati membri condannati (art. 46.2 CEDU), non smette di sollecitare il nostro Paese all’adozione di misure, tanto individuali che generali, in grado di garantire la riapertura del processo del Dorigo nonché di tutti quei processi rispetto ai quali la Corte europea abbia pronunciato un giudizio di “non equità”.³

La Cassazione era chiamata a pronunciarsi sul diniego del giudice dell’esecuzione – adito ai sensi dell’art. 670 c.p.p. – di dichiarare l’inefficacia del titolo esecutivo a carico del condannato e la conseguente illegittimità della sua detenzione. Per il giudice dell’esecuzione, infatti, mancando nell’ordinamento un apposito rimedio per la rinnovazione del processo giudicato “non equo” dalla Corte di Strasburgo, la liberazione del condannato determinerebbe il paradossale esito di una sospensione *sine die* dell’esecuzione della condanna, senza che nessuna autorità abbia il potere di deciderne la sorte. Tanto più che il rimedio della sospensione dell’esecuzione è sempre possibile da parte del giudice eventualmente investito della domanda di revisione del processo, ex art. 635 c.p.p. La Cassazione smentisce simile impostazione, affermando il principio di diritto per cui «*Il giudice dell’esecuzione deve dichiarare, a norma dell’art. 670 c.p.p., l’ineseguibilità del giudicato quando la Corte europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali abbia accertato che la condanna è stata pronunciata per effetto della violazione delle regole sul processo equo sancite dall’art. 6 della Convenzione europea e abbia riconosciuto il diritto del condannato*

¹ Cass. Sez. I Pen, 1 dicembre 2006 - 25 gennaio 2007, ric. *Dorigo*.

² Corte EDU, sentenza 9 settembre 1998, *Dorigo c. Italia*. Questa come le altre decisioni della Corte europea che saranno citate, nonché le risoluzioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa sono reperibili al sito ufficiale <www.echr.coe.int/ECHR>.

³ Cfr. la risoluzione interinale del 15 aprile 1999 [*ResDH-1999-258*]. In particolare, nella penultima risoluzione interinale [*ResDH-2005-85*] del 12 ottobre 2005, il Comitato deplora il comportamento delle autorità italiane, che dopo sei anni dalla condanna non hanno ancora provveduto a rimuovere le conseguenze della violazione del diritto nelle forme della *restituito in integrum*. Richiama fermamente l’obbligo per tutte le autorità coinvolte di assicurare l’adozione di adeguate misure in favore del ricorrente. Chiede, infine, la rapida adozione di una legislazione che autorizzi il riesame del “caso Dorigo” in sede nazionale, conformemente alla CEDU. Da ultimo, in data 19 ottobre 2006, il Comitato dei Ministri ha nuovamente esaminato il “caso Dorigo”, sottolineando positivamente lo sforzo compiuto dai giudici italiani che, previa scarcerazione dello stesso Dorigo, hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale dell’art. 630 c.p.p., nella parte in cui non permette la revisione del processo resa necessaria da una pronuncia di Strasburgo (Corte d’Appello di Bologna, ord. 22 marzo 2006, n. 337, su cui cfr. *infra*), pur ribadendo l’ulteriore necessità di una modifica ordinamentale che consenta la riapertura dei processi, in generale, e nel “caso Dorigo”, in particolare (cfr. il Comunicato stampa del Comitato dei Ministri del 19 ottobre 2006, al sito <http://www.coe.int/press>).

alla rinnovazione del giudizio, anche se il legislatore abbia omissis di introdurre nell'ordinamento il mezzo idoneo ad instaurare il nuovo processo».

Si tratta, indubbiamente, di conclusioni molto forti, capaci di scardinare l'esclusività del nostro sistema di processuale penale, che tuttavia si comprendono, prima ancora di qualsiasi approfondimento teorico dei rapporti tra sistemi giuridici, a partire da due dati che incombevano sui nostri giudici di legittimità. Innanzitutto il trascorrere del tempo, ossia il fatto che – per colpevole inerzia del potere politico – già più di dieci anni di reclusione sono stati scontati dal Dorigo, sui complessivi tredici anni fissati nella sentenza di condanna, con il paradossale esito che, qualsiasi rimedio processuale vorrà un giorno assumere il nostro legislatore per consentire la riapertura dei processi giudicati non equi a Strasburgo, esso rischia di essere *inutiliter* dato proprio nei confronti del caso che tale riforma ha imposto. In secondo luogo, la cooperazione giudiziaria instaurata a livello comunitario: come la stessa Cassazione più o meno esplicitamente osserva,⁴ la posta in gioco è data dal rischio che il mancato rispetto dei diritti dell'accusato previsti dall'art. 6 CEDU comporti il rifiuto di attuare il mandato d'arresto europeo da parte degli altri Stati nei confronti dell'Italia, secondo quanto stabilito dalla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea.⁵ Questo secondo dato era già stato autorevolmente evidenziato con riferimento al diverso problema della riforma del processo contumaciale: l'eccezionale tempestività con cui il nostro Governo aveva introdotto tale riforma in ossequio a due sentenze di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo, induceva infatti Vladimiro Zagrebelsky a osservare che, al di là della pervasività degli effetti della CEDU, il vero pungolo alla riforma veniva dal rischio che, in assenza di adeguamento al *dictum* di Strasburgo, nessuno degli altri Paesi europei avrebbe più consegnato un condannato in contumacia all'Italia.⁶ Potremmo dire, dunque, che più che alla “cooperazione politica” presupposta dal sistema CEDU, decisioni come quella in commento sembrano ispirarsi a una “cooperazione giudiziaria”, forse non prevista dai “Padri fondatori” del Consiglio d'Europa, ma in grado di affermarsi quale “motore” di una nuova e più intensa integrazione tra ordinamenti europei.

2. Passando all'analisi dei passaggi logico-giuridici della decisione, occorre innanzitutto osservare che il punto di partenza della Cassazione non è tanto quello di dare seguito alla condanna di Strasburgo nel caso *Dorigo* del 1998, cit., posto che, dovendosi pronunciare in merito all'esperibilità di un incidente di esecuzione (art. 670 c.p.p.), essa non sarebbe certo potuta entrare nel merito della revisione del processo e del fatto che in esso fossero state determinanti delle prove testimoniali assunte senza contraddittorio. Come osserva la stessa Cassazione, su tale profilo pende già un incidente di costituzionalità sollevato dalla Corte d'Appello di Bologna, cui la difesa del Dorigo si era nel frattempo rivolta proprio per ottenere la revisione del processo invocando il “fatto nuovo” costituito dalla condanna di Strasburgo.⁷ Ma tale evenienza, per i giudici di legittimità, non rende affatto incongruo il ricorso all'ulteriore istituto dell'incidente di esecuzione, posto che,

⁴ Cfr. il punto 6 del *Considerato in diritto*.

⁵ Ratificata dall'Italia con legge 22 aprile 2005, n. 69.

⁶ Cfr. V. ZAGREBELSKY, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e i diritti nazionali*, seminario tenuto all'Università Luiss il 3 giugno 2005, consultabile al sito: <http://www.luiss.it/semcost/dirittifondamentali/resoconti/word/200506.doc>. La riforma della contumacia (nuovo art. 175 c.p.p.) è quella introdotta dal d.l. 21 febbraio 2005, n. 17, nel cui Preambolo vengono espressamente menzionate le decisioni di Strasburgo *Somogyi c. Italia*, del 18 maggio 2004, e *Sejdovic c. Italia*, del 10 novembre 2004.

⁷ Corte d'Appello di Bologna, 22 Marzo 2006, n. 337, in *G.U.*, I^a Serie speciale, n. 39, 27 settembre 2006, con cui viene sollevata la questione di legittimità costituzionale sull'art. 630, lett. a), c.p.p., nella parte in cui esclude, dai casi di revisione del processo, l'impossibilità che i fatti stabiliti a fondamento della sentenza o del decreto di condanna si concilino con la sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo che abbia accertato l'assenza di equità del processo, ai sensi dell'art. 6 della CEDU, per contrasto con gli artt. 3, 10 e 27 Cost. Va sottolineato come, prima di sollevare la *questio legitimatis*, il giudice abbia sospeso, con separata ordinanza, l'esecuzione della pena ex art. 635 c.p.p. (potestà che il giudice può esercitare solo a seguito di apertura di un giudizio di revisione), proprio «in ossequio... alla forza vincolante delle sentenze della Corte europea», ex art. 46 CEDU, oltre che in considerazione della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

sempre in ossequio alla CEDU e alla giurisprudenza di Strasburgo, una detenzione *non può dirsi legittima*, ai sensi dell'art. 5 CEDU, se fondata su una sentenza emessa in esito a un processo nel quale la stessa Corte Strasburgo ha rilevato violazioni delle regole del “giusto processo” tanto gravi da rendere non equa, oltre che la procedura, la stessa condanna.⁸

Impostata in questi termini la questione, non può neppure dirsi che il giudicato interno costituisca un ostacolo insormontabile alla scarcerazione, essendo «il diritto alla rinnovazione del giudizio [riconosciuto dalla sentenza di Strasburgo] 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».⁹ Per la seconda volta, dunque, la Cassazione giunge a mettere in discussione la forza del giudicato penale, reputandolo recessivo rispetto a una pronuncia di Strasburgo sull'equità del processo.¹⁰ Se, però, nella precedente occasione essa si era potuta appoggiare sulla stessa legge italiana che, ispirata agli standard di Strasburgo, consente la rinnovazione del processo contumaciale anche dopo la formazione del giudicato,¹¹ in casi come il presente – iniquità del processo derivante dalla violazione delle regole CEDU sulla formazione della prova – nessun rimedio è stato forgiato dal legislatore.¹² Questa è, del resto, l'obiezione su cui s'imperviava la decisione di rigetto del giudice dell'esecuzione. Ma essa viene coraggiosamente ribaltata dai giudici di legittimità, con una tecnica argomentativa che sembra rievocare la giurisprudenza della Corte di Giustizia CE sull'inerzia colpevole del legislatore statale, in ambito di direttive non attuate: «la prolungata inerzia dell'Italia corrisponde alla trasgressione dell'obbligo previsto dall'art. 46 della Convenzione di conformarsi alla sentenza definitiva della Corte europea, e, quindi, costituisce una condotta dello Stato italiano qualificabile come “flagrante diniego di giustizia”... Ne segue che la tesi accolta dal giudice dell'esecuzione si risolve, in buona sostanza, nell'ammettere che la persistenza della detenzione del Dorigo possa trarre titolo dal conclamato inadempimento degli obblighi sanciti dalla Convenzione, vincolanti anche nell'ordinamento interno, e che l'esecuzione della pena possa cessare soltanto se e quando verrà meno l'illecito diniego di giustizia». Una simile impostazione è «assolutamente inaccettabile»,

⁸ La giurisprudenza di Strasburgo è quella del caso *Stoichkov c. Bulgaria*, sent. 3 marzo 2005, che già aveva ispirato la Cassazione nel caso *Cat Berro* (Cass., sez. I pen., sent. 22 settembre-3 ottobre 2005, n. 35616, in *Guida al dir.* 2005, n. 43, 84), in cui, ben più timidamente che nel caso *Dorigo*, si invitava il giudice dell'esecuzione a valutare se la CEDU «precluda l'esecuzione nell'ordinamento italiano di una sentenza di condanna emessa a conclusione di un processo giudicato “non equo” dalla Corte (europea...), ovvero se, in assenza di un apposito rimedio previsto dall'ordinamento interno, debba comunque prevalere il giudicato». E il giudice dell'esecuzione, per parte sua, non se l'è sentita di assumersi una simile responsabilità, affermando «di non potersi “sostituire al legislatore” nell'introdurre (uno) strumento giuridico che consenta... di incidere sulla esecutività (della condanna irrevocabile e), nel contempo, di provocare la riapertura del procedimento», «pur nella consapevolezza che (il presente rigetto) possa portare ad (una) prevedibile decisione» di condanna dello Stato italiano da parte della Corte europea (C. d'Assise d'app. di Milano, sez. I, 30 gennaio 2006, in *Cass. pen.* 2006, n. 10, 57 ss., con commento di E. SELVAGGI, *Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e il giudicato nazionale: conflitto non risolvibile?*, ivi, 67 ss.

⁹ Punto 6 del *Considerato in diritto*.

¹⁰ Cass., Sez. I pen., sent. 12 luglio 2006, n. 32678 (dep. 3 ottobre 2006), ric. *Somogyi*, reperibile al sito internet www.ejus.it, su cui cfr. A. GUZZAROTTI – A. COSSIRI, *L'efficacia in Italia delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo la prassi più recente*, in corso di pubblicazione su *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2006/3.

¹¹ Cfr. il d.l. 17/2005, cit. *supra*, nt. 6.

¹² Sono fallite, come noto, le iniziative legislative proposte in materia nella scorsa legislatura: cfr. d.d.l. n. 2441 approvato dalla Camera dei deputati il 28 luglio 2003 «Modifiche al codice di procedura penale in materia di revisione a seguito di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo»; d.d.l. n. S/3354, presentato al Senato dal sen. Borea, il quale contestualmente alla ratifica del 14° Protocollo aggiuntivo alla CEDU (proprio in tema di efficacia delle sentenze della Corte europea, non ancora in vigore), prevedeva l'introduzione di nuove ipotesi di revisione e revocazione a seguito di sentenza di Strasburgo. Tuttavia la legge di ratifica ed esecuzione del 14° Protocollo (l. 15 dicembre 2005, n. 280) è stata approvata senza alcuna norma di modifica dei codici di procedura, limitandosi al solo ordine di esecuzione (cfr. B. NASCIMBENE, *Violazione «strutturale», violazione «grave» ed esigenze interpretative della convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. internaz. priv. proc.* 2006/3, p. 655; P. TANZARELLA, *Nuovi compiti al Presidente del Consiglio per l'esecuzione delle sentenze di Strasburgo*, in *Quad. cost.*, 2/2006, 372.

posto che condurrebbe a «disconoscere la precettività delle norme della Convenzione e la forza vincolante della decisione della Corte europea».¹³

Si tratta di una tecnica non tanto di *supplenza giudiziaria* rispetto a scelte politiche rimesse al legislatore, bensì di accelerazione di queste ultime per mezzo del ricorso alla sanzionabilità giudiziale dell'inerzia. A questa tecnica, come rilevato, ci ha già abituato non solo la giurisprudenza comunitaria in tema di effetti diretti "verticali" che possono derivare da direttive dettagliate inattuata,¹⁴ ma anche la stessa Corte costituzionale, con il ricorso alle c.d. sentenze "additive di principio", in cui il principio in esse formulato è, sì, rimesso all'attuazione discrezionale del legislatore, ma nel frattempo può essere immediatamente utilizzato anche dai giudici comuni.¹⁵ Nel nostro caso, l'inerzia del legislatore nell'introdurre il rimedio invocato (riapertura del processo penale giudicato "non equo" a Strasburgo) è in grado, se protratta, di compromettere la stessa potestà punitiva dello Stato, posto che comunque l'autorità giudiziaria non è più abilitata a prolungare l'esecuzione di una condanna emessa in esito a quel processo. Lo stallo, in questo modo, non ricade a danno soltanto del condannato (che comunque si trova nell'impossibilità di vedersi riconosciuto innocente), ma anche dello Stato inadempiente (che non può più eseguire le pene irrogate in quelle circostanze).¹⁶

3. Il fondamento teorico del ragionamento della Cassazione è duplice: la forza della Convenzione, in quanto fonte dell'ordinamento italiano; la forza delle sentenze di Strasburgo pronunciate contro il nostro Paese. I due profili sono interrelati per effetto dell'art. 46.1 della stessa Convenzione che, più volte richiamato dalla decisione in commento, impone alle «Alte parti contraenti» di «conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti».

Per ciò che riguarda la posizione della CEDU, in quanto fonte del nostro ordinamento, i giudici di legittimità menzionano innanzitutto il principio ormai acquisito dell'immediata precettività delle norme della Convenzione,¹⁷ per poi riconoscere, con un percorso logico meno lineare, anche la «natura sovraordinata» delle medesime norme (rispetto alla legislazione ordinaria) e il correlativo potere del giudice «di disapplicare la norma interna in contrasto con la norma pattizia dotata di immediata precettività nel caso concreto».¹⁸ In modo abbastanza paradossale, la Cassazione appoggia queste affermazioni sulla giurisprudenza della Corte costituzionale, specialmente sulla sentenza n. 10/1993, dove le norme CEDU, assieme a quelle internazionali pattizie, vengono ascritte a una fonte "atipica", «come tali, in suscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria». Si tratta, in realtà, di un'affermazione tra le più ambigue della Corte costituzionale, tanto da restare un precedente isolato.¹⁹ Nessun riferimento, invece, viene fatto a quello che sembra essere il dato testuale più evidente su cui

¹³ Punto 7 del *Considerato in diritto*.

¹⁴ Cfr. S. AMADEO, *Norme comunitarie, posizioni giuridiche soggettive e giudizi interni*, Milano 2002, 64 s.

¹⁵ Sulla valenza "acceleratoria/sanzionatoria" di simile tecnica, sia consentito rinviare ad A. GUZZAROTTI, *L'autoapplicabilità delle sentenze additive di principio nella prassi dei giudici comuni*, in *Giur. cost.* 2002, 3435 ss., spec. 3444 ss.

¹⁶ Si badi che, in tal modo, la Cassazione ha posto un rimedio non solo all'eventuale inerzia del legislatore, ma anche all'eventuale diniego della Corte costituzionale a pronunciarsi nel merito della questione di costituzionalità sollevata, sempre in riferimento al caso *Dorigo*, dalla Corte d'Appello di Bologna (ord. n. 337 del 2006, cit.). In realtà, dopo la presente decisione dei giudici di legittimità, i giudici di costituzionalità avranno una difficoltà in più a schivare la questione, posto che, come si vede, il principio introdotto dalla Cassazione rende irrazionale il nostro sistema processuale, laddove esso impedisce contemporaneamente l'esecuzione di un giudicato e la rinnovazione del processo che possa confermarlo o smentirlo.

¹⁷ Il rimando è a Cass., sez. I, 17 dicembre 1981, *Iaglietti*; Cass., S.U., 23 novembre 1988, *Polo Castro*.

¹⁸ Il rimando è a Cass., S.U. civ., 23 dicembre 2005, n. 28507.

¹⁹ Cfr. L. MONTANARI, *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Torino 2002, 133. Cfr. la ricostruzione dei diversi – non sempre coerenti – orientamenti della Corte costituzionale, in V. PUGLIESE, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. pen.* 12/2004, 1161 ss., cui *adde* la recente, quanto meno laconica, ordinanza n. 464 del 2005, in cui si afferma che «l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo non assume il valore di norma parametro».

costruire *oggi* la superiorità gerarchica della CEDU, ossia il nuovo testo dell'art. 117, co. 1, cost., che, nella modifica apportata dalla riforma costituzionale del 2001, impone il rispetto da parte del legislatore statale (e regionale) degli obblighi comunitari e internazionali.²⁰ Senza considerare, poi, che la menzione del potere di disapplicare norme legislative contrarie alla CEDU appare, oltre che irrilevante ai fini del decidere, del tutto priva del necessario ancoraggio costituzionale.²¹

Venendo al profilo della forza vincolante delle sentenze di Strasburgo (art. 46 CEDU), il ragionamento della Cassazione appare senz'altro più ponderato. Innanzitutto, si evidenzia il nesso tra il monopolio interpretativo della Convenzione spettante alla Corte europea (art. 19 CEDU) e il vincolo per gli Stati membri di "ottemperare" alle sentenze definitive emesse dalla stessa Corte nei loro confronti (art. 46.1 CEDU).²² Il nesso è più che corretto, ma merita un'esplicazione: il diritto CEDU non può che essere il "diritto vivente" di Strasburgo, senza possibilità di un'interpretazione autonoma delle norme convenzionali da parte delle autorità nazionali (giudici in testa). Per cui, la discrezionalità che pure viene lasciata agli Stati membri nell'adempiere ai vincoli derivanti da una sentenza di condanna (art. 46.2 CEDU), non può che mantenersi nei confini fissati nella stessa decisione di Strasburgo.²³ Impostato in questi termini il discorso, sembra pienamente apprezzabile il successivo passaggio della motivazione in cui si afferma che gli "obblighi positivi" derivanti dalla sentenza della Corte europea riguardano tanto lo Stato che i suoi organi, «compresi quelli investiti del potere giurisdizionale».²⁴ Il che appare conforme alla dottrina, non solo italiana, che ricomprende, appunto, nella nozione di "Alte Parti" (ex art. 46.1 CEDU) tanto lo Stato persona che i suoi organi.²⁵

²⁰ Cfr. U. DRAETTA, *Il difficile rapporto della Cassazione con l'art. 117, co. 1, della Costituzione*, in *Dir. dell'Unione europea* 2005/3, 565, nonché, se si vuole, A. GUAZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117, co. 1, Cost.*, in *Giur. cost.* 2003, 483 ss. Ricorrono al parametro dell'art. 117, co. 1, cost., per far valere la superiorità della CEDU sulla legge ordinaria, le recenti ordinanze con cui la Cassazione civile ha sollevato questione di legittimità costituzionale in tema di c.d. "accessione invertita" dinanzi alla Corte costituzionale (ordd. 20 maggio 2006, n. 401; 29 maggio 2006, n. 402, entrambe in *G.U.*, I^a Serie speciale, n. 42 del 18 ottobre 2006, cui adde ord. 26 settembre-19 ottobre 2006, n. 22357, nonché Corte d'Appello di Palermo, ord. n. 557 del 29 giugno 2006).

²¹ Con un gioco di scatole cinesi, la Cassazione *Dorigo* rinvia a Cassazione, S.U. civ., n. 28507 del 2005, cit., che a sua volta, anziché approfondire il profilo della disapplicabilità, rinvia a Cass. civ., sez. I, 19 luglio 2002, n. 10542 (in *Foro it.* 2002, I, 2606), in cui la disapplicabilità della norma interna in favore di quella CEDU viene affermata apoditticamente e, comunque, non viene praticata in concreto. Sul punto, sia permesso rinviare ai rilievi critici già espressi in A. GUAZZAROTTI, *La CEDU e l'ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali recenti e nuove esigenze teoriche*, in *Quad. cost.* 2006/3, 500 ss.

²² Cfr. il punto 5 del *Considerato in diritto*.

²³ Se è vero che, secondo la stessa giurisprudenza di Strasburgo, spetta al Comitato dei Ministri (dunque, alla "politica" e non al "diritto") pronunciarsi sull'esecuzione degli obblighi statali scaturenti dalla "constatazione" di una violazione della Convenzione (cfr. A. DRZEMCZEWSKI, *Art. 46. Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (cur.), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova 2001, p. 685 ss.), almeno a partire dal caso *Scozzari e Giunta c. Italia* (sent. 13 luglio 2000, §249) la Corte aggiunge il fondamentale inciso secondo il quale la libertà della scelta dei mezzi con cui "ottemperare" alla condanna deve essere «compatibile con le conclusioni contenute nella sentenza» (cfr. V. ESPOSITO, *La liberté des états dans le choix des moyens de mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Rev. trim. dr. h.*, 2003, 836). Dunque, è ancora il "diritto" a fissare il quadro d'azione alla "politica". Il che, del resto, lo si ricava anche dal fatto che la "liberatoria" emessa dal Comitato nei confronti dello Stato condannato non impedisce alla Corte, in un caso successivo, di ritenere – in contrasto con la decisione del Comitato – non "satisfattivo" rispetto ai vincoli della CEDU il rimedio adottato dallo Stato (cfr. ancora V. ESPOSITO, *op. ult. cit.*, 837). Questo schema ricostruttivo è stato, non senza ambiguità, recepito nel (non ancora vigente) Protocollo 14°, che, modificando l'art. 46 CEDU, prevede la possibilità per il Comitato dei Ministri di sollecitare un'ulteriore pronuncia della Corte sull'interpretazione da dare alla sua precedente sentenza di condanna ovvero per sanzionare ulteriormente l'eventuale rifiuto dello Stato di conformarsi alla sentenza stessa.

²⁴ Cfr. il punto 6 del *Considerato in diritto*.

²⁵ Cfr. E. LAMBERT, *La pratique récente de réparation des violations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentale*, in *Rev. trim. dr. h.*, 2000, 207; V. ESPOSITO, *La liberté des états dans le choix des moyens...*, cit., 839; P. PIRRONE, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano 2004, 127; C. GRABENWARTER, *Europäische Menschenrechtskonvention*, München 2005, 95.

4. In conclusione, può osservarsi come la pronuncia in commento segni un salto di qualità rispetto alla giurisprudenza italiana precedente, se non altro nel punto in cui l'approfondimento circa la forza della CEDU e delle decisioni di condanna di Strasburgo viene svolto in maniera del tutto indipendente dal modello valevole per il diritto comunitario, modello che, in precedenza, aveva alquanto intorbidato le acque, sia in un verso che in un altro.²⁶

Al di là della bontà o meno dell'apparato teorico esibito dalla Cassazione in questa sentenza, inoltre, va sottolineato il valore strategico di simile decisione: vista da Strasburgo, infatti, ogni incertezza o ambiguità circa la portata precettiva e immediatamente vincolante delle norme della Convenzione può comportare una conseguenza grave: l'omissione del previo esaurimento dei ricorsi interni, onere cui è normalmente tenuto chi fa ricorso alla Corte europea (art. 35 CEDU).²⁷ Conseguenza grave sia per lo Stato (rischio di condanna internazionale, a volte anche pecuniariamente pesante, senza che alle autorità interne sia dato modo di rimediare alla violazione), che per la Corte europea (intasamento del ruolo). Ma grave anche per la stessa Corte di Cassazione, la quale, proprio in quanto autorità giurisdizionale di ultima istanza, finirebbe così per essere "saltata" dai ricorrenti e tagliata fuori dal proprio apporto interpretativo alla CEDU.²⁸

Una simile scelta "strategica", invece, non sembra sia stata ancora compiuta dal nostro giudice di costituzionalità: ad avviso di chi scrive, infatti, è anche (o soprattutto) l'ambiguità e la reticenza dimostrata dalla Corte costituzionale in materia che ha fatto sì che, negli ultimi anni, tutto il delicato tema dei rapporti tra la Convenzione, i suoi organi e l'ordinamento italiano sia stato gestito esclusivamente a livello di giudici comuni, nel loro limitato "dialogare" con la stessa Corte di Strasburgo.²⁹ L'auspicio è che le questioni attualmente pendenti dinanzi alla Corte costituzionale³⁰ siano l'occasione per un intervento chiarificatore quanto mai opportuno.

di Andrea Guazzarotti

²⁶ Il riferimento al diritto comunitario, ai fini della disapplicabilità della legge italiana contraria alla CEDU, è scorretto laddove presuppone che il riferimento alla tutela comunitaria dei diritti fondamentali *anche alla stregua della CEDU* (art. 6.2, TUE, nonché la Carta di Nizza del 2001) comporti la "comunitarizzazione" delle stesse norme CEDU (Cass. pen, sez. I, 10 luglio 1993, *Medrano*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1993, p. 580 s.; C. app. Roma, Sez. lav., 11 aprile 2002, in www.dirittiuomo.it), quando invece tali norme sono destinate a restare irrilevanti rispetto a fattispecie c.d. "meramente interne", ossia prive di un qualificato nesso con il diritto comunitario (Cass. civ., sez. I, 19 luglio 2002, n. 10542, cit.); ma altrettanto scorretto è derivare dal semplicistico confronto tra modello comunitario e modello CEDU l'assenza, in quest'ultimo, della supremazia delle norme nonché di meccanismi idonei ad attribuire alle sentenze della Corte di Strasburgo la «diretta vincolatività per il giudice interno» valevole, invece, per le sentenze della Corte di Giustizia (C.d.S., sez. IV, 24 marzo 2004, in *Cons. St.* 2004, 678; Cass., sez. I, 8 agosto 2002, n. 11987, in *Foro it.* 2003, I, 838; Id., sent. 10 aprile 2003, n. 5664, *ibidem*, 2005, I, 191). Sia consentito rinviare ad A. GUAZZAROTTI, *La CEDU e l'ordinamento nazionale...*, cit., 498 ss.

²⁷ Cfr. V. ZAGREBELSKY, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e i diritti nazionali*, cit.; nonché, se si vuole, A. GUAZZAROTTI, *La CEDU e l'ordinamento nazionale...*, cit., 496 s.

²⁸ Se è, infatti, vero che alla Corte europea spetta il monopolio interpretativo della Convenzione, ciò non toglie che, in virtù del principio di sussidiarietà, essa svolge normalmente un giudizio per "linee esterne" sull'operato dei giudici nazionali, per come, cioè, essi hanno applicato al caso concreto norme e principi CEDU.

²⁹ Dialogo avvenuto, in particolare, riguardo all'applicazione della legge "Pinto" (n. 89/2001) sulla ragionevole durata dei processi (su cui, cfr., da ultimo, F. RAIA, *La durata ragionevole dei processi nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di Strasburgo*, in *Quad. cost.*, 2006/4, 714 ss.), nel cui contesto la Cassazione ha affermato che «l'applicazione diretta nell'ordinamento italiano di una norma CEDU (...) non può discostarsi dall'interpretazione che della stessa norma dà il giudice europeo» (Cass. civ., S.U., 26 gennaio 2004, nn. 1338, 1339, 1340, 1341, in *Giust. civ.*, 2004, 907 ss., e in *Giur. it.*, 2004, 944 ss.).

³⁰ Cfr. le ordinanze citate *supra*, nt. 20.

ⁱ Professore associato in Diritto costituzionale, Università di Ferrara, Facoltà di Economia.