

**RIFLESSIONI IN ORDINE ALL'EFFICACIA DELLE SENTENZE
DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI E AGLI OBBLIGHI
DI RIPARAZIONE A CARICO DELLO STATO SOCCOMBENTE
CON PARTICOLARE RIGUARDO AL CASO *SEJDovic C. ITALIA***

SOMMARIO: 1. Il caso *Sejdovic c. Italia*: obblighi di riparazione imposti allo Stato italiano per violazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti umani. - 2. Efficacia vincolante delle sentenze della Corte di Strasburgo e obblighi di riparazione discendenti dalla Convenzione europea: una questione aperta. - 3. La competenza della Corte a decidere sulle conseguenze derivanti da una violazione della Convenzione europea ai sensi dell'art. 41. Una deroga alle norme di diritto internazionale generale in materia di riparazione. - 4. Il rifiuto della Corte di ordinare misure riparatorie a carattere generale e/o individuale nella prassi giurisprudenziale meno recente. - 5. Recenti *revirements* nella giurisprudenza della Corte e nell'azione di sorveglianza del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa - 6. Azioni intraprese in ambito nazionale per attribuire effetti processuali diretti alle sentenze della Corte europea: la revisione del processo penale. - 7. Azioni intraprese per sanare situazioni interne a portata generale rilevate da una sentenza della Corte europea: la riforma dell'art. 175 c.p.p.. - 8. Considerazioni finali.

1. Il caso Sejdovic c. Italia: obblighi di riparazione imposti allo Stato italiano per violazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti umani

Il 1° marzo 2006 la Corte europea di Strasburgo, riunita nella Grande Camera, si è definitivamente pronunciata sul caso *Sejdovic c. Italia*, confermando quanto già statuito il 10 novembre 2004 dalla prima sezione della Corte in ordine alla violazione da parte dell'Italia dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti umani.

Il caso in esame prende le mosse da accadimenti verificatisi nei primi anni Novanta. A seguito di un omicidio commesso nel campo nomadi di Roma l'8 settembre 1992, inchieste di polizia individuarono nella persona di Ismet Sejdovic il presunto autore dell'illecito. Il successivo 15 ottobre, le autorità italiane ordinarono la carcerazione preventiva dell'indagato e, nell'impossibilità di reperirlo, conclusero che egli si fosse volontariamente sottratto alla giustizia e ne dichiararono la latitanza. Nel procedimento davanti alla Corte d'assise di Roma, l'imputato fu difeso da un procuratore nominato d'ufficio ed infine condannato alla pena di ventuno anni e otto mesi di reclusione. Il 22 gennaio 1997, la sentenza di condanna a carico di Sejdovic assunse autorità di cosa giudicata, non avendo il suo difensore proposto appello avverso la stessa. Il 22 settembre 1999, il condannato fu arrestato ad Amburgo in esecuzione di un mandato di arresto spiccato dalla Procura di Roma e ne fu immediatamente richiesta l'extradizione in Italia, con la precisazione che, una volta estradato, l'interessato avrebbe potuto chiedere la riapertura dei termini per impugnare la sentenza emessa dalla Corte d'assise di

Roma, ai sensi dell'art. 175 c.p.p. Tuttavia, ai fini della citata disposizione, il riesame non operava automaticamente, ma era subordinato alla prova che l'imputato non avesse avuto effettiva conoscenza del giudizio pendente a suo carico o non vi si fosse sottratto volontariamente¹. La domanda di estradizione fu però respinta dalle autorità tedesche a causa dell'inesistenza nell'ordinamento giuridico italiano di meccanismi in grado di garantire all'interessato, con sufficiente margine di certezza, la riapertura del procedimento. Nel frattempo, il 22 novembre 1999 Sejdovic era stato rimesso in libertà.

Con ricorso promosso *ex art.* 34 della Convenzione europea dei diritti umani innanzi alla Corte di Strasburgo, Sejdovic denunciava di essere stato condannato in contumacia senza aver avuto l'opportunità di presentare le proprie difese davanti alle autorità giurisdizionali italiane, in aperto contrasto con le garanzie processuali riconosciute dall'art. 6 della stessa Convenzione.

La prima sezione della Corte europea, constatata la violazione delle garanzie dell'equo processo da parte dell'Italia, ha precisato che codesta violazione risulta «d'un problème structurel lié au dysfonctionnement de la législation et de la pratique internes», determinato dall'assenza di un meccanismo effettivo in grado di garantire il diritto delle persone condannate in contumacia ad ottenere una nuova pronuncia². In considerazione della natura strutturale di tale lacuna, la Corte, dopo aver individuato nella revisione del processo la misura individuale più appropriata al caso di specie³, ha osservato che «des mesures générales au niveau national s'imposent»⁴, al fine di evitare che persone che vengano a trovarsi nella stessa situazione del ricorrente debbano soffrire di una analoga violazione dei diritti riconosciuti dall'art. 6 della Convenzione europea.

Avverso questa pronuncia, il Governo italiano si è avvalso della facoltà di rinviare la questione all'esame della Grande Camera, ai sensi degli articoli 43 della Convenzione europea e 73 del Regolamento della Corte. Il 1° marzo 2006, la Grande Camera si è pronunciata sul caso, giungendo a conclusioni non dissimili da quelle in precedenza esposte⁵. Da un lato, preso atto

¹ Ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 175 c.p.p., come vigente all'epoca dell'esame dei fatti da parte della prima sezione della Corte europea, «2. Se è stata pronunciata sentenza contumaciale (...), può essere chiesta la restituzione nel termine per proporre impugnazione o opposizione anche dall'imputato che provi di non aver avuto effettiva conoscenza del provvedimento, sempre che l'impugnazione non sia stata già proposta dal difensore e il fatto non sia dovuto a sua colpa (...), purché l'imputato non si sia volontariamente sottratto alla conoscenza degli atti del procedimento. - 3. La richiesta per la restituzione del termine è presentata, a pena di decadenza, entro dieci giorni da quello in cui l'imputato ha avuto effettiva conoscenza dell'atto».

² Cfr. *Sejdovic c. Italia*, sentenza del 10 novembre 2004, Conclusioni, par. 2.

³ Cfr. *Sejdovic c. Italia*, sentenza del 10 novembre 2004, par. 55. In senso analogo si è espressa la Corte nel caso *Somogy c. Italia*, sentenza del 18 maggio 2004, par. 86. Si vedano anche, ma in materia di carenza di imparzialità ed indipendenza del giudice adito, *Gençel c. Turchia*, sentenza del 23 ottobre 2003, par. 27 e *Tahir Duran c. Turchia*, sentenza del 29 gennaio 2004, par. 23.

⁴ Cfr. *Sejdovic c. Italia*, sentenza del 10 novembre 2004, par. 46. Cfr., *mutatis mutandis*, *Broniowski c. Polonia* (GC), sentenza del 22 giugno 2004, parr. 193-194.

⁵ La Corte ha sottolineato come il diritto dell'imputato di prendere parte al processo, sebbene non sia espressamente previsto dall'art. 6, par. 1, discenda dall'oggetto e dallo scopo dell'articolo nel suo complesso. «Du reste», ha aggiunto la Corte, «les alinéas c), d) et e) du paragraphe 3 reconnaissent «à tout accusé» les droit à «se défendre lui-même», «interroger ou faire interroger les témoins» et «se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience», ce que ne ce conçoit guère sans sa présence», v. *Sejdovic c. Italia* (GC), sentenza del 1° marzo 2006, par. 81.

delle riforme legislative nel frattempo introdotte in Italia al fine di consentire un più agevole riesame di una sentenza pronunciata in contumacia⁶, la Corte ha escluso di dover reiterare l'invito affinché l'ordinamento giuridico italiano si dotasse di misure a carattere generale per dare esecuzione alla sua pronuncia. In assenza di una giurisprudenza interna applicativa delle disposizioni novellate, la Corte ha infatti ritenuto prematuro pronunciarsi sulla idoneità delle stesse a perseguire efficacemente gli obiettivi fissati dall'art. 6 della Convenzione⁷. Dall'altro lato, la Corte ha invece individuato le misure di riparazione individuali più idonee a sanare la violazione commessa contro Sejdovic, raccomandando all'Italia l'introduzione di un nuovo processo o la riapertura del precedente procedimento a richiesta dell'interessato⁸.

La Corte, dunque, riscontrata l'assenza nell'ordinamento giuridico italiano di strumenti in grado di rimuovere il pregiudizio cagionato al ricorrente, non si è limitata ad accordare a Sejdovic l'«equa soddisfazione» prescritta dall'art. 41 della Convenzione europea, ma ha imposto allo Stato responsabile l'adozione di specifiche misure individuali e generali.

Tuttavia è dubbio che la Corte, superando il tenore letterale dell'art. 41, possa attribuirsi piena discrezionalità nella scelta delle misure destinate a porre rimedio alla violazione di una norma convenzionale. Pertanto, si rende opportuna una riflessione mirante a circoscrivere l'esatta portata degli obblighi di riparazione che possono derivare dalla violazione dei diritti tutelati dalla Convenzione europea. In particolare, occorre verificare, alla luce della giurisprudenza degli organi di Strasburgo e della prassi statale, se tali obblighi implicino anche l'adozione di misure a portata individuale, come la revisione di processi interni conclusi con una sentenza passata in giudicato, e di misure a carattere generale, quali abrogazioni legislative, modifiche di norme statali e di prassi amministrative o giudiziarie⁹. Con il presente contributo ci

⁶ L'art. 175 c.p.p. è stato modificato dal D.- L. 21 febbraio 2005 n. 17, convertito dalla L. 23 aprile 2005 n. 60, G.U. n. 94 del 23 aprile 2005. Nella sua nuova formulazione, il comma 2 dell'art. 175 recita come segue: «Se è stata pronunciata sentenza contumaciale (...), l'imputato è restituito, a sua richiesta, nel termine per proporre impugnazione od opposizione, salvo che lo stesso abbia avuto effettiva conoscenza del procedimento o del provvedimento e abbia volontariamente rinunciato a comparire ovvero a proporre impugnazione od opposizione. A tale fine l'autorità giudiziaria compie ogni necessaria verifica». La L. n. 60 del 2005 ha inoltre introdotto un nuovo comma 2-bis, ai sensi del quale: «La richiesta di cui al comma 2 è presentata, a pena di decadenza, nel termine di trenta giorni da quello in cui l'imputato ha avuto effettiva conoscenza del provvedimento. (...)». Per un confronto con il testo di questa disposizione anteriormente alla riforma, v. *supra*, nota 1. Per maggiori dettagli in ordine alle modifiche introdotte al nostro codice di rito penale, v. *infra*, par. 7.

⁷ Cfr. *Sejdovic c. Italia* (GC), sentenza del 1° marzo 2006, parr. 122-124.

⁸ Cfr. *Sejdovic c. Italia* (GC), sentenza del 1° marzo 2006, par. 126.

⁹ Se numerose sono le indagini dottrinali relative ad alcune norme specifiche della Convenzione europea in materia di riparazione, come quelle contemplate dagli articoli 5 (5), 13 e 41 (1), nonché relative al più ampio tema della responsabilità per violazione dei diritti dell'individuo nel diritto internazionale generale, scarsi invece sono stati i tentativi rivolti a stabilire un collegamento tra le norme di diritto internazionale generale in materia di responsabilità e di riparazione e le norme della Convenzione europea. Su quest'ultimo punto, si rimanda a LUZZATTO, R., *La Corte europea dei diritti dell'uomo e la riparazione delle violazioni della Convenzione*, in *Studi in onore di Manlio Udina*, vol. I, Milano, 1975, p. 423 ss.; PISILLO MAZZESCHI, R., *La riparazione per violazione dei diritti umani nel diritto internazionale e nella Convenzione europea*, in *CI*, n. 2, 1998, p. 215 ss. Con riferimento alle prime due tematiche, invece, cfr., sull'art. 13, MARTENS, K., *Le droit de recours effectif devant les instances nationales en cas de violation d'un droit de l'homme*, Bruxelles, 1973; ID., *Origines e fondements du droit de recours interne en cas de violation d'une norme de droit international*, in Institut d'Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles, *Les recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen*, Bruxelles, 1978, p. 23 ss.; THUNE, G., *The Right to an Effective Remedy in Domestic Law: Article 13 of*

si propone inoltre di verificare se le valutazioni concernenti situazioni interne a portata generale rilevino ai fini dell'obbligo di «conformarsi alle sentenze definitive della Corte *sulle controversie nelle quali (gli Stati) sono parti*», posto dall'art. 46 § 1 della Convenzione europea. Seguendo la lettera di questa disposizione non sembra, infatti, che l'ambito di rilevanza delle pronunce degli organi di Strasburgo possa varcare i confini dell'oggetto formale della causa e imporre l'adozione di misure riparatorie con efficacia *erga omnes*. Su questi due punti si tenterà di far luce nella presente trattazione.

2. Efficacia vincolante delle sentenze della Corte di Strasburgo e obblighi di riparazione discendenti dalla Convenzione europea: una questione aperta

La soluzione fornita al caso *Sejdicovic c. Italia* conferma la tendenza, oramai frequente tra gli organi di Strasburgo, a dotare le proprie pronunce di un contenuto più ampio di quello che attiene l'oggetto formale di ciascuna causa. A differenza del passato, infatti, le sentenze della Corte non si limitano ad accertare la compatibilità con la Convenzione europea degli effetti che determinate misure statali producono in capo al ricorrente, ma sono altresì solite valutare in astratto le conseguenze che quelle stesse misure sono suscettibili di produrre nei confronti di chiunque venga a trovarsi in una posizione analoga a quella del ricorrente. In conseguenza di ciò, oltre alla ordinaria efficacia di cosa giudicata in senso sostanziale, discendente dall'art. 46 §1 della Convenzione europea, le sentenze della Corte sembrano dotate di un *quid pluris*, consistente nel porre a carico dello Stato responsabile di una violazione della Convenzione un obbligo aggiuntivo di adottare provvedimenti a carattere generale destinati a scongiurare il ripetersi di violazioni analoghe a quelle accertate dalla Corte.

Sulla scorta di quanto precede, le pronunce degli organi di Strasburgo non sarebbero perciò qualificabili alla stregua di semplici sentenze di accertamento, ma si tradurrebbero in vere e proprie pronunce costitutive che, lungi dal produrre effetti nel solo caso oggetto di giudizio, imporrebbero allo Stato autore della violazione l'adozione di misure riparatorie con efficacia *erga omnes*.

Tuttavia, la competenza della Corte a pronunciarsi sulle conseguenze di una violazione della Convenzione europea è contenuta entro precisi limiti dall'art. 41. Ai sensi di questa disposizione, sui cui contenuti ci si soffermerà più ampiamente nel seguente paragrafo, «se la Corte dichiara che vi è stata una violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette di riparare, se non in modo incompleto, le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda alla parte lesa, quando è il caso, un'equa

the European Convention on Human Rights, in GOMIEN (a cura di), *Broadening the Frontiers of Human Rights – Essays in Honour of Asbjørn Eide*, Oslo, 1993, p. 79 ss. Sull'art. 41 della Convenzione europea, v. GIARDINA, A., *La mise en oeuvre au niveau national des arrêts et des décisions internationaux*, in *Recueil des Cours*, 1979, IV, p. 257 ss.; UBERTAZZI, G., *L'accertamento della violazione della Convenzione europea come «equa soddisfazione» alla parte lesa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1988, p. 75 ss.; KRUGER, J., *Reflections on Some Aspects of Just Satisfaction under the European Convention on Human Rights*, in *Liber amicorum M.A. Eissen*, Bruxelles, 1995; PIRONE, P., *Il caso Papamichalopoulos dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: restitution in integrum ed equa soddisfazione*, in *RDI*, 1997, p. 152 ss.

soddisfazione». Ebbene, dal testo della disposizione appena menzionata, risulta arduo ammettere che la Corte possa ordinare allo Stato responsabile un obbligo di restituzione in forma specifica, anche qualora l'ordinamento interno di esso non disponga di idonei strumenti per procedere alla *restitutio in integrum*¹⁰.

Questa problematica, in effetti, ha acceso un vivo dibattito in dottrina, dando origine a due orientamenti contrapposti. Secondo una certa corrente di pensiero¹¹, la Corte europea dei diritti umani non sarebbe abilitata ad avvalersi di tutte le forme di riparazione previste dal diritto internazionale generale, essendo la sua competenza in materia circoscritta alle rigide prescrizioni di cui all'art. 41 della Convenzione. Questa disposizione, infatti, prevede che, in caso di violazione della Convenzione o dei suoi protocolli, la Corte possa intervenire in via sussidiaria, accordando un'equa soddisfazione, solo nel caso in cui l'ordinamento interno dello Stato responsabile non abbia reso possibile la *restitutio in integrum*. Ai sensi dell'art. 41, dunque, una volta accertata la violazione di una disposizione convenzionale, l'obbligo di reintegrazione in forma specifica incomberebbe sullo Stato responsabile, nella misura in cui il diritto interno di esso consenta di rimuovere le conseguenze di tale violazione. Solamente qualora ciò si rivelasse impossibile, la Corte potrebbe accordare alla vittima, se del caso, un risarcimento monetario, non rientrando nella sua competenza l'imposizione di misure riparatorie specifiche.

Un'altra parte della dottrina¹², al contrario, ritiene che la Corte di Strasburgo possa ordinare tutte le possibili forme di riparazione contemplate dal diritto internazionale generale, senza incontrare alcun limite nell'art. 41 della Convenzione. Questa disposizione, infatti, rappresenterebbe solo una deroga di natura convenzionale ai principi consuetudinari in materia di riparazione, superabile ogniqualvolta gli Stati, nei casi non previsti da tale norma e cioè nei casi in cui il loro diritto interno consenta di rimuovere le conseguenze della violazione, manchino di provvedere all'adozione di misure adeguate. In simili circostanze, si ritiene che la Corte possa ordinare allo Stato responsabile l'adozione di tutte le misure a carattere generale e/o individuale che essa reputi idonee a sanare la violazione.

Al di là delle diatribe dottrinali, è però sul dato normativo e sulla prassi giurisprudenziale degli organi di Strasburgo che occorre soffermarsi per fare luce sulla reale estensione della competenza della Corte europea in materia di riparazione.

¹⁰ Sembra utile richiamare fin da ora la norma di diritto internazionale generale secondo cui la violazione di un obbligo internazionale crea principalmente, in capo all'autore della stessa, l'obbligo di *restitutio in integrum*. Tale principio è stato affermato dalla Corte permanente di giustizia internazionale nella sentenza relativa al caso delle *Officine di Chorzów*, 13 settembre 1928, in *CPIJ Publications, Serie A*, n. 17, p. 47. Sui diversi significati con i quali le espressioni, *restitutio in integrum*, *naturalis restitutio* e *restitutio in pristinum*, vengono impiegate, si veda ARANGIO RUIZ, G., *Rapport préliminaire sur la responsabilité des Etats*, in *Annuaire de la Commission de droit international*, 1988, Parte I, p. 11, par. 21 e p. 21, par. 64.

¹¹ Si veda, per tutti, PIRRONE, P., *Il caso Papamichalopoulos* cit, p. 167 ss.

¹² Si veda, tra gli altri, LUZZATTO, R., *La Corte europea dei diritti dell'uomo* cit., p. 433 ss.

3. La competenza della Corte a decidere sulle conseguenze derivanti da una violazione della Convenzione europea ai sensi dell'art. 41. Una deroga alle norme di diritto internazionale generale in materia di riparazione

Nel quadro di un'analisi mirante a circoscrivere l'esatta portata delle conseguenze che possono gravare su uno Stato per violazione dei diritti tutelati dalla Convenzione europea, non sembra si possa prescindere dalle norme di diritto internazionale generale in tema di riparazione¹³. In linea di principio, nulla esclude che gli obblighi secondari di riparazione discendenti dal diritto internazionale consuetudinario possano trovare applicazione anche in caso di violazione di una norma primaria a tutela dei diritti umani. Come sottolineato dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Gabcikovo – Nagymaros*, infatti, la responsabilità internazionale di uno Stato «può sorgere indipendentemente dalla natura dell'obbligo che ha mancato di rispettare»¹⁴.

In effetti, almeno *prima facie*, la Convenzione europea sembra recepire i menzionati principi generali in materia di riparazione. Essa, infatti, nel riconoscere il diritto di «ogni persona vittima di arresto o di detenzione (...) ad una riparazione» (art. 5, par. 5), nell'accordare «se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa» (art. 41) e nel riconoscere il diritto di ogni persona «ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale» (art. 13) dimostra di accogliere il principio base della riparazione in senso sostanziale.

Come è noto, tuttavia, i limiti imposti dall'art. 41 della Convenzione europea alla competenza della Corte a pronunciarsi sulle conseguenze di una violazione sono particolarmente stringenti. Già da una prima lettura di questa disposizione, appare evidente come i suoi redattori abbiano inteso derogare alla norma di diritto internazionale generale secondo cui l'impossibilità giuridica interna, vale a dire l'ostacolo rappresentato da norme nazionali, non può essere invocata a giustificazione della mancata esecuzione dell'obbligo di procedere alla reintegrazione in forma specifica¹⁵. L'impedimento al ripristino dello *status quo ante*, derivante dal modo di

¹³ Il riferimento riguarda le norme che impongono obblighi di riparazione di natura sostanziale, tra i quali la *restituito in integrum*, il risarcimento del danno, la soddisfazione e adeguate garanzie di non reiterazione dell'illecito. Chi scrive è dell'opinione che la predisposizione di rimedi processuali interni effettivi, cui l'individuo possa ricorrere contro la violazione, integri una forma di restituzione in forma specifica. Con riguardo a questa particolare forma di *restituito in integrum*, una parte della dottrina parla invece di «riparazione procedurale», intendendola come una figura autonoma di riparazione della violazione. Cfr. sul punto PISILLO MAZZESCHI, R., *La riparazione per violazione dei diritti umani* cit., p. 217. L'Autore ritiene che l'obbligo di fornire ricorsi effettivi possa qualificarsi come un obbligo di riparazione procedurale, poiché tali rimedi intervengono dopo che l'individuo abbia subito una violazione di un proprio diritto sostanziale. Essi sono appunto destinati a riparare tale violazione.

¹⁴ Sentenza del 25 ottobre 1997, Ungheria c. Slovacchia, in *ICJ Reports*, 1997, 7, par 47. Ad ulteriore conferma dell'irrelevanza della natura della norma internazionale violata, ai fini dell'insorgere della responsabilità internazionale e del conseguente obbligo di riparazione, depone, inoltre, l'art. 12 del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati, come adottato in prima lettura nel 1996, secondo cui la violazione di un obbligo internazionale consiste in un atto non conforme a ciò che l'obbligo esige «regardless of its origin and character». Il testo del progetto di articoli del 1996 può leggersi in *RDI*, n. 2, 1997, p. 582 ss., mentre per il testo definitivo, approvato nel 2001 e corredato del Commento della Commissione di diritto internazionale, si rimanda a *Reports of the International Law Commission, 53rd Session* (doc.A/55/10), 2001, p. 43 e 59-365.

¹⁵ La possibilità per lo Stato responsabile di dar luogo a forme di riparazione dell'illecito, diverse dalla *restituito in integrum*, è generalmente ammessa in caso di impossibilità c.d. «materiale», in ossequio al principio *ad impossibilia nemo tenetur*. Con riferimento, invece, all'impossibilità c.d. «giuridica», parte della dottrina ritiene che la reintegrazione in forma specifica possa trovare un limite esclusivamente in norme internazionali (cfr., per tutti,

essere dell'ordinamento interno dello Stato autore di una violazione della Convenzione europea, rappresenta, invece, la condizione al verificarsi della quale la Corte diviene competente a pronunciarsi sulla riparazione. Una competenza ulteriormente limitata dal tenore dell'art. 41, che espressamente la circoscrive alla concessione di una «equa soddisfazione»¹⁶. Né vi sono nella Convenzione altre disposizioni dalle quali emerga la competenza della Corte ad esprimersi sul complesso delle conseguenze che, in virtù del diritto internazionale generale, possono derivare dalla violazione dei diritti da essa tutelati¹⁷.

In questo senso si era espressa la Corte nel caso *Papamichalopoulos e altri c. Grecia*, affermando che «la sentenza che accerti una violazione obbliga lo Stato responsabile a porre fine alla medesima e ad affrontarne le conseguenze in modo da ristabilire, per quanto possibile, la situazione anteriore (...). Se la natura della violazione permette la *restitutio in integrum*, incombe sullo Stato responsabile di realizzarla, non avendo la Corte né la competenza né la pratica possibilità di pronunciarsi in tal senso. Se, invece, il diritto interno non permette, o permette solo parzialmente, di affrontare le conseguenze della violazione, l'art. 41 abilita la Corte ad accordare alla parte lesa un'equa soddisfazione»¹⁸.

Alla luce di una interpretazione letterale dell'art. 41, inoltre, sembra che qualsiasi valutazione della Corte in ordine alla violazione debba limitarsi agli aspetti strettamente riguardanti l'individuo leso. Di conseguenza, qualora la Corte dovesse riscontrare la contrarietà agli obblighi convenzionali di un atto interno a portata generale, suscettibile di ledere chiunque dovesse trovarsi nella stessa condizione del ricorrente, essa non potrebbe ordinare allo Stato responsabile di adottare provvedimenti interni idonei ad eliminare l'accertata incompatibilità. In circostanze simili, la Corte potrebbe solo prescrivere la corresponsione, a favore della vittima, di un equo compenso a titolo di riparazione del torto subito in conseguenza dell'applicazione di una norma interna o di un provvedimento amministrativo o giudiziario contrari ai principi dettati

ANZILOTTI, D., *Corso di diritto internazionale*, Padova, 1955, p. 427). In questo stesso senso depone anche l'art. 32 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti internazionali, approvato nel 2001 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Un'altra corrente di pensiero, invece, annovera fra i limiti alla *restitutio in integrum* anche gli ostacoli posti dal diritto interno. Per quest'ultima impostazione, cfr. MORELLI, G., *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1967, p. 359, secondo il quale: «Alla restituzione deve provvedersi sempre che sia possibile. Una impossibilità derivante dal diritto interno dello Stato autore dell'illecito non ha, al riguardo, alcuna rilevanza per il diritto internazionale generale. Tuttavia essa può essere presa in considerazione da un accordo fra gli Stati interessati al fine di sostituire alla restituzione il risarcimento»; e LATTANZI, F., *Garanzie dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale generale*, Milano, 1983, p. 204-206.

¹⁶ Nel caso *Neumeinster c. Austria*, sentenza del 7 maggio 1974, operando un raffronto con il diritto alla riparazione di cui all'art. 5, par. 5 della Convenzione europea, la Corte ha precisato: «L'article 50, lui, énonce une règle de compétence: inséré dans le Titre IV de la Convention, il habilite expressément la Cour à octroyer à la "partie lésée" une satisfaction équitable, sous certaines conditions (...)» (par. 30).

¹⁷ Una simile competenza generale non può, ad esempio, evincersi dall'art. 32, par. 1, della Convenzione, ai sensi del quale: «La competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che siano sottoposte ad essa alle condizioni previste dagli articoli 33, 34, e 47».

¹⁸ Cfr. *Papamichalopoulos e altri c. Grecia*, sentenza del 31 ottobre 1995, par. 34

dalla Convenzione europea. Né l'art. 41 attribuisce alla Corte il potere di ordinare specifiche misure individuali, destinate a sanare la violazione subita in prima persona dal ricorrente¹⁹.

Sulla base di quanto precede, sembrerebbe dunque che le scelte operate dalla Corte nel caso *Sejdovic c. Italia* contravvengano al disposto della citata norma convenzionale, se non sotto il profilo strumentale della competenza, almeno sotto il profilo sostanziale della forma e del contenuto della riparazione imposta al Governo italiano.

La Corte, infatti, non solo ha considerato irrilevante, ai fini dell'esclusione dell'obbligo di reintegrazione in forma specifica, l'impossibilità giuridica interna rilevata nel caso di specie, ossia l'assenza nell'ordinamento italiano di norme in grado di garantire al ricorrente, condannato in contumacia, l'esercizio del suo diritto di difesa, ma ha anche preferito prescindere dal riconoscimento alla vittima di una somma a titolo di equa soddisfazione. In luogo di quest'ultima, la Corte ha imposto all'Italia l'adozione di specifiche misure a carattere generale e individuale, individuate, rispettivamente, nella soppressione «di tutti gli ostacoli giuridici che possano impedire la riapertura del termine per proporre appello o l'instaurazione di un nuovo processo a favore di tutte le persone condannate in contumacia», e nel riconoscimento di simili garanzie a favore di Sejdovic²⁰.

4. Il rifiuto della Corte di ordinare misure riparatorie a carattere generale e/o individuale nella prassi giurisprudenziale meno recente

Invero, queste spinte evolutive non si discostano solamente dal dato normativo, ma si allontanano anche dalla più datata prassi giurisprudenziale della Corte di Strasburgo. Ogniqualevolta, in passato, alla Corte sia stato richiesto di applicare agli Stati responsabili, a titolo di equa soddisfazione, non sanzioni pecuniarie, bensì sanzioni comportanti l'adozione di provvedimenti interni a portata generale, essa ha sempre respinto tali istanze, precisando che «la Convenzione non le attribuisce la competenza di ingiungere allo Stato responsabile di modificare la propria legislazione» e che «le sue sentenze lasciano lo Stato libero di scegliere gli strumenti da impiegare nel proprio sistema giuridico interno per assolvere gli obblighi derivanti dall'art. 46 della Convenzione»²¹. Così, ad esempio, nei casi *F. c. Svizzera* e *Pauwels c. Belgio*,

¹⁹ In questo senso, cfr., tra le altre, *Baggetta c. Italia*, sentenza del 25 giugno 1987, par. 30; *Oberschlick c. Austria*, sentenza del 23 maggio 1991, par. 65; *Nasri c. Francia*, sentenza del 13 luglio 1996, par. 49; *Selmouni c. Francia*, sentenza del 28 luglio 1999, par. 126. Con particolare riferimento alla revisione del processo, v. *Pelladoha c. Paesi Bassi*, sentenza del 22 settembre 1994, par. 44, in cui la Corte ha negato in maniera esplicita di avere giurisdizione «to direct the Government to reopen the proceedings». Nel caso *N.F. c. Italia*, invece, la Corte, pur non pronunciandosi espressamente sulla richiesta del ricorrente di condannare lo Stato italiano ad adottare tutte le misure specifiche necessarie a porre fine alla violazione contestata, ha dato l'impressione di voler pilotare l'Italia verso l'adozione di un possibile strumento di esecuzione della sentenza. V. *N.F. c. Italia*, sentenza del 2 agosto 2002, par. 42.

²⁰ *Sejdovic c. Italia*, sentenza del 10 novembre 2004, paragrafi 47 e 55.

²¹ In proposito, cfr. *Marckx c. Belgio*, sentenza del 13 giugno 1979, par. 58; *Campbell e Cosans c. Regno Unito*, sentenza del 22 marzo 1983, par. 16; *McGoff c. Svezia*, sentenza del 26 ottobre 1985, par. 31; *Johnston e altri c. Irlanda*, sentenza del 18 dicembre 1986, par. 77; *Belilos c. Svizzera*, sentenza del 29 aprile 1988, par. 78; *Pauwels c. Belgio*, sentenza del 26 maggio 1988, par. 41; *Norris c. Irlanda*, sentenza del 26 ottobre 1988, par. 50; *Papamichalopoulos e altri c. Grecia*, sentenza del 31 ottobre 1995, par. 34; *Scozzari e Giunta c. Italia*, sentenza del 13 luglio 2000, par. 249; *Iatridis c. Grecia*, sentenza del 19 ottobre 2000, par. 33. L'ultima formula è ripresa anche

la Corte ha recisamente respinto l'istanza dei ricorrenti di ordinare agli Stati contro i quali agivano di abrogare o modificare le normative interne che avevano pregiudicato i loro diritti²².

In maniera non dissimile la Corte si è atteggiata nei confronti di quelle istanze miranti ad ottenere l'adozione, da parte dello Stato responsabile, di specifiche misure individuali a favore del ricorrente²³. Così nel caso *Le Compte, Van Leuven e De Meyere c. Belgio*, in cui i ricorrenti hanno visto respinta la loro richiesta di ordinare al Governo belga la revoca di tutte le sanzioni disciplinari e penali, di cui essi erano stati destinatari²⁴.

L'orientamento che si desume da tale prassi giurisprudenziale depone, dunque, a favore di una nozione ristretta di «equa soddisfazione», nel cui ambito non sembra trovare spazio l'ingiunzione allo Stato responsabile di adottare specifiche misure riparatorie a carattere generale e/o individuale.

La natura di sentenze di accertamento propria delle pronunce della Corte europea, confermata da tali precedenti giurisprudenziali, non esonera, però, lo Stato responsabile dall'obbligo di adempiere le sentenze degli organi di Strasburgo, discendente dall'art. 46 §1. Su tale adempimento vigila, in via esclusiva, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il quale, sebbene non disponga del potere di decidere quali misure uno Stato debba adottare per dare esecuzione alla sentenza, e pur in assenza di strumenti idonei a sanzionare eventuali inosservanze, è riuscito ad orientare gradualmente la prassi statale in senso più rigoroso, nell'ambito del controllo collettivo di cui all'art. 46 §2 della Convenzione europea.

5. Recenti revirements nella giurisprudenza della Corte e nell'azione di sorveglianza del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa

La più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo, così come la prassi del Comitato dei Ministri e degli Stati in sede di esecuzione, hanno messo in luce un progressivo abbandono della linea di estrema prudenza manifestata in passato. Il caso *Sejdovic c. Italia* costituisce solo l'ultima manifestazione di una generale tendenza ad attribuire alle sentenze della Corte europea l'effetto ulteriore di imporre, a carico degli Stati responsabili, l'adozione di misure individuali, necessarie a rimuovere le conseguenze della violazione, e di misure generali, volte ad impedire che la violazione possa ripetersi.

nelle sentenze oggetto di studio, cfr. *Sejdovic c. Italia*, sentenza del 10 novembre 2003, par. 46 e *Sejdovic c. Italia* (GC), sentenza del 1° marzo 2006, par. 199.

²² Cfr. *F. c. Svizzera*, sentenza del 18 dicembre 1987, paragrafi 42-43; *Pauwels c. Belgio*, sentenza del 26 maggio 1988, paragrafi 40-41. Istanze del medesimo tenore possono rinvenirsi in *X c. Regno Unito*, sentenza del 18 ottobre 1982, paragrafi 13-15; *Belilos c. Svizzera*, sentenza del 29 aprile 1988, par.78; *Yagci e altri c. Turchia*, sentenza dell'8 giugno 1995, par. 79; *Lundevall c. Svezia*, sentenza del 12 novembre 2002, par. 44.

²³ Specifiche misure a favore dei ricorrenti sono state chieste alla Corte, tra gli altri, nei casi seguenti: *Pakelli c. Repubblica Federale Tedesca*, sentenza del 25 aprile 1983, par. 43, in cui si chiedeva l'annullamento di una sentenza della Corte federale di giustizia; *Albert e Le Compte c. Belgio*, sentenza del 24 ottobre 1983, par. 4, in cui i ricorrenti chiedevano di ordinare al Governo belga l'eliminazione di sanzioni disciplinari e penali; *Belilos c. Svizzera*, sentenza del 29 aprile 1988, par. 75, relativamente all'annullamento di un'ammenda; *Remli c. Francia*, sentenza del 23 aprile 1996, paragrafi 53-54, in cui si chiedeva la revisione del processo e la riduzione della pena.

²⁴ Cfr. *Le Compte, Van Leuven e De Meyere c. Belgio*, sentenza del 18 ottobre 1982, par. 13.

Se il Comitato dei Ministri aveva già evidenziato il carattere obbligatorio di tali misure, in considerazione dell'impegno convenzionalmente assunto dagli Stati di conformarsi alle sentenze della Corte²⁵, quest'ultima ha per la prima volta abbracciato un simile approccio evolutivo solo nella sentenza *Scozzari e Giunta c. Italia* del 13 luglio 2000. In tale pronuncia la Corte, ponendo l'accento sull'obbligo imposto agli Stati parte della Convenzione di conformarsi alle sentenze definitive della Corte ai sensi dell'art. 46, ha precisato che lo Stato riconosciuto responsabile di una violazione della Convenzione o dei suoi protocolli, «è chiamato non solo a versare all'interessato una somma a titolo di equa soddisfazione, ma anche a scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, le misure generali e/o le misure individuali da adottare nel suo ordinamento giuridico interno, al fine di porre termine alla violazione constatata dalla Corte e di eliminare, ove possibile, le conseguenze della violazione (...). Resta ferma la libertà di scelta spettante allo Stato, in ordine agli strumenti più idonei ad assolvere gli obblighi giuridici discendenti dall'art. 46», purché essi si rivelino compatibili con le conclusioni contenute nella pronuncia della Corte²⁶. Analoga statuizione si riscontra nelle sentenze con le quali, rispettivamente, il 10 novembre 2004 e il 1° marzo 2006, la Corte si è pronunciata sul caso *Sejdovic c. Italia*²⁷.

Di fronte a questa decisa inversione di tendenza non si può certo trascurare l'effetto trascinante giocato dal Comitato dei Ministri, attraverso una serie di azioni miranti, nell'ottica della *restituito in integrum*, ad imporre allo Stato responsabile l'eliminazione delle condizioni processuali che abbiano determinato un ingiustificato svantaggio. Ciò, attraverso la celebrazione di un nuovo processo rispettoso delle garanzie di difesa della vittima oppure, nel caso in cui il diritto interno non consenta la revisione del processo a seguito di una sentenza della Corte europea, attraverso l'introduzione di una riforma legislativa che contempri quest'ultima possibilità.

In questo quadro si pone, anzitutto, la Raccomandazione R (2000) 2 del 19 gennaio 2000, con la quale il Comitato dei Ministri esorta gli Stati parte della Convenzione europea a conformare i propri ordinamenti nazionali ai principi dell'equo processo, garantendo a chiunque abbia ottenuto una pronuncia favorevole da parte della Corte il riesame del caso o la riapertura del procedimento penale. Nell'intento di ovviare alle ipotesi in cui il diritto interno non consenta la revisione del processo a seguito di una sentenza della Corte, il Comitato dei Ministri, con la

²⁵ Si rimanda, in particolare, alla Risoluzione interinale DH (99) 529 del 29 luglio 1999, relativa alla sentenza *Partito socialista turco e altri c. Turchia* del 25 maggio 1998, nella quale il Comitato dei Ministri insiste «sull'obbligo per la Turchia di conformarsi alla sentenza della Corte ai sensi dell'art. 46 e di eliminare, senza ritardo e per il tramite di provvedimenti delle autorità competenti, tutte le conseguenze, in particolare la carcerazione del ricorrente e la proibizione di svolgere attività politiche, derivanti dalla condanna penale contro di esso intervenuta l'8 luglio 1998». Analogamente, in successive risoluzioni del Comitato dei Ministri.

²⁶ Cfr. *Scozzari e Giunta c. Italia*, paragrafi 248-249. In senso analogo la Corte si è espressa nei casi *Papamichalopoulos e altri c. Grecia*, sentenza del 31 ottobre 1995; *Clooth c. Belgio*, sentenza del 5 marzo 1998, par. 14; *Akdivar c. Turchia*, sentenza del 1° aprile 1998, par. 47; *Iatridis c. Grecia*, sentenza del 19 ottobre 2000, par. 32; *Mehemi c. Francia*, sentenza del 10 aprile 2003, par. 43; *Broniowski c. Polonia*, sentenza del 22 giugno 2004, par. 192 e, da ultimo, *Sejdovic c. Italia* (GC), sentenza del 1° marzo 2006, par. 45.

²⁷ Cfr. *Sejdovic c. Italia*, par. 46; *Sejdovic c. Italia* (GC), par. 119.

successiva Risoluzione interinale DH (2002) 30 del 19 febbraio 2002, ha invece invitato gli Stati ad introdurre le modifiche legislative necessarie a porre fine alle violazioni riscontrate e a rimuovere, per quanto possibile, le conseguenze pregiudizievoli cagionate alla vittima di una violazione²⁸. Nel caso dell'Italia, come si dirà più ampiamente in seguito, si tratterebbe di riformare l'art. 630 c.p.p., ammettendo la revisione dei procedimenti penali anche a seguito di una pronuncia di condanna emessa a Strasburgo²⁹.

Come si dirà tra breve, l'iniziativa del Comitato dei Ministri ha sortito effetti positivi in numerosi Stati parti della Convenzione europea. Non va, infatti, sottovalutata l'utilità delle citate «risoluzioni interlocutorie», le quali costituiscono un imprescindibile parametro di riferimento per ogni Stato chiamato a dare attuazione alle sentenze della Corte.

6. Azioni intraprese in ambito nazionale per attribuire effetti processuali diretti alle sentenze della Corte europea: la revisione del processo penale

Sebbene le sentenze della Corte europea non siano di per sé dotate di efficacia vincolante negli ordinamenti statali³⁰, questi ultimi non possono certo sottrarsi all'incidenza della giurisprudenza elaborata a Strasburgo. Nell'ambito di ciascuno Stato parte, infatti, gli organi deputati all'applicazione del diritto sono tenuti ad interpretare le norme interne alla luce della giurisprudenza della Corte europea, onde evitare che le stesse possano ledere il godimento dei diritti riconosciuti dalla Convenzione. In questo senso si è più volte espressa la Corte di Strasburgo, affermando che «le giurisdizioni nazionali devono, nella misura del possibile, interpretare e applicare il diritto interno conformemente alle disposizioni della Convenzione»³¹.

²⁸ Questa prassi è stata codificata nel nuovo Regolamento del Comitato dei Ministri, relativo all'applicazione dell'art. 46, par. 2, adottato il 10 gennaio 2001. Detto Regolamento, all'art. 3, punto *b*), attribuisce al Comitato il compito di esaminare «le misure individuali e/o generali che l'attuazione della sentenza eventualmente richieda, al fine di prevenire nuove violazioni analoghe a quelle contestate o di porre fine alla violazione». Il Regolamento, dunque, non si limita ad affidare al Comitato il compito di chiedere allo Stato responsabile di adottare specifiche misure individuali e/o generali ma, nel caso di queste ultime, indica anche le finalità che esse devono perseguire.

²⁹ V. *infra*, par. 6. L'attuale testo dell'art. 630 c.p.p. recita come segue: «1. La revisione può essere chiesta: *a*) se i fatti stabiliti a fondamento della sentenza o del decreto penale di condanna non possono conciliarsi con quelli stabiliti in un'altra sentenza penale irrevocabile del giudice ordinario o di un giudice speciale; *b*) se la sentenza o il decreto penale di condanna hanno ritenuto la sussistenza del reato a carico del condannato in conseguenza di una sentenza del giudice civile o amministrativo, successivamente revocata, che abbia deciso una delle questioni pregiudiziali previste dall'art. 3 ovvero una delle questioni previste dall'art. 479; *c*) se dopo la condanna sono sopravvenute o si scoprono nuove prove che, sole o unite a quelle già valutate, dimostrano che il condannato deve essere prosciolto a norma dell'art. 631; *d*) se è dimostrato che la condanna venne pronunciata in conseguenza di una falsità in atti o in giudizio o di un atro fatto previsto dalla legge come reato».

³⁰ In questo senso si è di recente espressa anche la Corte di Cassazione nella sentenza n. 11987 dell'8 agosto 2002. Al par. 6 si legge, infatti, che «ancorché debba riconoscersi alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, (...), valore di precedente, di cui non si può non tenere conto, (...), ciò però che deve escludersi è, infatti, l'asserito vincolo diretto che dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo deriverebbe per il giudice italiano. Diversamente dalle sentenze della Corte di giustizia europea di Lussemburgo, (...), per le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo non sussistono, nel quadro delle fonti, analoghi meccanismi normativi che ne prevedano la diretta vincolatività per il giudice italiano». Il testo integrale della sentenza può essere consultato in *RDI*, n. 4, 2002, p. 1104 ss.

³¹ Si vedano, tra le altre, le seguenti pronunce: *Pellegrini c. Italia*, sentenza del 20 luglio 2001, par. 14 e *Scordino c. Italia*, sentenza del 27 marzo 2003, par. 12. Per alcune considerazioni in merito a questo profilo, cfr. PIRRONE, P., *Il Caso Pellegrini dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: efficacia in Italia delle sentenze ecclesiastiche ed equo processo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, IV, p. 2063 ss.

Sulla base di tale precetto e pur in assenza di esplicite previsioni normative, alcuni giudici nazionali sono riusciti a garantire la riapertura del procedimento penale a seguito di una sentenza della Corte europea, operando una interpretazione estensiva delle ipotesi contemplate nei rispettivi sistemi giuridici per la revisione dei procedimenti interni.

Tale espediente è stato, ad esempio, utilizzato in Belgio per riparare alla violazione dell'art. 6 §1 della Convenzione europea, accertata dalla Corte nel caso *Piersack* con sentenza del 1° ottobre 1982. Nel caso di specie, si è ritenuto di poter applicare l'art. 441 del codice di procedura penale belga, il quale prevede che, a richiesta del Ministero della giustizia, il Procuratore generale possa ricorrere innanzi alla Corte di cassazione per ottenere l'annullamento e il riesame della sentenza «contraria alla legge»³². 'Effetti diretti' negli ordinamenti giuridici interni sono, in tal modo, attribuiti alle sentenze della Corte in via mediata, attraverso l'attività ermeneutica compiuta dai giudici nazionali.

Nei sistemi giuridici di altri Stati parte della Convenzione europea, invece, sono state introdotte disposizioni legislative *ad hoc*, che hanno il peculiare effetto di attribuire efficacia diretta immediata alle pronunce della Corte europea, consentendo la riapertura dei procedimenti interni svoltisi in violazione di una delle disposizioni della Convenzione. Tale prassi riguarda principalmente il processo penale³³.

Nonostante le differenze riscontrabili nei requisiti che ciascuna normativa nazionale richiede ai fini della riapertura dei processi interni, è comunque evidente la generalizzata volontà di conferire alle vittime di una violazione della Convenzione europea una riparazione integrale, proprio attraverso l'adozione di una specifica misura individuale. Si sono dotati di apposite norme in tal senso Paesi come il Lussemburgo, Malta, Francia e Turchia - solo per citarne alcuni - i quali hanno modificato o integrato le loro legislazioni penali, ammettendo la revisione dei procedimenti interni quando la Corte europea dei diritti dell'uomo accerti la

³² Prima ancora che i rispettivi ordinamenti giuridici nazionali prevedessero *expressis verbis* la riapertura del processo penale come conseguenza di una sentenza della Corte europea, anche i giudici di altri Stati parte hanno fatto ricorso ad una interpretazione estensiva di certe norme interne, al fine di garantire la tutela dei principi dell'equo processo. Per fare alcuni esempi, si può citare il caso dell'Austria, i cui giudici hanno considerato applicabile l'art. 33, par. 2 del codice di procedura penale, che consente al Procuratore generale presso la Corte suprema di introdurre un ricorso per «preservazione della legge», avverso le sentenze penali fondate su una violazione o una errata applicazione della legge. Ugualmente in Spagna, dove la riapertura del processo a seguito di una sentenza della Corte di Strasburgo è stata ottenuta mediante il *recurso de amparo* alla Corte costituzionale, ammesso quando l'esecuzione della sentenza penale risulti contraria all'ordine costituzionale spagnolo. Per ulteriori esempi di adeguamento alle sentenze della Corte europea tramite una interpretazione estensiva di specifiche norme penali nazionali, si rimanda all'approfondita analisi di PIRRONE, P., *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea per i diritti umani*, Milano, 2004, p. 104-112.

³³ Sulla riapertura del procedimento interno a seguito di una sentenza della Corte di Strasburgo e sulle relative normative emanate in ambito nazionale, si vedano LAMBERT, E., *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 1999, p. 215 ss.; ID., *Le réexamen de certaines affaires suite à des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2001, p. 715 ss.; SACCUCCI, A., *Obblighi di riparazione e revisione dei processi nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *RDI*, n. 3, 2002, p. 618 ss.

violazione di una disposizione convenzionale e la riparazione non possa essere ottenuta che mediante la revisione del processo³⁴.

L'Italia, dal canto suo, non è ancora riuscita ad adeguare il proprio ordinamento alle direttive impartite dal Comitato dei Ministri nella citata Risoluzione DH (2002) 30, nonostante sia da tempo all'esame del Parlamento un disegno di legge recante «Modifiche agli articoli 630 e 633 del codice di procedura penale in materia di revisione dei processi penali a seguito di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo». In virtù di questa proposta, la possibilità di chiedere la revisione di sentenze e decreti penali di condanna, a seguito di una pronuncia della Corte europea che abbia accertato una violazione dell'art. 6 della Convenzione, sarebbe garantita dall'inserimento nel codice di procedura penale di un nuovo art. 630-bis³⁵. Tuttavia, se confrontata con analoghe modifiche apportate ai codici di rito di altri Stati parte, la proposta di riforma italiana appare insoddisfacente, poiché è previsto che la richiesta di revisione sia dichiarata inammissibile sia qualora la violazione dei principi dell'equo processo «non abbia avuto incidenza rilevante sulla decisione», sia nell'ipotesi in cui «non permangano gli effetti negativi dell'esecuzione della sentenza o del decreto penale di condanna». In definitiva, un ampio margine di apprezzamento sarebbe lasciato al giudice italiano nel valutare, o meglio, nel

³⁴ Per il Lussemburgo, si veda l'art. 443 del *Code d'instruction criminelle* lussemburghese, come integrato dalla legge del 30 aprile 1981, il cui punto 5 stabilisce che la revisione del processo può essere richiesta «quando risulti da una decisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa o da una sentenza della Corte europea, rese in applicazione della Convenzione europea (...), che una condanna penale è stata resa in violazione della Convenzione»; per Malta, l'art. 6, par. 1 della legge n. XIV del 1987, secondo cui qualsiasi sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, vincolante per Malta, «può essere messa in esecuzione forzata dalla Corte costituzionale di Malta, allo stesso titolo delle sentenze pronunciate da questa Corte e da essa eseguibili, su richiesta introdotta davanti alla Corte costituzionale e notificata al Procuratore generale contenente una domanda di ordinanza di esecuzione della suddetta sentenza». Quanto alla Francia, si rimanda alla legge 15 giugno 2000 n. 516, la quale ha istituito un meccanismo di revisione delle sentenze penali definitive, applicabile nel caso in cui «da una sentenza della Corte europea dei diritti umani risulti che la condanna è stata pronunciata in violazione delle disposizioni della Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o dei suoi protocolli addizionali, nella misura in cui, per la sua natura e gravità, la violazione accertata implichi per il condannato delle conseguenze pregiudizievoli alle quali l'«equa soddisfazione», riconosciuta dall'art. 41 della Convenzione, non potrebbe mettere fine». Infine, l'art. 327, VI comma, del Codice di procedura penale turco, entrato in vigore il 4 febbraio 2003, il quale prevede la revisione del processo nel caso in cui venga accertato, con sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo, che la decisione di condanna del ricorrente è stata adottata in violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione o dei suoi protocolli. Per una disamina di altre normative interne che hanno introdotto, tra le ipotesi di revisione dei procedimenti penali, anche le sentenze di condanna emesse dalla Corte europea di Strasburgo, cfr. PIRRONE, P., *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte cit.*, p. 92-101.

³⁵ Disegno di Legge n. 2441, approvato dalla Camera dei deputati il 28 luglio 2003 in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Pepe Mario, Saponara, Licastro Scardino, Napoli Osvaldo, Colasio, Sardelli, Lazzari, Brusco, Tarantino, Rizzi, Leone Anna Maria, Lorusso, Lamorte, Ricciuti, Santori e Orichio (1447); Cola (1992). V. Stampati Camera nn. 1447 e 1992. Il Disegno di Legge n. 2441, recante «Modifiche al codice di procedura penale in materia di revisione a seguito di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo», prevede: «Art. 1. (*Modifiche al codice di procedura penale*) 1. Dopo l'articolo 630 del codice di procedura penale è inserito il seguente: «Art. 630-bis. – (*Revisione a seguito di sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*) – 1. Fuori dalle ipotesi previste dall'articolo 630, la revisione delle sentenze e dei decreti penali di condanna può essere richiesta se è accertato con sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che nel corso del giudizio sono state violate le disposizioni di cui all'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848». 2. All'articolo 633, comma 2, del codice di procedura penale, dopo le parole: «dall'articolo 630 comma 1 lettere a) e b)» sono inserite le seguenti: «e dall'articolo 630-bis». 3. All'articolo 634, comma 1, del codice di procedura penale, le parole: «629 e 630» sono sostituite dalle seguenti: «629, 630 e 630-bis».

rivalutare la rilevanza della violazione dell'art. 6 e le sue ripercussioni sulla vittima, già accertate nelle sedi opportune.

7. Azioni intraprese per sanare situazioni interne a portata generale rilevate da una sentenza della Corte europea: la riforma dell'art. 175 c.p.p.

Nel paragrafo precedente si è visto come il ricorso ad una interpretazione estensiva di certe norme interne abbia costituito un utile strumento per attribuire efficacia processuale alle pronunce della Corte europea e per garantire la revisione dei processi. Ciò non toglie, tuttavia, che in alcune ipotesi l'efficacia esecutiva delle sentenze emesse a Strasburgo possa essere garantita solo attraverso un intervento diretto del legislatore nazionale.

Non è infrequente, infatti, che la Corte europea, valutando in astratto la compatibilità di una specifica norma interna con alcune disposizioni convenzionali, ne rilevi la contrarietà agli obblighi discendenti dalla Convenzione. In casi simili, l'accertamento del contrasto di una situazione interna a portata generale con una o più previsioni pattizie equivale ad imputare allo Stato una violazione permanente degli obblighi convenzionali, per far cessare definitivamente la quale si rende necessaria l'adozione di misure, anch'esse a carattere generale, consistenti nell'abrogazione o nella modifica delle norme nazionali o delle prassi statali lesive dei diritti protetti dalla Convenzione europea.

Questo, in effetti, è quanto è accaduto in Italia per effetto dell'accertamento compiuto dalla prima sezione della Corte europea nel caso *Sejdovic*, deciso con sentenza del 10 novembre 2004. La Corte, in particolare, dopo aver rilevato che un procedimento penale svoltosi in assenza dell'imputato non integra *in re ipsa* una violazione dell'art. 6 della Convenzione, ha affermato che appartiene alla sua competenza valutare se gli ordinamenti nazionali assicurino un equo processo, laddove l'accusato non abbia rinunciato a comparire o a difendersi e non si sia sottratto volontariamente alla giustizia³⁶.

A sua discolpa l'Italia aveva invocato l'art. 175 c.p.p., affermando che il condannato in contumacia avrebbe potuto ottenere la restituzione nel termine per proporre impugnazione o opposizione, qualora avesse provato di non avere avuto effettiva conoscenza del provvedimento emesso a suo carico. La Corte, tuttavia, ha rigettato tale eccezione, ritenendo eccessivamente gravose le condizioni dettate dall'art. 175, comma 2 per la riapertura del termine per impugnare la decisione resa in contumacia. In particolare, la Corte ha sostenuto che il rimedio offerto dalla citata disposizione non poteva considerarsi effettivo, giacché non veniva riconosciuta all'accusato, con «sufficiente margine di certezza, la possibilità di essere presente e di difendersi nel corso del nuovo procedimento»³⁷.

Sulla base di queste valutazioni, la Corte ha così rilevato che la violazione dell'art. 6 della Convenzione europea ai danni del ricorrente traeva origine «dalla legislazione italiana in

³⁶ *Sejdovic c. Italia*, sentenza del 10 novembre 2004, par. 30. In termini simili la Corte si è espressa anche nel caso *Colozza c. Italia*, sentenza del 12 febbraio 1985, par. 29.

³⁷ *Sejdovic c. Italia*, paragrafi 37 – 40.

materia di processo *in absentia*», la cui applicazione avrebbe potuto ripercuotersi negativamente anche nei confronti di altri individui, determinando il reiterarsi di analoghe violazioni³⁸. Data la «natura strutturale» della lacuna rilevata nell'ordinamento giuridico italiano, la Corte ha perciò invitato l'Italia ad adottare misure a carattere generale, tali da garantire «il diritto delle persone condannate in contumacia a ottenere che una giurisdizione statuisca di nuovo, dopo averle sentite (...) sul merito delle accuse»³⁹.

Facendo seguito alle richieste della Corte, con il D.- L. 21 febbraio 2005 n. 17, convertito dalla Legge 23 aprile 2005 n. 60, il nostro Paese ha modificato l'art. 175 c.p.p. In base alla nuova formulazione di questo articolo, la restituzione nel termine per proporre impugnazione avverso una sentenza contumaciale non potrà essere negata, a meno che il giudice non dia prova positiva dell'effettiva conoscenza del procedimento da parte dell'imputato, nonché della volontaria rinuncia da parte di esso a comparire o a proporre impugnazione. Si tratta, tuttavia, di un adeguamento solo parziale alla pronuncia emanata a Strasburgo, dato che la Legge n. 60/2005 non ha provveduto ad uniformare alla nuova disciplina della *restituito* in favore del contumace nel giudizio di prima istanza il terzo comma dell'art. 603 c.p.p., ai sensi del quale «la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale è disposta d'ufficio se il giudice la ritiene assolutamente necessaria». Questa mancanza fa sì che il condannato *in absentia*, ancorché legittimato ad impugnare, se intende ottenere in sede di appello la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale dovrà farsi carico di provare di non aver avuto conoscenza, per fatto non dovuto a sua colpa, del decreto di citazione in giudizio⁴⁰. In definitiva, l'unico elemento di novità rispetto al passato è rappresentato dall'inversione dell'onere della prova in ordine alla effettiva conoscenza da parte dell'imputato dei capi di imputazione e del processo pendente a suo carico⁴¹.

Dell'intervento normativo in questione ha preso atto la Corte europea, riunita nella Grande Camera, all'atto di pronunciarsi in seconda istanza sul caso *Sejdovic c. Italia*. Nella sentenza del 1° marzo 2006, infatti, la Corte non ha reputato necessario raccomandare nuovamente al Governo italiano l'adozione di misure a carattere generale per dare esecuzione

³⁸ *Sejdovic c. Italia*, par. 44. In effetti, violazioni del medesimo tenore erano state rilevate dalla Corte sia nei casi *Colozza c. Italia* (sentenza del 12 febbraio 1985) e *F.C.B. c. Italia* (sentenza del 28 agosto 1991), sia in seguito all'entrata in vigore del nuovo codice di rito penale nel caso *Somogy c. Italia*, sentenza del 18 maggio 2004.

³⁹ *Sejdovic c. Italia*, paragrafi 44-47 e punti 2 e 3 del dispositivo della sentenza.

⁴⁰ In questo senso, MOSCARINI, P., *Il giudizio in absentia nell'ottica delle giurisdizioni internazionali* cit., p. 583 – 584, secondo il quale «(...) per il futuro, è prevedibile che il soggetto processato *in absentia* ottenga quasi automaticamente la restituzione nel termine per impugnare, una volta fattane richiesta (gli basterà non aver rinunciato né a comparire né a proporre gravame); ma anche che, poi (come in passato), gli risultati *assai difficile ottenere davvero un giudizio "ex novo" in appello* (salvo che quanto alle “nuove prove sopravvenute o scoperte dopo il giudizio di primo grado”, la cui ammissione in seconde cure sarà, pur sempre, doverosa, da parte del giudice, solo che l'impugnante ne faccia domanda; e fermo restando – comunque – il potere discrezionale dello stesso organo di disporre d'ufficio un'ulteriore attività d'istruzione, ove la ritenga “assolutamente necessaria”)».

⁴¹ In G.U. n. 94 del 23 aprile 2005. Per la nuova formulazione dell'art. 175 c.p.p., vedi *supra*, nota 6. La novella del 2005 è stata oggetto di numerosi commenti. Cfr., fra gli altri, CHIAVARIO, M. - NEGRI, D., *Contumacia e impugnazioni (D.- L. 18.2.2005, n. 17)*, *Commenti articolo per articolo*, in *Legislazione penale*, n. 3, 2005, p. 253 ss.; FILIPPI, L., *Rito contumaciale: quale "equo processo"?*, in *Cassazione penale*, 2005, p. 2193 ss.;

alla pronuncia. Tuttavia, essa ha ritenuto opportuno sottolineare come solo il trascorrere del tempo potrà dimostrare se le modifiche legislative introdotte dall'Italia siano veramente efficaci e conformi alle finalità perseguite dalla Convenzione europea⁴².

8. Considerazioni finali

La prassi giurisprudenziale esaminata nei paragrafi che precedono non lascia spazio a dubbi circa le attuali tendenze della Corte europea ad ampliare l'ambito della propria competenza in materia di riparazione, come delineata dall'art. 41 della Convenzione.

Si è visto come la disposizione appena citata introduca, in deroga alla disciplina generale della responsabilità internazionale, un regime particolare, nell'ambito del quale il collegamento instaurato tra le norme primarie a tutela dei diritti dell'individuo e le speciali norme secondarie relative alla responsabilità, fa sì che dalla violazione delle prime possano discendere solo le conseguenze previste dalle seconde, e non quelle che deriverebbero dal diritto internazionale generale. Data la natura derogabile delle norme consuetudinarie che disciplinano le conseguenze dell'illecito, la costruzione in via convenzionale di '*self-contained regimes*', quale quello configurato dalla Convenzione europea per i diritti umani, sembra del resto pienamente ammissibile.

Come spiegare allora la recente prassi giurisprudenziale della Corte europea, orientata ad imporre agli Stati l'adozione di misure individuali e/o generali in luogo della prescritta «equa soddisfazione»? Una risposta potrebbe essere rinvenuta nella prassi concretamente seguita dagli Stati autori di una violazione nel dare esecuzione alle sentenze definitive della Corte, ai sensi dell'art. 46 §1. Se è vero, infatti, come stabilisce l'art. 31 §3, lettera *b*) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, che nell'interpretazione di un trattato occorre tener conto, oltre che del contesto, «di qualsiasi prassi successivamente seguita nell'applicazione del trattato, attraverso la quale si sia formato un accordo delle parti in materia di interpretazione del medesimo», allora può ritenersi che la pratica statale, oramai frequente, di conformarsi integralmente alle pronunce della Corte abbia determinato una modificazione in senso materiale della Convenzione europea. Tuttavia, per quanto suggestiva, una simile spiegazione non sembra pienamente convincente. La prassi seguita dagli Stati, infatti, non può definirsi modificativa dell'art. 46 della Convenzione - il quale peraltro ha un contenuto sufficientemente ampio da ammettere diverse opzioni interpretative - quanto piuttosto *infra legem*, destinata cioè non a modificare la norma, bensì a precisarne i contenuti.

Sotto un diverso profilo, le misure di attuazione concretamente adottate dagli Stati responsabili costituiscono un utile parametro di riferimento per determinare il contenuto rilevante della sentenza, nonché una manifestazione del fatto che essi ritengono imprescindibili, ai fini dell'esecuzione dell'obbligo di cui all'art. 46, le conclusioni tratte dalla Corte. In effetti,

MOSCARINI, P., *Il giudizio in absentia nell'ottica delle giurisdizioni internazionali e in una recente legge italiana*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 2, 2005, p. 573 ss.

⁴² *Sejdovic c. Italia*, (GC), sentenza del 1° marzo 2006, paragrafi 122-124.

l'oramai frequente adozione di misure a portata generale da parte dei Governi condannati a Strasburgo costituisce prova evidente del rilievo che gli Stati attribuiscono ai profili generali dell'accertamento, e non solo quelli individuali direttamente concernenti il ricorrente.

In realtà, parte della dottrina esclude che le valutazioni attinenti a situazioni interne a portata generale, in quanto non rientranti nell'oggetto della causa, possano essere comprese nell'ambito della cosa giudicata. Secondo questa impostazione, dunque, le eventuali misure a carattere generale adottate dagli Stati responsabili non costituirebbero esecuzione dell'obbligo di cui all'art. 46 §1 della Convenzione, ma rappresenterebbero solo misure volontariamente adottate per evitare ulteriori condanne⁴³. Chi scrive, al contrario, è dell'opinione che l'ambito di rilevanza delle pronunce della Corte vada oltre i confini dell'oggetto formale della causa, come dimostra, del resto, la prassi seguita dal Comitato dei Ministri e dagli Stati parte. Questi ultimi, infatti, ogniqualvolta la violazione ai danni del ricorrente sia risultata connessa ad una situazione interna a portata generale, hanno considerato rilevanti le statuizioni della Corte e hanno adottato, in attuazione dell'obbligo posto dall'art. 46 §1, misure generali che potessero scongiurare il ripetersi di violazioni analoghe⁴⁴.

La prassi e la giurisprudenza esaminate consentono, dunque, di affermare che l'art. 46 §1 della Convenzione pone in capo agli Stati parte un obbligo aggiuntivo di fare o di non fare, che varia in funzione del contenuto della sentenza⁴⁵.

Con riferimento ai profili individuali, come si è visto, la corresponsione dell'eventuale equo indennizzo previsto dalla Corte a favore della vittima non sempre esaurisce l'esecuzione della sentenza. Di frequente, gli Stati adottano misure ulteriori a carattere individuale, tra cui la riapertura dei processi interni, con il dichiarato intento di porre termine alla violazione e di cancellare tutte le conseguenze da essa prodotte in capo al ricorrente.

Ebbene, il fatto che i legislatori nazionali, attraverso l'adozione di normative *ad hoc* che consentono la riapertura dei processi a seguito di una sentenza della Corte, dimostrino di considerare necessaria una riparazione integrale a favore della vittima, non significa che si sia formata una nuova norma consuetudinaria che prevale sull'eccezione di cui all'art. 41 della Convenzione, imponendo agli Stati di dotarsi di norme interne che garantiscano la revisione o la riapertura dei processi.

Va, tuttavia, messo in risalto come la deroga alle norme di diritto internazionale generale in materia di riparazione, introdotta dall'art. 41, riguardi solo l'obbligo di cancellare determinate

⁴³ Cfr. VERHOEVEN, J., *A propos de l'autorité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de la responsabilité internationale liée à leur observation*, in *Revue critique de jurisprudence belge*, 1984, p. 285; MAROTTA, G., *Gli effetti delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, p. 58; ZAGREBELSKI, V., *I mutamenti legislativi o regolamentari e di prassi amministrative volti ad impedire il riprodursi della violazione*, in *La Corte europea dei diritti umani e l'esecuzione delle sentenze*, Napoli, 2003, p. 111.

⁴⁴ In questo senso, tra gli altri, PIRRONE, P., *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte* cit., p. 224.

⁴⁵ La stessa Grande Camera, nella sentenza *Sejdovic c. Italia* del 1° marzo 2006 ha precisato che «le mesures de réparation spécifiques à prendre, le cas échéant, par un Etat défendeur pour s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention dépendent nécessairement des circonstances particulières de la cause et doivent être définies à la lumière de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire concernée (...)».

conseguenze della violazione ai danni del ricorrente e non anche la cessazione di detta violazione⁴⁶. Del resto, nella stessa sentenza *Sejdovic c. Italia* del 1° marzo 2006, la Grande Camera, mentre afferma in termini perentori l'obbligo di far cessare la violazione constatata dalla Corte, con riguardo alla cancellazione delle relative conseguenze abbassa il tono, stabilendo che ad essa lo Stato provveda «nella misura del possibile»⁴⁷.

Come è noto, l'obbligo di porre termine alla violazione può rendere necessaria l'adozione di misure a carattere generale, come l'abrogazione o la modifica di una norma interna, in assenza delle quali lo Stato incorrerebbe nel rischio di vedersi nuovamente condannare davanti alla Corte di Strasburgo. In casi simili, le misure eventualmente adottate rappresentano, al tempo stesso, cessazione della violazione nei confronti della vittima, nonché di qualsiasi individuo dovesse sperimentare una situazione identica a quella del ricorrente. L'ulteriore obbligo che, con riferimento ai profili generali della sentenza, sembra discendere dall'art. 46 §1 della Convenzione consiste, dunque, nell'adozione di provvedimenti destinati a scongiurare il ripetersi di analoghe violazioni.

Da quanto precede, emerge come l'intero sistema di garanzia introdotto dalla Convenzione europea dei diritti umani si stia muovendo verso il perseguimento di un obiettivo di ampio respiro, consistente nel tutelare non solo l'interesse individuale, ma anche e soprattutto l'interesse generale a che tutti gli Stati conformino progressivamente i propri ordinamenti e le proprie prassi interne ai principi dell'equo processo, onde evitare che violazioni analoghe a quelle già accertate si ripetano all'infinito.

⁴⁶ In questo senso, cfr. POLAKIEWICZ, M., *Die Verpflichtungen der Staaten aus den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte*, Berlin, 1993, p. 365, secondo il quale: «With regard to the duty of cessation, the respondent State is barred from claiming that its internal law does not permit the required measures to be taken. The scope of art. 50 ECHR covers only the legal and factual consequences of the past wrongful conduct (*restitutio in integrum strictu sensu*), but does not extend to the cancellation of these consequences in the future».

⁴⁷ Prescrizioni analoghe si rinvencono nel Regolamento del Comitato dei Ministri.