

L'ATTUAZIONE DEI PROVVEDIMENTI GIURISDIZIONALI

III Convegno annuale del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale
dell'Università degli Studi di Milano
Giovedì 23 novembre 2023

La rilevanza e l'efficacia delle pronunce internazionali negli ordinamenti interni

Relazione di Michele Grassi

1. In questa relazione mi occuperò del possibile impatto delle sentenze della Corte EDU sulla tenuta del giudicato civile e, cioè, delle ipotesi in cui l'attuazione di tali sentenze all'interno del nostro ordinamento implichi la necessità di riaprire i procedimenti giurisdizionali nazionali chiusi in via definitiva.
2. Per introdurre l'argomento partirò da un esempio, liberamente ispirato a un caso deciso dalla Corte di Strasburgo in una causa che coinvolgeva l'Italia.
3. La società Alfa avvia una procedura arbitrale contro la società Beta, lamentando l'inadempimento di un contratto stipulato tra le due società e chiedendo un risarcimento pari a circa € 400 milioni. Il collegio arbitrale respinge, tuttavia, le domande di Alfa. Dopo l'emanazione del lodo arbitrale, Alfa scopre che l'arbitro nominato da Beta aveva in passato ricoperto il ruolo di consigliere di amministrazione di tale società e, anche durante lo svolgimento della procedura arbitrale, aveva prestato assistenza legale a diverse società dello stesso gruppo di Beta. Alfa propone, allora, impugnazione per nullità del lodo, lamentando il difetto di imparzialità del collegio arbitrale. La Corte di appello rigetta l'impugnazione; decisione che viene confermata anche dalla Corte di cassazione. Alfa ricorre allora alla Corte EDU, lamentando una violazione del diritto al giusto processo di cui all'art. 6(1) CEDU. La Corte EDU accoglie il ricorso di Alfa e accorda, ai sensi dell'art. 41 CEDU, un'equa soddisfazione pari a € 15.000.

4. In questo esempio, è evidente come l'interesse della parte che ha presentato il ricorso dinanzi alla Corte di Strasburgo non stia tanto nel pagamento della somma accordata a titolo di equa soddisfazione (€ 15.000), quanto piuttosto nel mutamento della situazione giuridica che si è venuta a creare per effetto del passaggio in giudicato del provvedimento di rigetto dell'impugnazione del lodo arbitrale.
5. Dobbiamo quindi chiederci se l'obbligo di conformarsi alle sentenze pronunciate dalla Corte EDU implichi la necessità di revocare il provvedimento interno passato in giudicato, da cui scaturisce o in cui si cristallizza l'illecito. [Come si è detto,] l'art. 46(1) CEDU sancisce l'obbligo per gli Stati contraenti di conformarsi alle sentenze pronunciate dalla Corte EDU sulle controversie nelle quali essi sono parti. Laddove la Corte EDU accerti una violazione dei diritti umani tutelati dalla Convenzione, tale obbligo conformativo si traduce nell'obbligo di cessazione dell'illecito (cioè, della violazione della Convenzione, laddove questa abbia carattere continuato) e nell'obbligo di riparazione delle conseguenze pregiudizievoli dell'illecito, così da ripristinare per quanto possibile la situazione esistente prima della violazione¹. Questi – ma vi torneremo più avanti – sono gli stessi obblighi che, in base al diritto internazionale generale, sorgono in capo allo Stato responsabile di un illecito internazionale.
6. L'art. 41 CEDU prevede, tuttavia, che, laddove il diritto interno dello Stato non consenta la rimozione integrale delle conseguenze della violazione, la Corte di Strasburgo possa accordare alla parte lesa un'«equa soddisfazione». Sul senso e la portata di questa disposizione, centrale per il nostro discorso, torneremo meglio a breve.

¹ Cfr. *ex multis* Corte EDU, sentenza 31 ottobre 1995, *Papamichalopoulos et al. c. Grecia* (art. 50), ric. n. 14556/89, punto 34: «a judgment in which the Court finds a breach imposes on the respondent State a legal obligation to put an end to the breach and make reparation for its consequences in such a way as to restore as far as possible the situation existing before the breach».

7. Se, di regola, gli Stati contraenti sono liberi di individuare le misure non pecuniarie più idonee all'adempimento dell'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte EDU², negli anni quest'ultima ha preso a indicare il tipo di misura non pecuniaria che potrebbe o dovrebbe essere adottata per porre fine alla violazione o per riparare le conseguenze pregiudizievoli della stessa (c.d. misure individuali). Senza poterci soffermare sulle ragioni che giustificano questa prassi della Corte, ciò che è utile rimarcare ai fini del nostro discorso è che con l'indicazione di tali misure la Corte si limita a sostanziare le modalità concrete attraverso cui adempiere agli obblighi che già incombono, per effetto dell'art. 46(1) CEDU, sullo Stato che abbia tenuto una condotta giudicata contraria ai diritti tutelati dalla CEDU. Per converso, quindi, non è possibile ricavare dalla mancata indicazione di tali misure l'assenza di un obbligo conformativo alla sentenza, che – ripetiamo – sussiste comunque tanto in base all'art. 46, quanto in base alla disciplina di diritto internazionale generale in punto responsabilità dello Stato.
8. In prima battuta, è tuttavia opportuno indagare se sia prassi della Corte indicare, quale misura individuale, la riapertura del procedimento civile nazionale da cui scaturisce o che cristallizza l'illecito.
9. Dall'analisi della giurisprudenza di Strasburgo emerge una tendenza chiara: se da un lato, la Corte non mostra ritrosie nell'indicare, quale misura individuale, la revocazione del giudicato civile nelle ipotesi in cui l'ordinamento interno dello Stato in causa già preveda tale possibilità³, dall'altro lato, invece, laddove l'ordinamento processuale dello Stato in causa non contempli la rimozione del giudicato contrario alla CEDU, la Corte normalmente si astiene dall'indicare tale misura⁴.

² È comune la notazione nella giurisprudenza della Corte EDU secondo cui le sentenze della stessa presentano natura dichiarativa (eccezion fatta, ovviamente, per ciò che riguarda la condanna al pagamento dell'equa soddisfazione, di cui all'art. 41 CEDU), cfr. Corte EDU, sentenza 12 maggio 2005, *Öcalan c. Turchia*, ric. n. 46221/99, punto 210.

³ Cfr. Corte EDU, sentenza 1° giugno 2023, *Ay Khan Akhundov c. Azerbaigian*, ric. n. 43467/06, punto 122; 14 gennaio 2020, *Lazarević c. Bosnia ed Erzegovina*, ric. n. 29422/17, punto 39.

⁴ Cfr. *ex multis* Corte EDU, sentenza 20 maggio 2021, *Beg S.p.a. c. Italia*, ric. n. 5312/11, punto 162: «it is in principle for the Contracting States to decide how best to implement the Court's judgments without unduly upsetting the principles of res judicata or legal certainty in civil litigation, in particular where such litigation concerns third parties with their own legitimate interests to be protected»; 5 febbraio 2015, *Bochan c. Ucraina*, ric. n. 22251/08, punto

10. Da tale prassi, la Corte costituzionale italiana ha dedotto l'assenza, all'interno del sistema della Convenzione, di un obbligo di riapertura dei procedimenti chiusi in via definitiva e ha quindi rigettato le questioni di legittimità costituzionale che erano state promosse avverso le disposizioni del codice di rito che, fino all'ultima riforma del processo civile, non ammettevano la revocazione del giudicato civile per contrasto con i diritti tutelati dalla CEDU⁵.
11. Prima di esaminare più nel dettaglio i possibili limiti della posizione espressa dalla Corte costituzionale, occorre considerare che [come detto] la situazione è oggi in parte mutata grazie all'introduzione del nuovo art. 391-*quater* cod. proc. civ., secondo cui la sentenza civile passata in giudicato può essere revocata laddove il suo contenuto sia «stato dichiarato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo contrario alla Convenzione». Perché ciò avvenga, tuttavia, la disposizione prevede quali condizioni che la «violazione accertata» dalla Corte EDU abbia «pregiudicato un diritto di stato della persona» e che «l'equa indennità eventualmente accordata» dalla Corte di Strasburgo ai sensi dell'art. 41 non sia «idonea a compensare le conseguenze della violazione». Infine, la nuova disposizione prevede che «l'accoglimento della revocazione non [può pregiudicare] i diritti acquisiti dai terzi di buona fede che non hanno partecipato al giudizio svoltosi innanzi alla Corte europea».
12. Non potendo, in questa pochi minuti, esaminare nel dettaglio la disposizione, basterà qui sottolineare che, viste le condizioni molto restrittive previste dal legislatore, c'è da attendersi che il nuovo motivo di revocazione avrà un'applicazione molto limitata.
13. Ciò che è certo, è che l'art. 391-*quater* cod. proc. civ. non potrebbe trovare applicazione nell'esempio da noi proposto in apertura: per quanto la nozione di «diritto di stato della persona» si presenti come nozione atecnica⁶ e dall'incerta qualificazione, è da escludersi che essa possa essere oggetto di un'interpretazione tanto ampia da ricomprendere anche il diritto al giusto processo, di cui all'art. 6 CEDU.

⁵ Cfr. Corte cost., sentenza 26 maggio 2017 n. 123; 27 aprile 2018 n. 93.

⁶ Come evidenziato anche dal CSM, parere 21 settembre 2022, consultabile al sito web: <https://www.csm.it/documents/21768/92150/parere+decreto+legislativo+processo+civile+21+settembre+2022/6b06482b-26c7-7204-aec8-343813205244>.

14. Ritornando, quindi, alla posizione espressa dalla Corte costituzionale nel 2017 e poi ribadita l'anno successivo – secondo cui, in mancanza dell'indicazione di misure individuali da parte della Corte di Strasburgo, non sarebbe possibile ricavare dal sistema della Convenzione un obbligo di revocazione del giudicato civile per contrasto con la CEDU – ci sembra utile muovere alcune brevi osservazioni.
15. Il punto problematico del ragionamento consiste, secondo noi, in un difetto di inquadramento delle problematiche sottese alle questioni di costituzionalità su cui si è pronunciata la Corte. Le ordinanze di rimessione, e quindi poi anche la Corte costituzionale, concentravano l'attenzione esclusivamente sul regime pattizio predisposto per l'attuazione delle pronunce della Corte EDU e non anche sul rapporto di responsabilità che scaturisce, in base sì all'art. 46, ma soprattutto in base al diritto internazionale generale, dall'accertamento di un illecito internazionale. Così facendo, il giudice delle leggi ha finito per trascurare del tutto il problema dell'attuazione degli obblighi secondari che sorgono in capo allo Stato a seguito di una pronuncia della Corte di Strasburgo⁷.
16. Infatti, come abbiamo già accennato, in base al diritto internazionale generale, codificato dalla Commissione di diritto internazionale nel Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati, laddove sia stata accertata l'esistenza di un illecito internazionale, lo Stato responsabile deve porre fine all'illecito e rimuovere le conseguenze negative di tale violazione.
17. Ora, la CEDU nulla dice con riferimento all'obbligo di cessazione (se non, appunto, che gli Stati sono tenuti a conformarsi alle pronunce della Corte di Strasburgo) ed è, dunque, fuor di dubbio che continui ad applicarsi la disciplina di diritto internazionale generale. Sul punto posso solo segnalare le difficoltà di distinzione tra obbligo di cessazione dell'illecito continuato, da un lato, e obbligo di riparazione, dall'altro;

⁷ Cfr. A. SACCUCCI, *La responsabilità internazionale dello Stato per violazioni strutturali dei diritti umani*, Napoli, 2018, p. 180, secondo cui: "La difficoltà di inquadramento nasce [...] anche dalla marcata tendenza della giurisprudenza e della dottrina a concentrare l'attenzione sulla competenza in materia di riparazione degli organi internazionali di controllo [Comitato dei Ministri e la stessa Corte EDU] e sul valore formale delle loro decisioni alla stregua dei singoli regimi pattizi in cui operano [CEDU], anziché sul contenuto materiale del rapporto di responsabilità nascente dall'illecito [internazionale] da essi accertato e sull'attuazione negli ordinamenti interni degli obblighi secondari che ne derivano".

distinzione che è stata ampiamente discussa dalla Commissione di diritto internazionale in sede di redazione del progetto di articoli. In molti casi, che per ragioni di tempo non è possibile analizzare in questa sede, la violazione dei diritti umani tutelati dalla Convenzione potrebbe tradursi in un illecito continuato, pensiamo ad esempio alla violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare, del diritto alla libertà espressione, del diritto di proprietà. In tali ipotesi, l'illecito persiste fintanto che continui a produrre effetti giuridici il provvedimento da cui esso scaturisce o che ne cristallizza gli effetti. Quindi, anche in assenza di un intervento del legislatore, del tenore dell'art. 391-*quater* cod. proc. civ., si sarebbe già potuta immaginare un'estensione del rimedio revocatorio anche a queste ipotesi.

18. Con riferimento all'obbligo di riparazione, invece, si potrebbe sostenere – come è stato autorevolmente suggerito – che la previsione dell'art. 41 in tema di equa soddisfazione, sopra richiamata, costituisca eccezione alla norma di diritto internazionale generale che impone la riparazione nella forma della *restitutio in integrum* (art. 35 Progetto di articoli in materia di responsabilità dello Stato) e che, a tali scopi, sancisce l'irrelevanza dell'impossibilità derivante dal diritto interno (art. 32 Progetto di articoli in materia di responsabilità dello Stato)⁸. In realtà, la possibilità di qualificare una simile disposizione come deroga alla disciplina di diritto internazionale generale sulle conseguenze dell'illecito è molto discussa e, anzi, parrebbe sconfessata dalla stessa Corte EDU⁹.

⁸ In questo senso, R. LUZZATTO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo* cit.

⁹ Cfr. *ex multis* Caso *Beg S.p.a.*, punto 163: «The foregoing considerations should not detract from the importance, for the effectiveness of the Convention system, of ensuring that domestic procedures are in place to allow a case to be revisited in the light of a finding that the safeguards of a fair hearing afforded by Article 6 have been violated». Nello stesso senso, Corte EDU, sentenza 5 febbraio 2015, *Bochan c. Ucraina*, ric. n. 22251/08, punto 57; 31 maggio 2016, *Tence c. Slovenia*, ric. n. 37242/14, punto 43. Ancora più esplicita la sentenza 30 giugno 2009, *VgT c. Svizzera (n. 2)*, ric. n. 32772/02, punto 89: «As regards the requirements of Article 46, it should first be noted that a respondent State found to have breached the Convention or its Protocols is under an obligation to abide by the Court's decisions in any case to which it is a party. In other words, a total or partial failure to execute a judgment of the Court can engage the State Party's international responsibility. The State Party in question will be under an obligation not just to pay those concerned the sums awarded by way of just satisfaction, but also to take individual and/or, if appropriate, general measures in its domestic legal order to put an end to the violation found by the Court and to redress the effects, the aim being to put the applicant, as far as possible, in the position he would have been in had the requirements of the Convention not been disregarded. These obligations reflect the principles of international law whereby a State responsible for a wrongful act is under an obligation to make restitution, consisting in restoring the situation which existed before the wrongful act was committed, provided that restitution is not "materially impossible" and "does not involve a burden out of all proportion

19. In questa prospettiva allora, se l'art. 41 limita il potere della Corte di Strasburgo di ordinare l'adozione di misure individuali non permesse dal diritto interno dello Stato convenuto, esso non limita invece l'obbligo di riparazione, che in base al diritto internazionale generale, consegue all'accertamento dell'illecito e, sempre in base a tale diritto, deve assumere la forma della *restitutio in integrum* attraverso l'eliminazione di tutte le conseguenze (anche giuridiche) dell'illecito.

20. Tali considerazioni, e concludo, potrebbero, allora, spingere a un ampliamento dell'ambito applicativo del nuovo rimedio revocatorio introdotto dalla recente riforma del processo civile, attraverso quindi la rimozione delle condizioni eccessivamente restrittive previste dall'art. 391-*quater* cod. proc. civ. [auspicabilmente in via legislativa, sulla falsariga di quanto previsto da ordinamenti a noi molto vicini, v. Germania], ovvero, con un intervento della Corte costituzionale, che riconosca l'incostituzionalità delle disposizioni di diritto interno che non consentono la piena riparazione dell'illecito e, in alcune ipotesi, addirittura la cessazione dello stesso.

to the benefit deriving from restitution instead of compensation" (Article 35 of the Draft Articles of the International Law Commission on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts – see paragraph 36 above). In other words, while restitution is the rule, there may be circumstances in which the State responsible is exempted – fully or in part – from this obligation, provided that it can show that such circumstances obtain».