



BRUNO NASCIMBENE

## Certezza del diritto, tutela giurisdizionale ed esecuzione delle sentenze

### *Riflessioni a margine di un convegno\**

SOMMARIO 1. Premessa. Lo Stato di diritto o *rule of law*. La definizione: la certezza del diritto, la tutela giurisdizionale – 2. Le violazioni dello Stato di diritto, in particolare la mancata esecuzione delle sentenze – 3. L'esecuzione delle sentenze, la tutela giurisdizionale effettiva e l'equo processo – 4. La mancata esecuzione della sentenza. La possibilità di denuncia della violazione – 5. L'esecuzione delle sentenze, la certezza del diritto e la tutela giurisdizionale

#### 1. **Premessa. Lo Stato di diritto o *rule of law*. La definizione: la certezza del diritto, la tutela giurisdizionale**

Uno dei valori fondanti dell'Unione europea, indicati nell'art. 2 TUE, è lo Stato di diritto o *rule of law*. È valore fondamentale anche del Consiglio d'Europa e della CEDU, ove viene indicato con l'espressione preminenza del diritto o *préeminence de droit* (preambolo CEDU e Statuto del Consiglio d'Europa), ma che nella versione inglese è *rule of law*, cioè la stessa utilizzata nella versione inglese dell'art. 2 TUE<sup>1</sup>.

---

\* Riflessioni a margine del 3° convegno annuale organizzato dal Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale dell'Università degli Studi di Milano, 23 novembre 2023.

<sup>1</sup> Sulla diversa terminologia e la definizione si rinvia, per riferimenti essenziali, al ns. *Valori comuni ai Paesi membri dell'Unione europea e Stato di diritto*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, p. 781 ss.; in epoca recente si vedano le relazioni di V. SALVATORE, *Lo Stato di diritto, una prospettiva di diritto comparato. Unione europea*, in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/745685/EPRS\\_STU\(2023\)745685\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/745685/EPRS_STU(2023)745685_IT.pdf), e di J. ZILLER, *l'État de droit, une perspective de droit comparé. C onseil de l'Europe*, in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/745673/EPRS\\_STU\(2023\)745673\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/745673/EPRS_STU(2023)745673_FR.pdf).

La definizione di Stato di diritto non è contenuta nei Trattati, ma in una fonte secondaria, il c.d. regolamento condizionalità che riguarda la protezione del bilancio dell'Unione<sup>2</sup>. *Ratio* del regolamento è realizzare una sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione: i finanziamenti agli Stati membri non possono essere erogati, se (“condizione” posta) non viene rispettato lo Stato di diritto.

Questo “valore” è connesso, senza previsione di alcuna gerarchia<sup>3</sup>, agli altri (cinque) indicati nell'art. 2 TUE: il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dei diritti umani compresi i diritti delle persone appartenenti alle minoranze. L'art. 2, lett. a) del regolamento condizionalità contiene la definizione di Stato di diritto, precisando che vi rientrano i seguenti principi: *a)* legalità (in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico); *b)* certezza del diritto; *c)* divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; *d)* tutela giurisdizionale e effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; *e)* separazione dei poteri; *f)* non discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge.

Precisa la norma (art. 2, lett. a) che lo Stato di diritto “è da intendersi alla luce degli altri valori e principi dell'Unione sanciti nell'art. 2 TUE”, con ciò confermando la connessione e l'assenza di gerarchia (prima ricordate) e, per quanto riguarda la tutela giurisdizionale, che vi è uno stretto collegamento fra art. 2 e art. 19 TUE, poiché l'art. 19 “concretizza” il valore dello Stato di diritto assicurando una tutela giurisdizionale “intrinseca” a tale valore, che presuppone l'esistenza di organi giurisdizionali indipendenti<sup>4</sup>.

## **2. Le violazioni dello Stato di diritto, in particolare la mancata esecuzione delle sentenze**

Il principio dello Stato di diritto non è rispettato, e si verifica una violazione dello stesso, in una varietà di ipotesi, previste dall'art. 3: tre casi sono “indicativi”, ovvero esemplificativi della violazione.

Uno di questi casi (lett. c) è l'esecuzione delle sentenze, che è espressione della tutela giurisdizionale, garantita dall'art. 19 TUE, nonché dall'art. 47 Carta (“Diritto a un ricorso

---

<sup>2</sup> Cfr. regolamento del Parlamento e del Consiglio 2020/2092 del 16.12.2020 (in vigore dall'11.1.2021) “relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione”, in *GUUE* L 4331 del 22.12.2020.

<sup>3</sup> Precisa il considerando n. 6 che “Sebbene non esista una gerarchia fra i valori dell'Unione, il rispetto dello Stato di diritto è essenziale per la tutela degli altri valori su cui si fonda l'Unione”.

<sup>4</sup> Il considerando n. 12 richiama la sentenza della Corte di giustizia 27.2.2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, EU:C:2018:117, punti 32-36, ma si veda anche più recentemente la sentenza 5.6.2023, C-204/21, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2023:442, punto 69.

effettivo e a un giudice imparziale”). Tutela che appartiene (come s’è detto) alla nozione di Stato di diritto.

La non esecuzione di una sentenza comporta, dunque, la violazione della certezza del diritto e della tutela giurisdizionale<sup>5</sup>.

### **3. L’esecuzione delle sentenze, la tutela giurisdizionale effettiva e l’equo processo**

L’importanza dell’esecuzione delle sentenze perché sia garantito lo Stato di diritto è ben espressa in un considerando del regolamento (n. 9). Non vi è tutela giurisdizionale e certezza del diritto se non vengono garantite “l’indipendenza e l’imparzialità della magistratura”: questa deve poter disporre sia “di risorse umane e finanziarie sufficienti”, sia di “procedure che consentano [...] di agire in modo efficace e rispettando pienamente il diritto a un processo equo, compreso il rispetto dei diritti della difesa”. Ciò vale non solo per il processo e la giustizia penale, ma in linea generale, poiché l’obiettivo indicato (considerando n. 9) è che “Le sentenze definitive” trovino “effettiva esecuzione”, e che le condizioni previste dal regolamento (ma imposte, in generale, dal diritto UE) rappresentino una “garanzia minima avverso decisioni illegittime e arbitrarie delle autorità pubbliche che possono ledere” gli interessi dell’Unione, nella specie quelli finanziari.

### **4. La mancata esecuzione della sentenza. La possibilità di denuncia della violazione**

La conferma della necessità, inderogabile, del rispetto dello Stato di diritto, e quindi dell’esecuzione delle sentenze, è contenuta in un documento della Commissione (una comunicazione) relativa al regolamento condizionalità. Viene ribadito non solo che la mancata esecuzione delle sentenze è una delle possibili violazioni dello Stato di diritto, ma che può essere oggetto di denuncia specifica alla Commissione da parte di chi, non solo soggetto pubblico, ma anche privato, ritenga vi siano violazioni dello Stato di diritto che compromettano o rischino di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell’Unione o la tutela degli interessi finanziari della stessa<sup>6</sup>.

La Commissione illustra le modalità di presentazione della denuncia, predisponendo un modello da inviare e invitando il denunciante a indicare quale è, o quali sono, le violazioni

---

<sup>5</sup> Afferma l’art. 3, lett. c) che rappresentano una violazione “la limitazione della disponibilità e dell’efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive e la mancata esecuzione delle sentenze o la limitazione dell’efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazioni del diritto”.

<sup>6</sup> Cfr. la comunicazione del 2.3.2022 (C (2022) 1382 final, in *GUUE* C 123 del 18.3.2022) che contiene gli “Orientamenti sull’applicazione del regolamento condizionalità”; cfr. in particolare l’allegato I, p. 30.

oggetto della denuncia: fra queste, appunto, “la mancata esecuzione delle sentenze”, che, come si è detto, pure il privato può fare oggetto di doglianza e denuncia<sup>7</sup>.

## 5. L'esecuzione delle sentenze, la certezza del diritto e la tutela giurisdizionale

Dare esecuzione a una sentenza significa assicurare sia una tutela giurisdizionale effettiva, sia il rispetto di un principio fondamentale di diritto UE quale è la certezza del diritto. Principio non scritto ma comune alle tradizioni costituzionali degli Stati membri che, come afferma l'art. 6, par. 3 TUE “fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali”.

In virtù di tale principio, ai soggetti di diritto dell'ordinamento UE (persone fisiche, giuridiche, Stati membri, istituzioni) deve essere garantito il diritto di conoscere con certezza, in ogni momento, l'esatta portata dei loro diritti ed obblighi, derivanti da un atto, da una decisione, da una sentenza. Va garantita l'effettiva conoscibilità delle prescrizioni, la stabilità delle situazioni e dei rapporti giuridici, l'eventuale modificabilità delle stesse, ma nel rispetto di competenze e procedure<sup>8</sup>.

Come afferma la Corte di giustizia, tale “principio esige che una normativa dell'Unione consenta agli interessati di conoscere esattamente la portata degli obblighi che essa impone loro poiché i singoli devono poter conoscere senza ambiguità i propri diritti e obblighi”<sup>9</sup>. La Corte, d'altra parte, ricorda che il rispetto della cosa giudicata rappresenta un'espressione del principio generale della certezza del diritto<sup>10</sup> e che l'intangibilità è giustificata proprio dall'interesse alla stabilità del diritto e dei rapporti giuridici, nonché della buona amministrazione della giustizia<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. il punto 5.2.2. della comunicazione e l'allegato II; il denunciante viene anche invitato a fornire ogni altra informazione o notizia utile.

<sup>8</sup> Sulla rilevanza di tale principio nella giurisprudenza della Corte cfr. la nota successiva.

<sup>9</sup> Cfr. 22.6.2023, C-513/21 P, *DI*, EU:C:2023:500, punto 41, ricordando il precedente orientamento.

<sup>10</sup> Cfr. 1.6.1999, C-126/97, *Eco Swiss*, EU:C:1999:269, punto 46; più recentemente le conclusioni dell'avvocato generale Emiliou, del 14.9.2023, C-582/21, *FY*, EU:C:2023:674, punti 31, 35-37, nonché 39 per un richiamo all'art. 6 CEDU.

<sup>11</sup> Cfr. 24.10.2018, C-234/17, *XC e a.*, EU:C:2018:853, punto 52; sul tema della cosa giudicata cfr. *L'intangibilità del giudicato nazionale tra diritto dell'UE e CEDU*, a cura di B. NASCIBENE, F. ROSSI DAL POZZO, numero speciale n. 11 di *eurojus*, 2023.