



PABLO ANTONIO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ*

L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO NEL SISTEMA GIURIDICO SPAGNOLO¹

SOMMARIO: 1. Introduzione.- 2. L'obbligo di rispettare le sentenze della CEDU.- 3. L'obbligo di dare esecuzione alle sentenze della CEDU.- 4. Difficoltà esistenti in Spagna per l'esecuzione delle sentenze della CEDU.- 5. Le nuove regole spagnole per superare le difficoltà di esecuzione delle sentenze della Corte europea dei Diritti dell'Uomo.- 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La Spagna è entrata a far parte del Consiglio d'Europa il 24 novembre 1977, due anni dopo la morte di Franco, contemporaneamente ai lavori per l'adozione della Carta costituzionale spagnola. Sebbene sia stato relativamente facile convincere i ministri degli esteri dei Paesi membri del Consiglio d'Europa ad accettare i problemi economici della Spagna, non è stato altrettanto semplice persuadere l'Assemblea parlamentare ad entrare a far parte di tale organizzazione internazionale ed a sottoporsi al rispetto ed alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali contenuti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

I negoziati sono stati difficili e l'Assemblea parlamentare, in un momento storico dove non esisteva una Costituzione, dove i diritti e le libertà fondamentali non erano garantiti, ha lavorato al fine di raggiungere un accordo tra tutte le forze politiche parlamentari spagnole che avesse come obiettivo il rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto.

La massima espressione del raggiungimento di tale obiettivo è rappresentata dalla circostanza che nello stesso giorno dell'ingresso della Spagna nel Consiglio d'Europa essa

* Catedrático de Derecho internacional público y relaciones internacionales, Universidad de Sevilla.

¹ Questo lavoro è svolto nell'ambito del Progetto Europeo del Settimo Programma Quadro di Ricerca, "Fostering Human Rights Among European (external and internal) Policies" (FRAME), Agreement 320.000 e del Progetto di Eccellenza "Las respuestas del Derecho Internacional y Europeo a los nuevos riesgos y amenazas contra la seguridad humana" (DER2015-65906-P), finanziato dal MINECO e FEDER (UE).

ha aderito alla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali². Questo non è mai successo. Dopo la Spagna, i nuovi Stati membri hanno iniziato questa pratica³.

Da allora, la Spagna è stata, dal punto di vista giuridico, un *partner* fedele del Consiglio d'Europa ed ossequioso delle sentenze della CEDU.

Ma, come in ogni ordinamento giuridico, anche in Spagna, l'esecuzione delle sentenze della Corte europea ha comportato non pochi problemi. Si è dovuto procedere a modificare la struttura organizzativa dei tribunali spagnoli per adeguarli ai criteri della CEDU in particolare per quanto riguarda la separazione tra i giudici d'istruzione penale e i tribunali penali⁴ o il computo dei periodi di prigionia⁵. Questo ha anche generato forti dibattiti circa il modo in cui dovrebbero essere eseguite le sentenze della CEDU.

Questa è una caratteristica comune alla maggior parte degli ordinamenti contemporanei ed in particolare a quelli rientranti nel c.d. "modello continentale".

Invero, la necessità di dare esecuzione alle sentenze di ordinamenti stranieri o sovranazionali, ha da sempre comportato una certa reticenza negli operatori interni del diritto abituati a dare attuazione alle sole sentenze nazionali.

In generale, le sentenze dei tribunali internazionali hanno una natura dichiarativa o di verifica ("comprobación" in spagnolo), come afferma il grande giurista italiano Claudio Zanghi⁶. Il fondamento giuridico di tale natura va rintracciato nel fatto che le decisioni dei tribunali internazionali provengono da un organo internazionale e come tale "assumono rilevanza giuridica solo nel campo del diritto internazionale".⁷

Ora, nell'ambito della CEDU, sarebbe ragionevole se le sentenze servissero solo ed esclusivamente per risolvere singoli casi specifici. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo è chiara: le sue decisioni hanno anche il compito di evidenziare le anomalie del sistema di protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali negli Stati membri al fine di garantire una migliore tutela degli stessi⁸.

2. L'obbligo di rispettare le sentenze della CEDU

L'articolo 46 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, che ha per titolo *Forza vincolante ed esecuzione delle Sentenze* afferma che:

"1. Le Alte Parti contraenti s'impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti.

² Per un approfondimento sul tema si veda il lavoro del Prof. J. A. CARRILLO SALCEDO, *The International Dimension of Human Rights during the Political Transition in Spain*, in *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 1, 1991, pp. 3-17.

³ La Spagna è stata il ventunesimo Stato a fare ingresso nel Consiglio d'Europa.

⁴ A l'epoca, l'istruzione del caso ed il giudizio era competenza delle stesse persone.

⁵ Come dopo si verà, con il caso della chiamata "dottrina" Parot.

⁶ S. G. RAMIREZ, C. ZANGHI: *Las jurisdicciones regionales de derechos humanos y las reparaciones y efectos de las sentencias*, in R. CANOSA USERA ET AL. (Eds.): *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*, Thomson Reuters, Lima, Perú, 2015, p. 455.

⁷ M GERBINO, *Considerazioni sugli effetti della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di Diritto Europeo*, n. 3, 1963, p. 19.

⁸ Sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 13 luglio 1996, *Nasri vs Francia*, par. 9; Sentenza del 28 luglio 1999, *Selmouni vs Francia*, par. 126.

2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne controlla l'esecuzione”.

Così l'obbligo procedurale essenziale degli Stati per quanto riguarda la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è chiaramente espresso. La versione precedente alle modifiche apportate dal Protocollo XI indicava tale obbligo limitato alle sentenze nelle quali lo Stato “è parte” ma progressivamente questo è stato interpretato come un obbligo di applicazione più ampio. Tuttavia, gli Stati hanno cercato di ridurre i pericoli connessi con tale interpretazione limitandosi alle sentenze specificamente emesse nei loro confronti.

Considero questa come una regressione rispetto alla Convenzione precedente ma ancora plausibile, anche se sarebbe stato auspicabile aver mantenuto l'espressione di decisione, inizialmente proposta, in vece di sentenze⁹, ed avere ampliato il grado di obblighi procedurali. Nel corso di una procedura di adeguamento numerose decisioni richiedono la piena collaborazione degli Stati quali, fra le altre, le misure preventive, la determinazione dell'equa soddisfazione, etc.

Per quanto riguarda l'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte potrebbe chiedersi se ci si deve limitare alla parte direttamente connessa con l'essenza del ricorso. La risposta è che l'obbligo riguarda per l'intera sentenza, non solo alla parte dispositiva.

La Corte europea dei Diritti dell'Uomo ha avuto modo di pronunciarsi in questo senso. Nel caso *Delcourt*, ad esempio, il governo belga ha sollevato il problema dell'inadeguatezza di “nuove denunce” non trattate nella domanda iniziale, e la Corte ha risposto come segue:

“Quest'obiezione deve essere respinta. Anche se tali argomenti non sono esplicitamente menzionati, nella domanda e nel primo memorandum del ricorrente esiste una relazione evidente fra il contenuto in esse. Dall'inizio, *Delcourt* ha detto che la presenza di un membro della Procura generale alle deliberazioni del 21 giugno 1965 aveva violato l'articolo 6.1 della Convenzione. Le sue “nuove denunce” sollevate in seguito, si riferiscono alle conclusioni dello stesso giudice, che precedono immediatamente i suoi interventi nella deliberazione. (...) Inoltre, è la stessa Commissione ad occuparsi della questione delle “nuove denunce” nel suo Rapporto. Secondo la Corte escludere le “nuove questioni” comporterebbe un eccessivo formalismo e quindi sarebbe ingiustificato non tenerne conto ai fini della decisione finale”¹⁰.

Pertanto, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo può prendere in considerazione tutte le questioni di fatto e di diritto derivanti dallo svolgimento del procedimento e la Stato è tenuto a conformarsi all'intero contenuto della sentenza.

3. *L'obbligo di eseguire le sentenze della CEDU*

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo non è una Corte Costituzionale o una Corte di Cassazione, ma un Tribunale Internazionale. Pertanto, le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo seguono la regola classica dei tribunali internazionali. Le sue sentenze sono vincolanti, ma non esecutive. Ciò significa che gli Stati hanno la facoltà di scegliere i mezzi per darvi esecuzione.

⁹ Nel sistema giudiziario spagnolo abbiamo decisioni giudiziarie come l'*Auto* o *Providencia*.

¹⁰ Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza del 17 gennaio 1970, *Delcourt*, par. 40.

Ora, l'articolo 46, al suo secondo punto, stabilisce che:

“La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne controlla l'esecuzione”, ciò significa che tale obbligo vincola gli Stati solo in merito al fine da raggiungere, lasciando loro la discrezionalità nella scelta dei mezzi tramite i quali perseguire il risultato. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa deve controllare che i mezzi scelti dallo Stato siano appropriati, in conformità con i principi del Consiglio d'Europa¹¹.

La stessa CEDU nel caso *Foti e altri contro Italia* ha ritenuto che ciò che è viene messa in gioco è la responsabilità internazionale dello Stato. Nel caso *Zimmermann e Steiner contro la Svizzera* è stato precisato che:

“La Corte non deve determinare l'autorità nazionale cui è riconducibile la violazione: la responsabilità è dello Stato nel suo complesso”.

Come possiamo vedere, di conseguenza, le sentenze della Corte europea dei Diritti dell'Uomo non hanno efficacia esecutiva. Ciò presuppone, naturalmente, come affermato nel caso *Ganshof van der Meersch* “una grave lacuna nel sistema che potrebbe essere corretta, ispirandosi al regime della Corte di giustizia delle Comunità europee”¹².

Ora, gli obblighi derivanti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo sono obblighi di risultato, conseguentemente, lo Stato deve prendere tutte le misure necessarie per garantire che le violazioni non si ripetano. Lo afferma la Corte Europea in molte occasioni. Così, si ritiene che lo Stato convenuto abbia l'obbligo giuridico, alla luce della Convenzione, di porre fine alla violazione e di eliminare le sue conseguenze ripristinando, per quanto possibile, la situazione originale, essendo, in principio, libero di scegliere i mezzi utilizzati per conformarsi alle decisioni della Corte che accerta una violazione della Convenzione¹³.

Pertanto, è vero che le sentenze della Corte Europea riguardano di volta in volta un caso concreto, ma se la violazione si fonda sull'esistenza di una norma interna contraria alla Convenzione Europea, lo Stato deve procedere alla modifica della legislazione, in astratto, benché la sentenza riguardi solo un particolare individuo. Non basta quindi semplicemente un risarcimento. Così, la Corte Europea, nel caso *Dudgeon contro Regno Unito* ha detto che:

“Il mantenimento in vigore della normativa impugnata costituisce una continua interferenza con il diritto del ricorrente al rispetto della sua vita privata (...) Date le circostanze personali del richiedente, la mera esistenza di questa legislazione colpisce continuamente e direttamente alla sua vita privata (...) che rispetta la legge e si astiene dal compiere atti sessuali vietati (...), che è incline in base alle proprie tendenze omosessuali, o esegue tali atti e quindi diventa un soggetto suscettibile di subire un procedimento penale”¹⁴.

¹¹ Ciò è stato criticato da molti autori, perché distorce la concezione interna di giurisdizione. Tuttavia, nel diritto internazionale è perfettamente comprensibile che il Comitato dei Ministri coinvolto nella fase di attuazione (non si dimentichi che la sicurezza collettiva continua ad esistere e, di conseguenza, uno Stato può citare un altro Stato), così come il Consiglio di Sicurezza ONU può creare (e, quindi, anche eliminare) un tribunale internazionale istituito *ad hoc* per perseguire alcuni reati, in alcuni luoghi, per un determinato periodo di tempo, come l'ex Jugoslavia o il Ruanda.

¹² Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenze del 13 luglio 1983, *Ganshof van der Meersch*, par. 32. Si vedano inoltre: Sentenza del 24 maggio 1989, *Hauschildt c. Danimarca*; Sentenza del 19 dicembre 1989, *Brožiček c. Italia*.

¹³ Si veda, ad esempio, Sentenza del 31 ottobre 1995, *Papamichalopoulos et al c. Grecia*; Sentenza del 31 ottobre 1995, *Vermeire c. Belgio*, par. 34; Sentenza del 29 novembre 1991, etc.

¹⁴ Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza 22 ottobre 1981, *Dudgeon c. Regno Unito*, par. 41.

Pertanto, lo Stato assume anche obblighi al di là dell'esecuzione della specifica sentenza. L'assunzione di tali obblighi da parte dello Stato in materia di esecuzione delle sentenze, di adottare misure generali che travalicano i limiti del caso specifico, è ribadito dalla stessa Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Nel caso *Marckx contro Belgio*, ha detto la Corte:

“È chiaro che la decisione della Corte produrrà effetti che superano i limiti di questo caso, soprattutto se si considera che le presunte violazioni di diritto che qui studiamo sono derivate da precetti generali del diritto e non da misure concrete di esecuzione”¹⁵.

Pertanto, il solo fatto dell'esistenza di una norma giuridica incompatibile con le norme della Convenzione Europea, costituisce una violazione dello Stato del suo obbligo di dare esecuzione alle sentenze. Questo attribuisce una natura giuridica alle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che va oltre quanto espressamente sancito nella Convenzione Europea.

Tuttavia, la Corte Europea ha affermato in numerose occasioni che non è possibile determinare l'origine della violazione. Non si può dire che la violazione è determinata da uno specifico atto giudiziario o da un atto legislativo o da un atteggiamento del governo. La violazione è attribuita sempre allo Stato nel suo complesso ed è lo Stato che deve decidere, conformemente alla sua legislazione nazionale, come far cessare la violazione o come riparare il danno.

Il caso dell'esecuzione di una sentenza della Corte che indica che uno Stato ha violato una disposizione della Convenzione è diverso dal caso in cui la Corte attribuisce un'equa soddisfazione.

C'è un tipo di sentenze della Corte Europea che lasciano poco spazio, ove mai ce ne sia, agli Stati per conformarsi ad esse. Faccio riferimento a quelle che potremmo definire sentenze di indennizzo, di compensazione o di riparazione. Queste sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sono giunte ad avere una natura giuridica diversa, per il piccolo margine che gli Stati hanno al momento dell'esecuzione.

Infatti, l'articolo 41 della Convenzione, sotto il titolo di Equa soddisfazione dice che:

“Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte riconosce, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa”.

Pertanto ciò indica la vera natura dichiarativa di questo tipo di sentenze nelle quali si afferma che solo se il diritto nazionale non consente di riparare correttamente le conseguenze della violazione, la Corte dovrà riconoscere un'equa soddisfazione.

È vero che, a volte, è sufficiente la dichiarazione della violazione della Convenzione per soddisfare la vittima¹⁶, ma nella maggior parte dei casi questo non è sufficiente ed è necessaria una sentenza espressa della Corte europea. Questa è una regola generale del diritto internazionale perché la natura del danno è sempre suscettibile di valutazione economica.

Consapevole di questa situazione giuridica, il 12 di maggio di 2004, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato l'importante e sorprendente Risoluzione (Res

¹⁵ Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza del 13 giugno 1979, *Marckx c. Belgio*, par. 58.

¹⁶ In tal senso si vedano: Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza 10 dicembre 1982, *Corigliano c. Italia*, par. 53; Corte europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza 18 ottobre 1982, *Le Compte, Van Leuven e di Meyere c. Belgio*.

(2004) 3) sulle sentenze che rivelano un problema strutturale fondamentale¹⁷. In tale risoluzione, dopo aver sottolineato l'interesse ad aiutare lo Stato interessato ad identificare i problemi sottesi e le misure di esecuzione necessarie, si invita la Corte ad identificare nelle sentenze, nelle quali si constata una violazione della Convenzione, ciò che, a suo giudizio, rivela un problema strutturale sottostante e la fonte di tale problema, in particolare quando esso può dar luogo a numerosi ricorsi, in modo da aiutare gli Stati a trovare la soluzione adeguata ed il Comitato dei Ministri a sorvegliare sull'esecuzione delle sentenze.

Questo, nella pratica, sta cambiando sostanzialmente la natura dichiarativa delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Ora, la Corte non solo dichiara che uno Stato ha violato la Convenzione ma identifica l'autorità che la ha violato, o una regola nazionale o sentenza, etc. Così, lo Stato in questione deve eseguire la sentenza tenendo conto della decisione della Corte.

Di pari data è la Raccomandazione (Rec. (2004) 6) con la quale il Comitato dei ministri ha ribadito che gli Stati contraenti, a seguito delle sentenze della Corte che individuano carenze di carattere strutturale o generale dell'ordinamento normativo o delle prassi nazionali applicative, sono tenuti a rivedere l'efficacia dei rimedi interni esistenti e, se necessario, ad instaurare un valido rimedio, al fine di evitare che la Corte venga adita per casi ripetitivi.

Il fondamento di sfondo della presente Raccomandazione del Comitato dei Ministri è l'esistenza dell'articolo 13 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, che presuppone un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale¹⁸.

Ho affermato che le sentenze della Corte europea sono dichiarative, in conformità con il testo della Convenzione. Tuttavia, la pratica giudiziaria, la Risoluzione e la Raccomandazione appena citate, stanno generando una tendenza verso la considerazione dottrinale che le sentenze della Corte europea hanno la natura di sentenze esecutorie. Inoltre, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha stabilito altre regole di monitoraggio, adottate il 10 maggio 2006¹⁹.

4. Difficoltà esistenti in Spagna per l'esecuzione delle sentenze della CEDU

La prima cosa da dire è che il problema dell'esecuzione delle decisioni non riguarda solo uno Stato membro della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, ma è un problema generale. Strasburgo ha contezza di ciò. In realtà il Comitato Direttore dei Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa, ha pubblicato, nel dicembre 2015, un rapporto, dove indica alcune difficoltà, chiedendo esplicitamente alla Corte Europea di indicare più chiaramente nelle sue sentenze le fonti dirette responsabili delle violazioni di diritti

¹⁷ [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Res\(2004\)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Res(2004)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)

¹⁸ P.H. Imbert, « *Mise en oeuvre des Recommandation du Comité des Ministres sur l'application de la Convention au niveau interne et de la Déclaration 'Assurer l'efficacité de la mise en oeuvre de la Convention européenne des Droits de l'Homme aux niveaux national et européen* », in *La réforme du système européen des droits de l'homme, Actes du séminaire de haut niveau*, Oslo, 2004.

¹⁹ Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements (Adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006): <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805905e5>

constatati ma, allo stesso tempo, rispettando le esperienze particolare dei singoli Stati alle diverse situazioni²⁰.

In Spagna, la Costituzione, all'articolo 10, comma 2, stabilisce che "Le norme in materia di diritti e libertà fondamentali sancite dalla Costituzione devono essere interpretate in conformità con la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e dei trattati e accordi internazionali al riguardo ratificati dalla Spagna". Pertanto, il governo spagnolo è costituzionalmente obbligato ad applicare direttamente le norme internazionale in materia di diritti umani.

La Corte Costituzionale spagnola ha chiarito che la giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo "non solo funge da parametro interpretativo per l'attuazione delle disposizioni costituzionali che tutelano i diritti fondamentali", ma anche "è immediatamente applicabile nel nostro ordinamento"²¹.

Orbene, ci sono disfunzioni tipiche tra culture diverse. Potremmo dire, come dice l'Associazione Pro Diritti Umani di Spagna, che c'è un certo "nazionalismo giuridico"²².

Ciò ha comportato che molti studiosi, alcuni con più successo rispetto ad altri, si sono cimentati nell'analizzare, criticare, commentare gli aspetti dell'esecuzione in Spagna delle sentenze della CEDU, dal punto di vista di diverse discipline giuridiche²³.

La Corte europea dei Diritti dell'Uomo non può determinare l'abrogazione di una norma o l'invalidità delle sentenze. Questo è stato espressamente riconosciuto dalla Corte Costituzionale spagnola. La Corte Costituzionale ha osservato che non si può affermare che la CEDU "ha il potere di abrogare una norma, di annullare un atto amministrativo o appellare in cassazione una sentenza che considera contraria alla Convenzione" e quindi sono pronunce "senza effetto interno di annullamento diretto, né esecutorietà per le corti spagnole", anche il fatto "che la Convenzione europea non obbliga la Spagna a riconoscere nel suo ordinamento giuridico la forza esecutiva diretta delle decisioni della Corte europea dei Diritti dell'Uomo né di introdurre riforme giuridiche che permettano la revisione giudiziaria delle decisioni definitive a seguito della dichiarazione da parte della Corte della violazione di un diritto riconosciuto dalla Convenzione ... non significa la mancanza di qualsiasi effetto interno della pronuncia dalla Corte sull'esistenza di una violazione di un diritto riconosciuto nella Convenzione"²⁴.

Se si tratta di un'azione amministrativa, è più facile perché l'Amministrazione potrebbe emettere un atto amministrativo, ma quando si tratta di un intervento da parte del legislatore o della magistratura, i processi sono più lenti e più complessi.

²⁰ DH-GDR(2015)R8, 29 May 2015.

²¹ STC 303/1993, di 25 di ottobre (BOE 286, di 30 di novembre di 1993).

²² Asociación Pro Derechos Humanos de España, *Treinta Años de Derechos Humanos en España – Balance en el Año 2007*, Icaria & Antracyt, Barcelona, 2008 p. 19.

²³ Vedere a modo di esempi, R. N. ESTEBANEZ, *La ejecución en España de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Dykinson, Barcelona, 2014; A. SORIA JIMENEZ, *La problemática ejecución de las sentencias del Tribunal europeo de Derechos Humanos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36 (1992), págs. 313 e ss.; J. J. GOMEZ DE LA ESCALERA, *La ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en supuesto de vulneración del Convenio causados por resoluciones judiciales*, in *Cuadernos de Derecho judicial*, n° 11, 1994, pp. 499-511; L. M. LOPEZ GUERRA, (2013), *El diálogo entre el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los tribunales españoles. Convergencias y divergencias*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 32, pp. 139-158; R. MENDEZ TOJO (2015), *La ejecución en España de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ¿Una reforma legal necesaria?*, in *La Ley*, núm. 8639, 2015, Ref. D-410; G.G. RUIZ ZAPATERO, *Revisión de decisiones judiciales firmes incompatibles con sentencias del TEDH y del TJUE*, in *Quincena Fiscal Aranzadi*, núm. 6, 2010, pp. 65-84.

²⁴Corte costituzionale, Sentenza n. 245 del 16 dicembre 1991.

Ad esempio, nel caso Barberá, Messegué e Jabardo²⁵, conosciuto come il caso Bultó, vi sono elementi interessanti che hanno costretto la Spagna a cambiare tutta la propria struttura giudiziaria, separando gli organi d'istruzione e le corti penali (al quelle tempo, senza distinzione), per soddisfare la sentenza della CEDU.

La Corte Costituzionale ha risolto nel caso Barberá, Messegué e Jabardo che l'*amparo* costituzionale è pertinente per violazione di un diritto fondamentale, ordinando la retroattività della procedura giudiziaria.

Quando si tratta di una sentenza che ha l'effetto di *res iudicata*, non è possibile un ricorso di nullità o un ricorso di *amparo* alla Corte Costituzionale²⁶. Ma, il ricorso di nullità, nella Spagna, è molto rigido, e la Corte Costituzionale l'usava come una *back door* sul ricorso di revisione²⁷, come se le sentenze della CEDU evidenziassero un fatto successivamente conosciuto.

La possibilità del ricorso di *amparo* non è stata sostenuto nel corso del tempo e la Corte Costituzionale spagnola la respinge in modo esplicito²⁸.

In realtà tutti i meccanismi immaginativi che sono stati utilizzati sono stati criticati dalla dottrina²⁹.

Nel caso Ruiz Mateos contro Spagna³⁰, la Spagna è stata condannata per violazione dell'art. 6.1 CEDU per non aver garantito al ricorrente il diritto ad essere giudicato da un «tribunale indipendente ed imparziale». Il sig. Ruiz era titolare di una *holding* - Rumasa - il cui pacchetto azionario è stato espropriato dal governo spagnolo per ragioni di pubblica utilità con un provvedimento legislativo *ad hoc*. Il signor Ruiz Mateos chiede alla Corte Costituzionale, attraverso il ricorso di *amparo*, l'esecuzione della sentenza della CEDU del 23 giugno 1993. La Corte Costituzionale, a differenza del caso Barberá, Messegué e Jabardo, ha respinto l'ammissibilità del ricorso di *amparo* con due ordinanze in data 31 gennaio 1994. Ciò è stato incomprensibile per parte della dottrina che ha criticato la Corte Costituzionale di non percepire la connessione tra il diritto violato e le conseguenze giuridiche della violazione³¹. (In tale caso la Corte europea ha sancito l'applicabilità del *reasonable time* anche ai giudizi dinanzi alle Corti costituzionali degli Stati membri, avendo ritenuto l'eccessivo protrarsi del giudizio – fondato attraverso l'*amparo* – dinanzi alla Corte Costituzionale spagnola).

La Corte Suprema, a volte, ha anche considerato che il ricorso di revisione, che non è esattamente un ricorso, ma una procedura nuova o un giudizio nuovo, non è pienamente

²⁵*Ibidem*.

²⁶ C'è stato un solo caso di che ha ritenuto ammissibile n ricorso d'*amparo* (Sentenza Corte Costituzionale 245/1991).

²⁷ Corte Suprema, Sentenza del 4 aprile 1990, *Barberá, Messegué e Jabardo*; Corte Suprema, Sentenza del 27 gennaio 2000, *Castillo Algar, Fuentes Bobo*, Corte Suprema, Sentenza del 20 novembre 2001 (confermata dalla sentenza della Corte Costituzionale n° 197/2006, del 3 luglio 2006.)

²⁸ Sentenza Corte Costituzionale 313/2005 di 12 dicembre 2005, *Perote Pellón*, e Sentenza Corte Costituzionale 240/2005, di 10 ottobre 2005, *Lapiedra Cerdá*, e ancora Corte Costituzionale 119/2010, del 4 ottobre, *Jorge Héctor de la Fuente Ariza y de Metales Preciosos Madrileños, S.A.*

²⁹ Vedere, ad esempio, J. Garberí Llobregat, "La ejecución en España de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", in *La Ley*, n°. 8178, 2013 (l'articolo completo, è consultabile in http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/aplicaciones/boletin/publico/boletin56/Articulos_56/Garber%C3%AD-Llobregat.pdf).

³⁰ Sentenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo del 23 giugno 1993, *Ruiz Mateos c. Spagna*.

³¹ S. RIPOL CARULLA: *El sistema Europeo de Protección de Derechos Humanos y el Derecho Español*, Atelier, Barcelona, 2007, p. 132.

giustificato per l'esistenza delle sentenze della CEDU³². Nel caso Perote, la Camera militare della Corte Suprema di Spagna ha respinto la domanda di una petizione per la revisione, che è stata considerata inammissibile³³. La Corte Costituzionale rifiuta il ricorso d'*amparo*³⁴, ricorso invece accolto un anno prima nel caso delle intercettazioni telefoniche del CESID³⁵.

Al contrario, la sentenza della Corte Suprema del 13 maggio 2013, nell'ambito del ricorso di cassazione 4386/1998, con la quale l'Alta Corte è favorevole all'idea di considerare come causa di nullità invocabile, l'esistenza di una sentenza della Corte Europea, attraverso il ricorso di nullità³⁶. E così questo è stato, fino al 2015, lo strumento più utilizzato per risolvere i problemi legati all'esecuzione delle sentenze della CEDU quando l'origine della violazione aveva origine in una sentenza definitiva della magistratura spagnola.

Altre volte, la Corte Suprema³⁷ e la Corte Costituzionale³⁸ hanno configurato come un fatto nuovo, l'esistenza di una condanna contro la Spagna da parte della Corte europea dei Diritti dell'Uomo.

Questa mancanza di strumenti giuridici per l'esecuzione delle sentenze della Corte europea è stato criticato in varie occasioni, dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (caso Gabarri Moreno³⁹, Perote Pellon⁴⁰, Pescatore Varela⁴¹ ...).

Ora, per far fronte a questo problema, la Corte Suprema spagnola, attraverso l'Accordo plenario del 21 ottobre 2014, ha stabilito che

“Poiché non esiste nell'ordinamento interno una disposizione giuridica espressa per l'esecuzione delle sentenze della Corte Europea che accertano l'esistenza di una violazione dei diritti fondamentali perpetrata dai tribunali spagnoli, il controllo giurisdizionale può essere effettuato alla stregua dell'articolo 954 della legge di procedura penale”⁴².

D'altra parte, ci sono situazioni strane come il derivato delle sentenze della CEDU nel caso Inés del Río⁴³ dove si è ritenuto che la c.d. “Dottrina Parot” (cumulo di pene) è incompatibile con l'art. 7-1 (principio di legalità penale) e con l'art. 5-1 CEDU (diritto alla libertà)⁴⁴. La CEDU ha ordinato la "scarcerazione del richiedente nel più breve tempo possibile" e giudici e tribunali spagnoli hanno dovuto applicare questo orientamento in

³²Sentenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 25 luglio 2002.

³³Auto n° 96/2001 di 24 de aprile

³⁴Corte Costituzionale, Sentenza 38/2003, del 14 marzo 2003.

³⁵Corte Costituzionale, Sentenza 39/2014 del 22 marzo 2004.

³⁶Sul punto si legga l'analisi di P. Tenorio, “*Derechos en serio, recurso de amparo, reordenación de la garantía judicial y reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial*”, in *Revista de Derecho Político*, n. 88, 2013, pp. 123-168.

³⁷Corte Costituzionale, Sentenza del 24 aprile 2004 relativa alla Sentenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo del 18 febbraio 2003, *Prado Bugallo*, pur respingendo il ricorso, ha dichiarato che le sentenze della Corte possono essere considerate come fatti nuovi al fine di aprire una procedura penale di revisione.

³⁸Corte Costituzionale, Sentenza 240/2005 del 10 ottobre 2005; Corte Costituzionale, Sentenza 197/2006 del 3 luglio 2006.

³⁹DH(2005)93, di 26 di ottobre.

⁴⁰DH(2005)94, di 26 di ottobre.

⁴¹DH(2005)95, di 26 de ottobre.

⁴²<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Sala-de-Prensa/Notas-de-prensa/El-TS-establece-el-recurso-de-revision-como-cauce-para-ejecutar-las-sentencias-del-Tribunal-Europeo-de-Derechos-Humanos>.

⁴³Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza del 10 giugno 2012, *Inés del Río c. Spagna*.

⁴⁴A. QUERALT JIMÉNEZ, *Crónica de una ejecución anunciada: la efectividad de la STEDH Del Río Prada en España*, in M. MINGUEZ ROSIQUE, M. PÉREZ MANZANO, & J.A. LASCURAÍN SANCHEZ, (a cura di): *La Tutela Multinivel del Principio de Legalidad Penal*, Marcial Pons, Madrid, 2016, pp. 349-376.

contrasto con la Dottrina Parot. Ciò ha comportato la scarcerazione di decine di militanti dell'Eta e di alcuni detenuti comuni con condanne per reati gravi.

All'indomani della sentenza della Grande Camera della Corte Europea nel caso Inés del Río, l'*Audiencia Nacional* ha riconosciuto l'obbligo della Spagna di conformarsi alle sentenze della Corte europea e ha affermato che "la sentenza Del Río Prada contro la Spagna è di quelle che dovrebbero tradursi in un ricorso di *amparo* costituzionale se il giudice dell'esecuzione non avesse stimato che la pretesa di libertà determinava la cessazione di sentenze definitive che hanno causato il danno attuale del diritto alla libertà"⁴⁵.

C'è stata anche una tendenza a considerare che una sentenza della CEDU, in tema di equa soddisfazione, di fronte all'adempito obbligo dello Stato, non era più necessaria l'esecuzione. A questo proposito, la CEDU ha chiarito nel caso Vukovic et al. contro la Serbia che "la sentenza in cui la Corte accerti una violazione, impone allo Stato richiesto, un obbligo giuridico non solo per il pagamento di qualsiasi somma concessa a titolo di equa soddisfazione, ma anche di scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, le misure generali e, nel caso, individuali che debbano essere adottate nel suo ordinamento giuridico interno per porre fine alla violazione constatata dalla Corte e eliminare, per quanto possibile, gli effetti (...) Tuttavia in casi eccezionali, al fine di aiutare lo Stato convenuto a rispettare gli obblighi dell'articolo 46, la Corte cercherà di indicare il tipo di misure che possono essere prese per porre fine alla violazione che è stata accertata"⁴⁶.

In Spagna esiste un regime di pubblicità delle sentenze della Corte europea. Infatti, il Ministero spagnolo della Giustizia pubblica e diffonde queste sentenze attraverso la pubblicazione nel Bollettino d'Informazione del Ministero della Giustizia ed il sito ufficiale del Ministero della Giustizia, ufficiosamente tradotti in spagnolo e le invia alla Corte Costituzionale, al Consiglio Generale della Magistratura e anche agli organi giudiziari coinvolti.

5. *Le nuove regole spagnole per superare le difficoltà di esecuzione delle sentenze della Corte europea dei Diritti dell'Uomo*

Come ho detto, nel nostro ordinamento non vi erano (ed ancora, in alcune circostanze, non vi sono) meccanismi predisposti dalla legge e volti a dare attuazione all'esecuzione alle sentenze della Corte europea che accertino la violazione dei diritti umani e/o delle libertà fondamentali.

Tuttavia, proprio per l'attuale sistema di garanzie presente in Spagna (e in qualsiasi stato democratico europeo), la maggior parte dei problemi, che vengono in rilievo nelle pronunce della Corte europea, riguardano per lo più le violazioni perpetrate dai giudici nazionali, è dunque si rende necessaria la previsione di un rimedio giuridico adeguato.

Nessuna delle possibili soluzioni sperimentate finora sono soluzioni affidabili, dignitose e definitive. Ad esempio il ricorso di nullità, di cui ho trattato innanzi, non è esattamente un ricorso, ma è la conseguenza del ricorso d'*amparo* davanti alla Corte Costituzionale. La Corte Suprema spagnola è stata pioniera del ricorso di revisione, avendo

⁴⁵Sentenza dell'*Audiencia Nacional* n. 61/2013 del 22 ottobre 2013.

⁴⁶Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza del 28 agosto 2012, parr. 95 e 407.

considerato tale strumento come il più agevole, per la sua stessa natura⁴⁷. Molti Stati parte della CEDU si sono adattati a questo sistema di ricorso di revisione⁴⁸, come “l’Austria, la Germania, il Belgio, la Danimarca (solo per quanto riguarda la valutazione impropria di prove), la Francia (a condizione che l’equa soddisfazione non risulti essere la soluzione migliore), la Grecia, la Lituania, il Lussemburgo, Malta, la Norvegia, la Polonia, il Regno Unito, la Svezia, la Svizzera e la Turchia”⁴⁹.

E’ un modo di interpretare la presenza di nuovi fatti per una revisione⁵⁰.

La Legge Organica del Potere Giudiziario spagnolo afferma, nell’art. 245-3°, che “sono sentenze definitive quelle contro le quali non è possibile esperire un eventuale ricorso, ad eccezione del ricorso di revisione o di altri strumenti di impugnazione straordinari stabiliti dalla legge”.

Pertanto, al fine di affermare la natura definitiva delle sentenze, è necessaria la predisposizione di un ricorso speciale di revisione o ricorso straordinario predisposto per legge. E nel caso delle sentenze declaratorie contro una sentenza definitiva spagnola, non è previsto nella legge, come ho detto *ad nauseam*, l’esistenza di un meccanismo esplicito.

Pertanto, fra tutte le possibilità che offre sistema, si è ritenuto che la modifica delle cause di revisione di sentenze, adattandole all’esistenza di una sentenza della Corte Europea, sia il sistema miglior. La Corte Costituzionale spagnola nel caso *Lapedra Cerdá e Altri* ha affermato:

“È pacifico che una sentenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo può essere considerata un “fatto nuovo” (o se si vuole, nei termini usati dal ricorrente, un “nuovo documento”), ma il fattore importante è che la sentenza della Corte europea del 29 febbraio 2000 non può essere intesa come un documento recuperato ai fini del motivo della revisione stabilito in quel momento nell’art. 1796.1 LEC 1881, che corrispondono all’articolo 510.1 della legge di procedura criminale corrente. Per questo in alcun modo è irragionevole capire - come ha detto la Camera sociale della Corte Suprema - che prelevare un documento è recuperare un documento che già si possedeva o esisteva prima la sentenza, e che non poteva essere fornito nel giorno della procedura a causa di forza maggiore o per un’azione illecita della parte avversa; è evidente che tali circostanze non sono presenti nel caso ora davanti a noi.

In breve, in considerazione, come ha fatto la Corte Suprema nella sentenza contestata in *amparo*, che per la sentenza della CEDU del 29 febbraio 2000, non è applicabile il motivo dell’art. 1796.1 LEC 1881 (o uno qualsiasi degli altri motivi di revisione), e che per una sentenza della Corte europea dei Diritti dell’Uomo che è stata la causa per la revisione delle sentenze dovrebbe cambiarsi le regole attuali, stabilendo un nuovo fondamento giuridico per la revisione *ad hoc*. Si tratta di una risposta che non può essere considerata in contrasto con il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva (art. 24.1 Costituzione Spagnola) perché l’art. 510.1 del LECivile, con lievi sfumature di

⁴⁷ Seconda Camera della Corte Suprema, Sentenza del 29 aprile 2004.

⁴⁸ Per una panoramica sul diritto comparato europeo in relazione alla esecuzione delle sentenze della Corte europea, si veda: M.C. Ruiz: “*Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: su ejecución desde la perspectiva del Derecho Constitucional comparado y español*”, in V Congreso Iberoamericano de derecho constitucional, Publisher: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 1998, pp.816-827.

⁴⁹ J. SANCHEZ MELGAR, *Ejecutividad de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos* in www.ddhh.es/ejecutividad-sentencias-tribunal-europeo/. Rispetto a l’Italia, vedere 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)*, Walters Kluwer, CEDAM, Vicenza, Italia, 2016, pp. 1-1147.

⁵⁰ Corte Costituzionale, Sentenza n. 240 del 10 ottobre 2005.

formulazione, è in coincidenza con l'art. 1796 LECriminale del 1881 e, in ultima analisi, il legislatore spagnolo non ha adottato alcuna disposizione che imponga ai giudici ed ai tribunali di rivedere sentenze definitive in conformità con una sentenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo che ha dichiarato la violazione di un diritto riconosciuto dalla stessa Convenzione europea⁵¹.

La maggior parte della dottrina spagnola, tra cui io stesso, sta sostenendo la necessità di una riforma della legge di procedura penale spagnola, nel senso di incorporare come causa del ricorso per la revisione, l'esistenza di una sentenza internazionale (non necessariamente una sentenza della Corte di Strasburgo) che afferma che una determinata sentenza spagnola violi il diritto internazionale o almeno gli standard minimi di tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali, nel rispetto dell'art. 10 comma 2 della Costituzione spagnola.

La nuova Legge Organica del Potere Giudiziario e la Legge sulla struttura dell'ordinamento Giudiziario (Legge Organica 7/2015, di 21 luglio di Riforma della Legge Organica del Potere Giudiziario⁵², che è entrata in vigore l'1° ottobre 2015), hanno attribuito alla Corte Suprema il potere di pronunciarsi sui ricorsi di revisione in caso di una sentenza della Corte europea contro la Spagna.

Questa legge “consente un appello per la revisione davanti alla Corte Suprema contro una decisione giudiziaria definitiva, secondo le norme procedurali di ogni ordine giurisdizionale, quando la Corte europea dei Diritti dell'Uomo ha dichiarato che tale decisione è stata pronunciata in violazione di un diritto previsto dalla Convenzione europea per la tutela dei Diritti dell'Uomo e dei suoi protocolli, a patto che la violazione, per la sua natura e per la sua gravità comporta conseguenze che persistono e che non possono cessare in qualsiasi altro modo se non attraverso questa revisione”⁵³.

Allo stesso modo, questa legge nelle sue disposizioni finali che modificano la Legge Organica 2/1989 della Procedura Militare, del 13 aprile, e la Legge Organica della Procedura Civile, per la quale le disposizioni finali 4 della Legge Organica 7/2015 del 21 luglio, riadattano tutte le revisioni anche alle cause di ordine civile, essendo in grado di proporre un ricorso per la revisione entro un anno della sentenza della CEDU.

Sotto l'aspetto penale, la Legge n. 41 del 5 ottobre 2015 ha modificato l'art. 954, comma 3 della Legge (o Codice) di procedura Penale per accelerare la giustizia penale ed il rafforzamento delle garanzie procedurali, che sono la causa della maggior parte delle condanne della Spagna da parte della Corte europea come una nuova causa di revisione⁵⁴. Il periodo massimo è di un anno dopo la sentenza di Strasburgo.

Ciò implica, in tutti i casi, che la vittima deve avviare una procedura di revisione su istanza di parte.

Invero, come Emilia Ros Martinez ha riconosciuto, vi sono ancora alcuni problemi, come, ad esempio, la circostanza che la possibilità di revisione non è prevista se l'origine

⁵¹ Corte Costituzionale, Sentenza n. 197/2006 del 3 luglio 2006.

⁵²BOE núm. 174 del 22 luglio 2015.

⁵³E. ROS MARTINEZ, *Comentario de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2012. Caso Serrano Contreras contra España*, in *Noticias Jurídicas*, del 22 settembre 2015 il testo completo è consultabile in (http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/10506-comentario-de-la-sentencia-del-tribunal-europeo-de-derechos-humanos-de-20-de-marzo-de-2012-caso-serrano-contreras-contra-espana/#_ftnref9).

⁵⁴ Per un'analisi completa della procedura di adozione di questa legge si legga C. MONTESINOS PADILLA, *El recurso de revisión como cauce de ejecución de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo: pasado, presente y futuro*, in *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, N° 10, abril – septiembre 2016, pp. 98-113.

della violazione è da rintracciarsi in una sentenza della Corte Costituzionale o se sia possibile rivedere non solo decisioni finali nel merito, ma anche quelle relative alle dichiarazioni di ammissibilità o altre⁵⁵.

6. Conclusioni

Poiché i Tribunali internazionali non possiedono strumenti coercitivi per far rispettare ed eseguire le loro decisioni, si rende necessaria l'attività degli Stati in tal senso.

Come detto le sentenze della Corte EDU sono dichiarative. Tuttavia, il controllo posto in essere dal Comitato dei Ministri circa l'esecutività delle sentenze da parte degli Stati parte, sta generando una tendenza in seno agli stessi Stati a dare esecuzione alle sentenze della Corte di Strasburgo.

Le sentenze della Corte europea sull'equa soddisfazione lasciano ben poco margine di apprezzamento allo Stato. Pertanto, in questi casi, tali sentenze possono essere considerate esecutive, sebbene formalmente non lo sono essendo sentenze internazionali che, tuttavia, per loro natura, non lasciano agli Stati margine alcuno per la loro esecuzione.

Allo stato attuale del diritto degli Stati membri del Consiglio d'Europa, la maggior parte dei casi che vengono sottoposti a Strasburgo si riferiscono ad atti giudiziari, in modo che gli Stati sono obbligati a dare soluzioni legislative inerenti l'organizzazione dei tribunali, in modo tale da ottemperare al *dictum* delle sentenze della CEDU.

La Spagna, il cui ordinamento di *civil law* stabilisce un sistema giudiziario di soggezione assoluta dei giudici e dei tribunali di fronte la legge, non ha dato risposte soddisfacenti allorché le sentenze della Corte hanno accertato che la violazione dei diritti umani e/o delle libertà fondamentali derivavano dallo stesso ordinamento giudiziario spagnolo.

I rimedi predisposti del ricorso di nullità, del ricorso di revisione senza quadri normativi, o del ricorso d'*amparo* alla Corte Costituzionale, non sono stati soddisfacenti, al punto che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha invitato la Spagna ad adottare modifiche legislative stabili e durature.

Pertanto, il legislatore si è adoperato per porre in essere modifiche sostanziali delle norme procedurali per ritenere che l'esistenza di una sentenza della CEDU possa essere considerata una causa di revisione.

Tuttavia, la Spagna ancora non ha completato il suo sistema di adattamento al dettato della Corte europea in quanto non è prevista la causa di revisione di una sentenza della Corte Costituzionale o di altre decisioni dei tribunali differenti delle sentenze (ad esempio, un "Auto").

⁵⁵*Ibidem*, pp. 109-110.