

15 GIUGNO 2022

Il processo amministrativo e
l'esecuzione delle sentenze della Corte
europea dei diritti dell'uomo: l'istituto
della revocazione "convenzionale"
prefigurato dalla l. 26 novembre 2021,
n. 206

di Elisabetta Romani

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Milano

Il processo amministrativo e l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo: l'istituto della revocazione "convenzionale" prefigurato dalla l. 26 novembre 2021, n. 206*

di Elisabetta Romani

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Milano

Abstract [It]: Nell'ambito della riforma del processo civile contenuta nella l. 26 novembre 2021, n. 206, il legislatore ha delegato il Governo ad ampliare, con un successivo decreto attuativo, il ventaglio di motivi revocatori tassativamente indicati all'art. 395 c.p.c., prefigurando l'introduzione di una nuova ipotesi di revocazione straordinaria del giudicato che, a seguito di una successiva pronuncia resa dalla Corte EDU, risulti in violazione della CEDU o di quanto previsto nei Protocolli addizionali.

Title: The administrative process and the enforcement of judgments of the European Court of Human Rights: the institution of "conventional" revision prefigured by Law No 206 of 26 November 2021

Abstract [En]: In the framework of the civil law reform provided by Law no. 206 of 26 November 2021, the legislator delegated to the government the extension, with a following decree implementing, of the hypothesis of review of the judgments pursuant to Article no. 395 of the Code of Civil Procedure, foreshadowing the introduction of the review of the domestic *res judicata* in violation of ECHR or additional protocols, as stated in a judgment delivered by ECtHR.

Parole chiave: Revocazione, giudicato amministrativo, Corte EDU, esecuzione, l. 26 novembre 2021, n. 206

Keywords: Reopening, administrative *res judicata*, ECtHR, enforcement, Law of 26 November 2021, no. 206

Sommario: **1.** Il lascito della pronuncia della Corte costituzionale del 26 maggio 2017, n. 123. **2.** L'ambito di operatività e la natura del nuovo motivo di revocazione straordinaria del giudicato anticonvenzionale. **3.** Il regime atipico della revocazione "convenzionale": la legittimazione attiva e il termine di impugnazione. **4.** Il diritto di difesa *ex art. 24 Cost.* dei terzi in buona fede e l'intangibilità del giudicato amministrativo. **5.** Riflessioni conclusive.

1. Il lascito della pronuncia della Corte costituzionale del 26 maggio 2017, n. 123

Se gli arresti della Corte costituzionale volti a sollecitare un intervento legislativo rischiano spesso di rimanere lettera morta, la pronuncia n. 123 del 2017¹ sarà ricordata, oltre che per aver affrontato per la

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ L'interesse mostrato dalla dottrina per la sentenza della Corte costituzionale, del 26 maggio 2017, n. 123 è testimoniato dai numerosi contributi che si sono occupati delle questioni ivi affrontate: M. BRANCA, *L'esecuzione della sentenza CEDU e la riapertura del processo civile o amministrativo: Corte cost. n. 123 del 2017, n. 6 e n. 93 del 2018*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2018, pp. 1521 ss.; R. CONTI, *L'esecuzione delle sentenze della Corte EDU nei processi non penali dopo Corte cost. n. 123 del 2017*, in *Consulta online*, n. 2, 2017, pp. 333 ss.; E. D'ALESSANDRO, *Il giudicato amministrativo (e quello civile) per ora non cedono all'impatto con la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Foro it.*, 2017, pp. 2186 ss.; F. FRANCIOSI, *La violazione del principio del giusto processo*

prima volta la problematica dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU nell'ambito del processo amministrativo e di quello civile, per essere stata recepita, nelle sue linee direttrici, dal legislatore.

L'occasione si è avuta con la recente l. 26 novembre 2021, n. 206², con la quale il Parlamento ha inteso, da un lato, delegare al Governo l'introduzione di una serie di modifiche legislative volte a implementare l'efficienza del processo civile e a revisionare la disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (art. 1, commi 1 – 26); dall'altro, ha novellato direttamente alcune previsioni normative contenute nel codice di rito, con riferimento in particolar modo al diritto di famiglia, all'esecuzione forzata e all'accertamento dello stato di cittadinanza (art. 1, commi 27 - 36). In disparte per queste ultime disposizioni che trovano immediata applicazione nell'ordinamento (*rectius*, dal 29 giugno 2022³), per l'attuazione delle modifiche oggetto di delega sarà necessario attendere l'adozione da parte del Governo di uno o più decreti legislativi, il cui termine è stato fissato dall'art. 1, comma 1, in un anno dalla data di entrata in vigore della suddetta legge (1 gennaio 2022).

Nell'ambito della delega, all'art. 1, co. 10⁴, il legislatore delegante ha ampliato il ventaglio di motivi revocatori tassativamente indicati all'art. 395 c.p.c., prefigurando l'introduzione di una nuova ipotesi di

dichiarata dalla CEDU non è motivo di revocazione della sentenza passata in giudicato. Prime considerazioni su Corte cost. 26 maggio 2017, n. 123, in federalismi.it, n. 6, 2017, pp. 2 ss.; S. GALLACCIO, Gli ultimi interventi della Corte costituzionale in tema di revocazione di sentenze amministrative e civili in contrasto con una successiva sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in amministrazioneincammino.it, 2019, pp. 1 ss.; C. GRAZIANI, Sentenze di Strasburgo e giudicato amministrativo, tra Costituzione e comparazione, in Giur. it., 2018, pp. 708 ss.; C. NARDOCCI, Esecuzione delle sentenze CEDU e intangibilità del giudicato amministrativo e civile. L'orientamento della Corte costituzionale, in federalismi.it, n. 18, 2018, pp. 2 ss.; V. PETRALIA, Conflitto tra giudicato nazionale e sentenze delle Corti europee: nota a margine di Corte costituzionale n. 123/2017, in Rivista AIC, n. 4, 2017, pp. 1 ss.; P. PIRRONE, Obbligo di conformazione alla pronuncia della Corte di Strasburgo e revocazione della sentenza amministrativa: la sentenza n. 123/2017 della Corte costituzionale, in Riv. dir. intern., n. 2, 2018, pp. 515 ss.; A. PISANESCHI - E. BINDI, La Corte costituzionale non consente la revocazione delle sentenze amministrative passate in giudicato per contrasto con la sentenza della Corte europea dei Diritti dell'uomo, in giustamm.it, n. 6, 2017, pp. 1 ss.; A. POLICE, Giudicato amministrativo e sentenze di Corti sovranazionali. Il rimedio della revocazione in un'analisi costi benefici, in Dir. proc. amm., n. 2, 2018, pp. 646 ss.; A. 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), in Consulta online, n. 3, 2017, pp. 460 ss.; I. ROSSETTI, Stabilità giuridica contro revocazione: la Corte Costituzionale chiude la partita, in Dir. proc. amm., n. 2, 2018, pp. 665 ss. e A. TRAVI, Pronunce della Corte di Strasburgo e revocazione delle sentenze: un punto fermo della Corte costituzionale, in Giur. cost., n. 3, 2017, pp. 1260 ss.

² Per un commento al disegno di legge e ai lavori della commissione Luiso che hanno portato all'adozione della l. 26 novembre 2021, n. 206 (rubricata "Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata"), pubblicata nella G.U. del 9 dicembre 2021, n. 292, si vedano A. DONDI, Obiettivi e risultati della recente riforma del processo civile. La disciplina della cognizione a una prima lettura, in Riv. trim. dir. e proc. civ., n. 4, 2021, pp. 927 ss.; C. GAMBA, La mediazione nel progetto di riforma della commissione Luiso, in Riv. trim. dir. e proc. civ., n. 4, 2021, pp. 941 ss.; A. MORACE PINELLI, Note sparse intorno a una riforma del procedimento per l'affidamento dei minori, in Dir. fam. e pers., n. 3, 2021, pp. 1490 ss.; C. RASIA, Prime riflessioni sul progetto della commissione Luiso in materia di arbitrato, in Riv. trim. dir. e proc. civ., n. 4, 2021, pp. 1055 e C. VELLANI, Brevi note alle norme in materia di processo semplificato, in Riv. trim. dir. e proc. civ., n. 4, 2021, pp. 1027 ss.

³ L'art. 1, comma 37 della l. 26 novembre 2021, n. 206 precisa, infatti, che "Le disposizioni dei commi da 27 a 36 del presente articolo si applicano ai procedimenti instaurati a decorrere dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge".

⁴ Per comodità di lettura, si riporta di seguito il testo integrale dell'articolato normativo in commento, che sarà analizzato partitamente nei successivi paragrafi: "Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il decreto o i decreti legislativi recanti modifiche al

revocazione straordinaria laddove “una volta formatosi il giudicato, il contenuto della sentenza sia successivamente dichiarato dalla Corte europea dei diritti dell’uomo contrario, in tutto o in parte, alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali ovvero a uno dei suoi Protocolli e non sia possibile rimuovere la violazione tramite tutela per equivalente”. Ebbene, anche per il processo civile e, in nome del rinvio contenuto nell’art. 106 c.p.a. agli artt. 395 e 396 c.p.c., per quello amministrativo, potrebbe pervenire a compimento quel processo di armonizzazione dell’ordine processuale interno con il sistema convenzionale avviato dall’ordinanza di rimessione dell’Adunanza Plenaria n. 2 del 2015⁵ e sul quale la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi, in un primo momento, con la già richiamata sentenza n. 123 del 2017 e, successivamente, con l’ordinanza n. 19 del 2018⁶ e la sentenza n. 93 del 2018⁷.

codice di procedura civile in materia di revocazione a seguito di sentenze emesse dalla Corte europea dei diritti dell’uomo sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) prevedere che, ferma restando l’esigenza di evitare duplicità di ricorsi, sia esperibile il rimedio della revocazione previsto dall’articolo 395 del codice di procedura civile nel caso in cui, una volta formatosi il giudicato, il contenuto della sentenza sia successivamente dichiarato dalla Corte europea dei diritti dell’uomo contrario, in tutto o in parte, alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali ovvero a uno dei suoi Protocolli e non sia possibile rimuovere la violazione tramite tutela per equivalente;*
- b) prevedere che, nell’ambito del procedimento per revocazione a seguito di sentenza emessa dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, siano fatti salvi i diritti acquisiti dai terzi in buona fede che non hanno partecipato al processo svoltosi innanzi alla Corte europea dei diritti dell’uomo;*
- c) prevedere che, nell’ambito del procedimento per revocazione a seguito di sentenza emessa dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, la legittimazione attiva a promuovere l’azione di revocazione spetti alle parti del processo svoltosi innanzi a tale Corte, ai loro eredi o aventi causa e al pubblico ministero;*
- d) prevedere, nell’ambito del procedimento per revocazione a seguito di sentenza emessa dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, un termine per l’impugnazione non superiore a novanta giorni che decorra dalla comunicazione o, in mancanza, dalla pubblicazione della sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo ai sensi del regolamento della Corte stessa;*
- e) prevedere l’onere per l’Agente del Governo di comunicare a tutte le parti del processo che ha dato luogo alla sentenza sottoposta all’esame della Corte europea dei diritti dell’uomo e al pubblico ministero la pendenza del procedimento davanti alla Corte stessa, al fine di consentire loro di fornire elementi informativi o, nei limiti consentiti dal regolamento della Corte europea dei diritti dell’uomo, di richiedere di essere autorizzati all’intervento;*
- f) operare gli adattamenti delle disposizioni del codice di procedura civile, del codice civile e delle altre disposizioni legislative che si rendano necessari in seguito all’adozione delle norme attuative dei principi e criteri direttivi di cui alle lettere a), b), c), d) ed e)”.*

⁵ Cfr. Cons. St., Ad. Plen., ord. 4 marzo 2015, n. 2. In argomento si vedano M. BRANCA, *Verso un ampliamento dei casi di revocazione della sentenza del giudice amministrativo: un intervento costituzionalmente e convenzionalmente necessario*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015, pp. 1 ss.; G. CATALDI, *Il problema della “sanabilità” del contrasto ed il rinvio alla Corte costituzionale alla luce del caso Staibano c. Italia*, in *I diritti dell’uomo*, n. 1, 2015, pp. 93 ss.; G.M. CIAMPI, *Nota a Consiglio di Stato – Adunanza Plenaria ordinanza 4 marzo 2015, n. 2*, in *ildirittoamministrativo.it*, pp. 1 ss.; 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.*, n. 1, 2017, pp. 194 ss.; P. PATRITO, *Se sia ammissibile l’impugnativa della revocazione della sentenza del Consiglio di Stato per contrasto con decisione sopravvenuta della Corte EDU*, in *Giur. it.*, n. 12, 2015, pp. 2710 ss.; S.L. VITALE, *Revocazione del giudicato civile e amministrativo per violazione della CEDU? Il Consiglio di Stato porta la questione alla Corte costituzionale*, in *Corriere Giur.*, n. 11, 2015, pp. 1427 ss.; Id., *Violazione della CEDU e principio di intangibilità del giudicato civile e amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 4, 2015, pp. 1269 ss.

⁶ Cfr. Corte cost., ord. 2 febbraio 2018, n. 19.

⁷ Cfr. Corte cost., 27 aprile 2018, n. 93. Tra i tanti commenti si vedano M. BRANCA, *L’esecuzione della sentenza CEDU e la riapertura del processo civile o amministrativo: Corte cost. n. 123 del 2017, n. 6 e n. 93 del 2018*, cit., pp. 1521 ss.; E. D’ALESSANDRO, *Violazione della Cedu e revocazione del giudicato civile: “nihil novi sub sole”: nota a Corte cost., n. 93 del 27 aprile 2018*, in *Foro it.*, n. 7-8, 2018, pp. 2291 ss.; F. DE SANTIS, *L’obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte EDU tra problematico ampliamento dei motivi di revocazione e (sostanziale) neutralizzazione del giudicato nazionale non-penale (parte II)*, in *Il giusto processo civile*, n. 4, 2018, pp. 1107 ss.; S. GALLACCIO, *Gli ultimi interventi della Corte costituzionale in tema di revocazione di sentenze amministrative e civili in contrasto con una successiva sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *amministrazioneincammino.it*, 2019; C. NARDOCCI, *Esecuzione delle sentenze CEDU e inagibilità del giudicato amministrativo civile. L’orientamento della Corte*

Come è noto, la questione si era già posta con riferimento al processo penale, ove la Corte costituzionale, ad opera della pronuncia n. 113 del 2011⁸, aveva introdotto l'istituto della c.d. revisione europea e, pertanto, esteso l'ambito di operatività dell'art. 630 c.p.p., ammettendo la cedevolezza del giudicato laddove la rinnovazione del giudizio risulti necessaria “*ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della CEDU, per conformarsi a una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo*”⁹. Sebbene non sia questa la sede per ricostruire le vicende che hanno portato ad ammettere la revocazione in ambito penale e per tratteggiare le somiglianze e divergenze con il giudizio amministrativo, ai nostri fini appare utile sottolineare che tale conclusione è stata resa possibile dal chiaro dettato normativo contenuto nella Raccomandazione Rec(2000)2, con il quale il Comitato dei ministri, ossia l'organo deputato a vigilare nel sistema CEDU sulla corretta esecuzione del *decisum* convenzionale, ha richiesto espressamente agli Stati contraenti di regolare la riapertura dei processi penali in violazione di una disposizione convenzionale, nonostante l'avvenuto passaggio in giudicato.

Se la sentenza n. 113 ha senza dubbio segnato un importante approdo nei rapporti interordinamentali con il sistema convenzionale di protezione dei diritti umani, la sua portata è risultata tuttavia ben presto circoscritta alla materia penale, configurandosi soltanto in tale settore un vincolo costituzionale a prevedere la riapertura, delineato sulla base degli artt. 117, co. 1 Cost. e 46, § 1 CEDU. Proprio per tale ragione, alla medesima soluzione i Giudici delle leggi non sono potuti in seguito pervenire con riferimento al giudizio amministrativo, tanto che nella già menzionata pronuncia n. 123 del 2017 è stata dichiarata

costituzionale, op. cit., p. 18; A. PASQUALETTO, *Violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, giudicato civile e interesse superiore del minore*, in *Nuova Giur. Civ.*, n. 10, 2018, pp. 1395 ss. e C. SCALVINI, *La contrarietà alle pronunce della Corte EDU non è motivo di revocazione*, in *Giur. it.*, n. 12, 2018, pp. 2668 ss.

⁸ Della pronuncia della Consulta n. 113 del 2011 si è lungamente interessata la dottrina: M. CAIANIELLO, *La riapertura del processo per dare attuazione alle sentenze della Corte europea dei diritti: verso l'affermarsi di un nuovo modello*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2011, pp. 668 ss.; L. CALÒ, *Il giudice nazionale dinanzi alla giurisprudenza Cedu. La metafora dei “tre cappelli”*, in *Foro it.*, n. 1, 2013, pp. 814 ss.; A. CERRUTI, *Considerazioni in margine alla sent. n. 113/2011: esiste una “necessità di integrazione” tra ordinamento interno e sistema convenzionale?*, in *Giur. it.*, n. 1, 2012, pp. 29 ss.; M. CHIAVARIO, *La Corte costituzionale ha svolto il suo compito: ora tocca ad altri*, in *Leg. pen.*, n. 2, 2011, pp. 495 ss.; A. DIDDI, *La “revisione del giudizio”: nuovo mezzo straordinario di impugnazione delle sentenze emesse in violazione della C.e.d.u.*, in *La giustizia penale*, n. 1, 2011, pp. 139 ss.; M. GIALUZ, *Una sentenza “additiva di istituto”: la Corte costituzionale crea la “revisione europea”*, in *Cass. pen.*, n. 10, 2011, pp. 3308 ss.; R. GRECO, *Dialogo tra Corti ed effetti nell'ordinamento interno. Le implicazioni della sentenza della Corte Costituzionale del 7 aprile 2011, n. 113*, in *Giurcost.org*, 2013, pp. 1 ss.; M. GRIFFO, *Un ibrido “creato” dalla Corte costituzionale*, in *La giustizia penale*, n. 11, 2012, pp. 564 ss.; A. LOGLI, *La riapertura del processo a seguito della sentenza CEDU. Questioni interpretative sul nuovo caso di “revisione europea”*, in *Cass. pen.*, n. 3, 2012, pp. 933 ss.; M. MONTAGNA, *Intangibilità del giudicato e valore delle decisioni della Corte EDU: osservazioni a prima lettura sulla sentenza della Corte costituzionale n. 113/2011*, in *www.diritti-cedu.unipg.it*, 2011; L. PARLATO, *Revisione del processo iniquo: la Corte costituzionale “getta il cuore oltre l'ostacolo”*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 7, 2011, pp. 833 ss.; G. REPETTO, *Tra continuità e nuovi scenari: l'efficacia della CEDU alla luce delle sentt. nn. 80 e 113/2011 della Corte costituzionale*, in *www.diritti-cedu.unipg.it*, 2011; A. RUGGERI, *La cedevolezza della cosa giudicata all'impatto con la Convenzione europea dei diritti umani...ovverosia quando la certezza del diritto è obbligata a cedere il passo alla certezza dei diritti*, in *Leg. pen.*, n. 2, 2011, pp. 481 ss. e G. UBERTIS, *La revisione successiva a condanne della Corte di Strasburgo*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2011, pp. 1542 ss.

⁹ Cfr. Corte cost., 4 aprile 2011, n. 113, § 8.

infondata la questione di costituzionalità dell'art. 106 c.p.a. e degli artt. 395 e 396 c.p.c. in relazione agli artt. 24, 111 e 117, co. 1 Cost., quest'ultimo per come integrato dall'art. 46, § 1 CEDU.

Dunque, mentre nel sistema penale è stato possibile addivenire sin dal 2011 ad una piena armonizzazione nella fase esecutiva tra i diversi livelli di tutela, convenzionale e nazionale, nel processo amministrativo il valore della certezza del diritto, come declinato nell'intangibilità della cosa giudicata, è a lungo rimasto impregiudicato, anche qualora in una sopravvenuta sentenza della Corte EDU sia stata accertata una violazione della CEDU o dei suoi Protocolli addizionali.

L'iter argomentativo, che ha portato la Consulta a rigettare l'ipotesi di ampliare i casi di revocazione in presenza di un giudicato amministrativo, si fondava principalmente su due considerazioni: la prima, che già di per sé avrebbe potuto giustificare la sentenza di rigetto, riguardava la già richiamata insussistenza di un vincolo convenzionale di riaprire i giudizi interni; la seconda, invece, mirava ad evidenziare i riflessi che la riapertura avrebbe potuto produrre nei confronti di tutti i soggetti che, pur avendo preso parte al giudizio nazionale, non avessero successivamente partecipato al processo convenzionale (i c.d. terzi).

Per quanto concerne il primo profilo, l'indagine della Consulta muoveva dalla già richiamata Raccomandazione del 19 gennaio 2000 Rec(2000)2, punto di riferimento obbligato per avviare una riflessione sul tema dell'esecuzione delle sentenze convenzionali negli ordinamenti nazionali, che non delinea un obbligo per gli Stati contraenti di prevedere la rinnovazione del giudizio civile e amministrativo. A differenza di quanto avviene per la materia penale, pertanto, non sussiste un vincolo convenzionale - e per l'effetto nemmeno costituzionale tramite l'art. 117, co. 1 Cost. - di introdurre una nuova fattispecie di revocazione ai sensi degli artt. 395 e 396 c.p.c. laddove la *res iudicata* interna risulti in violazione dei canoni convenzionali.

L'esame finora compiuto consente di formulare una prima riflessione, ribadita a chiare lettere dalla stessa Consulta nella pronuncia n. 123 del 2017¹⁰: fermo restando che allo stato dell'arte non è possibile ravvisare nel sistema convenzionale un obbligo di adottare la misura ripristinatoria della riapertura nelle materie diverse da quella penale, l'eventuale decisione di prevederla e la formulazione della relativa disciplina sono rimesse alla piena discrezionalità degli Stati contraenti. Ne consegue che questi ultimi non incorrono in alcun inadempimento, sul piano del diritto internazionale, qualora decidano di non ammettere il travolgimento del giudicato c.d. "anticonvenzionale".

Del resto, tale considerazione trova conferma nella stessa giurisprudenza della Corte EDU, la quale tende a sollecitare la rinnovazione dei giudizi – rivolgendosi direttamente ai giudici nazionali - soltanto laddove

¹⁰ Cfr. Corte cost., 26 maggio 2017, n. 123, § 15, ove si legge che “*Si deve dunque concludere che, nelle materie diverse da quella penale, 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*”.

un rimedio di questo tipo sia già previsto nell'ordinamento positivo¹¹, limitandosi negli altri casi a rivolgere un mero invito nei confronti del legislatore affinché sia adottata una novella legislativa che consenta la riapertura dei processi¹².

Tanto chiarito in merito all'insussistenza di un obbligo convenzionale di riapertura dei processi amministrativo e civile, la Corte costituzionale ha posto l'attenzione sulle caratteristiche del giudizio convenzionale e sui riflessi che l'eventuale rimozione del giudicato potrebbe produrre sul diritto di difesa dei terzi, costituzionalmente tutelato all'art. 24 Cost..

Come già in parte anticipato, nella categoria dei terzi vengono ricompresi tutti coloro che, pur avendo partecipato al giudizio nazionale, non sono parti necessarie del giudizio incardinato a Strasburgo, per il quale è sufficiente che il contraddittorio sia integrato soltanto tra il ricorrente e lo Stato convenuto. Analizzando la questione dall'angolo prospettico del processo amministrativo, come si illustrerà più nel dettaglio al § 4, possono dunque essere qualificate come "terzi" le amministrazioni resistenti diverse dallo Stato centrale, intese sia come enti territoriali sia, più in generale, come tutte le amministrazioni statali diverse da quelle centrali (*i.e.* le autorità amministrative indipendenti, gli enti pubblici, l'INPS, le camere di commercio, l'agenzia delle entrate etc.), nonché le parti resistenti private affidatarie di un *munus* pubblico (*i.e.* concessionari di servizi) e gli eventuali controinteressati¹³.

Per questi soggetti, che non sono parti necessarie nel giudizio convenzionale, trova applicazione l'istituto dell'intervento disciplinato all'art. 36 CEDU, a tenore del quale la loro partecipazione al processo tenutosi a Strasburgo risulta subordinata alla valutazione discrezionale del Presidente della Corte, il quale "può invitare [...] ogni persona interessata diversa dal ricorrente a presentare osservazioni per iscritto o a partecipare alle udienze" (art. 36, § 2 CEDU).

Il sistema convenzionale ammette, pertanto, che il giudizio convenzionale venga ad essere celebrato in assenza di soggetti che, avendo preso parte al giudizio interno, sono destinatari del giudicato nazionale

¹¹ Come precisato, tra l'altro, nella sentenza n. 123 del 2017 ove si legge che: "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 (si vedano, tra le altre, le sentenze 22 novembre 2016, *Artemenko contro Russia*, paragrafo 34; 26 aprile 2016, *Kardoš contro Croazia*, paragrafo 67; 26 luglio 2011, *T.Ç. e H.Ç contro Turchia*, paragrafi 94 e 95; 20 dicembre 2007, *Iosif e altri contro Romania*, paragrafo 99; 20 dicembre 2007, *Paykar Yev Haghtanak LTD contro Armenia*, paragrafo 58; 10 agosto 2006, *Yanakiev contro Bulgaria*, paragrafo 90; 11 luglio 2006, *Gurov contro Moldavia*, paragrafo 43)" (§ 12).

¹² Cfr. Corte EDU, 31 maggio 2016, *Tence c. Slovenia*, e Id., 1 marzo 2016, *Perak c. Slovenia*. In senso conforme, si veda P. TOMAIUOLI, *Il diritto amministrativo nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *giustizia-amministrativa.it*, 9 ottobre 2020, pp. 1 ss., nt. 45. Di diverso avviso, R. CONTI, *L'esecuzione delle sentenze della Corte EDU nei processi non penali dopo Corte cost. n. 123 del 2017*, cit., p. 338; M. LIPARI, *L'esecuzione delle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo nella giurisdizione amministrativa tra margine di apprezzamento nazionale ed effettività del diritto di difesa: restitutio in integrum, ottemperanza, revocazione e autotutela doverosa*, in *Il Processo*, n. 2, 2019, pp. 265 ss.; V. PETRALIA, *Conflitto tra giudicato nazionale e sentenze delle Corti europee: nota a margine di Corte costituzionale n. 123/2017*, cit., p. 6 e P. PIRRONE, *Obbligo di conformazione alla pronuncia della Corte di Strasburgo e revocazione della sentenza amministrativa: la sentenza n. 123/2017 della Corte costituzionale*, cit., pp. 515 ss.

¹³ Come rilevato da Corte cost., 26 maggio 2017, n. 123, § 13.

del quale si vorrebbe successivamente richiedere la rimozione, per l'asserita violazione delle norme convenzionali. È evidente, dunque, che l'eventuale dequotazione del giudicato amministrativo (ma analogo discorso può estendersi anche al giudicato civile), se non accompagnata dall'introduzione di misure di coordinamento tra i due giudizi, rischierebbe di tradursi in una inammissibile violazione del diritto di difesa dei terzi *ex art. 24 Cost.*

Alla luce di tali considerazioni, i Giudici delle leggi avevano rinvenuto nel legislatore nazionale il soggetto *naturaliter* deputato a risolvere la problematica in esame, dovendo compiere un bilanciamento tra i diversi interessi che vengono in rilievo: da un lato, la necessità di rispettare il diritto di difesa dei terzi e, dall'altro, l'esigenza di assicurare piena attuazione alle sentenze della Corte EDU, nonché una tutela effettiva al ricorrente vittorioso a Strasburgo. È appena il caso di notare che la Consulta muove dal presupposto secondo cui, pur non sussistendo un obbligo convenzionale/costituzionale di ammettere la riapertura, ben potrebbe il legislatore, come già avvenuto in altri ordinamenti, auto-vincolarsi, prevedendo la riapertura dei processi civili e amministrativi, purché l'introduzione di un nuovo motivo revocatorio sia accompagnata dalla formulazione di misure di raccordo tra il giudizio convenzionale e quello nazionale. Ponendosi un problema di mancato coordinamento tra i due sistemi processuali, la Consulta aveva auspicato un intervento non solo del legislatore nazionale, bensì anche degli organi convenzionali, al fine di modificare la disciplina contenuta all'art. 36 CEDU nel senso di prevedere che l'intervento fosse condizionato soltanto all'impulso del soggetto interessato e non anche alla previa autorizzazione da parte del Presidente della Corte. Al riguardo, nella pronuncia n. 123 del 2017 venivano prospettate due possibili soluzioni: per un verso, tale modifica avrebbe potuto essere introdotta novellando l'art. 36, § 2 CEDU, intervento che, peraltro, non poteva essere svolto dalla Corte EDU ma che avrebbe richiesto la volontà unanime di tutti gli Stati firmatari, trattandosi di una modifica che avrebbe inciso direttamente sulla fonte convenzionale; per un altro, e in tal caso la sollecitazione si rivolgeva direttamente alla Corte EDU, tramite un'interpretazione evolutiva della succitata disposizione convenzionale¹⁴.

Per le ragioni sin qui descritte, la Corte costituzionale aveva pertanto dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 106 c.p.a. e degli artt. 395 e 396 cod. proc. civ., decisione in seguito ribadita sia dall'ordinanza (di inammissibilità) n. 19 del 2018, avente ad oggetto sempre il problema della stabilità del giudicato amministrativo, sia dalla sentenza n. 93 del 2018, concernente invece l'intangibilità della *res indicata* civile.

¹⁴ In proposito, la Corte costituzionale ha sottolineato che “una 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”, pur sempre intesa come scelta discrezionale anzitutto nell'*an*. In tema si veda altresì V. PETRALIA, *Intangibilità del giudicato nazionale amministrativo ed esecuzione delle sentenze delle Corti europee: un'ipotesi di convergenza di soluzioni*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, n. 5, 2017, pp. 939 ss.

Nonostante in dottrina¹⁵ taluni abbiano interpretato tali decisioni come sintomatiche della volontà della Consulta di escludere l'operatività del rimedio revocatorio, con la pronuncia n. 123 del 2017 si è inteso piuttosto evidenziare le criticità sottese ad un'applicazione *tout court* della disciplina della revocazione nella fattispecie in esame, essendo necessario adattare l'istituto alle caratteristiche proprie del processo convenzionale. D'altronde, tale chiave di lettura trova riscontro nella stessa giurisprudenza costituzionale e, in special modo, nella pronuncia n. 6 del 2018¹⁶ ove, dopo aver dato atto dell'esistenza di un mancato coordinamento tra i due sistemi giuridici, è stata la stessa Consulta a sollecitare in un *obiter dictum* che la problematica in esame trovi “*la sua soluzione all'interno di ciascuna giurisdizione, eventualmente anche con un nuovo caso di revocazione di cui all'art. 395 c.p.c., come auspicato da questa Corte con riferimento alle sentenze della Corte Edu (sentenza n. 123 del 2017)*”¹⁷.

Di tale importante compito sembra essere perfettamente consapevole il legislatore delegante che, come si illustrerà nel prosieguo della trattazione, con una norma di natura processuale e di coordinamento tra i due sistemi di tutela¹⁸ non si è limitato a prevedere l'introduzione di una nuova ipotesi di revocazione,

¹⁵ In proposito, si veda I. ROSSETTI, *Stabilità giuridica contro revocazione: la Corte Costituzionale chiude la partita*, op. cit., pp. 665 ss. Tuttavia, la maggior parte della dottrina ha evidenziato come la questione della rinnovazione dei giudizi nazionali sia ancora aperta: F. FRANCIARIO, *La violazione del principio del giusto processo dichiarata dalla CEDU non è motivo di revocazione della sentenza passata in giudicato. Prime considerazioni su Corte cost., 26 maggio 2017, n. 123*, op. cit., pp. 21 ss.; C. GRAZIANI, *Sentenze di Strasburgo e giudicato amministrativo, tra Costituzione e comparazione*, op. cit., p. 717; A. POLICE, *Giudicato amministrativo e sentenze di Corti sovranazionali. Il rimedio della revocazione in un'analisi costi benefici*, op. cit., pp. 646 ss. e A. TRAVI, *Corte di Strasburgo e giudici nazionali: equilibri problematici ed esigenze di rigore*, in *Foro it.*, n. 3, 2018, p. 1.

¹⁶ Con la sentenza del 18 gennaio 2018, n. 6, la Consulta è stata chiamata a pronunciarsi sull'ambito di operatività del sindacato svolto dalla Corte di Cassazione sulle sentenze rese dal Consiglio di Stato e, in particolare, sulla corretta interpretazione del dettato costituzionale di cui all'art. 111, u.c. Cost., nella parte in cui si precisa che il ricorso per cassazione è esperibile per “*i soli motivi inerenti alla giurisdizione*”. Sebbene, con il suddetto *decisum*, la Corte costituzionale sembrasse aver messo un punto fermo alle istanze della Corte di Cassazione che adombravano un'interpretazione evolutiva dei motivi inerenti alla giurisdizione, le Sezioni Unite (Cass. civ., Sez. Un., ord. 18 settembre 2020, n. 19598) si sono successivamente rivolte, in sede di rinvio pregiudiziale, alla Corte di Giustizia per vagliare la conformità delle conclusioni accolte dai Giudici delle leggi con il diritto eurounitario. Con la pronuncia del 21 dicembre 2021, la Corte di Giustizia ha affermato che una norma di diritto interno, come quella contenuta all'art. 111, u.c. Cost., che limita il ricorso per cassazione ai soli motivi inerenti alla giurisdizione, non si pone in contrasto con il diritto eurounitario, rigettando pertanto le argomentazioni prospettate dalla Corte di Cassazione. In dottrina, tra i tanti che si sono occupati della tematica in esame, si vedano R. BIN, *È scoppiata la terza “guerra tra le Corti”? A proposito del controllo esercitato dalla Corte di Cassazione sui limiti della giurisdizione*, in *federalismi.it*, 18 novembre 2020; F. FRANCIARIO, *Quel pasticciaccio brutto di piazza Cavour, piazza del Quirinale e piazza Capodiferro (la questione di giurisdizione)*, in *Giustizjainsieme.it*, 11 novembre 2020; M. LIPARI, *Il sindacato della Cassazione sulle decisioni del Consiglio di Stato per i soli motivi inerenti alla giurisdizione tra l'art. 111, co. 8, della Costituzione e il diritto dell'Unione Europea: la parola alla Corte di Giustizia*, in *Giustizjainsieme.it*, 11 dicembre 2020; M. MAZZAMUTO, *Le Sezioni Unite della Cassazione garanti del diritto UE?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 5, 2020, pp. 675 ss.; M.A. SANDULLI, *Guida alla lettura dell'ordinanza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 19598 del 2020*, in *Giustizjainsieme.it*, 30 novembre 2020; P. TOMAIUOLI, *Il rinvio pregiudiziale per la pretesa, ma incostituzionale, giurisdizione unica (nota a Cass. civ., Sezioni unite, ord. 18 settembre 2020, n. 19598)*, in *Consulta online*, 11 dicembre 2020, pp. 689 ss. e G. TROPEA, *Il Golem europeo e i «motivi inerenti alla giurisdizione» (Nota a Cass., Sez. un., ord. 18 settembre 2020, n. 19598)*, in *Giustizjainsieme.it*, 7 ottobre 2020.

¹⁷ Così, Corte cost., 18 gennaio 2018, n. 6, § 14.

¹⁸ A ben guardare, come sottolineato dalla relazione tecnica di accompagnamento ai lavori parlamentari AS. 1662 e 311-A, la *ratio* dell'intervento normativo trova la propria ragion d'essere, oltre che nell'esigenza di adeguare l'ordinamento interno al generico obbligo di conformarsi alle sentenze rese dalla Corte EDU previsto all'art. 46 CEDU, nell'intento di

ma ha formulato una serie di principi e criteri direttivi che, *in parte qua*, esauriscono quasi interamente le scelte rimesse al Governo. Al riguardo, non va tuttavia dimenticato che, laddove alla legge delegante non seguano i necessari decreti legislativi attuativi entro il termine indicato o qualora gli stessi non diano attuazione alla delega nella parte in cui prevede l'introduzione del nuovo motivo revocatorio, l'eventuale inadempimento da parte del Governo non è in alcun modo sanzionato, potendo semmai il Parlamento soltanto far valere la responsabilità politica dell'organo esecutivo¹⁹. Ne consegue che, sebbene la l. n. 206 del 2021 segni un ulteriore tassello nella prospettiva dell'armonizzazione del sistema convenzionale con l'ordinamento interno, allo stato dell'arte il percorso ancora non può considerarsi giunto a conclusione, dovendosi attendere, per l'introduzione dell'istituto della revocazione "convenzionale", l'intervento del legislatore delegato.

2. L'ambito di operatività e la natura del nuovo motivo di revocazione straordinaria del giudicato anticonvenzionale

Come già anticipato, l'art. 1, co. 10 della l. 26 novembre 2021, n. 206 dispone testualmente alla lett. a) *“che, ferma restando l'esigenza di evitare duplicità di ristori, sia esperibile il rimedio della revocazione previsto dall'articolo 395 del codice di procedura civile nel caso in cui, una volta formatosi il giudicato, il contenuto della sentenza sia successivamente dichiarato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo contrario, in tutto o in parte, alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ovvero a uno dei suoi Protocolli e non sia possibile rimuovere la violazione tramite tutela per equivalente”*.

Nonostante non sussista un obbligo a livello convenzionale di prevedere la riapertura dei processi in materia civile e amministrativa, il legislatore ha dunque discrezionalmente scelto di introdurre un'ipotesi di revocazione che consenta di rimuovere il giudicato amministrativo (e, prima ancora, civile) che risulti, a seguito di una successiva pronuncia resa dalla Corte EDU, in violazione di quanto prescritto dalla Convenzione o da uno dei suoi Protocolli addizionali.

Si viene pertanto a configurare un nuovo motivo di revocazione straordinaria del giudicato amministrativo, che consente di dare piena attuazione a quanto disposto dall'art. 46, § 1 CEDU²⁰, in forza del quale gli Stati firmatari si sono impegnati *“a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie di*

evitare possibili procedure di infrazione nei confronti dello Stato italiano, con conseguenti oneri a carico delle finanze pubbliche.

¹⁹ Cfr. R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2011, p. 357; P. CARETTI – U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2020, p. 290 e T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2020, p. 395. Nella giurisprudenza costituzionale, la tematica della mancata attuazione della legge delega è stata variamente approfondita: in proposito, si vedano in particolare Corte cost., ord. 29 novembre 2013, n. 283; Id., 11 novembre 2011, n. 304; Id., ord. 1 luglio 2005, n. 257; Id., 12 aprile 2005, n. 149; Id., 8 giugno 1987, n. 218; ord. 12 maggio 1977, n. 80.

²⁰ Per un commento all'art. 46 CEDU, si rimanda a P. PIRRONE, *Art. 46. Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze*, in S. BARTOLE - P. DE SENA - V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, pp. 744 ss.

cui sono parti?”, pur rimanendo liberi di decidere, di volta in volta, le misure (generali e individuali) più appropriate da porre in essere al fine di rimuovere la violazione delle norme convenzionali. Come è stato più volte sottolineato in dottrina²¹, tale previsione normativa introduce un vincolo nel fine con discrezionalità nei mezzi, in virtù del quale lo Stato condannato è obbligato nell’*an* a conformarsi a quanto deciso nella sentenza convenzionale, alla quale viene tradizionalmente riconosciuta natura dichiarativa (sin dalla sentenza della Corte EDU *Marchx c. Belgio*²²), godendo tuttavia di discrezionalità per quanto attiene al *quomodo* delle modalità tramite le quali adempiere²³.

Nella prassi applicativa, tuttavia, questo tasso di discrezionalità di cui godono gli Stati nell’individuare i rimedi per dare esecuzione alle sentenze è stato con il tempo progressivamente circoscritto, atteso che sempre più di frequente, su impulso dei ricorrenti, la Corte EDU individua in sentenza la misura da adottare più adeguata rispetto alla fattispecie concreta²⁴. Senza soffermarci sulla questione, in questa sede è sufficiente osservare che tale impostazione sembra discostarsi da un’interpretazione letterale dell’art. 46 CEDU, in forza del quale l’effetto conformativo del *decisum* convenzionale non potrebbe estendersi sino a delineare un obbligo di adempimento in forma specifica²⁵.

Con riferimento alla problematica dell’esecuzione delle sentenze, oltre alla previsione normativa contenuta all’art. 46 CEDU, merita di essere esaminato il disposto di cui all’art. 41 CEDU, a mente del quale “*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 accorda, se del caso, un’equa soddisfazione alla parte lesa*”. In ragione di un’interpretazione ancorata al tenore letterale della norma convenzionale, si possono svolgere alcune considerazioni preliminari: *in primis*, leggendo a

²¹ In dottrina, in molti hanno analizzato l’*obligation d’exécution loyale* che sorge a seguito di una decisione resa dalla Corte EDU; tra i tanti, si rinvia a M. LAFOURCADE, *La réouverture des procédures juridictionnelles consecutive à un arrêt de la Cour européenne des droits de l’homme*, Issy-les-Moulineaux, 2014, p. 85; X.-B. RUEDIN, *Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme*, Bâle, 2009, pp. 88 ss. e a F. SUDRE, *À propos de l’obligation d’exécution d’un arrêt de condamnation de la Cour européenne des droits de l’homme*, in *Rjda*, n. 1, 2013, pp. 105 ss.

²² Cfr. Corte EDU, 13 giugno 1979, *Marchx c. Belgio*; Id., 25 settembre 2007, *De Clerck c. Belgio*.

²³ Sul punto si rinvia alle riflessioni di C. PADULA, *La Corte costituzionale ed i “controlimiti” alle sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo: riflessioni sul bilanciamento dell’art. 117, co. 1, cost.*, in *federalismi.it*, n. 23, 2014, p. 35, il quale osserva che “L’art. 46 della Cedu impone agli Stati di conformarsi alle sentenze della Corte Edu e tale norma non avrebbe senso (soprattutto dopo la modifica dell’art. 46, operata dal protocollo XIV) se l’an del conformarsi potesse essere messo in dubbio dallo Stato, esercitando un proprio margine di apprezzamento; l’art. 46 Cedu consente un margine di apprezzamento statale solo sul quomodo dell’adempimento della sentenza”.

²⁴ Tale aspetto è evidenziato da E. LAMBERT ABDELGAWAD, *The Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights: Towards a Non-coercive and Participatory Model of Accountability*, cit., pp. 474 ss.

²⁵ In tema si rinvia a O. POLLICINO, V. SCIARABBA, *La Corte europea dei diritti dell’uomo e la Corte di giustizia nella prospettiva della giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, p. 23 ed a G. REPETTO, *L’effetto di vincolo delle sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo nel diritto interno: dalla riserva di bilanciamento al “doppio binario”*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2014, pp. 1075 ss. Se tale prassi sembra incidere sul carattere meramente dichiarativo delle pronunce della Corte di Strasburgo, un’ulteriore deroga all’efficacia dichiarativa viene da taluni ravvisata nelle sentenze pilota. Sul punto, si veda V. RASCIO, *L’esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Riv. esec. forzata*, n. 3, 2017, p. 421, il quale evidenzia che, in queste decisioni, la Corte EDU “*nel dispositivo della sentenza, individua il modo in cui rimuovere gli effetti dannosi, giungendo in alcuni casi finanche ad assegnare un termine per conformarsi al suo decisum*”.

contrario quanto previsto dalla disposizione in esame, l'art. 41 CEDU sembra mostrare una preferenza per la reintegrazione in forma specifica²⁶; pur tuttavia, l'eventualità che le conseguenze giuridiche della violazione siano oggetto unicamente di compensazione monetaria, senza addivenire alla *restitutio in integrum*, viene espressamente ammessa dalla Convenzione, prevedendo che la corresponsione dell'indennizzo monetario possa essere sufficiente per riparare la vittima della violazione ogni qual volta l'ordinamento interno “*non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione*”.

Dunque, facendo leva sulla lettera della norma, è possibile concludere nel senso dell'insussistenza di un obbligo di riapertura, atteso che diversamente si dovrebbe ravvisare nell'art. 41 CEDU una norma che facoltizza la commissione di un illecito (*id est*, l'eventuale mancata reintegrazione in forma specifica). A conclusioni in parte diverse si potrebbe giungere analizzando la previsione di cui all'art. 41 CEDU alla luce dell'obbligo di conformazione contenuto all'art. 46 CEDU, in forza del quale viene posto in capo agli Stati firmatari un vincolo a conformarsi non solo a quanto enunciato nella Convenzione e nei relativi Protocolli addizionali, bensì anche negli arresti della Corte di Strasburgo.

Al riguardo, si sono succedute nel tempo due diverse interpretazioni della disciplina delineata dal combinato disposto degli artt. 41 e 46 CEDU, a seconda che si ritenga che l'obbligo conformativo *ex art.* 46 CEDU si esaurisca nella *restitutio in integrum*, operando l'equo indennizzo soltanto in via sussidiaria, ovvero che il suo contenuto possa avere ad oggetto alternativamente entrambe le prestazioni, le quali si porrebbero pertanto su un piano di equiordinazione.

Quest'ultima impostazione è stata quella tradizionalmente accolta sia dalla dottrina²⁷ che dalla giurisprudenza²⁸, secondo cui lo Stato soccombente può adempiere all'obbligo conformativo indifferentemente con la riparazione in forma specifica ovvero con la corresponsione di un equo indennizzo in favore della parte lesa *ex art.* 41 CEDU, senza riconoscere alcuna preferenza in favore di una di queste misure. Tale indirizzo ha caratterizzato soprattutto il periodo più risalente, in cui nella prassi, all'esito del giudizio convenzionale, veniva quasi sempre corrisposto unicamente l'indennizzo pecuniario,

²⁶ Con specifico riferimento al processo amministrativo, sul tema della tutela in forma specifica si veda A. TRAVI, *Processo amministrativo e azioni di risarcimento del danno: il risarcimento in forma specifica*, in *Dir. proc. amm.*, n. 4, 2003, pp. 994 ss.

²⁷ Si veda, in particolare, F. CRISAFULLI, *Il pagamento dell'“equa soddisfazione”*, in *La Corte europea dei diritti umani e l'esecuzione delle sue sentenze*, SIOI – Pal. Venezia, 6-7 giugno 2002, p. 88, secondo cui “*l'equa soddisfazione, essendo destinata a surrogare, in tutto o in parte, l'eliminazione delle conseguenze della violazione (in ipotesi impossibile, in tutto o in parte), è, per sua natura ed in linea di principio almeno, alternativa rispetto alla restitutio in integrum*”.

²⁸ Cfr. Corte EDU, 25 aprile 1983, *Pakelli c. Germania*, § 43; Id., 29 aprile 1988, *Belilos c. Svizzera*, § 75; Id., 23 maggio 1991, *Oberschlick c. Austria*, § 65; Id., 18 ottobre 1992, *Le Compte, Vane Leuven e De Meyer c. Belgio*, § 13; Id., 22 settembre 1994, *Pelladoah c. Paesi Bassi*, § 43 e § 44; Id., 13 luglio 1995, *Nasri c. Francia*, § 50; Id., 23 aprile 1996, *Remli c. Francia*, § 53 e § 54; Id., 28 novembre 2002, *Lavents c. Lettonia*, § 145 e § 147.

con la conseguenza che la misura della *restitutio in integrum* finiva per essere di fatto oggetto di disapplicazione²⁹.

In questa prospettiva, tesa a valorizzare l'ambito di applicazione della tutela in forma monetaria, viene tratteggiata una definizione ampia dell'inciso dettato dall'art. 41 CEDU (“*se il diritto interno dell’Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione*”), secondo cui l'impossibilità di adempiere alla reintegrazione in forma specifica deve essere intesa come impossibilità non solo materiale, ma anche giuridica³⁰. Sicché il giudicato nazionale, assurgendo a “impossibilità giuridica” di diritto interno, dovrebbe sempre impedire di addivenire ad una reintegrazione in forma specifica, potendo solamente dare luogo alla tutela per equivalente.

Con l'incedere del processo di armonizzazione tra il sistema convenzionale e gli ordinamenti nazionali, a tale originaria lettura dei rapporti tra gli artt. 41 e 46 CEDU si è affiancata un'interpretazione teleologico-funzionale, in virtù della quale, valorizzando il dato testuale dell'art. 41 CEDU che appare introdurre un rapporto di sussidiarietà tra le misure in esame, l'obbligo di riparare la violazione deve essere adempiuto, *in primis*, con la reintegrazione in forma specifica e, soltanto qualora quest'ultima non risulti possibile, con l'indennizzo pecuniario³¹. Tale ricostruzione normativa è stata con il tempo recepita anche dalla giurisprudenza convenzionale, come dimostrano le considerazioni svolte in occasione del caso *Guiso-Gallisay c. Italia*³² ove si legge che “*una sentenza che constata una violazione comporta per lo Stato convenuto l'obbligo giuridico di porre fine alla violazione e di eliminarne le conseguenze in maniera da ricostituire, per quanto possibile, la situazione preesistente alla violazione*”.

Per quanto concerne l'ambito di operatività dell'equo indennizzo, secondo questa impostazione, lo Stato condannato a Strasburgo potrebbe derogare al rimedio prioritario della *restitutio in integrum* soltanto in caso

²⁹ Per un approfondimento sull'originaria interpretazione restrittiva si rimanda a P. PIRRONE, *Art. 46. Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze*, cit., p. 750, il quale evidenzia che, in questa fase, la “*riparazione consisteva quasi sempre in un indennizzo pecuniario e, talvolta, nel semplice riconoscimento della violazione della convenzione*”. In proposito, di particolare interesse sono le riflessioni di M. CARTABIA, *La Cedu e l'ordinamento italiano: rapporti tra fonti, rapporti fra giurisdizioni*, in *All'incrocio tra Costituzione e Cedu: il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo. Atti del Seminario (Ferrara, 9 marzo 2007)*, Torino, 2007, p. 17, la quale rileva che la pratica di risarcire le vittime della violazione soltanto “*con l'equa soddisfazione economica non è certamente conforme allo spirito della Convenzione e dei suoi artt. 41 e 46*”.

³⁰ Così, F. CRISAFULLI, *Il pagamento dell'“equa soddisfazione”*, op. cit., p. 92, secondo cui lo Stato è assolto dall'obbligo di adottare la riparazione in forma specifica da ostacoli sia di fatto che di diritto. In argomento, si veda altresì G. RAIMONDI, *L'obbligo degli stati di conformarsi alle sentenze definitive della Corte europea dei diritti umani negli affari nei quali essi sono parti: l'art. 46, primo comma, della CEDU*, in *La Corte europea dei diritti umani e l'esecuzione delle sue sentenze*, SIOI – Pal. Venezia, 6-7 giugno 2002, p. 44.

³¹ Sull'evoluzione giurisprudenziale che ha portato alla prevalenza della *restitutio in integrum* sulla compensazione monetaria, si vedano V. PETRALIA, *Intangibilità del giudicato nazionale amministrativo ed esecuzione delle sentenze delle Corti europee: un'ipotesi di convergenza di soluzioni*, cit., pp. 939 ss.; P. PIRRONE, *Art. 46. Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze*, cit., p. 750 e V. SCIARABBA, *Il giudicato e la CEDU: profili di diritto costituzionale, internazionale e comparato*, Padova, 2012, pp. 23 ss.

³² Cfr. Corte EDU, Grande Camera, 22 dicembre 2009 (equa soddisfazione), *Guiso-Gallisay c. Italia*, § 90.

di impossibilità materiale³³, e non anche per impossibilità di diritto. Ne deriva che lo Stato soccombente non dovrebbe poter invocare il passaggio in giudicato della sentenza nazionale, trattandosi quest'ultimo di un ostacolo di natura giuridica, imputabile ad una mancanza di coordinamento tra l'ordine giuridico interno e il sistema convenzionale.

Secondo una parte della dottrina³⁴, dal combinato disposto degli artt. 46 e 41 CEDU sarebbe pertanto possibile desumere la regola generale secondo cui, salvo le ipotesi in cui il diritto interno dello Stato osti ad una piena reintegrazione, l'indennizzo pecuniario non sarebbe di per sé sufficiente a riparare la vittima. Tale considerazione prenderebbe le mosse dallo stesso disposto normativo dell'art. 41 CEDU, in cui l'ambito di operatività dell'equo indennizzo viene circoscritto in via residuale, allorché risulti appunto impossibile pervenire ad una piena ed integrale reintegrazione.

Se queste sono le interpretazioni emerse in ordine ai rapporti intercorrenti tra la reintegrazione in pristino e la tutela monetaria, con specifico riferimento al giudicato amministrativo e civile, il legislatore delegante accoglie una terza impostazione volta a privilegiare il ricorso all'equo indennizzo³⁵. In particolare, al fine di assicurare, per quanto possibile, la stabilità della *res iudicata*, nella legge delega l'operatività del rimedio della revocazione viene espressamente condizionata all'impossibilità di “rimuovere la violazione tramite tutela per equivalente”.

³³ Come affermato in Corte EDU, 30 ottobre 2014, *Davydov c. Russia*, ove si legge che «*This obligation reflects the principles of international law whereby a State responsible for a wrongful act is under an obligation to make restitution, consisting in restoring the situation that existed before the wrongful act was committed, provided that restitution is not “materially impossible” and “does not involve a burden out of all proportion to the benefit deriving from restitution instead of compensation”*» (§ 25). In questo senso si veda altresì Corte EDU, 11 dicembre 2003, *Carbonara e Ventura c. Italia*.

³⁴ In argomento, si vedano K. KAMBER, N. MOLE, V. LIAKI, *Towards a More Effective National Implementation of the European Convention on Human Rights – a Guida to Key Convention Principles and Concepts and Their Use in Domestic Courts*, 2018, p. 55; M. LAFOURCADE, *La réouverture des procédures juridictionnelles consecutive à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 123; P. LEACH, *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford, 2017, p. 84 e S. VEZZANI, *L'attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che richiedono l'adozione di misure a portata generale*, in L. CASSETTI (a cura di), *Diritti, principi e garanzie sotto la lente dei giudici di Strasburgo*, Napoli, 2012, p. 53. Sul punto, condivisibile è l'opinione espressa da G. TROPEA, *Diritto alla sicurezza giuridica nel dialogo “interno” ed “esterno” tra corti*, in *Dir. proc. amm.*, n. 4, 2018, pp. 1244 ss., secondo cui “*Il riconoscimento di un ristoro economico è quindi un surrogato della tutela principale*”.

³⁵ A favore dei rimedi di tipo riparatorio si esprime A. TRAVI, *Corte di Strasburgo e giudici nazionali: equilibri problematici ed esigenze di rigore*, cit., pp. 1 ss.; Id., *Pronunce della Corte di Strasburgo e revocazione delle sentenze: un punto fermo della Corte costituzionale*, cit., pp. 1260 ss., in cui afferma che “*lo strumento risarcitorio rappresenta in molti casi non solo una soluzione ‘sufficiente’, ma anche la soluzione ‘corretta’ e più equilibrata*”, in quanto consente di assicurare la stabilità del giudicato “*che è esso stesso, a ben vedere, un valore fondamentale anche alla stregua di entrambi gli ordinamenti europei*”. Tale impostazione è altresì condivisa da G. TROPEA, *Diritto alla sicurezza giuridica nel dialogo “interno” ed “esterno” tra corti*, cit., pp. 1244 ss., secondo cui lo strumento risarcitorio rappresenta in molti casi la misura più adeguata “*proprio in quanto il giudizio della Corte europea dei Diritti dell'uomo attiene a vicende concrete, e non può essere assimilato a un giudizio di legittimità costituzionale su norme*”. Di contrario avviso, ritenendo che soltanto la misura della *restitutio in integrum* possa assicurare una tutela effettiva alla vittima della violazione, sono M. BRANCA, *L'esecuzione della sentenza CEDU e la riapertura del processo civile o amministrativo: Corte cost. n. 123 del 2017, n. 6 e n. 93 del 2018*, cit., pp. 1521 ss. e M. DE STEFANO, *Altre misure individuali volte a far cessare la violazione*, in *Quaderni “La comunità internazionale”*, 2017, p. 100, il quale rileva che, nonostante non sia ammessa la riapertura nell'ordinamento nazionale, spesso l'equa soddisfazione liquidata a livello convenzionale è eccessivamente esigua.

A differenza di quanto sostenuto dall'interpretazione teleologica-funzionale, la revocazione straordinaria "convenzionale" viene pertanto intesa come *extrema ratio*, potendo essere esperita soltanto allorché la violazione delle norme convenzionali o delle disposizioni contenute nei Protocolli addizionali non possa essere rimossa tramite il ricorso alla, così definita dal legislatore delegante, "tutela per equivalente".

Il richiamo, contenuto nella previsione normativa, alla "tutela per equivalente" impone di interrogarsi su quale sia l'interpretazione più corretta da fornire a questa espressione, ossia se con quest'ultima il legislatore delegante abbia voluto fare riferimento al rimedio dell'equo indennizzo *ex art. 41 CEDU* ovvero all'azione risarcitoria che potrebbe essere promossa dinanzi al giudice nazionale nell'ambito di un giudizio volto ad accertare la responsabilità dello Stato nei confronti del singolo, che abbia subito un danno in conseguenza della violazione della Convenzione.

Al riguardo, i profili di incertezza non vengono risolti dal Dossier parlamentare del 18 ottobre 2021 A.C. 3289 che, nel commentare l'art. 1, co. 10 della l. 26 novembre 2021, n. 206, si limita ad affermare che "*La disposizione specifica [...] che il rimedio dovrà essere esperibile ove non sia possibile rimuovere la violazione tramite tutela risarcitoria, per equivalente*". Ad una prima lettura sembrerebbe, pertanto, che il legislatore abbia inteso fare riferimento ad una non meglio precisata "tutela risarcitoria", sebbene nell'impianto convenzionale, come tratteggiato dal combinato disposto degli artt. 41 e 46 CEDU, la misura alternativa alla *restitutio in integrum* venga piuttosto ravvisata nell'equo indennizzo.

Al fine di delineare i confini applicativi del nuovo motivo revocatorio prefigurato dalla legge delega, appare dunque opportuno prospettare le diverse soluzioni interpretative che potrebbero essere accolte in sede di attuazione, essendo sul punto auspicabile un chiarimento normativo.

Prendendo le mosse dal sistema rimediale descritto in Convenzione, che si articola nella *restitutio in integrum* e nella tutela indennitaria, con l'espressione di "tutela per equivalente" non si intenderebbe evocare il risarcimento dei danni, bensì piuttosto la misura dell'equa soddisfazione riconosciuta dalla Corte di Strasburgo *ex art. 41 CEDU*. In questa prospettiva, il legislatore delegante avrebbe quindi rinviato in senso atecnico alla tutela per equivalente (*rectius*, all'azione risarcitoria), pur dovendo quest'ultima essere tenuta distinta dall'equo indennizzo, ispirato al criterio di equità e non alla logica ripristinatoria tipica della tutela risarcitoria.

Secondo una prima lettura, si potrebbe ritenere che la possibilità di esperire l'azione revocatoria sia preclusa per il solo fatto che la Corte di Strasburgo abbia comminato in favore del ricorrente risultato vittorioso a Strasburgo un indennizzo monetario, ai sensi dell'art. 41 CEDU. Al riguardo, appare opportuno sin da subito precisare che una ricostruzione di tal guisa dell'istituto della revocazione "convenzionale" solleva alcune criticità: in primo luogo, si finirebbe per formulare un'interpretazione abrogante della delega, posto che l'accertamento della violazione di una norma convenzionale risulta in

genere accompagnato dalla condanna a comminare l'indennizzo pecuniario, con la conseguenza che l'azione revocatoria sarebbe esperibile soltanto in un numero limitato di casi.

In secondo luogo, tale interpretazione mal si concilia con la regola prevista alla successiva lett. b) che, come si illustrerà nel prosieguo della trattazione, esclude la cedevolezza del giudicato interno laddove i terzi in buona fede non abbiano partecipato al giudizio convenzionale³⁶. Infatti, al fine di poter successivamente rimuovere il giudicato, il ricorrente a Strasburgo sarà incentivato a non domandare la condanna al pagamento dell'equo indennizzo, che, come è noto, non può essere comminata d'ufficio dal giudice³⁷ ma è subordinata ad un'espressa richiesta in tal senso dell'interessato.

Tuttavia, tale scelta difensiva rischierebbe di essere del tutto resa vana dalla mancata partecipazione dei terzi in buona fede al processo celebratosi innanzi alla Corte EDU, con la conseguenza che il ricorrente, pur risultando vittorioso a Strasburgo, rischierebbe di rimanere privo di tutela, non potendo esercitare l'azione di revocazione (non essendo integrato il presupposto oggettivo dell'integrazione del contraddittorio) e non potendo ottenere la tutela indennitaria.

Ora, le perplessità che emergono da tale lettura del dettato della delega impongono di tentare di delineare una diversa interpretazione, che consenta piena aderenza della normativa nazionale con le regole processuali che informano la protezione dei diritti umani a livello convenzionale. Ebbene, spunti ricostruttivi interessanti sono forniti dalla stessa lettera della previsione in commento, ove il legislatore delegante ha precisato che il rimedio della revocazione sarà esperibile purché “*non sia possibile rimuovere la violazione tramite tutela per equivalente*”.

Presupponendo sempre che il rinvio contenuto nella norma sia da intendere all'equo indennizzo *ex art.* 41 CEDU, la legge delega non sembra voler subordinare l'operatività della revocazione all'*an* della sussistenza di una condanna al pagamento dell'indennizzo, bensì piuttosto al risultato ottenuto con tale misura, ostando alla revocazione soltanto qualora consenta di rimuovere gli effetti della violazione. Ne consegue che, nella fase rescindente, il giudice della revocazione dovrà preliminarmente valutare l'adeguatezza dell'equo indennizzo, ossia se lo stesso sia idoneo a soddisfare, nella fattispecie concreta posta al suo esame, la vittima della violazione convenzionale.

Dal punto di vista del ricorrente, tali riflessioni consentono di individuare il contenuto necessario del ricorso per revocazione, che dovrebbe evidentemente contenere, come avviene per l'azione risarcitoria,

³⁶ In particolare, l'art. 1, co. 10, lett. b) della l. 26 novembre 2021, n. 206 statuisce che in sede di attuazione della legge delega si dovrà prevedere che “*nell'ambito del procedimento per revocazione a seguito di sentenza emessa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, siano fatti salvi i diritti acquisiti dai terzi in buona fede che non hanno partecipato al processo svoltosi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*”.

³⁷ Sull'impossibilità per la Corte EDU di comminare l'equa soddisfazione di ufficio si vedano O. ICHIM, *Just satisfaction under the European Convention on Human Rights*, Cambridge, 2015, pp. 173 ss. e K. REID, *A practitioner's guide to the European Convention on Human Rights*, Londra, 2015, p. 1100.

l'allegazione e la prova delle voci di danno, così da fornire al giudice della revocazione gli elementi necessari per valutare nella fase rescindente la congruità e l'adeguatezza di quanto corrisposto in sede convenzionale a titolo di equo indennizzo. È evidente che un onere probatorio così rafforzato richiederebbe di essere esplicitato in sede di attuazione della legge delega, non potendo essere implicitamente desunto, in via ermeneutica, dalla previsione normativa contenuta alla lett. a).

Tale interpretazione, secondo cui l'operatività della revocazione dovrebbe essere condizionata all'impossibilità di tutelare in modo adeguato il ricorrente vittorioso a Strasburgo tramite la tutela indennitaria, si pone tra l'altro in linea di continuità con le coordinate indicate a livello convenzionale nella già richiamata Raccomandazione Rec(2000)2. In tale atto di *soft law*, il Comitato dei ministri si limita, difatti, a sollecitare gli ordinamenti nazionali ad ammettere lo strumento della riapertura laddove ricorrano cumulativamente due condizioni tassativamente indicate: in primo luogo, la violazione accertata innanzi alla Corte EDU deve incidere su diritti sostanziali ovvero concretizzarsi in errori, vizi procedurali o comportamenti omissivi di tale gravità da mettere in discussione la legittimità del giudizio nazionale contestato³⁸; in secondo luogo, devono continuare a prodursi nei confronti della vittima conseguenze negative particolarmente afflittive a causa della sentenza definitiva nazionale, che non possono essere adeguatamente rimosse con l'equo indennizzo.

Sulla scorta di quanto indicato nella succitata Raccomandazione, anche in altri ordinamenti è stato previsto che la misura della riapertura del giudizio interno possa operare soltanto allorché le conseguenze della violazione convenzionale non siano suscettibili di essere rimosse tramite il ricorso ad un altro rimedio. In proposito, di particolare interesse è la disciplina contenuta all'art. 328, § 2 del codice di procedura civile svizzero, a tenore del quale la revisione del giudicato civile anticonvenzionale è subordinata all'impossibilità di compensare adeguatamente i pregiudizi subiti con l'indennizzo³⁹.

Tuttavia, appare opportuno sottolineare che, rimanendo l'introduzione della revocazione e l'elaborazione della relativa disciplina demandate alla piena autonomia degli Stati contraenti, ben avrebbe potuto il legislatore italiano accogliere una diversa impostazione e svincolare l'operatività dell'azione revocatoria dall'accertamento dell'inadeguatezza della misura indennitaria. Ne è riprova l'analoga disposizione presente nel sistema processuale tedesco (art. 580 del *Zivilprozessordnung*) che prevede la revocazione del

³⁸ Per quanto attiene alla valutazione sulla legittimità del procedimento nazionale contestato, qualora non si verta in un'ipotesi di violazione avente natura processuale, come osservato da M. FIORI, *L'esecuzione delle sentenze nel sistema convenzionale: profili teorici e pratici*, in F. BUFFA - M.G. CIVININI (a cura di), *La Corte di Strasburgo*, Milano, 2019, p. 837, il Comitato dei ministri dovrà basarsi su quanto affermato dai giudici nazionali, purché le conclusioni a cui pervengano "siano adeguatamente motivate e tengano pienamente conto dei requisiti della Convenzione".

³⁹ Come rileva E. D'ALESSANDRO, *L'attuazione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo accertanti violazioni convenzionali perpetrate da un giudicato civile*, cit., pp. 711 ss., la quale, tra l'altro, sottolinea che la scelta prevalente accolta negli ordinamenti ove è stata ammessa la revocazione del giudicato civile "è stata quella di attribuire valenza residuale alla riapertura del processo, limitandola ai casi in cui la tutela per equivalente sia inadatta a porre rimedio alla perpetrata violazione convenzionale".

giudicato, sia civile sia amministrativo (tramite il rinvio contenuto nell'art. 153 del *Verwaltungsgerichtsordnung*), qualora sopravvenga una successiva decisione resa a Strasburgo in cui sia stata constatata la violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e la sentenza definitiva si fondi proprio sulla suddetta violazione, senza che assuma alcun rilievo la circostanza che la vittima possa o meno essere soddisfatta tramite il ricorso all'equo indennizzo *ex art.* 41 CEDU⁴⁰.

Così analizzate le due diverse interpretazioni che possono essere rese qualora si ritenga che il termine di “tutela per equivalente” corrisponda all'equo indennizzo, resta da analizzare la soluzione maggiormente ancorata al dato letterale della norma secondo cui il legislatore delegante avrebbe inteso fare riferimento non al sistema rimediale offerto a Strasburgo, bensì all'azione risarcitoria che può essere promossa dinanzi al giudice ordinario.

Tale questione si pone nella più vasta problematica relativa alla possibilità di configurare la responsabilità civile dello Stato italiano per violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli addizionali, ossia se sia possibile agire per il risarcimento del danno *ex art.* 2043 c.c. innanzi all'autorità giurisdizionale ordinaria. Il tema meriterebbe un approfondimento specifico che esula dai confini della presente indagine, essendo stato prettamente indagato con riferimento alla responsabilità civile dello Stato per violazione del diritto eurounitario⁴¹ per i danni arrecati ai singoli a seguito del mancato o del tardivo recepimento di una direttiva o di un provvedimento giurisdizionale reso dal giudice nazionale di ultima istanza.

Ai nostri fini si osservi che, così come è stata ammessa l'azione risarcitoria laddove vi sia la lesione di un diritto riconosciuto dall'ordinamento eurounitario, rimasto disatteso in quello interno, si potrebbe configurare la responsabilità dello Stato nei confronti del singolo che abbia subito un danno in conseguenza della violazione della CEDU da parte del giudice. Tale azione di responsabilità, che dovrebbe essere promossa dinanzi alla giurisdizione ordinaria venendo in rilievo la tutela di diritti, si fonderebbe allo stesso modo sull'art. 2043 c.c. e sarebbe volta ad ottenere il maggior danno rispetto a quanto liquidato in sede convenzionale a titolo indennitario *ex art.* 41 CEDU.

Tanto chiarito in merito alle diverse letture che possono essere offerte del generico riferimento alla tutela per equivalente, un ulteriore profilo che merita di essere indagato, in quanto *ictu oculi* di non facile interpretazione, si rinviene nell'*incipit* della disposizione normativa, nella parte in cui il legislatore delegante precisa che resta ferma l'esigenza di evitare la duplicità di ristori. Prendendo in esame la norma dettata

⁴⁰ Sul punto, si rimanda a E. D'ALESSANDRO, *L'attuazione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo accertanti violazioni convenzionali perpetrate da un giudicato civile*, cit., pp. 711 ss.

⁴¹ In argomento si vedano A. ANDRONIO, *La mancata attuazione del diritto dell'Unione europea da parte dello Stato: responsabilità contrattuale di natura indennitaria per attività non antiggiuridica*, in *Giust. civ.*, n. 6, 2011, pp. 1586 ss.; M. CONDINANZI, *La responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea: prime applicazioni dei recenti orientamenti della Corte di Cassazione*, in *Giur. merito*, n. 12, 2010, pp. 3063 ss. e M. DI FRANCESCO TORREGROSSA, *La responsabilità dello Stato-legislatore e l'attività amministrativa*, Napoli, 2019, pp. 13-58.

dall'art. 1, co. 10, lett. a) nel suo complesso, è infatti difficile immaginare un cumulo dei “ristori”, posto che, come già anticipato, la revisione straordinaria “convenzionale” è esperibile soltanto laddove le conseguenze giuridiche della violazione non siano pienamente compensabili in via monetaria.

Accogliendo la tesi sopra descritta secondo cui la tutela per equivalente a cui rinvia la norma altro non è che l'equo indennizzo previsto dalla Convenzione, l'inciso risulta privo di significato, in quanto le misure in esame vengono in rilievo in due fasi autonome e cronologicamente distinte che afferiscono a differenti giudizi, quello convenzionale e quello interno. La previsione diviene, invece, rilevante se interpretata alla luce dell'ultima ricostruzione tratteggiata, in virtù della quale il legislatore delegante avrebbe voluto piuttosto alludere all'azione risarcitoria per responsabilità dello Stato esperibile nell'ordinamento interno, in quanto in tal modo la legge delega avrebbe sottolineato il fatto che il giudice nazionale (*id est*, il giudice ordinario dinanzi al quale è stato incardinato il giudizio risarcitorio) dovrebbe scomputare o detrarre ciò che eventualmente l'attore si è già visto comminare a Strasburgo.

In disparte tali considerazioni sull'ambito di applicazione del rimedio della revocazione, appare ora opportuno soffermarsi sull'oggetto del nuovo motivo revocatorio, essendo anch'esso delineato in modo dettagliato nella previsione normativa contenuta alla lett. a) della l. n. 206 del 2021. Come enunciato dal legislatore, il giudicato potrà essere rimosso allorché risulti essere, a seguito di una successiva pronuncia resa dalla Corte di Strasburgo, in violazione, in tutto o in parte, di quanto previsto dalla CEDU o dai relativi Protocolli addizionali.

Ebbene, come già avvenuto con l'introduzione dell'istituto della revisione europea nel processo penale, trova pertanto ingresso nel nostro sistema processuale, civile e amministrativo, un'ipotesi di revocazione straordinaria per errore di diritto⁴², che attiene all'attività intellettuale del giudice e consiste in un errore concernente l'interpretazione o l'applicazione di una norma convenzionale, sia questa sostanziale o processuale⁴³. Trattasi di un'importante novità, in quanto nel dettato normativo degli artt. 395 e 396 c.p.c. - così come a dire il vero avveniva, prima della sentenza della Corte costituzionale n. 113 del 2011, anche per la revisione *ex art.* 630 c.p.p. - non è mai stata prevista la revocazione per *error iuris*, non essendo ricompreso nel ventaglio di ipotesi attualmente tipizzate.

⁴² In tal senso, si veda E. D'ALESSANDRO, *Il giudicato amministrativo (e quello civile) per ora non cedono all'impatto con la Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 2189.

⁴³ Sull'errore di diritto, si veda Cons. St., sez. V, 21 settembre 2020, n. 5480, il quale distingue nettamente le fasi della formazione del giudizio in capo al giudice in cui vengono in rilievo l'*error facti* e l'*error iuris*: “l'errore di fatto, avviene nell'ambito di un'attività senso - percettiva, il secondo, l'errore di diritto, nell'ambito di un'attività intellettuale”. Come precisato da Cons. St., sez. IV, 5 agosto 2020, n. 4940, “l'errore di fatto revocatorio è configurabile nell'attività preliminare del giudice relativa alla lettura ed alla percezione degli atti acquisiti al processo quanto alla loro esistenza ed al loro significato letterale ma non coinvolge la successiva attività d'interpretazione e di valutazione del contenuto delle domande e delle eccezioni, ai fini della formazione del suo convincimento”. Per una definizione di errore di diritto si vedano altresì Cons. St., sez. VI, 5 settembre 2011, n. 4987; Id., sez. V, 21 ottobre 2010, n. 7599.

A differenza dell'errore revocatorio, previsto all'art. 395, n. 4 c.p.c., che consiste in un'errata lettura e falsa percezione da parte del giudice degli atti processuali, questo nuovo motivo revocatorio sopravviene laddove, nel successivo giudizio celebratosi a Strasburgo, si sia accertata la sussistenza di un vizio di convenzionalità del giudicato nazionale, che consegue ad una non corretta interpretazione ovvero applicazione delle norme convenzionali, nell'accezione più ampia di questo termine comprendente sia la Convenzione sia i Protocolli addizionali.

Non è stata pertanto seguita l'impostazione accolta nell'ordinamento francese⁴⁴, in cui la riapertura del processo interno è possibile soltanto per le violazioni dell'art. 8 CEDU, ma si è inteso delineare un'ipotesi di revocazione avente portata generale, tale da ricomprendere qualsiasi tipo di violazione che attenga al giudicato nazionale. Dunque, la violazione di una norma convenzionale può integrare un *error in iudicando*, suscettibile di comportare la cedevolezza del giudicato, qualora sia stata commessa una violazione sostanziale (*i.e.* art. 8 CEDU; art. 1 Protocollo addizionale I), o un *error in procedendo*, allorché trattasi di una violazione di natura processuale (*i.e.* art. 6 CEDU), ovvero infine entrambi.

È interessante osservare che l'errore di diritto idoneo a comportare la rimozione del giudicato amministrativo potrebbe essere frutto non necessariamente dell'esercizio della funzione giurisdizionale, ben potendo altresì dipendere da un non corretto esercizio della funzione legislativa, che, come è noto, deve esplicarsi, ai sensi dell'art. 117, co. 1 Cost., nel pieno rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario e dai trattati internazionali, tra cui rientra anche la CEDU. Invero, come è stato sottolineato in dottrina⁴⁵, si potrebbe venire a configurare un'ipotesi di invalidità derivata, in cui il giudice nazionale si sia limitato ad applicare una normativa interna in contrasto con il testo convenzionale, con la conseguenza che, in tal caso, il giudice adito con il ricorso per revocazione deve sollevare questione di legittimità costituzionale, in piena applicazione del modello delineato dalle sentenze gemelle della Corte costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007⁴⁶.

3. Il regime atipico della revocazione “convenzionale”: la legittimazione attiva e il termine di impugnazione

Dopo aver delineato alla lett. a) l'oggetto della novella legislativa e il relativo ambito di operatività (profilo rispetto al quale, come si illustrerà, è necessario svolgere alcune ulteriori precisazioni con riferimento ai terzi in buona fede), il legislatore delegante provvede a dettare puntualmente la disciplina dell'istituto della

⁴⁴ In Francia, la revisione dei processi civili è stata introdotta dall'art. 42 della legge del 18 novembre 2016, n. 2016-1547, a tenore del quale la revisione delle sentenze civili, a seguito di un successivo arresto della Corte EDU, è circoscritta alle ipotesi di violazione dell'art. 8 CEDU.

⁴⁵ Come è stato osservato da F. DI MATTEO, *Revocazione ed errore di diritto*, in *Omessa pronuncia ed errore di diritto nel processo amministrativo: Giornate di studio sulla giustizia amministrativa*, Castello di Modanella (Siena) 24-25 maggio 2019, p. 113.

⁴⁶ Cfr. Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349.

revocazione c.d. “convenzionale”, tenendo conto sia della necessità di tutelare i terzi in buona fede (sul punto, si veda *infra*) sia delle diverse esigenze di armonizzazione con il sistema processuale convenzionale. Il risultato a cui si perviene è quello di tratteggiare un regime con connotati di specialità rispetto a quanto previsto dall’art. 106 c.p.a. e dagli artt. 395 e 396 c.p.c., che attengono non soltanto al profilo strutturale, ampliando l’ambito di applicazione della revocazione anche all’errore di diritto, bensì pure alla disciplina⁴⁷. Tale fenomeno, che trova la sua ragion d’essere nella necessità di adattare il gravame interno alle esigenze di una tutela sempre più multilivello, si è già registrato nell’ambito del sistema processuale penale in cui la revisione europea ha un carattere del tutto eccentrico rispetto alla revisione “ordinaria” *ex* art. 630 c.p.p., tanto che una parte della dottrina⁴⁸, proprio al fine di valorizzarne i tratti distintivi, ha ravvisato nella pronuncia della Consulta n. 113 del 2011 una sentenza “additiva di istituto”.

Lasciando per il momento in disparte la previsione normativa contenuta nella lett. b), che sarà affrontata nel successivo paragrafo insieme alla lett. e), un primo profilo su cui si sofferma la legge delega concerne le condizioni dell’azione e, in special modo, la legittimazione ad agire per la revocazione del giudicato interno anticonvenzionale. In particolare, alla lett. c) il legislatore circoscrive la platea dei soggetti legittimati a richiedere, dinanzi al giudice nazionale, la rimozione del giudicato anticonvenzionale, prevedendo che “*Nell’ambito del procedimento per revocazione a seguito di sentenza emessa dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, la legittimazione attiva a promuovere l’azione di revocazione spetti alle parti del processo svoltosi innanzi a tale Corte, ai loro eredi o aventi causa e al pubblico ministero*”.

Benché la previsione dettata dalla lett. c) contenga un generico riferimento alle “*parti del processo*”, così evocando tutte le parti necessarie del giudizio convenzionale, il soggetto legittimato a proporre l’azione di revocazione è soltanto colui che, dopo essere rimasto soccombente dinanzi al giudice nazionale e aver esaurito tutte le vie di ricorso interne (art. 35 CEDU), risulti vittorioso a Strasburgo. Lo Stato soccombente risulta invece privo di legittimazione attiva e tale preclusione deriva dal fatto che lo stesso non ha preso parte al giudizio nazionale, culminato nel giudicato “anticonvenzionale” del quale si richiede la rimozione.

⁴⁷ Particolare attenzione al tema è dedicata da A. SANDULLI, *Giudicato amministrativo nazionale e sentenza sovranazionale*, op. cit., p. 31, ove si legge che “*Vi sarebbe quindi la necessità, da parte del legislatore, di stravolgere i caratteri tipici del mezzo processuale al fine di consentire un’adeguata tutela giurisdizionale*”.

⁴⁸ Il riferimento è a M. GIALUZ, *Una sentenza “additiva di istituto”: la Corte costituzionale crea la “revisione europea”*, in *Cass. pen.*, n. 10, 2011, pp. 3308 ss. Sul carattere atipico della revisione europea, si vedano R.M. GERACI, *La revisione quale rimedio interno dopo le condanne della Corte di Strasburgo: un avanzamento di tutela e molte incognite*, in *Processo penale e giustizia*, n. 4, 2011, p. 6; G. GRASSO - F. GIUFFRIDA, *L’incidenza sul giudicato interno delle sentenze della Corte europea che accertano violazioni attinenti al diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. cont.*, 25 maggio 2015, pp. 12 ss. e G. LATTANZI, *Aspetti problematici dell’esecuzione delle sentenze della Corte EDU in materia penale*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, Napoli, pp. 387 ss.

Infatti, lo Stato italiano subentra nella vicenda processuale nella sua “fase” convenzionale, allorquando viene convenuto a Strasburgo⁴⁹, ma il giudicato amministrativo in violazione della CEDU non produce effetti nei suoi confronti, non essendo stato parte del processo nazionale. Ne consegue che nel giudizio revocatorio lo Stato italiano, oltre a non essere titolare di legittimazione attiva, risulta altresì privo di legittimazione passiva, dovendo piuttosto essere celebrato tra il ricorrente vittorioso a Strasburgo (ma soccombente nel giudizio nazionale) e tutte le parti del giudizio interno.

Sul punto, pertanto, la disposizione legislativa contenuta alla lett. c) risulta essere mal formulata, con la conseguenza che sarebbe auspicabile che la stessa fosse oggetto di un intervento correttivo da parte del legislatore delegato, volto a specificare che la legittimazione attiva presuppone l’aver vittoriosamente esperito il ricorso convenzionale.

Riguardo alla *ratio* sottesa alla lett. c) della legge delega, si può rilevare che la stessa si rinviene nell’esigenza di assicurare il coordinamento, dal punto di vista soggettivo, tra il giudizio convenzionale e quello revocatorio, così da evitare che possano incidere sul giudicato interno i c.d. fratelli minori di Mottola. Con tale termine, coniato sulla scia delle note vicende dei fratelli minori di Scoppola nel processo penale⁵⁰, si intende fare riferimento a coloro che, pur non avendo presentato ricorso a Strasburgo, si trovino in una posizione analoga a quella del ricorrente risultato vittorioso nel giudizio convenzionale.

Fermo restando che il giudicato convenzionale è soggetto ai medesimi limiti previsti per la *res iudicata* nazionale, trovando applicazione soltanto nei confronti delle parti processuali, il legislatore delegante ha circoscritto la legittimazione alla revocazione in base all’efficacia soggettiva del giudicato convenzionale, non potendo essere fatta valere da soggetti terzi che, pur trovandosi in una situazione analoga rispetto a quella oggetto di contestazione a Strasburgo, non abbiano adito la Corte EDU⁵¹.

⁴⁹ A ben guardare, non può escludersi del tutto che la parte resistente nel processo amministrativo possa coincidere con la parte necessaria nel giudizio convenzionale. In particolare, tale ipotesi ricorre laddove dinanzi al giudice amministrativo sia impugnata una delibera del Consiglio dei ministri, partecipando in tal caso al giudizio nazionale, in qualità di resistente, il Governo.

⁵⁰ Del tema in oggetto si è occupata la Corte costituzionale nella sentenza del 18 luglio 2013, n. 210. In generale, sulla figura dei fratelli minori di Scoppola si vedano R. CONTI, *Gli effetti delle sentenze della Corte dei diritti dell’uomo nell’ordinamento interno. Alcuni seguiti nella giurisprudenza nazionale*, in AA.VV., *Dialogando sui diritti. Corte di cassazione e Cedu a confronto*, Napoli, 2016, pp. 65 ss.; G. GRASSO - F. GIUFFRIDA, *L’incidenza sul giudicato interno delle sentenze della Corte europea che accertano violazioni attinenti al diritto penale sostanziale*, op. cit., pp. 26 ss. e P. TROISI, *Flessibilità del giudicato penale e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. pen. cont.*, 2 aprile 2015, pp. 16 ss.

⁵¹ In questo senso si è espresso U. COREA, *Il giudicato come limite alle sentenze della Corte costituzionale e delle Corti europee*, in *www.judicium.it*, n. 1, 2017, p. 58. Interessanti, al riguardo, le riflessioni di T. BARKHUYSEN - M.L. VAN EMMERIK, *A Comparative View on the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights*, in T.A. CHRISTOU, J.P. RAYMOND (a cura di), *European Court of Human Rights. Remedies and Execution of Judgments*, London, 2005, p. 113, i quali ritenevano che la riapertura avrebbe dovuto essere ammessa anche per i c.d. fratelli Scoppola che avessero esaurito tutti i rimedi interni, così riconoscendo efficacia *erga omnes* alle pronunce della Corte EDU. In tal senso, con riferimento al processo amministrativo, si veda altresì E. GRILLO, *Un nuovo motivo di revocazione straordinaria del giudicato amministrativo per dare esecuzione alle sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo?*, op. cit., pp. 194 ss.. Dello stesso avviso è A. CARBONE, *Rapporti tra ordinamenti e rilevanza della CEDU nel diritto amministrativo (a margine del problema dell’intangibilità del giudicato)*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2, 2016, pp. 456 ss., ove si legge che “non potrebbe essere d’ostacolo all’esperimento del rimedio in esame la

Ponendo l'attenzione sulle dinamiche proprie del processo amministrativo, nella disamina del perimetro della legittimazione attiva, un particolare cenno merita la figura dei cointeressati, ossia di quei soggetti titolari di una posizione autonoma e coincidente rispetto a quella del ricorrente in primo grado, interessati alla rimozione del provvedimento impugnato⁵².

Come è noto, colui che riveste la qualità di cointeressato può scegliere se promuovere un autonomo ricorso ovvero se svolgere un intervento adesivo in un giudizio proposto da altri. In quest'ultima ipotesi si deve distinguere a seconda che il soggetto cointeressato intervenga in giudizio tempestivamente ovvero dopo che sia decorso il termine di decadenza entro il quale avrebbe potuto presentare il proprio ricorso (art. 28, co. 2 c.p.a.): nel primo caso l'intervento adesivo autonomo è esercizio dell'azione, con la conseguenza che l'interveniente avrà esaurito le vie di ricorso interno e, pertanto, potrà presentare ricorso a Strasburgo; qualora, invece, intervenga oltre il termine di 60 giorni, si configurerà un intervento adesivo dipendente (*ad adiuvandum*), in cui il cointeressato agirà come mero interventore, di talché lo stesso non potrà né instaurare il giudizio convenzionale, potendo soltanto prendervi parte in qualità di terzo interventore, né esercitare l'azione di revocazione, che spetterà unicamente al ricorrente principale.

Oltre a perimetrare la legittimazione attiva e, dunque, a circoscrivere la platea di soggetti che possono incidere sulla stabilità del giudicato interno, il legislatore si è preoccupato di delimitare l'arco temporale massimo entro il quale è possibile esercitare l'azione di revocazione a seguito di una pronuncia resa a livello convenzionale. Se il principio ispiratore della legge delega è stato quello di disciplinare nel dettaglio l'istituto, per l'individuazione del termine perentorio si è scelto invece di demandare al legislatore delegato il compito di fissare il suddetto termine, eventualmente prevedendo un termine più breve rispetto a quello di 90 giorni.

Con riferimento al *dies a quo*, il termine perentorio viene fatto decorrere dal momento della comunicazione con il testo integrale della decisione ad opera della cancelleria della Corte EDU, ai sensi dell'art. 77 delle *Rules of Court*⁵³. Se tale disposizione non desta perplessità, lo stesso non può dirsi per la seconda parte della norma, in forza della quale, laddove la comunicazione non sia effettuata, il *dies a quo* viene ancorato alla data di pubblicazione della sentenza resa a Strasburgo, secondo quanto dettato dall'art. 104A delle *Rules of Court*.

Ciò significa che, nell'eventualità in cui la decisione non sia ritualmente comunicata entro il termine prescritto, il *dies a quo* non viene posticipato bensì fatto coincidere con un evento anteriore (*rectius*, la

circostanza che, nel caso di una sentenza del giudice nazionale resa tra più parti, solo alcune di esse facciano ricorso alla Corte e poi anche le altre chiedano la revocazione?

⁵² Cfr., *ex multis*, Cons. St., sez. V, 3 giugno 2021, n. 4220; Id., sez. VI, 4 maggio 2020, n. 2813; Id., sez. VI, 15 gennaio 2020, n. 384; Id., sez. III, 10 ottobre 2017, n. 4691; TAR Basilicata, Potenza, sez. I, 14 agosto 2013, n. 498.

⁵³ Come, del resto, già sostenuto in dottrina da E. GRILLO, *Un nuovo motivo di revocazione straordinaria del giudicato amministrativo per dare esecuzione alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo?*, op. cit., pp. 194 ss.

pubblicazione della sentenza), con la conseguenza che il soggetto destinatario, oltre a non ricevere la comunicazione, vedrà ridursi il termine entro il quale è possibile esercitare l'azione di revocazione.

A differenza di quanto previsto, in linea generale, per le impugnazioni nel processo amministrativo, non vengono dunque individuati un termine breve e un termine lungo, avendo la legge delega soltanto indicato un diverso *dies a quo* a seconda che sia stato o meno comunicato il *decisum* convenzionale. Se la disciplina del *dies a quo* merita di essere emendata in sede attuativa, in quanto finisce per comprimere il diritto di azione del ricorrente in caso di mancata comunicazione, deve invece essere accolta con favore la scelta legislativa di introdurre un termine decadenziale breve, che consente di circoscrivere in un arco di tempo ragionevole l'instabilità del giudicato interno e, al contempo, assicura al ricorrente vittorioso nel giudizio convenzionale di ottenere una tutela piena ed effettiva⁵⁴.

4. Il diritto di difesa ex art. 24 Cost. dei terzi in buona fede e l'intangibilità del giudicato amministrativo

Ponendosi in sintonia con le argomentazioni svolte dalla Consulta nella pronuncia n. 123 del 2017, che aveva ravvisato l'ostacolo all'introduzione della riapertura per i processi amministrativo e civile nella diversità delle parti che partecipano al giudizio interno e a quello convenzionale, il legislatore delegante dedica alle lett. b) ed e) particolare attenzione alla figura dei c.d. terzi. All'interno di tale categoria devono essere ricomprese due diverse ipotesi, a seconda che la mancata integrazione del contraddittorio si configuri nel processo nazionale, per successivamente riflettersi anche a livello convenzionale, ovvero direttamente nel giudizio incardinato a Strasburgo: nel primo caso vengono in rilievo le parti necessarie pretermesse nel giudizio nazionale o che non si sono costituite, mentre nella seconda fattispecie si intende fare riferimento a quei soggetti che, pur avendo preso parte al giudizio celebrato dinanzi all'autorità giurisdizionale nazionale, non sono parti necessarie del processo convenzionale.

Come anticipato, la questione prende le mosse dalla disciplina dell'istituto dell'intervento tratteggiata in Convenzione all'art. 36 CEDU, ove la partecipazione dei soggetti diversi dalle parti necessarie (*id est*, il ricorrente e lo Stato convenuto) è subordinata non alla mera proposizione dell'intervento da parte dell'interessato, ma richiede il previo invito a presentare osservazioni scritte o a partecipare alle udienze rivolto allo stesso dal Presidente della Corte⁵⁵.

⁵⁴ La necessità di fissare un termine entro il quale esercitare l'azione di revocazione a seguito di una sentenza della Corte EDU è stata evidenziata in dottrina da E. LAMBERT ABDELGAWAD, *Les procédures de réouverture devant le juge national en cas de «condamnation» par la Cour européenne*, in G. COHEN JONATHAN – J.F. FLAUSS – E. LAMBERT ABDELGAWAD (a cura di), *De l'effectivité des recours internes dans l'application de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles (Belgio), 2006, p. 212 e S.L. VITALE, *Violazione della CEDU e principio di intangibilità del giudicato civile e amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 4, 2015, p. 1312.

⁵⁵ Come rilevano S. BARTOLE - P. DE SENA - V. ZAGREBELSKY, *Art. 36. Intervento di terzi*, in *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, p. 685, ove si legge che “l'art. 36 CEDU non prevede un vero e proprio

Riprendendo le due sottocategorie soggettive sopra descritte, la mancata previsione in capo ai terzi di un vero e proprio diritto di intervenire dinanzi al giudice convenzionale può comportare che un soggetto che sia stato parte necessaria nel processo nazionale, successivamente sfociato nel giudicato anticonvenzionale, non sia qualificato come tale anche nel giudizio convenzionale e, inoltre, non sia sollecitato ad intervenire. Nella vigenza dell'attuale quadro normativo, ciò potrebbe avvenire per diversi ordini di ragioni: pur essendo evocato tra le parti processuali del giudizio nazionale, non viene invitato dal Presidente della Corte; o ancora, non essendo a conoscenza dell'avvenuto deposito del ricorso convenzionale, il soggetto non richiede spontaneamente di intervenire in giudizio; da ultimo, tenuto conto dell'ampia discrezionalità riconosciuta sul punto al Presidente, ben potrebbe accadere che il terzo, pur avendo presentato richiesta di intervento, non sia autorizzato dallo stesso.

Se questa è l'ipotesi più frequente nella prassi, la platea dei terzi deve estendersi anche alle parti pretermesse o che non hanno preso parte nel giudizio nazionale, trattandosi di soggetti che, non risultando dagli atti processuali, difficilmente saranno invitati di ufficio dal Presidente e che verosimilmente non verranno a conoscenza della proposizione del ricorso in sede convenzionale.

Al di là delle diverse fattispecie che possono venire a configurarsi, da queste osservazioni ne discende che la sentenza della Corte EDU di accertamento dell'incompatibilità del giudicato interno con i parametri CEDU può essere pronunciata - dall'angolo prospettico del diritto processuale interno - in difetto di integrazione del contraddittorio, non essendo i due giudizi celebrati tra le medesime parti processuali.

Fermo restando che, come evidenziato dalla Consulta nella pronuncia n. 123 del 2017, *de jure condendo* sarebbe auspicabile l'introduzione a livello convenzionale di un intervento volontario, anziché condizionato ad un eventuale invito, la mancata coincidenza tra le parti processuali di per sé osta all'introduzione di un motivo revocatorio che preveda la rimozione del giudicato anticonvenzionale anche in assenza della piena integrazione del contraddittorio. Una soluzione di tal guisa rischierebbe, infatti, di tradursi in una violazione del diritto di difesa *ex art. 24 Cost.* di coloro che non sono stati evocati, né sono altrimenti intervenuti nel giudizio convenzionale.

È partendo da queste considerazioni, sottolineate dalla Consulta nella pronuncia n. 123 del 2017, che sono stati introdotti a livello legislativo dei contemperamenti alle lett. b) ed e), così da delimitare l'ambito applicativo del rimedio della riapertura nell'ordinamento tenendo conto della partecipazione o meno al processo convenzionale degli eventuali terzi in buona fede.

Più nel dettaglio, la disposizione normativa contenuta alla lett. e) prevede, come già sopra accennato, che *“nell'ambito del procedimento per revocazione a seguito di sentenza emessa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo”* sono

diritto di intervento, così come invece è previsto per gli Stati i cui cittadini sono parti alla procedura e per il Commissario ai diritti dell'uomo”, tanto che “non è raro che il Presidente decida di rifiutare l'intervento di privati”.

“fatti salvi i diritti acquisiti dai terzi in buona fede che non hanno partecipato al processo svoltosi innanzi alla Corte europea dei diritti dell’uomo”. Dunque, viene chiarito che l’effetto caducante sul giudicato interno di una pronuncia resa dalla Corte EDU, che ne accerti l’incompatibilità con il sistema CEDU, non opera allorquando sussistano terzi in buona fede che non abbiano potuto esercitare il proprio diritto di difesa in sede convenzionale.

Al riguardo, il legislatore delegante ha scelto di modellare la disciplina processuale dell’istituto sulla falsariga della soluzione accolta nell’ordinamento spagnolo, in cui la *Ley Orgánica* n. 7 del 2015, modificando l’art. 102.2 della legge del 13 luglio 1998, n. 29, ha introdotto la revocazione del giudicato amministrativo in violazione della CEDU - ma un’eguale previsione si rinviene anche per le controversie civili (art. 510.2 della *Ley de Enjuiciamiento Civil*) – subordinandola tuttavia, oltre all’impossibilità di ricorrere ad un altro rimedio volto a riparare la vittima della violazione per i danni subiti, al mancato pregiudizio dei diritti di eventuali terzi in buona fede.

Sicché, l’operatività della revocazione convenzionale viene di fatto a dipendere, oltre che dall’impossibilità di rimuovere gli effetti pregiudizievoli della violazione tramite la tutela per equivalente, dalla circostanza che nel giudizio nazionale non vi siano soggetti terzi⁵⁶, o che questi ultimi siano in mala fede, ovvero che alcune parti necessarie del giudizio nazionale non siano state invitate ad intervenire a Strasburgo. Nella fase rescindente, il giudice sarà pertanto chiamato a svolgere due distinti accertamenti, dovendo verificare, *in primis*, se nella fattispecie concreta vengono in rilievo terzi “pretermessi” e, in secondo luogo, la loro eventuale buona fede.

Se questa categoria dei “terzi in buona fede” dovrà essere definita e riempita di contenuto dalla giurisprudenza, alcuni utili spunti ricostruttivi si possono desumere da quanto disposto nella successiva lett. e), in virtù della quale viene imposto un onere di comunicazione dell’avvenuto deposito del ricorso convenzionale in capo all’Agente del Governo. In particolare, si prevede infatti l’obbligo “*per l’Agente del Governo di comunicare a tutte le parti del processo che ha dato luogo alla sentenza sottoposta all’esame della Corte europea dei diritti dell’uomo e al pubblico ministero la pendenza del procedimento davanti alla Corte stessa, al fine di consentire loro di fornire elementi informativi o, nei limiti consentiti dal regolamento della Corte europea dei diritti dell’uomo, di richiedere di essere autorizzati all’intervento*”.

Tale previsione normativa si è resa necessaria in quanto i terzi, oltre a non essere titolari di un vero e proprio diritto ad intervenire nel giudizio convenzionale, spesso non sono neanche a conoscenza del ricorso presentato a Strasburgo dal ricorrente, non rinvenendosi nel tessuto normativo, né convenzionale

⁵⁶ Come sottolineato da C. PADULA, *La Corte Edu e i giudici comuni nella prospettiva della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Consulta online*, n. 2, 2016, p. 325, secondo cui l’ostacolo della lesione del diritto di difesa dei terzi “*al superamento del giudicato potrebbe venir meno qualora esso non abbia tutelato gli interessi di un terzo*”.

né interno, un meccanismo informativo che consenta a tutte le parti del processo nazionale di venire a conoscenza dell'avvenuta proposizione del ricorso.

Proprio al fine di introdurre un momento di raccordo tra i diversi livelli di tutela, il legislatore delegante ha ravvisato nella figura dell'Agente del Governo⁵⁷ (*id est*, ai sensi dell'art. 15 del d.l. n. 113 del 2018, nell'Avvocato generale dello Stato) il soggetto deputato ad informare tempestivamente del giudizio incardinato a Strasburgo tutte le parti del processo amministrativo o civile, potendo così queste ultime eventualmente chiedere di prendere parte al processo convenzionale. Sul punto, è stata pertanto accolta la soluzione prospettata da una parte della dottrina⁵⁸, secondo cui l'eventuale obbligo di comunicazione deve essere posto in capo allo Stato convenuto, non potendo d'altronde il legislatore nazionale intervenire in merito agli oneri di notifica del ricorrente a Strasburgo, appartenendo alla disciplina del giudizio convenzionale.

Leggendo in combinato disposto le norme dettate alle lett. b) ed e), appare pertanto possibile tratteggiare le fattispecie in cui l'esercizio dell'azione di revocazione potrà incidere sui diritti acquisiti dai terzi in buona fede. Infatti, la tempestiva comunicazione da parte dell'Agente di Governo concorre ad escludere che si venga a configurare una violazione del diritto di difesa dei terzi, di talché questi ultimi potranno opporre al ricorrente vittorioso a Strasburgo la *res iudicata* soltanto allorquando non ne abbiano avuto contezza ovvero qualora il loro intervento non sia stato ammesso dal Presidente della Corte EDU al quale è lasciata piena discrezionalità in proposito.

Al contrario, laddove un soggetto terzo, pur essendo stato tempestivamente informato dall'Agente di Governo, non abbia presentato domanda per intervenire a Strasburgo, si potrà affermare che lo stesso non sia in buona fede e che non possa aver fatto affidamento incolpevolmente sulla stabilità del giudicato. Inoltre, la buona fede sarà esclusa anche laddove il terzo, sebbene sia stato invitato da parte del Presidente a seguito della sua richiesta di intervento ritualmente presentata, non intervenga nel giudizio convenzionale, non potendo lamentare, anche in tal caso, alcuna violazione del diritto di difesa *ex art. 24 Cost.*

Del resto, è appena il caso di notare che, in assenza di una previsione normativa di tal guisa, si finirebbe per demandare ai soggetti terzi il potere di consentire o meno l'operatività della revocazione, nonostante

⁵⁷ Il ruolo dell'Agente del Governo è stato valorizzato da una parte della dottrina anche per assicurare la corretta esecuzione, nell'ordinamento interno, delle sentenze rese dalla Corte EDU. Si veda, in particolare, E. LAMBERT ABDELGAWAD, *The Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights: Towards a Non-coercive and Participatory Model of Accountability*, in *ZaöRV HJIL*, n. 69, 2009, p. 488.

⁵⁸ In argomento, si vedano A. PISANESCHI - E. BINDI, *La Corte costituzionale non consente la revocazione delle sentenze amministrative passate in giudicato per contrasto con la sentenza della Corte europea dei Diritti dell'uomo*, op. cit., p. 5, secondo cui dovrebbe essere lo Stato a farsi "carico della notifica o della comunicazione del ricorso alle parti del processo a quo".

possano essere titolari di un interesse eguale e contrario a quello del ricorrente risultato vittorioso innanzi alla Corte EDU.

Così ricostruita la disciplina dettata dalla legge delega, appare da ultimo opportuno affrontare la tematica dei soggetti terzi ponendo particolare attenzione al processo amministrativo, trattandosi di uno degli aspetti di maggiore interesse quando si affrontano le problematiche connesse all'esecuzione delle sentenze della Corte EDU. Come già sottolineato, il criterio che consente di delineare il perimetro della categoria dei soggetti terzi deve ravvisarsi nell'art. 24 Cost., nel senso che sono "terzi" tutti coloro che, non essendo intervenuti a Strasburgo, rischierebbero di subire una lesione del proprio diritto di difesa qualora fossero rimossi gli effetti del giudicato interno *inaudita altera parte*⁵⁹.

Nel sistema processuale amministrativo, la questione dell'eventuale violazione del diritto di difesa può essere riguardata sotto un duplice profilo: da un lato, può venire in rilievo la figura dei controinteressati qualora, pur essendo parti necessarie del giudizio nazionale, non prendano parte (per le ragioni già esposte) al processo a Strasburgo; dall'altro lato la mancata coincidenza tra le parti del giudizio interno e quelle del processo convenzionale può porsi anche in relazione alla parte resistente, quando quest'ultima non sia un'amministrazione centrale ovvero si tratti di un soggetto privato a cui siano state attribuite funzioni pubbliche. La posizione dell'autorità non centrale, intendendo con questo termine fare riferimento sia alle amministrazioni statali diverse dai ministeri (*id est*, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, le autorità indipendenti e gli enti pubblici nazionali) sia alle amministrazioni non statali, si pone – dal punto di vista del processo convenzionale – in una situazione analoga a quella dei soggetti privati, non venendo rappresentati in giudizio dallo Stato convenuto.

Pertanto, l'attenzione dell'interprete deve rivolgersi alla natura del soggetto che di volta in volta viene in rilievo, per verificare se lo stesso sia portatore di un interesse coincidente ovvero contrario con quello dello Stato convenuto a Strasburgo; qualora si ravvisi il mancato rispetto dell'art. 24 Cost., dovrà trovare applicazione la disciplina delineata dalla legge delega per i terzi alle lett. b) ed e).

In questa prospettiva, nel caso delle amministrazioni centrali, pur essendo formalmente evocato in giudizio soltanto lo Stato italiano, non si pone una violazione del relativo diritto di difesa, in quanto le stesse vengono effettivamente rappresentate in giudizio dalla difesa erariale, ma ad eguale conclusione non può pervenirsi con riferimento alla vasta pletera di amministrazioni non centrali. Questi soggetti, infatti, ben possono essere portatori di interessi distinti e contrapposti rispetto a quelli di cui è espressione

⁵⁹ In proposito, si rinvia alle riflessioni di P. TOMAIUOLI, *Il diritto amministrativo nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., pp. 1 ss., il quale sottolinea che "Ad una attenta lettura della sentenza n. 123 del 2017, sembra infatti chiaro che, quand'anche da Strasburgo arrivasse una lettura definitiva nel senso dell'esistenza dell'obbligo convenzionale, esso, in assenza dell'auspicata riforma del processo davanti alla Corte Edu, potrebbe penetrare nel nostro ordinamento solo nei limiti in cui non violi il diritto di difesa dei terzi tutelato dall'art. 24 Cost."

lo Stato, come del resto è dimostrato dalla disciplina dell'azione di rivalsa prevista dall'art. 43, u.c. della legge 24 dicembre 2012, n. 234⁶⁰.

In forza di tale norma, allo Stato è stato riconosciuto il diritto di rivalersi sulle Regioni, sulle Province autonome, sugli enti territoriali, sugli altri enti pubblici e sui soggetti ad essi equiparati per gli oneri finanziari sostenuti al fine di dare piena ottemperanza alle sentenze rese dalla Corte di Strasburgo⁶¹, laddove sia stata accertata la violazione del testo convenzionale ovvero delle disposizioni contenute nei Protocolli addizionali. Nel prevedere uno strumento giuridico che agisca come deterrente⁶² nei confronti delle amministrazioni affinché il loro operato sia conforme ai dettami della Convenzione, il legislatore ha dunque distinto tali soggetti dallo Stato convenuto e nel delimitarne la platea ha equiparato alle amministrazioni non statali anche gli enti pubblici, nonché, con una clausola avente portata residuale, quelli ad essi assimilabili.

Sicché, se non può ritenersi che con la partecipazione in giudizio dello Stato convenuto sia soddisfatto il diritto di difesa delle amministrazioni diverse da quelle centrali⁶³, è evidente che ad eguale conclusione deve pervenirsi con riferimento ai soggetti privati ai quali sia attribuito un *munus* pubblico, i quali, laddove non intervengano in sede convenzionale, non sono in alcun modo rappresentati in giudizio.

Volendo traslare queste considerazioni nel campo di applicazione della disciplina trattenuta dalla legge delega, ne consegue che l'Agente di Governo dovrebbe comunicare l'avvenuta proposizione del ricorso convenzionale, oltre ai controinteressati, anche alla parte resistente del processo amministrativo ogni qual volta sia diversa da un'amministrazione centrale. Di conseguenza, a tenore di quanto previsto dalla lett. b), laddove detti soggetti non intervengano in buona fede nel giudizio convenzionale, il giudicato amministrativo in violazione della CEDU non potrà essere rimosso tramite l'istituto della revocazione.

⁶⁰ Originariamente l'azione di rivalsa era prevista all'art. 1, co. 1217 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, abrogato dall'art. 6 della legge 25 febbraio 2008, n. 34, e successivamente trasposta nell'art. 16-*bis* della legge 4 febbraio 2005, n. 11. In forza di tale normativa, il legislatore ha esteso alle violazioni della Convenzione il medesimo meccanismo di rivalsa dello Stato nei confronti degli altri enti pubblici previsto in caso di violazione del diritto eurounitario.

⁶¹ Con la legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, co. 421, il legislatore ha chiarito che *“il diritto di rivalsa si esercita anche per gli oneri finanziari sostenuti dallo Stato per la definizione delle controversie dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo che si siano concluse con decisione di radiazione o cancellazione della causa dal ruolo”*.

⁶² In tema, si veda C. BERTOLINO, *Il diritto di rivalsa dello Stato: un «debole» deterrente alle violazioni del diritto comunitario*, in *Le Regioni*, n. 2, 2013, p. 301. Oltre alla finalità deterrente e preventiva, secondo A. GUAZZAROTTI - A. COSSIRI, *La CEDU nell'ordinamento italiano: la Corte costituzionale fissa le regole*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, p. 14, *“le finalità sembrano anzitutto finanziarie, nella direzione dell'alleggerimento del bilancio statale”*.

⁶³ In tema, si rinvia a F. CORVAJA, *La rivalsa dello Stato nei confronti degli enti territoriali per le violazioni della CEDU*, op. cit., p. 279, il quale rileva che *“le sfere di imputazione rimangono distinte, con la conseguenza che lo Stato-persona viene in definitiva a rispondere per atti che ad esso non sono nell'ordinamento interno formalmente riferibili”*.

5. Riflessioni conclusive

Alla luce delle riflessioni sin qui svolte e in attesa che il Governo dia attuazione alla legge delega, appare ora possibile trarre alcune prime conclusioni sull'introduzione, allo stato dell'arte soltanto prefigurata, dell'istituto della revocazione "convenzionale" e sul relativo regime tratteggiato dalla L. n. 206 del 2021. Dalla lettura sistematica delle diverse disposizioni, emerge una disciplina organica di questo nuovo motivo revocatorio che, sviluppando le diverse argomentazioni elaborate dalla Consulta nella pronuncia n. 123 del 2017, aggiunge un ulteriore tassello, in una prospettiva di tutela giurisdizionale sempre più multilivello, alla progressiva armonizzazione e integrazione della fase esecutiva delle sentenze rese dalla Corte di Strasburgo con le caratteristiche proprie del giudizio civile e di quello amministrativo.

Sul piano dei rapporti interordinamentali, la ritrosia mostrata dalle istituzioni convenzionali nel configurare a chiare lettere un obbligo per gli Stati contraenti di introdurre la riapertura anche nei processi civili e amministrativi, oggetto tra l'altro negli ultimi anni di critiche in seno alla stessa Corte di Strasburgo⁶⁴, viene dunque superata dal legislatore nazionale, il quale ravvisa nella revocazione il rimedio di raccordo tra i due diversi livelli di protezione dei diritti dell'uomo. In tal modo, diviene pertanto possibile porre fine a quella disarmonia sistemica che connota il nostro ordinamento giuridico, in cui non è previsto – se non in materia penale - uno strumento giuridico volto a consentire di superare il giudicato anticonvenzionale, sebbene lo Stato italiano si sia impegnato con la legge di ratifica della Convenzione (l. 4 agosto 1955, n. 848) a dare piena attuazione alle decisioni convenzionali (art. 46 CEDU).

Del resto, tale mancato coordinamento tra i due livelli di protezione è reso ancor più accentuato dalla circostanza che le sentenze della Corte EDU si confrontano fisiologicamente con una decisione interna divenuta ormai definitiva, essendo un corollario della regola, su cui si fonda l'intero sistema di giustizia convenzionale, del previo esaurimento dei rimedi interni (art. 35 CEDU)⁶⁵.

Volgendo lo sguardo alla coerenza del sistema interno, l'introduzione di un nuovo motivo revocatorio nel ventaglio di ipotesi elencate all'art. 395 c.p.c. consentirebbe, inoltre, di superare il disallineamento che si è venuto a configurare tra, da un lato, il processo penale in cui la sentenza della Consulta n. 113 del 2011 ha introdotto l'istituto della revisione europea e, dall'altro, i giudizi amministrativi e civili, ove il cristallizzarsi della *res iudicata* preclude *ex ante* al ricorrente vittorioso a Strasburgo di ottenere una tutela piena ed effettiva, non limitata soltanto al mero accertamento dell'avvenuta violazione delle norme

⁶⁴ Si vedano la *partly concurring opinion* del giudice Zupancic nella sentenza *Lucà c. Italia* (Corte EDU, 27 febbraio 2001) e la *dissenting opinion* del giudice Pinto de Albuquerque, a cui hanno aderito i giudici Karakas, Sajó, Lazarova Trajkovska, Tsotsoria, Vehabovic e Kuris, nel noto caso *Moreira Ferreira c. Portogallo (n. 2)* (Corte EDU, Grande Camera, 17 luglio 2017).

⁶⁵ Letto alla luce dei principi che ispirano il sistema convenzionale, M. LIPARI, *L'esecuzione delle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo nella giurisdizione amministrativa tra margine di apprezzamento nazionale ed effettività del diritto di difesa: restitutio in integrum, ottemperanza, revocazione e autotutela doverosa*, cit., pp. 265 ss. ha osservato che il principio del previo esaurimento dei rimedi interni richiederebbe "la piena coincidenza soggettiva tra le parti presenti nel giudizio nazionale ed in quello europeo".

convenzionali. Con riferimento al processo amministrativo e a quello civile, come più volte sottolineato, tale soluzione può essere ricercata soltanto in via legislativa, *sedes* naturale ove trovare un ragionevole contemperamento tra gli interessi antagonisti che vengono in rilievo.

In questa opera di adattamento degli istituti nazionali con i meccanismi processuali sovranazionali, il legislatore delegante si è riappropriato del suo ruolo di principale interprete del bilanciamento tra gli opposti interessi che possono venire in considerazione, colmando quel vuoto di tutela che la Corte costituzionale più volte negli ultimi anni è stata chiamata a supplire. Ciò è tanto vero che al legislatore delegato viene demandato un limitato tasso di discrezionalità, essendo chiamato, con riferimento alla revocazione convenzionale, in larga parte a recepire la disciplina di dettaglio indicata all'art. 1, co. 10 e potendo, pertanto, incidere in fase di attuazione unicamente su profili marginali, quale ad es. la determinazione del termine di decadenza entro il quale sarà possibile promuovere l'azione.

A questo punto occorre, dunque, chiedersi se il regime disegnato dal legislatore delegante, modellato sulla falsariga della soluzione accolta nell'ordinamento spagnolo, sia idoneo ad assicurare, da un lato, il rispetto degli obblighi assunti dallo Stato italiano a livello internazionale (art. 46 CEDU), nonché il principio di effettività della tutela giurisdizionale del ricorrente a Strasburgo (artt. 24 e 111 Cost.), e dall'altro il diritto di difesa degli eventuali terzi in buona fede (art. 24 Cost.).

Le chiavi interpretative della disciplina, o meglio le fondamenta su cui poggia il sistema di pesi e contrappesi delineato dal legislatore delegante, sono da ravvisare nel diritto di difesa dei terzi e nello stato soggettivo di buona fede degli stessi. Il giudicato interno potrà cedere, in nome della tutela dei diritti umani, a condizione che i soggetti terzi abbiano potuto esercitare il proprio diritto di difesa in sede convenzionale, ravvisando tale momento nell'avvenuto ricevimento della richiesta di invito da parte del Presidente della Corte, ovvero che gli stessi non fossero in buona fede.

Nella normativa in oggetto, la buona fede opera pertanto come condizione di ammissibilità per l'esercizio del diritto di difesa, nel senso che i terzi potranno lamentare di aver subito una violazione soltanto allorquando, per causa a loro non imputabile, non abbiano potuto prendere parte al giudizio convenzionale. Come è stato illustrato, al fine di verificare lo stato soggettivo del terzo, nella fase rescindente il giudice della revocazione dovrà accertare se l'Agente di Governo ha ritualmente provveduto a dare comunicazione dell'avvenuta proposizione del ricorso convenzionale, nonché valutare il successivo comportamento tenuto dal terzo, accertando se quest'ultimo si sia diligentemente operato per intervenire in giudizio.

Dall'angolo prospettico del giudizio di revocazione, la buona fede dei soggetti terzi si atteggia, invece, a limite all'esercizio dell'azione volta a rimuovere il giudicato anticonvenzionale, in quanto – e in ciò si rinviene il punto di equilibrio fissato dal legislatore delegante – l'esigenza di effettività della tutela del

ricorrente risultato vittorioso a Strasburgo recede dinanzi alla necessità di assicurare il diritto di difesa *ex art. 24 Cost.* degli stessi. In altri termini, l'ordinamento tollera la cedevolezza del giudicato interno, amministrativo e civile, solo laddove la disciplina processuale che regola il giudizio convenzionale abbia dato luogo ad una compressione del diritto di difesa dei terzi che non si siano diligentemente attivati e che, pertanto, siano in mala fede.

Calando queste osservazioni nel processo amministrativo, la stabilità del giudicato amministrativo può essere sempre sacrificata qualora le parti necessarie del giudizio interno siano soltanto il ricorrente e l'amministrazione centrale resistente, fatta salva l'impossibilità di assicurare una tutela adeguata tramite la tutela per equivalente.

Laddove, invece, il ricorso sia stato esperito a livello nazionale contro un'amministrazione non centrale ovvero nei confronti di un soggetto privato dotato di un *munus* pubblico, la tangibilità del giudicato amministrativo sarà soltanto eventuale e subordinata al sindacato del giudice amministrativo che dovrà accertare se la resistente è intervenuta nel giudizio convenzionale e, a fronte dell'esito negativo, la sua eventuale buona fede, sempre fermo restando l'inadeguatezza della tutela per equivalente. Ad eguale conclusione deve pervenirsi con riferimento ai soggetti controinteressati, che potrebbero veder accogliere l'azione di revocazione del giudicato – anticonvenzionale ma a loro favorevole - qualora non abbiano partecipato al giudizio celebrato a Strasburgo, pur essendone venuti a conoscenza tramite la comunicazione ad opera dell'Agente di Governo.

Ebbene, dal quadro così disegnato appare evidente che il rimedio della revocazione convenzionale, soprattutto nel sistema processuale amministrativo caratterizzato sovente da una pluralità di parti, avrà portata residuale, come *extrema ratio*, risultando il relativo ambito applicativo particolarmente circoscritto a seguito delle due condizioni di ammissibilità, che devono essere entrambe integrate, dell'impossibilità di soddisfare la vittima della violazione tramite la tutela per equivalente e dell'insussistenza di terzi in buona fede che non abbiano partecipato al giudizio convenzionale. Ciò, tuttavia, non diminuisce il pregio dell'intervento normativo in esame in quanto si introduce nell'ordinamento un rimedio armonizzato che, come strumento di chiusura della tutela giurisdizionale, consente una piena protezione dei diritti umani.