



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2017 FASC. III  
(ESTRATTO)

**ALBERTO RANDAZZO**

**A PROPOSITO DELLA SORTE DEL GIUDICATO  
AMMINISTRATIVO CONTRARIO A PRONUNZIE DELLA  
CORTE DI STRASBURGO (NOTE MINIME ALLA SENT. N. 123  
DEL 2017 DELLA CORTE COSTITUZIONALE)**

15 NOVEMBRE 2017

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

Alberto Randazzo

**A proposito della sorte del giudicato amministrativo contrario a pronunzie della Corte di Strasburgo (note minime alla [sent. n. 123 del 2017](#) della Corte costituzionale)\***

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive e presentazione del caso. – 2. L'iter motivazionale della sentenza. – 3. Alcuni nodi della [sent. n. 123 del 2017](#). – 4. (Segue) Come sciogliere i nodi? – 5. Considerazioni conclusive.

1. Osservazioni introduttive e presentazione del caso

Con la [sent. n. 123 del 2017](#)<sup>1</sup>, è ritornata sul tavolo della Consulta la *vexata quaestio* dell'intangibilità del giudicato, tema che ormai da anni impegna dottrina e giurisprudenza. Che il “mito del giudicato”<sup>2</sup>, quale ultimo baluardo della sovranità nazionale, sia ormai tramontato appare alquanto pacifico e non sembra necessario indugiare oltre modo sul punto<sup>3</sup>; infatti, il processo di mutuo condizionamento (e, direi, arricchimento) che oggi interessa le diverse istanze giurisdizionali nazionali, sovra- e internazionali appare inarrestabile e costituisce la cifra di un costituzionalismo che non è più semplicemente multilivello<sup>4</sup>, ma interlivello<sup>5</sup>, in cui i “piani” e i modi della protezione dei

\* Destinato anche all'Osservatorio Costituzionale AIC.

<sup>1</sup> ... sulla quale v. R. CONTI, *L'esecuzione delle sentenze della Corte EDU e i processi non penali dopo Corte cost. n. 123 del 2017*, in questa *Rivista, Studi, 2017/II*, 333 ss., e F. FRANCIOSI, *La violazione del principio del giusto processo dichiarata dalla CEDU non è motivo di rievocazione della sentenza passata in giudicato*, in [Federalismi.it](#), 13/2017.

<sup>2</sup> G. LEONE, *Il mito del giudicato*, in *Riv. dir. proc. pen.*, 1956, 167 ss.

<sup>3</sup> Meno drastica appare, invero, G. SORRENTI, *Crisi e tenuta del mito del giudicato nell'impatto con le condanne emesse a Strasburgo*, in [Federalismi.it](#), 2/2015.

<sup>4</sup> Com'è noto, la fortunata espressione si deve a I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, in *Comm. Mark. Law Rev.*, 1999, 703 ss., e ID., *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *WHI-Paper*, 5/2002. Nella ormai vasta lett., v., per tutti, F. MAYER, *The European Constitution and the Courts. Adjudicating European Constitutional Law in a Multilevel System*, in *WHI-Paper*, 15/03; P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi, aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano 2004; P. BILANCIA, *Le nuove frontiere della tutela multilivello dei diritti*, nell'Archivio della [Rivista AIC](#), 16 maggio 2006; F. SORRENTINO, *La tutela multilivello dei diritti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1/2005, 79 ss.; S.P. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, in S.P. PANUNZIO (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli 2005, 76 ss.; R. CALVANO, *La Corte costituzionale e il nuovo orizzonte della tutela multilivello dei diritti fondamentali alla luce della riflessione di S. Panunzio*, nell'Archivio della [Rivista AIC](#), 31 luglio 2006; M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, 1/2006, 1660 ss.; S. GAMBINO, *La protezione “multilevel” dei diritti fondamentali (fra Costituzione, trattati comunitari e giurisdizioni)*, in *Scritti in onore di M. Scudiero*, II, Napoli 2008, 1007 ss., e ID., *Multilevel constitutionalism e diritti fondamentali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, IV/2008, 1144 ss.; G. DEMURO, *Costituzionalismo europeo e tutela multilivello dei diritti. Lezioni*, Torino 2009; M.G. BERNARDINI, *L'Unione europea ed il Trattato di Lisbona: nuove frontiere per la tutela multilivello dei diritti*, in *Dir. soc.*, 3-4/2010, 411 ss.; G. D'IGNAZIO (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano 2011; A. CARDONE, *Diritti fondamentali (tutela multilivello)*, in *Enc. dir., Ann.*, IV, Roma 2011, 335 ss.; E. DE MARCO, *Costituzionalismo multilivello e sistemi normativi integrati nell'ambito dell'Unione europea. Spunti di riflessione*, in *Scritti in onore di F. Modugno*, II, Napoli 2011, 1249 ss.; P. SCARLATTI, *Costituzionalismo multilivello e questione democratica nell'Europa del dopo-Lisbona*, in [Rivista AIC](#), 1/2012; C.U. SCHMID, *The relationship between the European Convention on Human Rights and national legal systems: a reconstruction based on multi-level governance theory*, in S. SONELLI (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'ordinamento italiano. Problematiche attuali e prospettive per il futuro*, Torino 2015, 167 ss.; A. CANTARO, *Il superamento della multilevel theory nei rapporti tra l'Europa, gli Stati membri e i livelli di governo sub-statale*, in A. IACOVIELLO (a cura di), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal compact. Gli effetti dell'integrazione economica e politica europea sull'ordinamento nazionale*, Milano 2016, 121 ss. (ora anche in [Accademia](#)); R. CONTI, *Il sistema di tutela multilivello e l'interazione tra ordinamento interno e fonti sovranazionali*, in [Questione Giustizia](#), 4/2016, 89 ss.; G. MARTINICO, *La complessità costituzionale dell'ordinamento europeo*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, II, Torino 2016, spec. 1366 ss.

<sup>5</sup> L'utilizzo di questo lemma è caro a L. D'ANDREA e da quest'ultimo utilizzato in diversi lavori: tra gli altri, v. *A mo' di sintesi: ordinamento europeo e costituzionalismo contemporaneo*, in L. D'ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, A. SAITTA (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*,

diritti umani appaiono come “vasi comunicanti” che tutti insieme concorrono alla tutela, la più intensa possibile, dei diritti stessi<sup>6</sup>. Ciò che si intende dire è che la “strada” è segnata e continue sono le conferme della direzione verso la quale ci stiamo muovendo.

Il caso che qui ci occupa, infatti, per certi versi (e meno per altri), sembra porsi in linea di continuità con precedenti illustri nei quali, a seguito di pronunce della Corte europea dei diritti umani, il nostro giudice delle leggi non ha esitato a “colpire” l’istituto del giudicato, facendone scricchiolare le solide basi sulle quali fino a quel momento si era retto; il pensiero, ovviamente, va alle [sentt. nn. 129 del 2008](#) e, soprattutto, [113 del 2011](#). Quest’ultima, in particolare, ha costituito un punto di svolta per la sua stessa natura di sentenza additiva di principio; com’è a tutti noto, in questa circostanza, la Corte ha indicato nella revisione del processo la soluzione prioritaria che il legislatore (per un verso) e i giudici (per l’altro) sono chiamati ad adottare in casi di contrasto tra giudicato interno (penale) e giudicato di Strasburgo, conseguente alla violazione delle norme relative al processo equo (*ex art. 6 CEDU*) rilevata dalla Corte EDU<sup>7</sup>.

Se fino ad ora la questione dei conflitti tra giudicati (e della loro risoluzione) aveva specialmente interessato, in ambito interno, la materia penale, anche a motivo degli “interessi in gioco, primo fra tutti quello della libertà personale”<sup>8</sup>, adesso il problema ha finito per coinvolgere anche il giudicato amministrativo (e, di riflesso, quello civile)<sup>9</sup>. È questo l’elemento di “novità” della [sent. n. 123 del 2017](#), che al tempo stesso conferma la tendenza in atto di cui si diceva poco sopra e la “rilevanza” della CEDU pure in questa branca del diritto<sup>10</sup>.

---

Torino 2016, 307; questa espressione rende bene l’idea di una tutela dei diritti umani che non semplicemente si inverte su più (e diversi) piani ordinamentali, ma che beneficia delle mutue implicazioni tra *Carte* e tra *Corti*.

<sup>6</sup> Come tutti sanno, è soprattutto a partire dalla [sent. n. 317 del 2009](#) che la Consulta imprime particolare forza al criterio della tutela più intensa dei diritti, sebbene la dottrina ne avesse già parlato in passato.

In dottrina, dopo P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, 41, tra i molti altri, cfr. A. RUGGERI, in più scritti, tra i quali v., di recente, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all’Unione europea e ritorno, ovvero la circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, ora in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, XX, Torino 2017, 231 ss., e ivi *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela*, 301 s. V., inoltre, D. BUTTURINI, *La partecipazione paritaria della Costituzione e della norma sovranazionale all’elaborazione del contenuto indefettibile del diritto fondamentale. Osservazioni a margine di Corte cost. n. 317 del 2009*, in *Giur. cost.*, 2/2010, 1820; L. CASSETTI, *La “ricerca dell’effettività”: dalla lotta per l’attuazione dei principi costituzionali all’obiettivo della “massima espansione delle tutele”*, in L. CASSETTI (a cura di), *Diritti, principi e garanzie sotto la lente dei giudici di Strasburgo*, Napoli 2012, 3 ss. (anche in [Stato, Chiese e pluralismo confessionale](#), 1/2013); G. D’AMICO, *Il rilievo della CEDU nel “diritto vivente”: in particolare, il segno lasciato dalla giurisprudenza “convenzionale” nella giurisprudenza costituzionale*, in L. D’ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, A. SAIITA (a cura di), *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali*, Torino 2015, 55, e ID., *La massima espansione delle libertà e l’effettività della tutela dei diritti*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, Torino 2016, 706 ss., ivi v. anche L. CAPPUCCIO, *La massima espansione delle garanzie tra Costituzione nazionale e Carte dei diritti*, 412 ss.; F. GIUFFRÈ, *Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell’uomo: un dialogo senza troppa confidenza*, in [Federalismi.it](#), 7/2016, § 5; C. PANZERA, *Rispetto degli obblighi internazionali e tutela integrata dei diritti sociali*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, cit., II, 1664 ss.; A.O. COZZI, *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Profili costituzionali*, Napoli 2017, 92 ss. e 111 ss.

<sup>7</sup> Si lascia volutamente in disparte, in questa sede, il tema del rapporto (e dell’eventuale contrasto) tra giudicato interno e giudicato della Corte di giustizia.

<sup>8</sup> S.L. VITALE, *Violazione della CEDU e principio di intangibilità del giudicato civile e amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 4/2015, 1293; S. RECCHIONI, *Infirmas del giudicato domestico per violazione della disciplina dei diritti umani*, in *Studium iuris*, 5/2016, 542. Ad avviso di A. CARBONE, *Rapporti tra ordinamenti e rilevanza della CEDU nel diritto amministrativo (a margine del problema dell’intangibilità del giudicato)*, in *Dir. proc. amm.*, 2/2016, 475, invece, “nel diritto amministrativo, così come nel diritto civile, il problema è meno sentito, in ragione delle maggiori possibilità di ottenere la soddisfazione della pretesa di cui si lamenta la lesione prescindendo dalla necessità di riaprire la vicenda processuale”; su questo punto si tornerà in seguito.

<sup>9</sup> Cfr. S. RECCHIONI, *Infirmas del giudicato domestico*, cit., 544.

<sup>10</sup> ... sebbene “in maniera non autonoma”, come rileva A. CARBONE, *Rapporti tra ordinamenti e rilevanza della CEDU nel diritto amministrativo*, cit., 477 ss., spec. 500 e 510. In argomento, cfr. anche M.L. MADDALENA, L. MONTEFERRANTE, *La giustizia amministrativa in dialogo con la Corte EDU*, in [Giustizia Amministrativa](#), 28 luglio 2012.

Ricostruiamo brevemente il fatto<sup>11</sup>.

La questione di legittimità che ha portato alla decisione in esame è stata sollevata dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con ord. n. 2 del 2015, con la quale il supremo giudice amministrativo ha dubitato della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, comma 1, Cost. degli artt. 106 del d. lgs. n. 104 del 2010 ("Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo") e degli artt. 395 e 396 c.p.c., "nella parte in cui non prevedono un diverso caso di revocazione della sentenza quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo"<sup>12</sup>.

Il Consiglio di Stato era stato adito al fine di ottenere la revocazione di una sua precedente pronuncia, la sent. n. 4 del 2007, con la quale aveva dichiarato inammissibili i ricorsi di alcuni medici con i quali si chiedeva di condannare l'Università di Napoli "Federico II" al versamento di contributi previdenziali; in quell'occasione, il giudice amministrativo aveva dichiarato la decadenza dell'azione, alla luce dell'art. 45, comma 17, del d. lgs. n. 80 del 1998 e dell'art. 69, comma 7, del d. lgs. n. 165 del 2001 (Testo Unico sul Pubblico impiego)<sup>13</sup>, sostanzialmente riprodotto del primo.

Intanto, però, è intervenuta la Corte EDU con le pronunce [Mottola c. Italia](#) e [Staibano c. Italia](#) del 2014, con le quali il giudice di Strasburgo ha "accertato che lo Stato italiano, con la sentenza n. 4 del 2007 del Consiglio di Stato, ha violato il diritto dei ricorrenti di accesso a un tribunale, garantito dall'art. 6 della CEDU, nonché il diritto al rispetto dei propri beni, garantito dall'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla CEDU"<sup>14</sup>. Alla luce della giurisprudenza europea, pertanto, il rimettente riteneva che, stante il silenzio delle previsioni al riguardo, l'ordinamento dovesse prevedere un nuovo caso di revocazione delle sentenze amministrative e civili (come si sa, la disciplina della revocazione che riguarda le prime ricalca quella prevista per le seconde) nell'ipotesi di sopravvenuta giurisprudenza della Corte di Strasburgo, al fine di non incorrere nella violazione dell'art. 46, par. 1,

---

<sup>11</sup> Tra gli altri, illustrano il caso M. BRANCA, *Verso un ampliamento dei casi di revocazione della sentenza del giudice amministrativo: un intervento costituzionalmente e convenzionalmente necessario*, in [Osservatorio Costituzionale AIC](#), aprile 2015; P. PATRITO, *Se sia ammissibile l'impugnativa per revocazione della sentenza del Consiglio di Stato per contrasto con decisione sopravvenuta della Corte EDU*, in *Giur. it.*, 12/2015; S.L. VITALE, *Violazione della CEDU*, cit., 1271 ss., e ID., *Revocazione del giudicato civile e amministrativo per violazione della CEDU? Il Consiglio di Stato porta la questione alla Corte costituzionale*, in *Corr. giur.*, 11/2015, 1429 ss.

<sup>12</sup> Punto 1 del *cons. in dir.*

<sup>13</sup> Sembra interessante rilevare che l'art. 69, comma 7, ora richiamato era stato già diverse volte oggetto di precedenti questioni di legittimità dichiarate manifestamente infondate in relazione ai diversi parametri di volta in volta invocati (tra i quali mai vi era l'art. 117, comma 1, Cost.); segnatamente ci si riferisce alle questioni decise con [orrd. nn. 214 del 2004](#), [213](#) e [382 del 2005](#), [197 del 2006](#). È possibile rilevare che la stessa Corte EDU non ha avuto nulla da eccepire in merito alla previsione da ult. cit., come emerge dalle sentt. [Mottola](#) e [Staibano](#). Nella prima di esse (ma le due pronunce sono sovrapponibili), infatti, il giudice di Strasburgo, dopo aver precisato che il c.d. "diritto ad un tribunale" può subire limitazioni (v. punto 27), osserva che "l'irrecevabilité du recours administratif des requérants était la conséquence de l'application des règles sur la répartition des compétences et les délais de procédure prévues à l'article 69 § 7 du texte unifié sur l'emploi public. Cette disposition poursuivait un but d'intérêt général, en l'occurrence celui d'une répartition cohérente et rationnelle de la compétence en matière de 'rapport d'emploi public' entre les juridictions administratives et les juridictions judiciaires. Par ailleurs, la fixation de délais de procédure poursuivait le but légitime d'assurer une bonne administration de la justice" (punto 28). A ciò si aggiunga che la Corte EDU opportunamente riconosce ai singoli Stati (e quindi ai tribunali) la responsabilità di interpretare il diritto interno, il che "è particolarmente vero per quanto riguarda l'interpretazione da parte dei giudici di regole di natura procedurale" che disciplinano i termini per l'introduzione dei ricorsi (traduz. non ufficiale; cfr. punto 29).

Accennano alle questioni in parola E. GRILLO, *Un nuovo motivo di revocazione straordinaria del giudicato amministrativo per dare esecuzione alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo?*, in *Dir. proc. amm.*, 1/2017, 199 e nota 13; M. BRANCA, *Verso un ampliamento dei casi di revocazione*, cit., e P. PATRITO, *Se sia ammissibile l'impugnativa per revocazione*, cit., 2711.

<sup>14</sup> Per la parte testuale e, in generale, per l'esposizione del caso, v. punto 2 del *cons. in dir.* Sembra opportuno anche rilevare che ad avviso della Corte EDU "allo stato attuale, non vi sia luogo per decidere sull'applicazione dell'articolo 41". Come si legge, il giudice di Strasburgo "di conseguenza, si riserva la decisione e fisserà l'ulteriore procedimento, tenuto conto della possibilità che il Governo e i ricorrenti addividengano ad un accordo" (punto 70 di entrambi le decisioni richiamate).

CEDU, a norma del quale sussiste un obbligo per gli Stati aderenti alla suddetta Convenzione di “conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti”, spettando al Comitato dei ministri vigilare sull’esecuzione delle sentenze stesse. Sembra opportuno ricordare, alla luce dell’orientamento consolidato a Strasburgo, che il giudice europeo, nei casi in cui ravvisi la violazione dell’art. 6 CEDU da parte di una sentenza di condanna di diritto interno, non ritiene sufficiente la riparazione pecuniaria del danno (*ex art. 41 CEDU*), ma reclama la *restitutio in integrum*<sup>15</sup>, da ottenere possibilmente attraverso la riapertura del processo viziato<sup>16</sup> e quindi con il travolgimento del giudicato interno<sup>17</sup>.

Infine, ad avviso dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, dalla “mancata previsione di un caso specifico di revocazione” sarebbero potuti risultare altresì violati gli artt. 24 e 111 della Carta costituzionale, in quanto “le garanzie di azionabilità delle posizioni soggettive e di equo processo previste dalla nostra Costituzione non sono inferiori a quelle espresse dalla CEDU”<sup>18</sup>. Tale questione, tuttavia, è stata dalla Consulta dichiarata inammissibile per difetto di motivazione in merito alla non manifesta infondatezza (v. punto 3 del *cons. in dir.*)<sup>19</sup>.

Ciò che ai nostri fini maggiormente interessa è la prima censura, quella relativa alla possibile violazione dell’art. 117, comma 1, Cost.; su essa si appunterà adesso l’attenzione.

## 2. L’iter motivazionale della sentenza

Come si è già accennato, il contrasto con il parametro costituzionale da ultimo richiamato si sarebbe configurato a causa della mancata esecuzione delle sentenze [Mottola](#) e [Staibano](#), con le quali è stata accertata la violazione dell’art. 6 CEDU a danno dei ricorrenti, “non essendo stato loro consentito, in concreto, di accedere a un tribunale”<sup>20</sup> per decadenza del termine per farlo, alla luce di un mutamento di indirizzo giurisprudenziale in merito all’interpretazione dell’art 69, comma 7, d. lgs. n. 165 del 2001<sup>21</sup>; inoltre, le decisioni della Corte EDU hanno anche rilevato “una violazione di natura sostanziale”, in quanto i medici sarebbero stati “lesi anche nel diritto al rispetto dei propri beni” *ex art. 1 del Primo Protocollo alla CEDU*, essendo venuto meno il loro diritto di credito in riferimento

---

<sup>15</sup> Cfr. quanto osserva E. MALFATTI, *L’interpretazione conforme nel “seguito” alle sentenze di condanna della Corte di Strasburgo*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, II, cit., 1292 s.

<sup>16</sup> In argomento, v. S.L. VITALE, *Violazione della CEDU*, cit., 1281 ss. (spec.1285 s.), che riporta diverse sentenze della Corte EDU, che dimostrano come in pochi casi, in materie diverse da quella penale, il giudice europeo abbia previsto la riapertura del processo.

<sup>17</sup> Al riguardo, non si dimentichi la Raccomandazione n. R(2000)2 del Comitato dei ministri, alla quale ha fatto seguito la Raccomandazione n. R(2004)1684 dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa.

<sup>18</sup> Punto 2 del *cons. in dir.*

<sup>19</sup> Questo punto è particolarmente criticato da F. FRANCIOSI, *La violazione del principio del giusto processo*, cit., § 5, a cui avviso la motivazione era sufficientemente argomentata; l’A. osserva che, pure a volere rilevare il difetto di motivazione, il giudice delle leggi avrebbe dovuto pronunciare l’inammissibilità della questione non solo in riferimento agli artt. 24 e 111 della Carta, ma anche all’art. 117, comma 1. Pertanto, ritiene che “la scomposizione della decisione tra inammissibilità e infondatezza è servita ‘tecnicamente’ ad agevolare la conclusione in punto d’infondatezza della questione”.

<sup>20</sup> Punto 4.1 del *cons. in dir.*

<sup>21</sup> Come si legge nella sent. del 13 novembre 2006 (dep. il 21 febbraio 2007), pronunciata dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, “la norma ora cit. (oggi art. 69, comma 7, del T.U. n. 165 del 2001) dispone che le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto anteriore al 30 giugno 1998 restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo se proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000. Alle origini la giurisprudenza ha ritenuto che la cit. disposizione fosse rivolta a sancire che i ricorsi sopramenzionati, se non proposti entro il 15 settembre 2000 innanzi al giudice amministrativo, avrebbero potuto essere radicati oltre tale data innanzi al giudice ordinario (la nuova giurisdizione subentrata al giudice amministrativo dopo la c.d. privatizzazione). Nel prosieguo, però, si è consolidato un diverso indirizzo [...] che collega alla scadenza del termine del 15 settembre 2000 la radicale perdita del diritto a far valere, in qualunque sede, ogni tipo di contenzioso”. L’Adunanza Plenaria, poi, ha richiamato le [ordd. nn. 214 del 2004](#), [213](#) e [382 del 2005](#), [197 del 2006](#), con le quali il giudice delle leggi ha fatto salva la previsione in discorso.

al versamento dei contributi previdenziali<sup>22</sup>. È alla luce di quanto detto, quindi, che il giudice di Strasburgo ha appurato – come detto – la violazione dell’art. 6 CEDU e dell’art. 1 del Prot. richiamato<sup>23</sup>.

Accertata la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, la Consulta ha ritenuto nel merito non fondata la questione ed ha chiarito che le situazioni di coloro che hanno adito la Corte EDU e di coloro che non lo hanno fatto sono da considerare in modo diverso, in tal modo confermando quanto osservato con la [sent. n. 210 del 2013](#); con quest’ultima pronuncia, infatti, il giudice delle leggi ha affermato che l’obbligo di riaprire i processi viziati, sulla scorta dell’accertamento operato dalla Corte europea, sussiste solo nei confronti di coloro che hanno, vittoriosamente, fatto ricorso a quest’ultima. In altre parole, quindi, l’unico giudicato che può venire intaccato è quello relativo alle parti che hanno adito il giudice europeo dopo aver percorso le vie giurisdizionali interne; a tal proposito, la Consulta ha operato un richiamo al suo illustre precedente rappresentato dalla [sent. n. 113 del 2011](#). Il giudice delle leggi, a questo punto, si è interrogato sulla possibilità di operare il medesimo ragionamento nelle ipotesi in cui il giudicato interno in contrasto con quello europeo sia diverso da quello penale e, specificamente, sia quello amministrativo (o quello civile). Al riguardo, la Corte costituzionale ha ricordato che, ad avviso del giudice europeo, l’obbligo di conformazione alle proprie sentenze debba essere osservato attraverso il pagamento dell’equo indennizzo e l’adozione di misure individuali (appunto, volte alla *restitutio in integrum*, al fine di consentire al ricorrente di porsi in una situazione equivalente a quella in cui si sarebbe trovato se non si fosse prodotta quella violazione dell’art. 6 CEDU) o di misure generali da parte degli Stati. Come si legge nella sentenza in commento, il giudice di Strasburgo ha ribadito che nel caso in cui sia stata accertata la violazione delle regole del processo equo la riapertura del processo (o il riesame del caso) costituisca il “mezzo più appropriato per operare la *restitutio in integrum*”<sup>24</sup>, sebbene “l’obbligo di conformazione alle sentenze della Corte [abbia] un contenuto variabile” e “che le misure ripristinatorie individuali diverse dall’indennizzo [siano] solo eventuali e [vadano] adottate esclusivamente laddove siano ‘necessarie’ per dare esecuzione alle sentenze stesse”<sup>25</sup>.

Come ha osservato la Consulta, la posizione della Corte EDU in merito ai processi diversi da quello penale “è sostanzialmente in linea” con quanto fin qui detto; tuttavia la misura della riapertura del processo, quale strada obbligatoria da percorrere per uniformare le decisioni interne rispetto a quelle di Strasburgo, è da considerare concepibile solo in quegli ordinamenti in cui sia già effettivamente prevista la revisione del giudicato in caso di violazione della CEDU<sup>26</sup>. A tal proposito,

---

<sup>22</sup> Ad avviso della Corte EDU, infatti, al riguardo lo Stato “non [ha] garantito un giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e privati in gioco” (punto 58).

<sup>23</sup> Punto 4.1 del *cons. in dir.*

<sup>24</sup> Punto 10 del *cons. in dir.* Non a caso, viene richiamata la nota Raccomandazione R(2000)2 del Comitato dei ministri, con la quale “agli Stati si è chiesto “di esaminare i rispettivi ordinamenti giuridici nazionali allo scopo di assicurare che esistano adeguate possibilità di riesame di un caso, ivi compresa la riapertura di procedimenti, laddove la Corte abbia riscontrato una violazione della Convenzione”.

<sup>25</sup> Punto 11 del *cons. in dir.*

<sup>26</sup> Punto 12 del *cons. in dir.* Al riguardo, però, ponendo a confronto l’istituto della revisione del giudicato penale e quello della revocazione del giudicato civile e amministrativo non troppo dissimili appaiono le rispettive “situazioni di partenza”; infatti, le discipline approntate originariamente dal legislatore appaiono caratterizzate dalla previsione di casi tassativi non riguardanti l’ipotesi di contrasto con la giurisprudenza di Strasburgo. Per tale ragione, non sembra cogliere nel segno la precisazione della Corte costituzionale, nella [sent. n. 123](#), in base alla quale “l’indicazione della obbligatorietà della riapertura del processo, quale misura atta a garantire la *restitutio in integrum*, è presente esclusivamente in sentenze rese nei confronti di Stati i cui ordinamenti interni già prevedono, in caso di violazione delle norme convenzionali, strumenti di revisione delle sentenze passate in giudicato”. In questo modo, infatti, la Consulta pare voler utilizzare un ulteriore argomento a sostegno del suo impianto motivazionale con il quale esclude l’introduzione di un nuovo caso di revocazione. Cfr. anche R. CONTI, [L’esecuzione delle sentenze](#), cit., 338, che richiama Corte EDU, [Tence c. Slovenia del 31 maggio 2016](#) e [Perak c. Slovenia del 1° marzo 2016](#), in cui l’invito alla riapertura dei processi interni era stato rivolto ad un legislatore (appunto, quello sloveno) che non aveva fino a quel momento previsto una tale ipotesi all’interno del proprio ordinamento; peraltro, come l’A. osserva, fa specie il fatto che le decisioni da ultimo ricordate facciano richiamo alla [sent. Bochan](#), che – secondo quanto si legge nella [sent. n. 123](#) – “riassume con grande chiarezza l’atteggiamento della Corte EDU nelle materie diverse da quella penale” (punto 12.1 del *cons. in dir.*).

il giudice delle leggi ha richiamato la sent. relativa al caso [Bochan c. Ucraina](#), nella quale la Corte europea ha messo in luce che, in merito ai processi civili, manca una uniformità di soluzioni, essendo rimessa ai singoli Stati “la scelta di come meglio conformarsi alle pronunce della Corte”<sup>27</sup>.

Dalla decisione appena richiamata emerge una particolare attenzione, nell’ambito del giudizio civile (e quindi anche di quello amministrativo), per la tutela dei terzi (ossia dei soggetti diversi dalle parti del processo al quale il giudicato contrastante con la CEDU si riferisce). Questo aspetto, ad avviso della Consulta, vale a distinguere questi due tipi di processi (appunto, civile e amministrativo) da quello penale (si ricordi, la già cit. [sent. n. 210 del 2013](#)), venendo in luce un “atteggiamento più cauto della Corte EDU”<sup>28</sup> nei primi due casi. Da quanto appena detto deriva che, nel caso in questione e pertanto quando il giudice di Strasburgo rileva un contrasto tra un giudicato civile o amministrativo con l’art. 6 CEDU<sup>29</sup>, “dalla giurisprudenza convenzionale non emerge, allo stato, l’esistenza di un obbligo generale di adottare la misura ripristinatoria della riapertura del processo, e che la decisione di prevederla è rimessa agli Stati contraenti, i quali, peraltro, sono incoraggiati a provvedere in tal senso, pur con la dovuta attenzione per i vari e confliggenti interessi in gioco”<sup>30</sup>. Alcune considerazioni, prima di procedere, sembrano opportune. Il giudice delle leggi sembra dire: secondo la Corte EDU, non è necessario procedere alla riapertura del processo, ma è consigliabile; in ogni caso gli Stati potrebbero provvedere anche in altro modo, nell’adempimento dell’obbligo di conformarsi alle decisioni di Strasburgo. A tal proposito, la Consulta non ha mancato di operare richiami di diritto comparato, riferendo di Paesi che nel proprio ordinamento hanno previsto la revocazione, quale mezzo utile alla risoluzione dei problemi in discorso.

Infine, la Corte costituzionale ha osservato che l’eventuale possibilità di ricorrere alla riapertura del processo, che implica il “travolgimento del giudicato” (civile o amministrativo), è rimessa “in via prioritaria” al legislatore<sup>31</sup>, il quale è chiamato al riguardo ad una “delicata ponderazione” tra gli interessi delle parti e quelli dei terzi<sup>32</sup>. Come si può notare, la fondamentale preoccupazione della Consulta è, appunto, per i terzi, alla stregua di quanto emerso dalla giurisprudenza di Strasburgo; è proprio la loro posizione che marca – lo si ribadisce – la differenza tra processo penale (da un lato) e processo civile e amministrativo (dall’altro). In questa luce, quindi, si può leggere lo “strano” invito (o, se si preferisce dire, suggerimento) della Corte costituzionale a provvedere ad “un adeguato coinvolgimento dei terzi nel processo convenzionale”: ad avviso del giudice delle leggi, infatti, “una

---

<sup>27</sup> Punto 12.1 del *cons. in dir.* Si può considerare, questa, un’applicazione della dottrina del margine di apprezzamento, che – com’è noto – la Corte EDU riconosce agli Stati.

<sup>28</sup> Punto 13 del *cons. in dir.*

<sup>29</sup> La Corte costituzionale, in generale, parla di “materie diverse da quella penale” (v. punto 15 del *cons. in dir.*), il che lascerebbe intendere che, ad es., anche la materia tributaria (o altre ancora) siano da trattare con la medesima cautela.

<sup>30</sup> Punto 15 del *cons. in dir.*

<sup>31</sup> A questo riguardo, infatti, sembra opportuno ricordare che l’art. 3 della legge n. 5 del 2013 di adattamento alla Convenzione delle Nazioni Unite del 2 dicembre 2004 prevedeva che “le sentenze passate in giudicato in contrasto con la sentenza della CIG di cui al comma 1, anche se successivamente emessa, possono essere impugnate per revocazione, oltre che nei casi previsti dall’articolo 395 del codice di procedura civile”. Com’è noto, la previsione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla [sent. n. 238 del 2014](#), in quanto considerata “in contrasto con il principio fondamentale della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali assicurata dalla Costituzione italiana agli artt. 2 e 24 Cost. Come si è già osservato, il totale sacrificio che si richiede ad uno dei principi supremi dell’ordinamento italiano, quale senza dubbio è il diritto al giudice a tutela di diritti inviolabili, sancito dalla combinazione degli artt. 2 e 24 della Costituzione repubblicana, riconoscendo l’immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione italiana, non può giustificarsi ed essere tollerato quando ciò che si protegge è l’esercizio illegittimo della potestà di governo dello Stato straniero, quale è in particolare quello espresso attraverso atti ritenuti crimini di guerra e contro l’umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona” (punto 5.1 del *cons. in dir.*).

Il caso ora richiamato appare degno di particolare interesse per molte ragioni. In particolare, si può osservare come l’art. 3, censurato dalla Corte, dia testimonianza degli ampi “margini di discrezionalità” di cui gode (almeno potenzialmente) lo Stato “all’atto di dare esecuzione alle sentenze di una Corte internazionale che trae disciplina da un trattato internazionale al quale l’Italia ha aderito” (R. CONTI, [L’esecuzione delle sentenze](#), cit., 340); al tempo stesso, però, l’intervento caducatorio della Consulta ricorda come non sia possibile consentire l’esecuzione di sentenze che si pongano in contrasto con i principi fondamentali del nostro ordinamento.

<sup>32</sup> Punto 17 del *cons. in dir.*

sistematica apertura del processo convenzionale ai terzi – per mutamento delle fonti convenzionali o in forza di una loro interpretazione adeguatrice da parte della Corte EDU – renderebbe più agevole l’opera del legislatore nazionale”<sup>33</sup>. Come si ricorderà, però, ad oggi spetta al Presidente della Corte EDU decidere se “invitare” (o meno) “ogni Alta Parte contraente che non sia parte in causa od ogni persona interessata diversa dal ricorrente, a presentare osservazioni per iscritto o a partecipare alle udienze” (*ex art. 36, par. 2, CEDU*).

Non pochi dubbi – lo si confessa – solleva la posizione sul punto assunta dalla Corte costituzionale<sup>34</sup>; peraltro, quest’ultima, riconoscendo – come detto – il ruolo fondamentale che in materia riveste il legislatore, in considerazione pure del margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati dalla Corte EDU, si sarebbe forse potuta spingere al punto di dichiarare l’inammissibilità della questione e non l’infondatezza, ma – come si sa – non è la prima volta che la Consulta si esprime in questi termini (si veda, ad es., la già richiamata [sent. n. 129 del 2008](#)).

### 3. Alcuni nodi della [sent. n. 123 del 2017](#)

Illustrato il ragionamento operato dalla Consulta, è adesso possibile sottoporre alla comune attenzione talune considerazioni che sorgono spontanee alla luce della motivazione della sent. n. 123.

Sembra utile procedere “a ritroso”. La soluzione che ad avviso della Corte sembra preferibile è, come detto, quella di un maggior coinvolgimento dei terzi nel processo dinanzi al giudice di Strasburgo; a livello teorico, questa proposta appare fondata (specialmente se letta sulla base della giurisprudenza di Strasburgo), in quanto la partecipazione al processo convenzionale dei soggetti interessati (oltre le parti) consentirebbe di procedere alla riapertura del processo interno in caso di contrasto tra giudicati. Sul piano pratico, tuttavia, mal si comprende il senso di una tale indicazione, peraltro inserita in chiusura di sentenza a mo’ di soluzione del caso sottoposto all’attenzione del giudice costituzionale. Infatti, perlomeno inusuale sembra il ruolo di “suggeritrice” che, in questo caso, interpreta la Consulta (solitamente è la Corte di Strasburgo ad esserlo nei confronti delle Corti nazionali e dei giudici comuni); è fin troppo ovvio – e la Corte costituzionale lo sa bene tanto da esplicitarlo – che l’inveramento dell’auspicio in parola “passa” attraverso una modifica della Convenzione europea, per la quale nulla può il giudice delle leggi, una modifica peraltro assai difficilmente realizzabile, considerato il numero degli Stati che dovrebbero recepirla. Che poi l’obiettivo lo si possa ugualmente raggiungere per via giurisprudenziale sembra dubbio per almeno due ragioni: per un verso, l’art. 36, par. 2, parla fin troppo chiaro e quindi non si vede quale sia lo spazio lasciato alla stessa Corte EDU per ampliarne la portata (appunto al fine di consentire un coinvolgimento dei terzi); per altro verso, non si vede quante possano essere le possibilità che il giudice europeo dia seguito alle “indicazioni” della Corte costituzionale di un’Alta Parte contraente (il che, in generale, sarebbe auspicabile in un’ottica di reale dialogo, che altrimenti rischia di diventare un monologo). A quest’ultimo proposito, infatti, è da considerare positivamente l’audacia del nostro giudice delle leggi e sarebbe da qualificare altrettanto positivamente un atteggiamento di reale ascolto da parte della Corte EDU. Tuttavia, il giurista non può fare a meno di rimanere ancorato ad un sano realismo e riconoscere la distanza che intercorre tra i meri auspici (e la speculazione scientifica) e l’esperienza; detto in altri termini, lo studioso non può non rilevare lo “scarto” esistente nel mondo del diritto tra la sfera del “dover essere” e quella dell’“essere”.

Al di là del fatto che si potrebbe discutere in merito al differente rilievo che è riconosciuto agli interessi dei terzi nell’ambito del processo civile e amministrativo rispetto a quello penale (forse a motivo del *favor libertatis* che caratterizza quest’ultimo rispetto agli altri due campi, nei quali tutti gli interessi sono posti in posizione di maggiore equilibrio), tanto da ritenere particolarmente opportuno un loro coinvolgimento solo nei primi due casi<sup>35</sup>, ciò che balza agli occhi è l’impossibilità

---

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Cfr. anche R. CONTI, [L’esecuzione delle sentenze](#), cit., 342.

<sup>35</sup> ... ma sul punto, sarebbe da interrogare la Corte EDU, alla quale – come detto – la Consulta si è conformata.

di incidere della proposta – seppure suggestiva – della Corte costituzionale, intervenuta in un campo di non sua competenza. A conti fatti, la strada indicata, che pure potrebbe portare alla meta, è purtroppo impraticabile; occorre, allora, pensare ad un percorso alternativo.

A questo punto, le soluzioni astrattamente prospettabili appaiono principalmente due: la riapertura del processo o il pagamento di un equo indennizzo (*ex art. 41 CEDU*); invero, una terza opzione potrebbe essere quella della riapertura del processo e, al contempo, del “semplice” ristoro pecuniario a beneficio dei terzi. Occorre quindi chiedersi come possa aversi la riapertura del processo nei giudizi civili e amministrativi, soluzione – come si è visto – particolarmente caldeggiata dal giudice di Strasburgo (con specifico riferimento alla materia penale), per realizzare la *restitutio in integrum* di colui che è stato danneggiato dalla violazione della CEDU da parte del giudice interno. È evidente, come emerge dai riferimenti comparatistici<sup>36</sup>, che la soluzione che intravede il giudice delle leggi sia la revocazione (istituto previsto in entrambe le branche del diritto); occorre, però, vedere se ed in quale casi si possa ricorrere ad essa.

Preliminarmente, va rilevato come la Corte costituzionale faccia richiamo al precedente della [sent. n. 113](#) e alla revisione del processo seppure la vicenda ad oggetto della questione riguardasse un caso (ed un ambito) affatto diverso; il motivo di questo riferimento, che potrebbe sembrare eccentrico, sta nel fatto che la Consulta, semplicemente, ha risposto a quanto scritto nella stessa ordinanza di rimessione, che a sua volta riportava quanto affermato dai ricorrenti. Non v'è dubbio che il giudice delle leggi avrebbe potuto rilevare l'impossibilità di operare tale confronto, magari facendo leva sulla tecnica del *distinguishing*, come ha fatto in altre occasioni<sup>37</sup>; tuttavia, probabilmente, l'argomento è parso “comodo” alla Consulta per impostare la motivazione ed è stato utilizzato *ad adiuvandum*, non trascurandosi comunque le sostanziali differenze tra i due casi, che la Corte non manca di rilevare. È curioso, poi, come il giudice delle leggi si trovi ad un passo dal proporre, appunto, la revocazione del processo, ma poi si arresti e, di fatto, consigli di scartare questa opzione. Questo modo di procedere sarebbe parso ragionevole se fosse stata indicata, nel prosieguo della decisione, la via da percorrere per la risoluzione del conflitto tra i giudicati; invece la Corte avanza sì una proposta, ma di problematica realizzazione, almeno nel breve periodo. Se mai il giudice di Strasburgo ascolterà il suggerimento lo si potrà vedere solo in futuro; certo è che il caso rimane sostanzialmente aperto. Ciò che però maggiormente preoccupa è che la vicenda processuale è anche irrisolvibile, non essendo stato indicato (come nella cit. [sent. n. 113](#)) il principio al quale il legislatore possa subito uniformarsi. Ci si deve, dunque, chiedere se il Parlamento farebbe bene a prevedere un apposito caso di revocazione. Le maglie dell'ordinamento consentono un'operazione di questo tipo? Questo è quanto adesso si indagherà, fermo restando che la “delicata ponderazione” alla quale la Consulta ha invitato il legislatore (che pure viene opportunamente indicato come il soggetto istituzionale deputato a provvedere) potrebbe costituire per quest'ultimo un freno suscettibile di rallentare l'operato.

#### 4. (Segue) *Come sciogliere i nodi?*

Come si legge nell'ordinanza di rimessione, i ricorrenti avevano chiesto al supremo organo di giustizia amministrativa di procedere alla revocazione, dare “una diretta applicazione al giudicato della corte europea” e solo in subordine sollevare la questione dinanzi alla Corte. Alla luce dei fatti,

---

<sup>36</sup> Interessanti spunti di diritto comparato, di vario segno, sono anche offerti da S.L. VITALE, *Violazione della CEDU*, cit., 1287 ss.

<sup>37</sup> Si pensi, ad es., alla [sent. n. 236 del 2011](#); sul punto, v., tra gli altri, A. RUGGERI, *La Corte costituzionale “equilibrata”, tra continuità e innovazione, sul filo dei rapporti con la Corte EDU*, in questa *Rivista, Studi*, 2011 (7 novembre 2011), § 3, e ora in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, XV, *Studi dell'anno 2011*, Torino 2012, 464 ss.; E. LAMARQUE, *Gli effetti delle sentenze della Corte di Strasburgo secondo la Corte costituzionale italiana*, in *Corr. giur.* 7/2010, 960 s.; R. CONTI, *CEDU, Costituzione e diritti fondamentali: una partita da giocare alla pari*, in R. COSIO, R. FOGLIA (a cura di), *Il diritto europeo nel dialogo delle Corti*, Milano 2013, 208 ss., ma *passim*; F. GIUFFRÈ, *Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo: un dialogo senza troppa confidenza*, in [Federalismi.it](#), 7/2016, § 4.

può dirsi che il Consiglio di Stato non se la sia sentita di procedere autonomamente, in quanto ciò avrebbe implicato una non applicazione della norma interna a beneficio della CEDU e, quindi, del giudicato europeo, operazione che – com'è noto – la giurisprudenza costituzionale dal 2007 ad oggi ha sempre rigettato.

Come osserva il giudice rimettente, “i casi di revocazione delle sentenze amministrative ammessi dal nostro ordinamento sono tassativamente elencati dal combinato disposto degli artt. 106 c.p.a. e 395 e 396 c.p.c. Un'interpretazione volta ad ammettere un ulteriore caso di revocazione quale quello di cui qui si discute non è configurabile alla stregua di alcun canone ermeneutico e comporterebbe un intervento oltremodo creativo del giudice tale da usurpare il ruolo spettante al Legislatore o al Giudice delle leggi”; per questa ragione, l'auspicio (non dichiarato ma intuibile) del Consiglio di Stato era forse che la Corte costituzionale, sulla scia di quanto operato nell'ambito del processo penale<sup>38</sup>, provvedesse con una sentenza additiva, che certamente avrebbe potuto “sbloccare” la situazione. Diversamente, infatti, la scelta verso una sentenza di rigetto (qual è la [n. 123](#)), come già detto, ha creato un “imbarazzante” stallo<sup>39</sup>, il che poi espone il nostro Stato a responsabilità (che si traduce nell'indennità da versare) per la mancata esecuzione delle sentenze europee e quindi alla violazione dell'art. 46 CEDU<sup>40</sup>; d'altra parte, come si sa, la Corte costituzionale opta per le sentenze additive “di regola” solo se si è in presenza delle “rime obbligate” (che in questo caso, a suo dire, evidentemente, non sussisterebbero)<sup>41</sup>, mentre fa luogo ad additive “di principio” soltanto se quest'ultimo è desumibile dal contesto normativo di riferimento (possibilità, anche questa, che la Consulta ha ritenuto di dover scartare).

A questo punto, quali strade sono percorribili nel nostro caso?<sup>42</sup>

Occorre distinguere il compito del legislatore da quello del giudice. In sintesi, il primo potrebbe prevedere un nuovo caso di revocazione, nell'ipotesi in cui sorga un contrasto tra un giudicato interno ed una successiva pronuncia della Corte EDU, ma questo richiede tempi tecnici<sup>43</sup> e – come si dirà – potrebbe creare qualche ulteriore problema; il secondo, potrebbe sollevare nuovamente la questione di legittimità alla Corte costituzionale (ovviamente, dovrebbe farlo un giudice diverso da quello che aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale)<sup>44</sup>. Per verificare se esse hanno un qualche

---

<sup>38</sup> ... sebbene solo in un secondo momento: si ricordino le diverse posizioni tenute dalla Consulta nel 2008 con la [sent. n. 129](#) e nel 2011 con la [sent. n. 113](#).

<sup>39</sup> Non a caso, R. CONTI, *L'esecuzione delle sentenze*, cit., 337, rileva che “la scelta della Corte costituzionale [...] paralizza gli effetti delle sentenze della Corte edu che certificano la persistenza del pregiudizio in relazione alla pronuncia interna”.

<sup>40</sup> Cfr. ancora R. CONTI, *op. et loc. ult. cit.*

<sup>41</sup> Ad avviso di F. CORVAJA, *Corte europea dei diritti dell'uomo, giudici comuni e superamento del giudicato*, in AA.VV., *La Corte europea dei diritti dell'uomo: quarto grado di giudizio o seconda Corte costituzionale*, a cura di C. Padula, Napoli 2016, 137, la “rima obbligata” in questo caso non si avrebbe anche perché “nella propria sentenza la Corte EDU non ha indicato specifiche misure individuali o generali per il seguito nazionale” e “perché la giurisprudenza della stessa Corte europea ha suggerito la riapertura del giudicato civile o amministrativo solo nel caso in cui il rimedio revocatorio era previsto dalla legislazione interna” (ma su quest'ultimo punto si è già espressa qualche perplessità).

<sup>42</sup> Si segnala di passaggio che, anche qualora fosse già in vigore il prot. 16 allegato alla CEDU, ugualmente il problema non potrebbe dirsi risolto, sia per il fatto che i pareri emessi dalla Corte europea non sarebbero comunque vincolanti e sia perché la loro funzione è specificamente di natura preventiva, al fine cioè di evitare l'insorgere del conflitto tra giudicati. Va nondimeno avvertito che pur laddove il conflitto stesso sia ormai esploso, la consultazione richiesta dal giudice nazionale potrebbe ugualmente dar modo alla Corte di rivedere, almeno in parte, la propria posizione. Cfr., di recente, A. CARBONE, *Rapporti tra ordinamenti e rilevanza della CEDU nel diritto amministrativo*, cit., 470; E. GRILLO, *Un nuovo motivo di revocazione straordinaria*, cit., 244, nota 100.

<sup>43</sup> Questa, invero, era la novità che si sarebbe voluta introdurre con l'art. 3 del d.d.l. S-3354 della XIV legislatura ormai decaduto (v. A. CARBONE, *Rapporti tra ordinamenti e rilevanza della CEDU nel diritto amministrativo*, cit., nota 154).

<sup>44</sup> Come si dirà in chiusura, invero, sono state già sollevate altre due questioni di legittimità costituzionale, non ancora decise dalla Consulta; una in termini pressoché identici a quella di cui si sta discutendo (v. Cons. Stato, Sez. IV, n. 4765 del 2016) e l'altra con la quale si sottopone all'attenzione della Corte il problema del difetto di giurisdizione, in quanto si dubita della costituzionalità dell'art. 69, comma 7, nella parte in cui “prevede che le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30.06.98 restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000” (v. Cass. civ., Sezz.

fondamento, occorre in via preliminare accennare all'attuale disciplina della revocazione (interessante sarebbe anche individuare eventuali differenze tra quest'ultima e la revisione prevista nell'ambito del processo penale), senza però entrare nel dettaglio (anche al fine di non invadere campi del diritto non specifici di chi scrive).

Come già detto, le previsioni che vengono in rilievo ai nostri fini sono gli artt. 395 e 396 c.p.c. e l'art. 106 c.p.a., che opera un rinvio alle previsioni che riguardano il giudizio civile. Da una lettura del primo dei tre articoli ora richiamati, emerge chiaramente come il caso di conflitto tra giudicato interno e giudicato di Strasburgo non solo non sia contemplato, ma non sia riconducibile a nessuna delle ipotesi di revocazione disciplinate<sup>45</sup>, che pure sono accomunate dalla previsione di "elementi estrinseci alla decisione" sulla base dei quali è possibile "porre in discussione un giudicato"<sup>46</sup>; infatti, i casi di revocazione appaiono tassativi e pertanto non suscettibili di essere sottoposti ad un'interpretazione estensiva<sup>47</sup> o analogica<sup>48</sup>.

Una prima considerazione è possibile fare: l'art. 395 c.p.c. è stato, tra la fine degli anni '80 e gli inizi degli anni '90, oggetto di diversi interventi di tipo additivo della Corte costituzionale, che hanno ampliato i casi di revocazione originariamente previsti dal legislatore<sup>49</sup>; ecco perché alla luce di questa considerazione e, soprattutto, sulla scorta della [sent. n. 113 del 2011](#) è possibile ritenere che l'attesa da parte dell'Ad. Plenaria di una decisione di illegittimità costituzionale di tipo additivo anche in questo caso non sarebbe stata irragionevole. È naturale chiedersi, infatti, quale differenza intercorra

---

Un., n. 6891 del 2016, sulla quale v. F. FRANCIOSI, *La violazione del principio del giusto processo*, cit., § 8). A tal proposito, si rimanda al dettato dell'art. 69, comma 7, c.p.c.

<sup>45</sup> Per questa ragione, infatti, stante la sentenza di rigetto della Corte, è ovviamente da scartare l'ipotesi che il giudice possa procedere ugualmente alla revocazione.

Tra gli altri, anche S. RECCHIONI, *Infermitas del giudicato domestico*, cit., 542, fa notare come "la revocazione degli artt. 395 ss. c.p.c. non sia strumento utilmente impiegabile per ottenere la caducazione del giudicato interno contrastante con una sentenza della Corte EDU".

<sup>46</sup> A. CARBONE, *Rapporti tra ordinamenti e rilevanza della CEDU nel diritto amministrativo*, cit., 531. Sarebbe da chiedersi se, facendo specifico riferimento al caso che ci riguarda, una pronuncia della Corte EDU dalla quale origini un contrasto con il giudicato amministrativo possa essere considerato uno di quegli elementi estrinseci che giustificerebbe un ricorso allo strumento della revocazione (cfr., sul punto, *op. ult. cit.*, 532).

<sup>47</sup> S.L. VITALE, *Violazione della CEDU*, cit., 1273.

<sup>48</sup> A. CARBONE, *Rapporti tra ordinamenti e rilevanza della CEDU nel diritto amministrativo*, cit., 531; l'A., però, rileva che la sentenza della Corte EDU potrebbe valere solo come "presupposto di fatto per procedere alla revocazione", non sussistendo "una connessione in senso tecnico" con la decisione interna. Per questa ragione, "dovrebbe ammettersi la possibilità di domandare la revocazione anche invocando una pronuncia concernente un caso analogo" (in tal senso, secondo l'A., sembra rilevare Cass. pen., Sezz. Un., n. 18821 del 2014).

<sup>49</sup> Si ritiene opportuno riportare il testo dell'art. 395 c.p.c. e gli interventi operati dalla Consulta: "Le sentenze pronunciate in grado di appello o in unico grado possono essere impugnate per revocazione: 1) se sono l'effetto del dolo di una delle parti in danno dell'altra; 2) se si è giudicato in base a prove riconosciute o comunque dichiarate false dopo la sentenza oppure che la parte soccombente ignorava essere state riconosciute o dichiarate tali prima della sentenza; 3) se dopo la sentenza sono stati trovati uno o più documenti decisivi che la parte non aveva potuto produrre in giudizio per causa di forza maggiore o per fatto dell'avversario; 4) se la sentenza è l'effetto di un errore di fatto risultante dagli atti o documenti della causa. Vi è questo errore quando la decisione è fondata sulla supposizione di un fatto la cui verità è incontrastabilmente esclusa, oppure quando è supposta l'inesistenza di un fatto la cui verità è positivamente stabilita, e tanto nell'uno quanto nell'altro caso se il fatto non costituisce un punto controverso sul quale la sentenza ebbe a pronunciare; 5) se la sentenza è contraria ad altra precedente avente fra le parti autorità di cosa giudicata, purché non abbia pronunciato sulla relativa eccezione; 6) se la sentenza è effetto del dolo del giudice, accertato con sentenza passata in giudicato".

La Consulta con [sent. n. 51 del 1995](#) ha dichiarato la illegittimità costituzionale del n. 1 "nella parte in cui non prevede la revocazione avverso i provvedimenti di convalida di sfratto per morosità che siano l'effetto del dolo di una delle parti in danno dell'altra". Inoltre, il n. 4 dell'art. 395 c.p.c. è stato censurato in diverse occasioni e per motivi diversi: con [sent. n. 17 del 1986](#), è stato dichiarato incostituzionale "nella parte in cui non prevede la revocazione di sentenze della Corte di cassazione rese su ricorsi basati sul n. 4 dell'art. 360 c.p.c. e affette dall'errore di cui al n. 4 dell'art. 395 dello stesso codice"; con [sent. n. 558 del 1989](#) è stato considerato contrario alla Carta "nella parte in cui non prevede la revocazione per errore di fatto avverso i provvedimenti di convalida di sfratto o licenza per finita locazione emessi in assenza o per mancata opposizione dell'intimato" e "là dove non prevede la revocazione per errore di fatto per i provvedimenti di convalida di sfratto per morosità resi sui medesimi presupposti". Infine, con [sent. n. 36 del 1991](#) lo stesso n. 4 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo "nella parte in cui non prevede la revocazione di sentenze della Corte di cassazione per errore di fatto nella lettura di atti interni al suo stesso giudizio".

tra il caso ora in esame e i precedenti in discorso sotto il profilo della presenza (o meno) delle “rime obbligate” o della possibilità di desumere un principio al quale uniformarsi; è ovvio che questa osservazione meriterebbe ben altro approfondimento e richiederebbe uno studio in merito alle sentenze additive, che non è possibile fare in questa sede.

Facendo ora una riflessione di carattere generale tra la revocazione ordinaria e quella straordinaria<sup>50</sup>, quest’ultima è stata ritenuta quella che potrebbe fare al caso nostro (quando cioè si hanno conflitti tra giudicati)<sup>51</sup>, fermo restando il problema degli interessi dei terzi che da un suo utilizzo potrebbero venirne pregiudicati<sup>52</sup>. In merito poi alla possibilità che il travolgimento di una decisione interna operi anche nei riguardi di soggetti che, pur essendo parti nel giudizio interno, non avevano però fatto ricorso al giudice di Strasburgo, essendo esclusa la possibilità che “in automatico” la revocazione produca effetti anche nei loro confronti (v. [Corte cost. n. 210](#) già richiamata), è chiaro che nulla vieta che essi adiscano il giudice amministrativo e ricorrano, a loro volta, al giudizio di revocazione<sup>53</sup>. Fermo restando quanto appena detto, non si trascuri che non è possibile escludere che, in alcuni casi, il travolgimento del giudicato sarebbe totalmente inefficace al fine della *restitutio in integrum*, come avverrebbe nell’ipotesi in cui la decisione amministrativa avesse già prodotto i suoi effetti e questi ultimi non siano più rimovibili<sup>54</sup>; in questo caso, per ovvie ragioni, rimarrebbe da percorrere soltanto la strada della riparazione pecuniaria.

Altro discorso è quello che può farsi in merito alle modalità attraverso le quali è possibile dare esecuzione alle sentenze provenienti da Strasburgo nell’ambito del diritto amministrativo, in adempimento all’obbligo sancito nell’art. 46 CEDU. A tal proposito, il giudice amministrativo ha escluso la possibilità di poter procedere al giudizio di ottemperanza in riferimento ad una pronuncia della Corte di Strasburgo<sup>55</sup>; altra possibilità, ma solo qualora la violazione si sia consumata nel corso del procedimento amministrativo, potrebbe essere quella di ricorrere allo strumento del riesame, scartando quindi la via giudiziale<sup>56</sup>. Inoltre, non manca chi rileva che in linea teorica pure l’autotutela potrebbe favorire la *restitutio in integrum*, sebbene il divieto di applicazione diretta delle previsioni convenzionali unitamente alla specificità di talune regole del processo equo, la cui violazione non sarebbe facilmente riparabile, inducano ad escludere, realisticamente, una tale possibilità<sup>57</sup>.

---

<sup>50</sup> Come osserva N. SPADARO, *Giudicato a formazione progressiva e diritto europeo. Un’occasione sprecata dall’Adunanza Plenaria*, in *Dir. proc. amm.*, 4/2006, 1192, è da considerare “straordinaria” la revocazione che è “volta a far valere motivi di contestazione sopravvenuti rispetto alla formazione del giudicato”; è invece da reputare “ordinaria” la revocazione alla quale si procede nel caso di vizi che abbiano “la caratteristica di poter essere conosciuti e rilevati sulla base della sola sentenza” (appunto, quella che si intende revocare) e che quindi non è utilizzabile per travolgere il giudicato. È opportuno ricordare che la revocazione per contrasto tra giudicati è prevista, ma solo quando la decisione con la quale contrasta quella che si intende revocare è precedente a quest’ultima; nel caso che qui si indaga, invece, la pronuncia della Corte EDU è successiva a quella amministrativa.

<sup>51</sup> S.L. VITALE, *Violazione della CEDU*, cit., 1304 s., 1311.

<sup>52</sup> Non a caso c’è chi ritiene che potrebbe forse “valutarsi se escludere tale rimedio nei casi in cui terzi soggetti controinteressati possano essere pregiudicati dalla rimozione del giudicato” (S.L. VITALE, *Violazione della CEDU*, cit., 1306). L’A. ora cit. mette in luce anche taluni punti di deboli di una soluzione del genere, tra i quali il possibile “allungamento dei tempi processuali necessari per giungere ad una pronuncia *veramente definitiva*” (1312; c.vo testuale).

<sup>53</sup> Cfr. S.L. VITALE, *Violazione della CEDU*, cit., 1306 s.

<sup>54</sup> S.L. VITALE, *Violazione della CEDU*, cit., 1307; l’A. porta l’esempio dell’“inutilità della rimozione del giudicato che afferma legittimo l’ordine di demolizione di un edificio quando questo è ormai già stato distrutto”.

<sup>55</sup> A. CARBONE, *Rapporti tra ordinamenti e rilevanza della CEDU nel diritto amministrativo*, cit., 473; v. anche E. GRILLO, *Un nuovo motivo di revocazione straordinaria*, cit., 228 ss., che pure non cela qualche perplessità in merito. Da ultimo, v. F. CORVAJA, *Corte europea dei diritti dell’uomo*, cit., 133.

<sup>56</sup> E. GRILLO, *Un nuovo motivo di revocazione straordinaria*, cit., 236 ss.

<sup>57</sup> S.L. VITALE, *Violazione della CEDU*, cit., 1308 s.; cfr. anche M.L. MADDALENA, L. MONTEFERRANTE, *op. cit.*, § 9, che ritengono che si possa ricorrere a questo strumento quando la violazione sia originata da provvedimenti amministrativi (e non da una pronuncia giurisdizionale). L’art. 6 CEDU, infatti, assume rilievo sia nell’ambito dei processi amministrativi che dei procedimenti amministrativi, la violazione del parametro convenzionale in parola – rilevata dal giudice di Strasburgo – potendo essere causata sia da una sentenza del giudice amministrativo che da un provvedimento della Pubblica Amministrazione (cfr. M. ALLENA, *La rilevanza dell’art. 6, Par. 1, CEDU per il procedimento e il processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2/2012, 569 ss.). Che l’esecuzione delle pronunce della Corte EDU possa avvenire

Va da sé che l'Amministrazione potrebbe adeguarsi spontaneamente al giudicato europeo, ma – ammesso che volesse farlo – non bisogna dimenticare la eventuale esistenza di controinteressati che potrebbero rivolgersi al giudice dell'esecuzione (questa ipotesi è da considerare in ogni caso in cui si volesse dare esecuzione al giudicato di Strasburgo “in via amministrativa”<sup>58</sup>); non è mancato, però, chi ha osservato che, in riferimento al giudicato amministrativo, il problema dei terzi controinteressati “non si pone” (o forse sarebbe meglio dire si relativizza) se si pensa che comunque la decisione europea, proprio in forza dell'art. 46 CEDU, “è opponibile all'ente pubblico interessato al mantenimento del giudicato amministrativo”<sup>59</sup>.

### 5. Considerazioni conclusive

A questo punto è possibile svolgere qualche breve osservazione conclusiva. La vicenda che sta alla base della [sent. n. 123 del 2017](#) ha confermato l'orientamento della Corte di Strasburgo, sulla scia di illustri precedenti<sup>60</sup>, volto ad estendere la portata dell'art. 6 CEDU anche alla materia civile e amministrativa<sup>61</sup>, con il conseguente rilievo riconosciuto dalla Consulta alla giurisprudenza di Strasburgo e il “ridimensionamento del giudicato”<sup>62</sup> interno (anche amministrativo o civile). Inoltre, degno di rilievo è l'invito ad intervenire in materia fatto dal giudice delle leggi al legislatore; l'auspicio è che esso venga colto<sup>63</sup>. Intanto, però, non si può fare a meno di ribadire la complessità dell'attuale situazione, nella quale i giudici si trovano imbrigliati, nella difficoltà di risolvere i contrasti tra giudicato amministrativo ed europeo, in mancanza di un concreto aiuto della Consulta. L'opzione verso la quale quest'ultima si è orientata appare, infatti, in grado di creare più problemi di quanti ne intenda risolvere. Invero, non si può *a priori* escludere che il richiamo rivolto in questa occasione al legislatore possa essere propedeutico ad un intervento ben più incisivo in futuro, nell'ipotesi in cui resti inevaso; com'è stato opportunamente fatto notare da una sensibile dottrina,

---

anche attraverso la via dell'autotutela è affermato, da ultimo, anche F. CORVAJA, *Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., 132.

<sup>58</sup> F. CORVAJA, *Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., 133 s.

<sup>59</sup> C. PADULA, *La Corte Edu e i giudici comuni, nella prospettiva della recente giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *La Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., 174.

<sup>60</sup> Uno su tutti è quello relativo al caso *Grande Stevens* su cui, tra i molti altri, v. A.F. TRIPODI, *Uno più uno (a Strasburgo) fa due. L'Italia condannata per violazione del ne bis in idem n tema di manipolazione del mercato*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 9 marzo 2014; F. PALMIERI, *Il divieto del bis in idem*, in P. GIANNITI (a cura di), *La CEDU e il ruolo delle Corti*; G. DE NOVA (a cura di), *Commentario del Codice Civile e codici collegati Scialoja-Branca-Galgano*, I, Bologna 2015, 1961 ss.; P. COSTANZO, *Le principe “non bis in idem”: concurrence ou complémentarité entre la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de Justice de l'Union Européenne*, e P. COSTANZO e L. TRUCCO, *Il principio del “ne bis in idem” nello spazio giuridico nazionale ed europeo*, in questa *Rivista, Studi*, rispettivamente, [2015/II](#), 556 ss. e [2015/III](#), 854 s.; R. BERNABAI, *Dialogo tra le Corti e giurisprudenze a confronto sulla controversa natura delle sanzioni amministrative*, e G. DE AMICIS, *Ne bis in idem e doppio binario sanzionatorio*, entrambi in AA.VV., *Dialogando sui diritti. Corte di Cassazione e CEDU a confronto*, Napoli 2016, rispettivamente 110 ss. e 275 ss.; F. BUONOMENNA, *Il diritto all'udienza pubblica (art. 6, par. 1, CEDU)*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, Padova 2016, 368 ss.; A. CARBONE, *Rapporti tra ordinamenti e rilevanza della CEDU nel diritto amministrativo*, cit., 506 ss.

<sup>61</sup> Sul rilievo dell'art. 6 CEDU in ambito amministrativo, cfr. M. ALLENA, *La rilevanza dell'art. 6, cit.*, 569 ss.; E. FOLLIERI, *Sulla possibile influenza della giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo sulla giustizia amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 3/2014, 687 ss.; A. CARBONE, *Rapporti tra ordinamenti e rilevanza della CEDU nel diritto amministrativo*, cit., spec. 484 ss.; L. ANTONINI, *CEDU e garanzie del giusto processo e giusto procedimento amministrativo*, in AA.VV., *La Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., 46 ss.

<sup>62</sup> ... per usare le parole di S.L. VITALE, *op. et loc. ult. cit.*

<sup>63</sup> Traendo spunto dal precedente rappresentato dalla [sent. n. 238 del 2014](#), bisogna comunque precisare che una previsione normativa con la quale si introducesse un nuovo caso di revocazione al solo scopo di dare esecuzione ad una pronuncia della Corte EDU, senza precisare che i principi fondamentali costituiscono limiti invalicabili anche a quest'ultima (come peraltro la Consulta ha sempre affermato a partire dalle c.d. sentt. “gemelle” [nn. 348 e 349 del 2007](#)), potrebbe in teoria, un domani, seguire le sorti dell'art. 3 della l. n. 5 del 2013, sopra richiamato, ed essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

infatti, la sentenza che qui si annota potrebbe forse essere paragonata alla [sent. n. 129 del 2008](#), che fu “antesignana” della [sent. n. 113 del 2011](#), qui più volte richiamata. In altre parole, al riguardo, “il legislatore [...] sembra avvisato che non saranno consentiti ulteriori rinvii”<sup>64</sup>.

Occorre però anche rilevare che, sebbene non vi sia dubbio che la revocazione – come detto – sia lo strumento che meglio “si attagli [...] alle violazioni della CEDU idonee a provocare [...] l’esigenza di una nuova pronuncia giurisdizionale”, alcune violazioni non richiedono “un nuovo esame della fattispecie controversa da parte dell’organo giurisdizionale”<sup>65</sup>; al riguardo, infatti, non è detto che ogni contrasto sia possibile (o, semplicemente, opportuno) risolverlo facendo ricorso alla revocazione, quale “unico rimedio”<sup>66</sup>, fermo restando – lo si ribadisce – che la riapertura del processo costituisca, in linea di massima, il modo migliore per realizzare la *restitutio in integrum*<sup>67</sup>. A ciò si aggiunga che “il giudicato amministrativo non può considerarsi un dato irreversibile ed immutabile della realtà giuridica, in virtù della sua naturale esposizione alla influenza di eventi sopravvenuti successivi alla emanazione della sentenza”<sup>68</sup>; tuttavia, è stato fatto notare che “in linea di principio è pacifico che il giudicato resista allo *jus superveniens* non retroattivo e che rappresenti un sicuro limite anche alla retroattività propria delle leggi interpretative”<sup>69</sup>. Anche a voler concordare con quanto da ultimo detto non è possibile sottovalutare che il principio in base al quale lo *jus superveniens* non sarebbe in grado di incidere sul giudicato amministrativo “è dettato nell’interesse del soggetto che ha ottenuto la pronuncia favorevole e che ha diritto di giovarsene: per tale ragione questo principio non può essere opposto al soggetto che è risultato soccombente sul piano interno ma che ha visto accolto il proprio ricorso a Strasburgo”<sup>70</sup>.

Alla luce di quanto detto, allora, non dovrebbe affatto meravigliare che una decisione pronunciata a Strasburgo, che già di per sé richiede di essere portata ad esecuzione (*ex art. 46 CEDU*), possa essere in grado di colpire una precedente sentenza del giudice amministrativo, condizionandola fino al punto di svuotarla di effetti.

Prima di concludere, sembrano opportune talune osservazioni alla luce di una lettura congiunta della [sentt. nn. 123 del 2017](#) e [49 del 2015](#)<sup>71</sup>; senza voler scendere nel dettaglio, si possono offrire taluni spunti di riflessione in merito alle linee di continuità ed alle linee di discontinuità tra le pronunce ora richiamate (continuità e discontinuità che si rileva anche nel rapporto tra le [sentt. nn. 123](#) e [113](#))<sup>72</sup>.

Volendo confrontare la [sent. n. 123](#) e la [sent. n. 49](#) può dirsi che per un verso la prima, come detto, ha riconosciuto il rilievo della giurisprudenza di Strasburgo, potendo quest’ultima incidere sul giudicato interno, a fronte dell’atteggiamento “restrittivo” che nel 2015 aveva tenuto la Corte costituzionale; con la [sent. n. 49](#), infatti, com’è noto, la Consulta ha delimitato l’area entro la quale sussiste l’obbligo, in capo ai giudici comuni, di seguire l’interpretazione che della CEDU offre la

<sup>64</sup> R. CONTI, *L’esecuzione delle sentenze*, cit., 342.

<sup>65</sup> A. CARBONE, *Rapporti tra ordinamenti e rilevanza della CEDU nel diritto amministrativo*, cit., 540 s. L’A. non manca di rilevare, infatti, che “l’eventuale estensione della revocazione” potrebbe accompagnarsi ad una “parallela estensione [...] delle pronunce suscettibili di ottemperanza”. V. anche F. CORVAJA, *Corte europea dei diritti dell’uomo*, cit., 137, per il quale la revocazione è “l’unico mezzo per dare esecuzione al giudicato convenzionale e per raggiungere quello che sul versante europeo rimane un obbligo di risultato”; U. COREA, *Il giudicato come limite alle sentenze*, cit., 56 ss.

<sup>66</sup> A. CARBONE, *Rapporti tra ordinamenti e rilevanza della CEDU nel diritto amministrativo*, cit., 543.

<sup>67</sup> Cfr. S.L. VITALE, *Revocazione del giudicato civile e amministrativo per violazione della CEDU?*, cit., 1433.

<sup>68</sup> G. PEPE, *Giudicato amministrativo e sopravvenienze*, Napoli 2017, 72.

<sup>69</sup> F. FRANCIOSI, *La violazione del principio del giusto processo*, cit., § 2. In argomento, cfr. U. COREA, *Il giudicato come limite alle sentenze della Corte costituzionale e delle Corti europee*, in *Judicium*, 1/2017, 49 ss.

<sup>70</sup> F. CORVAJA, *Corte europea dei diritti dell’uomo*, cit., 133.

<sup>71</sup> Sul punto, v., ancora, R. CONTI, *L’esecuzione delle sentenze*, cit., 333 ss.

<sup>72</sup> Se da un lato, la prima, conferma – come si è visto – la non assoluta intangibilità del giudicato interno a fronte di una pronuncia emessa a Strasburgo con il primo contrastante (sulla linea quindi della [sent. n. 113](#)), dall’altro, però, per i motivi che si sono illustrati, il giudice delle leggi appare più “prudente”, non spingendosi fino ad ammettere la revocazione (in ciò, quindi, discostandosi da quella “intraprendenza” che aveva portato la Consulta, nel 2011, ad ammettere un nuovo caso di revisione del giudicato penale).

Corte europea attraverso le sue decisioni, circoscrivendolo al solo caso in cui queste ultime siano espressive di un orientamento consolidato. Per altro verso, invece, il giudice delle leggi avrebbe potuto con la [sent. n. 123](#) riconoscere nelle [sentt. Mottola](#) e [Staibano](#) proprio un orientamento consolidato nell'interpretazione dell'art. 6 CEDU, come tale in grado di vincolare i giudici comuni. Se così si fosse orientata, la Corte costituzionale non avrebbe potuto semplicemente rimandare la q.l.c. al rimettente, attraverso la pronuncia di rigetto, ma avrebbe potuto (o forse dovuto) accogliere la questione.

La vicenda, infine, come si accennava poco sopra, si arricchisce di due ulteriori questioni di legittimità costituzionale<sup>73</sup>. In particolare, come si diceva, nella pendenza del giudizio dinanzi la Corte costituzionale che ha poi portato alla [sent. n. 123 del 2017](#), la Sez. IV del Consiglio di Stato ha sollevato una seconda q.l.c. (con ord. n. 4765 del 2016) che ricalca, per ciò che a noi qui interessa, quella di cui si è finora discusso, non procedendo – come pure per certi versi sarebbe stato preferibile – alla c.d. “sospensione impropria” del processo amministrativo in attesa della decisione della Consulta<sup>74</sup>. Sarebbe da chiedersi come mai quest'ultima non abbia riunito i giudizi, stante la sostanziale sovrapponibilità delle due questioni, ma questo è un altro discorso; piuttosto staremo adesso a vedere come il giudice delle leggi si pronuncerà. Se, da un lato, è difficile che la Corte, in così poco tempo, possa cambiare opinione in merito, dall'altro, le viene fornita su un piatto d'argento la possibilità di sbloccare la situazione che, come già detto, si è venuta a creare con la [sent. n. 123](#)<sup>75</sup>. Chissà se il giudice delle leggi approfitterà di questa *chance*? Con buona probabilità, molti lo gradirebbero.

---

<sup>73</sup> Una questione, alla quale qui non si fa specifico riferimento, è quella avente ad oggetto l'art. 69, comma 7, del d. lgs. n. 165 del 2001, sollevata dalle Sezioni Unite della Cassazione civile con ord. n. 6891 del 2016; essa, come detto, tratta del difetto di giurisdizione che vizierebbe la norma censurata, rilevando quindi per un altro, non meno importante, profilo, rispetto a quello maggiormente indagato in questo studio.

<sup>74</sup> Infatti, come si legge nell'ordinanza, “la parte odierna ricorrente in revocazione ha fatto presente [...] di avere un espresso interesse a che venga sollevata nell'odierno giudizio la questione di costituzionalità già pendente giusta ordinanza n. 2/2015 resa dall'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato.

Ciò in quanto in ipotesi di c.d. ‘sospensione impropria’ resterebbe mutilato il proprio diritto a prendere parte al giudizio di costituzionalità investente le norme suddette”. Pertanto, “ritiene il Collegio che tale diritto di parte ricorrente in revocazione sia meritevole di protezione” (punti 3.4, 3.4.1 e 3.4.2).

<sup>75</sup> Cfr. R. CONTI, [L'esecuzione delle sentenze](#), cit., 343.