



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

**IL PRINCIPIO DELLA PUBBLICITÀ DELLE UDIENZE E LE SUE ECCEZIONI NELL'ART. 87
DEL CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO: RIFLESSIONI ALLA LUCE DELL'ART. 6
DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO.**

DORA DI LORETO

Sommario

1. Premessa.....	1
2. L'art. 87 c.p.a: regola ed eccezioni.....	2
3. Il principio della pubblicità delle udienze nella Costituzione e nella Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo.....	5
4. Quali conseguenze per il processo amministrativo?.....	7

1. Premessa

L'art. 87 del codice del processo amministrativo detta regola ed eccezioni in materia di pubblicità dell'udienza. Questo principio ha un notevole rilievo sia per il giusto processo costituzionale sia per l'art. 6 della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo: dal primo punto di vista rilevano le norme costituzionali in materia di giurisdizione, dall'altro il *due process of law* per un aspetto che sembra di minore rilevanza rispetto alle garanzie di un tribunale precostituito per legge e di un giudice terzo ed imparziale ma che, in realtà, è alla base dello stato democratico perché consente il controllo dei cittadini sull'amministrazione della giustizia.

Infatti, la *ratio* sottesa al principio è pressoché la medesima sia per la Corte Costituzionale sia per la Corte europea: la differenza della formulazione deve probabilmente essere attribuita al rilievo che mentre la Costituzione e quindi la Consulta tendono ad una visione tipicamente oggettiva degli istituti¹, la Convenzione e Corte di Strasburgo si muovono nell'ottica della tutela dei diritti fondamentali del singolo e quindi in una prospettiva tipicamente soggettiva. Il nostro giudice delle leggi fin nella sua prima pronuncia sul tema, nel 1965, ha statuito che "La pubblicità del dibattimento è garanzia di giustizia, come mezzo per allontanare qualsiasi sospetto di parzialità"². Nella sua decisione più elaborata sul tema ha riconosciuto che "la pubblicità delle udienze [è] implicitamente prescritta dal sistema costituzionale quale conseguenza necessaria del fondamento democratico del potere giurisdizionale"³. Di contro, la Corte europea ha aggiunto che la pubblicità delle procedure giudiziarie tutela le persone soggette alla giurisdizione da una giustizia segreta, che sfugge al controllo del pubblico. Costituisce altresì uno strumento per preservare la fiducia nei giudici ed è anche grazie alla trasparenza che essa conferisce all'amministrazione della giustizia, che è possibile realizzare lo scopo dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU: ossia il giusto processo⁴.

¹ Non può però omettersi che la norma cardine in materia di tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi è l'art. 24 Cost. e non a caso è stato rilevato che "agire in giudizio ... rappresenta la prima garanzia che il Costituente ha sancito nell'alveo della nutrita serie di libertà fondamentali contenute nel Titolo I («Rapporti civili») della Parte I («diritti e doveri dei cittadini») della Costituzione.": così A. POLICE, *Art. 24*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Padova, 2006, 502.

² Corte cost., 14 aprile 1965, n. 25, in <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>.

³ Corte cost., 24 luglio 1986, n. 212 in <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>.

⁴ In questo senso così si esprimeva in Corte Cedu, 14 novembre 2000, *Riepan c. Austria* e Corte Cedu, 25 luglio 2000, *Tierce e altri c. San Marino* entrambe sul sito http://www.echr.coe.int/ECHR/homepage_en.

2. L'art. 87 c.p.a.: regola ed eccezioni.

Prioritaria è la ricostruzione della normativa.

Fin da subito deve evidenziarsi che sul punto la legge delega nulla diceva e, al più, si può ritenere che sia la previsione della pubblicità che della sua sanzione in caso di inosservanza altro non siano che concretizzazioni di quel principio generalissimo di cui al comma 1 dell'art. 44 della L. 18 giugno 2009, n. 69 per cui con il codice si sono volute coordinare le disposizioni vigenti con le norme del codice di procedura civile in quanto principi di espressione generale. Né sembra che il famoso "sforbiciatore" nel corso dell'*iter* che ha portato alla emanazione del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 abbia mai toccato la disposizione⁵. Nemmeno la relazione che ha accompagnato il codice aggiunge altro alla parafrasi del dato letterale.

Il primo comma dell'art. 87 dispone che: "Le udienze sono pubbliche a pena di nullità, salvo quanto disposto dal comma 2."

Il vecchio art. 41 del Tu del 1924 dettava la regola della pubblicità della sola udienza di discussione nel giudizio amministrativo in modo indiretto poiché disponeva "... il consigliere incaricato fa, in udienza pubblica, la relazione dell'affare" e soprattutto non era prevista alcuna sanzione in caso di inosservanza della norma. Ora, invece, con una formulazione che ricalca solo in parte l'art. 128 c.p.c. è previsto che le udienze sono pubbliche. Il plurale dovrebbe portare a ricomprendere non solo la classica udienza di discussione ma anche quelle istruttorie. Al contrario, il codice di procedura civile prevede espressamente che solo "l'udienza in cui si discute la causa è pubblica a pena di nullità" e per vero la dottrina più accorta⁶ aveva, già all'indomani della riforma dell'art. 111 Cost., ipotizzato che la previsione fosse insufficiente.

Più rilevante ancora, da un punto di vista strettamente processuale, è forse la sanzione prevista in caso di violazione della norma: la nullità. Ciò significa che, stante la perdurante "lacuna relativa alla disciplina dell'invalidità degli atti"⁷ nel codice del processo, continuerà a farsi applicazione dei principi di cui agli artt. 156 e segg. c.p.c., ai sensi del rinvio esterno *ex art. 39 c. 1 c.p.a.*, e quindi del principio della conversione delle nullità in motivi di impugnazione: laddove quindi la decisione sia presa all'esito di un'udienza in camera di consiglio⁸ nei casi in cui questa non sia prevista, la sentenza è nulla e potrà fondatamente proporsi appello⁹.

⁵ Particolarmente chiaro il quadro sinottico che si trova su http://www.giustizia-amministrativa.it/codice_processo_ammvo/SCHEMA-CODICE-SU-3-COLONNE.pdf.

⁶ G. TARZIA, *L'art. 111 e le garanzie europee del processo civile*, in *Riv. Dir. Proc.* 2001, 1ss. il quale già teorizzava non solo la sostanziale identità tra le nozioni del giusto processo costituzionale *ex art. 111* per come riformato con quelle di cui all'art. 6 CEDU, ma che la stessa giurisprudenza della Corte di Strasburgo fosse presa in considerazione come elemento interpretativo anche se con specifico riferimento al processo civile. Nello stesso senso M. BOVE, *Art. 111 e «giusto processo civile»*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, 479ss. il quale già allora, nell'ottica di un'efficacia diretta del dettato costituzionale, auspicava che si sfruttasse la sanzione dell'invalidità proprio per censurare comportamenti che violassero i requisiti del giusto processo e N. TROCKER, *Il nuovo articolo 111 della costituzione e il «giusto processo» in materia civile*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2001, 381ss.

⁷ F. G. SCOCA, *Inesistenza e invalidità degli atti processuali*, in F. G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2011, 266.

⁸ La più attenta dottrina (F. G. SCOCA, *L'udienza*, in F. G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa, cit.*, 258) precisa che "le adunanze camerali sono quelle particolari udienze a porte chiuse nelle quali compaiono innanzi al giudice esclusivamente talune categorie di soggetti indicati dalla legge: generalmente le parti o i loro difensori, i testimoni o gli ausiliari" ed in questo senso il legislatore si riferirebbe ai procedimenti in camera di consiglio, mentre la "Camera di consiglio (*stricto sensu* intesa) consiste nella riunione riservata dei singoli magistrati componenti il collegio giudicante, riunione nella quale gli stessi discutono e decidono l'esito della causa." Altri (A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2006, 249) precisa che il procedimento in camera di consiglio si differenzia da quello in pubblica udienza "solo per profili minori (come il fatto che l'udienza non è aperta al pubblico)". In origine, infatti, i procedimenti in camera di consiglio venivano discussi e decisi alla sola presenza dei giudici: G. FRANCHI, *Camera di consiglio (dir. proc. amm.)*, in *Enc. Dir.*, Milano, V, 1959, 1006ss.

⁹ La mancata celebrazione dell'udienza in forma pubblica comporta una nullità della sentenza (come si ricava altresì *a contrario* dal comma 4 dell'art. 87): ai sensi dell'art. 105 c.p.a. il Consiglio di Stato inviterà le parti a discutere nuovamente innanzi a sé in pubblica udienza e quindi deciderà nel merito. Così F. P. LUISO, *Le impugnazioni nel*

Il comma secondo prevede che, oltre ad altri casi previsti dalla legge¹⁰, si trattano in camera di consiglio, e dunque ai sensi del comma 3 saranno presenti i soli difensori che laddove ne facciano richiesta potranno essere sentiti¹¹, una serie di giudizi per i quali l'omissione della pubblica udienza è stata sempre giustificata con la necessità di garantire speditezza e celerità. Ci si riferisce ai giudizi cautelari *ex art. 55*, a quelli di esecuzione delle misure cautelari collegiali di cui all'*art. 59*, al giudizio in materia di silenzio ai sensi dell'*art. 117*, a quello dell'accesso *ex art. 116*, al giudizio di ottemperanza previsto dall'*art. 114* ed, infine, ai giudizi in opposizione ai decreti che pronunciano l'estinzione o l'improcedibilità del giudizio ai sensi dell'*art. 85*.

Tuttavia, per una completa ricostruzione è necessaria qualche precisazione: così il giudizio di ottemperanza si svolge nelle forme, nei modi e nei termini del processo ordinario e, dunque, con pubbliche udienze laddove ai sensi del comma 4 dell'*art. 112* venga proposta la connessa domanda risarcitoria di cui all'*art. 30*, comma 5. In caso di ricorso avverso il silenzio, invece, il comma 5 dell'*art. 117* dispone che, se nel corso del giudizio intervengono il provvedimento espresso ovvero altro atto connesso con la controversia, questo può essere impugnato con motivi aggiunti nei termini e con il rito previsto per il nuovo provvedimento, che potrà dunque essere anche quello ordinario con l'udienza pubblica, e l'intero giudizio prosegue con tale rito. Se, invece, con la domanda sul silenzio è proposta azione risarcitoria, il giudice potrà decidere in sede camerale l'azione avverso il silenzio e trattare con il rito ordinario la domanda risarcitoria¹².

Nei giudizi che pronunciano l'estinzione o l'improcedibilità del giudizio, la pubblica udienza viene "recuperata" in appello laddove l'opposizione al decreto è rigettata (*art. 85*, comma 8).

Prima del codice la norma generale che dettava i casi, eccezionali, dei procedimenti in camera di consiglio era il primo comma dell'*art. 27 L. Tar* il quale prevedeva questo particolare rito per i giudizi per i quali si doveva soltanto dare atto della rinuncia al ricorso, per i ricorsi per i quali le parti concordemente chiedevano fosse dichiarata la cessazione della materia del contendere, per i ricorsi contro le decisioni del prefetto in materia di spedalità e per i giudizi di ottemperanza.¹³

Particolare rilievo assumeva, e ancor di più assume oggi alla luce di quanto si dirà, il comma 2 il quale non è stato riproposto nel codice del processo ma testualmente disponeva: "Nei casi di cui ai numeri precedenti, se una delle parti ne faccia richiesta il Presidente ordina che il ricorso si tratti in

progetto di codice del processo amministrativo, in <http://www.judicium.it/admin/saggi/76/Luiso%20cpa.pdf>, anche per importanti considerazioni in tema di nullità degli atti processuali nel processo amministrativo.

¹⁰ A titolo esemplificativo è previsto sempre il procedimento in camera di consiglio per le ipotesi di correzione di errore materiale della sentenza (*art. 86 c.p.a.*) e appello avverso l'ordinanza che ha sospeso o interrotto il giudizio (*art. 79 c.p.a.*). Per altri casi si veda F. G. SCOCA, *L'udienza*, in F. G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, cit., 259.

¹¹ Il codice ha recepito la prassi della giurisprudenza che era arrivata ad ammettere la discussione orale dei difensori che ne facessero richiesta nei casi dei giudizi in camera di consiglio: A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., 249.

¹² Sia in materia di silenzio che di accesso, la giurisprudenza amministrativa formatasi nella vigenza della pregressa disciplina era consolidata nell'affermare l'inammissibilità del cumulo di domande, motivando sulla specialità del rito del silenzio ed sull'incompatibilità dello stesso con azioni risarcitorie che postulano attività istruttoria. Sul punto, anche per i riferimenti di giurisprudenza, si veda G. MATTEO, *Art. 87 Udienze pubbliche e procedimenti in camera di consiglio*, in R. GAROFOLI – GI. FERRARI (a cura di), *Codice del processo amministrativo (D. lgs. 2 luglio 2010, n. 104)*, Tomo II, Roma, 1298ss. Deve segnalarsi una recentissima decisione del Tar Lazio, sez. II bis, 16 maggio 2011, n. 4216 (in <http://www.giustamm.it/>) secondo cui nel processo amministrativo se ai sensi dell'*art. 32 c.p.a.* vengano proposte domande soggette a riti diversi – nella specie rito del silenzio e rito ordinario – deve applicarsi quello ordinario poiché l'*art. 87*, comma 1c.p.a. prevede la trattazione del processo in pubblica udienza a pena di nullità.

¹³ Per una recente e completa ricostruzione della norma, della dottrina e della giurisprudenza sul punto W. GIULIETTI, *Il procedimento in camera di consiglio*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *Codice della giustizia amministrativa*, Milano, 2008, 803ss. anche per le difficoltà di coordinamento tra l'*art. 26 L. Tar*, come modificato dalla L. 205 del 2000 e che prevedeva il decreto per la rinuncia e la cessazione, e il comma 2 dell'*art. 27*.

Da notare che la vecchia disposizione non enunciava la clausola di salvezza per gli altri casi previsti dalla legge e ciò portava certa dottrina (V. Caianiello) a ritenere che gli altri casi previsti da norme anteriori alla Legge Tar fossero stati tacitamente abrogati. Di diverso avviso la dottrina dominante e la giurisprudenza. Sul punto sempre W. GIULIETTI, *Il procedimento in camera di consiglio*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *Codice della giustizia amministrativa*, cit., 808.

pubblica udienza.”¹⁴ Nonostante il tenore della norma che poteva sembrare non lasciasse margini, la giurisprudenza riteneva che fosse rimesso al Presidente se disporre che il giudizio venisse trattato in pubblica udienza¹⁵.

Maggiori problemi si pongono con riguardo alle impugnazioni¹⁶: né tra le disposizioni generali né tra quelle dedicate ai singoli mezzi di impugnazione si rinvencono prescrizioni sul punto e, del resto, anche se formulato in termini generalissimi nel suo primo comma, l’art. 87 è comunque collocato nel Libro II dedicato al processo amministrativo di primo grado. Potrebbe in questo caso giovare il rinvio interno previsto dall’art. 38 c.p.a. per il quale le disposizioni del libro secondo “se non espressamente derogate, si applicano anche alle impugnazioni ed ai riti speciali.” Il principio generale dovrebbe essere salvo e, dunque, *de plano* aversi la pubblica udienza anche in appello, revocazione, opposizione di terzo ed in questo senso potrebbe giovare anche la lettura dell’art. 85, comma 7. Diverso il discorso per il ricorso in cassazione ammesso per i soli motivi attinenti alla giurisdizione in quanto l’art. 375, n. 4 c.p.c. prevede che la Corte di Cassazione pronuncia con ordinanza in camera di consiglio quando riconosce il dovere di pronunciare sulle istanze di regolamento di competenza e di giurisdizione: svolgendosi il giudizio davanti al giudice della giurisdizione non potrebbe in questo caso nemmeno parlarsi di contrasto tra le norme proprio perché le norme di procedura sono quelle del c.p.c. Tuttavia, deve essere ricordata quella giurisprudenza della Suprema Corte formatasi anteriormente all’entrata in vigore del codice del processo amministrativo in base alla quale “la trattazione di un’istanza di regolamento di giurisdizione in udienza pubblica anziché in camera di consiglio è pienamente legittima, in quanto non determina alcun pregiudizio ai diritti di azione e difesa delle parti, considerato che l’udienza pubblica rappresenta, anche nel procedimento davanti alla Corte di cassazione, lo strumento di massima garanzia di tali diritti, consentendo ai titolari di questi di esporre compiutamente i propri assunti senza per questo compromettere i poteri del Procuratore generale.”¹⁷

Che avviene però laddove a essere impugnata sia una misura cautelare, una sentenza sul silenzio, sull’accesso ovvero in materia di ottemperanza¹⁸? Dovrà farsi applicazione della deroga e, quindi, anche il processo di impugnazione seguirà il rito camerale senza udienza pubblica oppure dovrà ritenersi prevalente il principio generale della pubblica udienza in virtù del rinvio dell’art. 38? Deve considerarsi, inoltre, che per l’ottemperanza il comma 8 dell’art. 114 prevede che “le disposizioni del presente titolo si applicano anche alle impugnazioni avverso i provvedimenti giurisdizionali adottati dal giudice dell’ottemperanza”: è vero che la deroga al principio dell’udienza pubblica è contenuta all’art. 87, comma 2 e non nel titolo dell’ottemperanza, ma la dottrina¹⁹ che già si è espressa sul punto ha rilevato che in virtù di questa disposizione “le regole del processo esecutivo si estendono in toto al giudizio di impugnazione (a partire dalla dimidiazione dei termini propria del rito camerale)”²⁰. Norma di analogo tenore è dettata anche dal comma 5 dell’art. 116 in materia di

¹⁴ Nonostante il riferimento testuale ai casi previsti ai numeri precedenti, autorevole dottrina sottolineava come la richiesta fosse possibile e quindi ammissibile in tutti i procedimenti in camera di consiglio: A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1977, 995.

¹⁵ Cons. St., sez. V, 28 marzo 1998, n. 367, in *Foro amm.*, 1998, 732.

¹⁶ Sul punto anche G. MATTEO, *Art. 87 Udienze pubbliche e procedimenti in camera di consiglio*, in R. GAROFOLI – GI. FERRARI (a cura di), *Codice del processo amministrativo (D. lgs. 2 luglio 2010, n. 104)*, cit., 1298.

¹⁷ Cass., Sez. un., 8 aprile 2008, n. 9151, in *Corriere Giur.*, 2008, 12, 1685 nota di A. PAJNO, *Fase preparatoria delle elezioni politiche e contenzioso elettorale. Verifica dei poteri, regolazione della giurisdizione e transizione italiana*.

¹⁸ Quando ad essere impugnato è un provvedimento sull’esecuzione delle misure cautelari il rinvio dell’art. 59 al giudizio dell’ottemperanza dovrebbe comunque far adottare la medesima soluzione. L’art. 85 sui giudizi che pronunciano l’estinzione o l’improcedibilità del giudizio detta una norma specifica sull’udienza per l’appello.

¹⁹ S. TARULLO, *Il giudizio di ottemperanza*, in F. G. COCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, cit., 585.

²⁰ La dimidiazione dei termini è prevista dal comma 3 dell’art. 87 per tutti i giudizi per i quali non è prevista la pubblica udienza. Questa disposizione più in generale detta le regole che i giudizi camerale, eccezion fatta per i casi di cui alla lett. a) del comma 2, devono seguire: per la novità della previsione ed un primo commento che in questa sede viene tralasciato non rilevando in modo specifico per il principio di pubblicità si rinvia a G. MATTEO, *Art. 87 Udienze*

accesso e dunque potrebbe valere un analogo ragionamento. È chiaro che sul tema avranno modo di confrontarsi la giurisprudenza e la dottrina.

Il comma 4 dispone che “La trattazione in pubblica udienza non costituisce motivo di nullità della decisione”: il riferimento omissivo ma implicito deve intendersi ai procedimenti in camera di consiglio e pertanto laddove per errore si trattino in pubblica udienza i giudizi di cui al comma 2 ovvero altri giudizi per i quali è previsto il rito camerale, ciò costituirà una mera irregolarità nemmeno censurabile in appello. La norma non brilla certo per chiarezza né tanto meno la stessa collocazione della regola al primo comma e della sua eccezione al quarto si fa apprezzare per il rigore sistematico.

3. Il principio della pubblicità delle udienze nella Costituzione e nella Convenzione Europea dei diritti dell’Uomo.

Il principio della pubblicità dell’udienza²¹ non si rinviene in modo espreso nella Carta Costituzionale, anche se fin dal 1965 il Giudice delle Leggi ne ha ravvisato il fondamento nel primo comma dell’art. 101²² della Costituzione in base al quale la giustizia è amministrata in nome del popolo. La partecipazione all’udienza del cittadino, che non è parte e che non è in altro modo coinvolto nel giudizio, serve a garantire trasparenza e controllo sull’amministrazione della giustizia. La disposizione, proprio per il suo essere ricavata in modo indiretto, non ha attratto particolarmente l’attenzione della dottrina e della giurisprudenza prima della modifica dell’art. 111: si rinvenivano, è vero, norme ordinarie generali tanto nel c.p.c., l’art. 128, quanto nel c.p.p., l’art. 471 c.p.p., dove ha acquisito rilevanza soprattutto dopo la riforma del 1989 nella fase del dibattimento, e come visto, anche nel processo amministrativo, ma è stato sempre ritenuto un principio derogabile in determinati casi previsti dal legislatore che la Corte costituzionale ha sempre vagliato in termini di ragionevolezza. Soprattutto non era prevista, almeno nel processo amministrativo, una sanzione in caso di inosservanza.

Anche quando nel 1999 con legge cost. n. 2 l’art. 111 è stato cristallizzato²³ il principio del giusto processo, non si è previsto in modo espreso che l’udienza deve essere pubblica sebbene nel corso dei lavori parlamentari fosse stata enunciata la volontà di consacrarla tra le garanzie del giusto processo sull’esempio dei modelli internazionali²⁴. Questo ha contribuito a far sì che il principio in discorso restasse sempre nell’ombra quando sul piano sovranazionale, ed in particolar modo all’interno della Convenzione europea dei diritti dell’Uomo, riveste un’importanza fondamentale²⁵.

pubbliche e procedimenti in camera di consiglio, in R. GAROFOLI – GI. FERRARI (a cura di), *Codice del processo amministrativo* (D. lgs. 2 luglio 2010, n. 104), cit., 1293.

²¹ In questo caso ci si riferisce alla pubblicità esterna che si traduce nella “conoscenza da parte della collettività su quel che accade nel processo” contrapposta a quella interna “data dalla conoscenza che i soggetti coinvolti dal procedimento possono avere tramite l’assistenza agli atti dello stesso”. Così M. MONTAGNA, *La pubblicità dell’udienza quale diritto fondamentale dell’individuo nel procedimento di prevenzione tra Corte europea dei diritti dell’uomo e Corte costituzionale*, in <https://diritti-cedu.unipg.it/>.

²² In seno all’Assemblea “il principio venne esplicitamente enunciato nell’art. 101 del progetto presentato all’Assemblea costituente il 31 gennaio 1947 (secondo comma: “le udienze sono pubbliche, salvo che la legge per ragioni di ordine pubblico o di moralità disponga altrimenti”); ma poi, come risulta dai lavori preparatori, una espresa enunciazione fu ritenuta superflua, in quanto si ritenne che la pubblicità delle udienze fosse implicitamente prescritta dal sistema costituzionale quale conseguenza necessaria del fondamento democratico del potere giurisdizionale, esercitato appunto, come recita l’art. 101, in nome del popolo.” Così ricorda la Corte cost., 24 luglio 1986, n. 212, cit.

²³ La dottrina sul punto è sterminata. Basti in questa sede evidenziare che a chi ha sostenuto che la previsione non facesse altro che compiere un’opera di ricognizione di principi già ricavabili dal quadro costituzionale, si è contrapposto chi, al contrario, ha ritenuto che in tal modo gli stessi siano stati rifondati. Sul punto sinteticamente M. BOVE, *Art. 111 e «giusto processo civile»*, cit.,

²⁴ Così L. P. COMOGLIO, *Il «giusto processo» civile nella dimensione comparatistica*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, 714.

²⁵ Deve però evidenziarsi come illuminata dottrina (Bove) ha fin da subito ipotizzato che la clausola del giusto processo non poteva essere considerata come una formula riassuntiva delle garanzie testualmente previste al comma 2 dell’art. 111. Pertanto se un processo che non le rispetti non può considerarsi “giusto”, e dunque rispettoso del dettato

L'art. 6 della CEDU dispone che: "Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia."²⁶

La Corte di Strasburgo, la cui giurisprudenza ha fondamentale importanza nella ricostruzione della norma, proprio in una recente sentenza tra l'altro pronunciata in un giudizio che coinvolgeva l'Italia²⁷ ha riassunto la sua posizione su questo fondamentale diritto dell'individuo ed è per questo che la lettura integrale di una parte della motivazione assume particolare rilievo: "... la pubblicità della procedura degli organi giudiziari di cui all'articolo 6 § 1 protegge le persone sottoposte a giudizio da una giustizia segreta che sfugge al controllo del pubblico ...; essa costituisce anche uno dei mezzi per preservare la fiducia nelle corti e nei tribunali. Attraverso la trasparenza che essa conferisce all'amministrazione della giustizia, aiuta a realizzare lo scopo dell'articolo 6 § 1: il processo equo, la cui garanzia è annoverata fra i principi di qualsiasi società democratica ai sensi della Convenzione ... 44. L'articolo 6 § 1 non impedisce tuttavia che i giudici, viste le particolarità della causa sottoposta al loro esame, decidano di derogare a tale principio; il processo a porte chiuse, totalmente o parzialmente, deve essere strettamente imposto dalle circostanze del caso 45. Peraltro, la Corte ha ritenuto che circostanze eccezionali, attinenti alla natura delle questioni sottoposte al giudice nell'ambito del procedimento trattato, possano giustificare una dispensa dalla pubblica udienza, per esempio le controversie altamente tecniche che spesso si prestano meglio agli scritti piuttosto che alle difese orali, e da imperativi di efficacia e di economia ... quando si tratta di procedimenti cautelari, in casi eccezionali - ad esempio quando la effettività della misura cautelare richiesta dipende dalla rapidità del processo decisionale - può risultare impossibile rispettare nell'immediato tutte le esigenze previste dall'articolo 6. Così, in alcune precise ipotesi, mentre l'indipendenza e l'imparzialità del tribunale o del giudice interessato costituiscono garanzie inalienabili che è indispensabile rispettare in tali procedimenti, altre garanzie procedurali possono applicarsi soltanto nella misura in cui lo permettano la natura e lo scopo del procedimento cautelare considerato ... 49. La Corte comprende che nell'ambito considerato le autorità nazionali tengano conto degli imperativi di efficacia e rapidità e che garantire sistematicamente la pubblicità delle udienze potrebbe costituire un ostacolo alla diligenza dell'intervento auspicato dal richiedente. 50. Peraltro, non perde di vista il fatto che il procedimento ... si sia svolto nel rispetto delle altre

costituzionale, è pur vero che la clausola si presta ad essere integrata da altri contenuti che arricchiscano le garanzie: l'espressione "giusto processo" deve avere il "valore di autonoma garanzia, ancorché indeterminata" e da essa potrebbe ricavarsi in chiave soggettiva il principio di pubblicità. In questo senso la formulazione dell'art. 2 del codice del processo che richiama solo il comma 1 dell'art. 111 ed i principi della parità delle parti e del contraddittorio è quanto meno "ambiguo": voluto o non voluto il mancato riferimento al giudice terzo ed imparziale? Sinteticamente anche per i riferimenti bibliografici sul problema che in Italia come per la verità anche altri paesi vi è una commistione di funzioni nel Consiglio di Stato M. MENGOZZI, *Imparzialità del giudice e funzioni consultive attribuite ad organi di giustizia amministrativa*, in <https://diritti-cedu.unipg.it/>.

²⁶ Il testo è quello della versione italiana della Convenzione reperibile sul sito ufficiale della Corte europea dei diritti dell'uomo http://www.echr.coe.int/ECHR/homepage_en. Sui problemi linguistici, e sulla non unitarietà linguistica degli ordinamenti giuridici, A. PIZZORUSSO, *Lingue (uso delle)*, in *Noviss. Dig. It.*, IX, Torino, 1965, 935 nonché R. CAPONI, *Interpretazione, traduzione e comparazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2006, 831ss. per cui l'equivalenza linguistica tra due termini non comporta automaticamente equivalenza giuridica.

²⁷ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 18 maggio 2010, *Udorovic c. Italia* che viene riportata nel testo tradotto a cura del Ministero della Giustizia e reperibile su http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20.wp.

garanzie procedurali previste dall'articolo 6. In effetti, il ricorrente, assistito da un avvocato di fiducia, ha avuto la possibilità di essere presente alle udienze e di partecipare al procedimento depositando memorie e documenti ... la Corte ritiene che la mancanza di pubblicità delle udienze nella fattispecie era giustificata alla luce degli obiettivi di cui al procedimento controverso.” Per quanto riguarda poi i giudizi di impugnazione la Corte di Strasburgo ha più volte ribadito che, per il rispetto del principio, basta che l'udienza sia stata pubblica in prima istanza ben potendo trovare giustificazione l'assenza di analoga garanzia nel secondo e terzo grado nelle particolari garanzie del giudizio di cui si tratta²⁸.

4. Quali conseguenze per il processo amministrativo?

Bisogna ora vedere in che termini questo principio così come interpretato rilevi per gli ordinamenti interni ed in particolar modo per l'Italia e quindi, al di là del caso concreto, se la ricostruzione del principio e soprattutto della portata delle sue eccezioni possa avere una qualche conseguenza nei procedimenti camerali previsti dal codice del processo amministrativo.

All'esito di un lungo percorso giurisprudenziale si è arrivati a ritenere applicabile anche al giudizio amministrativo²⁹ la norma convenzionale per come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo³⁰: rimane, o forse per meglio dire rimaneva, il problema di come i giudici dovessero farne applicazione se cioè debbano disapplicare³¹ la norma interna che, alla luce del giudizio di convenzionalità, risulti contraria all'art. 6 CEDU ovvero debbano sollevare questione di costituzionalità non essendo possibile richiamare il medesimo meccanismo della *primauté* che opera per il diritto comunitario.

In questa direzione, punto centrale non può che rinvenirsi nella ricostruzione che del rapporto ordinamento nazionale – sistema cedu ha dato la Corte Costituzionale con le note sentenze n. 347 e 349 del 2007³² e che sembra ormai essere definitivamente consolidata³³: alla Convenzione è

²⁸ Per le sentenze della Corte di Strasburgo sul punto si veda il punto 6.1 del “Considerato in diritto” della sentenza Corte Cost. 11 marzo 2011, n. 80 in <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>.

²⁹ Per un primo *excursus* di giurisprudenza europea per la quale l'art. 6 si applica anche ai giudizi amministrativi G. SPANDEA, *Il giusto processo amministrativo secondo l'art. 6 della CEDU e con cenni al caso italiano*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 2000, 367ss.; S. MIRATE, *Il giudice amministrativo di fronte all'art. 6 CEDU*, in *Giur. It.*, 2005, 11 nonché ID., *Giustizia amministrativa e convenzione europea dei diritti dell'uomo l'«altro» diritto europeo in Italia, Francia ed Inghilterra*, Napoli, 2009, 219ss. Più in generale, la non recentissima ma fondamentale monografia di C. FOCARELLI, *Equo processo e Convenzione europea dei diritti dell'Uomo. Contributo alla determinazione dell'ambito di applicazione dell'art. 6 della Convenzione*, Padova, 2001. In particolare per il nostro tema e per il giudizio di ottemperanza rileva che nel 1997 la Corte con la decisione del 19 marzo (caso Honersby c/ Grecia) ha ritenuto che l'art. 6, in relazione al principio di ragionevole durata, dovesse applicarsi anche ai giudizi di esecuzione delle sentenze dei giudici amministrativi. Per una recente rilettura dell'art. 6 CEDU e del suo ambito di applicazione in base alla Convenzione di Vienna sull'interpretazione dei Trattati si veda S. DORIGO, *Fair tax trial: qualche considerazione storico-sistematica sull'applicabilità dell'art. 6 della Cedu alle controversie fiscali*, Relazione tenuta a Pescara il 5 maggio 2011 al Convegno “Convenzione europea dei diritti dell'uomo e giusto processo tributario”, in <http://www.unich./scigiur/eventi>. Da ultimo, in questo senso e per il particolare ruolo del principio del giusto processo nel codice del processo amministrativo si veda F. MERUSI, *Il codice del giusto processo amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1/2011, 1ss.

³⁰ Si veda nota n. 35.

³¹ Per i precedenti dei giudici ordinari in questo senso, soprattutto prima dell'intervento del Giudice delle Leggi, si veda M. C. VILLANI, *La rinnovata battaglia dei giudici comuni a favore della diretta applicabilità della CEDU. Tra presunta “comunitarizzazione” dei vincoli convenzionali e crisi del tradizionale modello di controllo accentrato della costituzionalità*, in <http://www.federalismi.it/>, n. 20/2010. Quanto ai giudici amministrativi si lamenta in dottrina (S. MIRATE, *Giustizia amministrativa e convenzione europea dei diritti dell'uomo l'«altro» diritto europeo in Italia, Francia ed Inghilterra*, cit., 208; da ultimo ID., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e i giudici nazionali. Corte di Cassazione e Consiglio di Stato a confronto*, in G. ROLLA (a cura di), *Il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali e rapporti tra le giurisdizioni*, Milano, 2010, 363ss.) una “consapevole e volontaria latitanza” sulla Cedu.

³² Si sono contate almeno trenta annotazioni per cui si rinvia per i riferimenti alla n. 1 di R. CONTI, *CEDU e interpretazione del giudice: gerarchia o dialogo con la Corte di Strasburgo*, in <http://www.federalismi.it/>, 6/2010 e alla

attribuito il rango di fonte subcostituzionale³⁴ in seguito alla modifica dell'art. 117 Cost. che impone al legislatore, sia nazionale che regionale, nell'esercizio della potestà legislativa di rispettare oltre che la Costituzione e gli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario anche gli altri obblighi internazionali. Questo significa che il giudice nazionale comune deve interpretare la norma in modo che sia compatibile con la Convenzione ma se questo non è possibile perché rinvia un contrasto tra la norma interna e l'interpretazione che la Corte di Strasburgo³⁵ dà della norma convenzionale di riferimento, è tenuto a rimettere la questione alla Corte Costituzionale la quale dovrà a sua volta verificare non solo se l'interpretazione data dalla Corte Cedu, sulla quale non ha margini di manovra, è compatibile con la Costituzione ma anche la legittimità della norma censurata rispetto a quella interposta. Solo se la norma interposta sovranazionale è in contrasto con la Costituzione ed è inidonea ad integrare il parametro andrà espunta dall'ordinamento. Nel caso in cui invece sia compatibile con il dettato costituzionale, sarà la norma interna ad essere dichiarata incostituzionale.

E allora se anche il giudice amministrativo dovrà leggere le norme del codice del processo, ed in particolar modo per quello che a noi interessa, regola ed eccezioni al principio della pubblicità alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo³⁶, può essere particolarmente interessante una recente sentenza della Corte Costituzionale, la n. 93 del 2010³⁷, con la quale è stato dichiarato

n. 16 di M. C. VILLANI, *La rinnovata battaglia dei giudici comuni a favore della diretta applicabilità della CEDU. Tra presunta "comunitarizzazione" dei vincoli convenzionali e crisi del tradizionale modello di controllo accentrato della costituzionalità*, cit.

³³ Nel 2011 già due pronunce conformi: la n. 1 del 5 gennaio 2011 e la n. 80 dell'11 marzo 2011 (cfr. *infra* n. 33). Rilegge le sentenze sul tema del 2008 e del 2009 A. CIERVO, *L'interpretazione adeguatrice come criterio di risoluzione dei contrasti ermeneutici tra ordinamento interno e convenzione europea dei diritti dell'uomo: profili dottrinali e giurisprudenziali*, in <http://www.federalismi.it/>, 5/2011. Per gli orientamenti della Cassazione e del Consiglio di Stato dopo le sentenze del 2007 da ultimo si veda S. MIRATE, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e i giudici nazionali. Corte di Cassazione e Consiglio di Stato a confronto*, in G. ROLLA (a cura di), *Il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali e rapporti tra le giurisdizioni*, cit., 337ss.

³⁴ Per una ricostruzione della dottrina e della giurisprudenza sul rango da attribuire alla Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo resa esecutiva in Italia con legge 5 agosto 1955, n. 848 nel nostro ordinamento S. MIRATE, *Giustizia amministrativa e convenzione europea dei diritti dell'uomo l'«altro» diritto europeo in Italia, Francia ed Inghilterra*, cit., 165ss.

³⁵ Per la Corte costituzionale vi è l'obbligo del giudice comune di fare applicazione dell'interpretazione che dà il giudice sovranazionale e ciò sarebbe ricavato dallo stesso sistema convenzionale: il vincolo ermeneutico è stato ribadito di recente (Corte Cost. n. 187 e 196 del 2010). Sul punto F. POLACCHINI, *Cedu e diritto dell'Unione europea nei rapporti con l'ordinamento costituzionale interno. Parallelismi e asimmetrie alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in <http://www.giurcost.org/studi/index.html> del 14.IX.10). Per la verità vi è diversità di opinioni: alcuni (R. CONTI, *CEDU e interpretazione del giudice: gerarchia o dialogo con la Corte di Strasburgo*, cit.; A. RANDAZZO, *Alla ricerca della tutela più intensa dei diritti fondamentali, attraverso il "dialogo" tra le corti*, in <http://www.giurcost.org/studi/index.html> del 4.II.2011) sostengono che tra le corti vi debba essere un moto circolare nell'interpretazione e pertanto anche i giudici comuni concorrerebbero a delineare l'interpretazione della convenzione e la stessa corte edu è disposta a tornare sulle sue decisioni all'esito di modifiche legislative e pronunce interne che tengano in considerazione i suoi *decisa* (viene riportato il *revirement* sul risarcimento dell'occupazione usurpativa della Corte di Strasburgo, *Guiso Gallisay c. Italia*, 22 dicembre 2009). Altri, invece, (A. CIERVO, *L'interpretazione adeguatrice come criterio di risoluzione dei contrasti ermeneutici tra ordinamento interno e convenzione europea dei diritti dell'uomo: profili dottrinali e giurisprudenziali*, cit.) evidenziano che la Corte di Strasburgo, "... soprattutto negli ultimi anni, con l'aumento in maniera esponenziale dei ricorsi da parte di quegli Stati dell'Est Europa che appartenevano all'ex blocco sovietico, ha cercato di accrescere il tasso di vincolatività delle proprie decisioni senza passare attraverso modifiche formali del testo della Convenzione medesima."

³⁶ Da ultimo la giurisprudenza della CEDU sulla violazione dell'art. 6 quando non sia nemmeno concessa la possibilità di chiedere la pubblica udienza in primo grado o in appello è stata confermata da Corte Cedu, 17 maggio 2011, *Capitani e Campanella vs. Italia*, in <http://www.federalismi.it/>, 11/2011.

³⁷ Con la sentenza n. 80 del 2011, citata, la Consulta ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 1423 del 1956 e dell'art. 2-ter della legge n. 575 del 1965, nella parte in cui non consentono che, a richiesta di parte, il ricorso per cassazione in materia di misure di prevenzione venga trattato in udienza pubblica, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione. Fin da una primissima lettura si apprezza

illegittimo l'art. 4 della L. 1463 del 1956 il quale prevedeva l'udienza in camera di consiglio per l'applicazione delle misure di prevenzione nella parte in cui non consente a richiesta di parte di disporre che il giudizio sia trattato nella forma dell'udienza pubblica. Nell'analisi della pronuncia, attenta dottrina³⁸ ha evidenziato che, in realtà, mentre nei precedenti in materia il giudice delle leggi ha sempre fondato il principio sull'art. 101 Cost. e lo ricostruiva nel senso che spettasse al legislatore ordinario individuare i casi in cui potesse essere derogato residuando in capo alla corte medesima solo un giudizio sulla ragionevolezza: sulla scorta di tale linea ha in un caso valutato "che l'esclusione della pubblicità disposta in via generale ed assoluta dal legislatore avesse un fondamento ragionevole"³⁹. Al contrario, la lettura del principio di pubblicità data dalla Corte di Strasburgo sembra indicare un altro percorso e sembra riservare al giudice, una volta che le limitazioni imposte dal legislatore rientrino in uno dei casi che legittimano l'eccezione ai sensi dell'art. 6, un giudizio in concreto circa il bilanciamento delle esigenze, una sorta di "riserva di discrezionalità giudiziaria" una volta che il privato richieda che la sua causa venga decisa in pubblica udienza: "la Corte EDU ammette che la legislazione nazionale costruisca categorie generali di processi a porte chiuse (rispondenti alle ampie clausole derogatorie dell'art. 6.1. CEDU) dovendosi tuttavia salvaguardare la possibilità che le parti private invochino dinanzi al giudice l'opposta esigenza di un giudizio a porte aperte."⁴⁰ Ritenuta dalla Corte Costituzionale conforme alla Costituzione anche tale interpretazione del principio di pubblicità la norma interna che prevedeva l'udienza camerale senza possibilità di deroghe è stata dichiarata incostituzionale⁴¹.

La decisione, sebbene pronunciata con riguardo ad un argomento che è molto lontano dal giudizio amministrativo, detta importanti principi e consente di comprendere quale possa essere l'atteggiamento futuro davanti a previsioni come quelle di cui al comma 2 dell'art. 87 che configurano categorie di eccezioni al principio della pubblicità delle udienze, sempre giustificate storicamente sull'esigenza della celerità e della speditezza dei giudizi, ma che non consente più la possibilità che a richiesta di parte l'udienza sia celebrata in pubblica udienza.

Probabilmente sarà necessario un nuovo intervento della Corte Costituzionale sollevato dai giudici amministrativi per rendere rispettoso dell'art. 6 CEDU l'art. 87, comma 2⁴²: per evitarlo e essendo

l'importanza della decisione per due temi: l'analisi del rapporto tra ordinamento italiano e sistema CEDU alla luce dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che per la Corte è rimasto immutato, e la portata del principio della pubblicità delle udienze nei giudizi di impugnazione. Sul primo punto già una prima nota di G. PISTORIO, *La Corte conferma la non «comunitarizzazione» della CEDU. Nota a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2011*, <http://www.giustamm.it/> del 14.03.2011 nonché A. RUGGERI, *La Corte fa il punto sul rilievo interno della CEDU e della Carta di Nizza-Strasburgo (a prima lettura di Corte cost. n. 80 del 2011)*, in <http://www.forumcostituzionale.it/> del 23 marzo 2011.

³⁸ A. GUZZAROTTI, *Bilanciamenti e fraintendimenti: ancora su Corte costituzionale e CEDU*, in *Quad. Cost.*, 3/2010, 592ss.

³⁹ Corte cost., 2 febbraio 1971, n. 12, in <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>.

⁴⁰ A. GUZZAROTTI, *Bilanciamenti e fraintendimenti: ancora su Corte costituzionale e CEDU*, cit., 594.

⁴¹ Per la verità Guazzarotti mostra qualche dubbio nella conclusione della riserva di bilanciamento in capo ai giudici: "Si è davvero sicuri che la soluzione migliore per i diritti degli individui coinvolti nelle vicende processuali sia quella di affidarsi di volta in volta al mutevole giudizio di questo e di quell'altro giudice, senza che possa darsi la costruzione di categorie legislative astratte per cui la pubblicità del processo è – per tutti e allo stesso modo – esclusa?". Sul rapporto tra riserva di legge in materia di giusto processo e potere discrezionale del giudice si rinvia a M. BOVE, *Art. 111 e «giusto processo civile»*, cit., 495ss.

⁴² Sebbene la sentenza n. 93/2010 sia stata pubblicata quando il Trattato di Lisbona era già entrato in vigore nulla si dice della portata dell'art. 6 ed in particolare se dalla "adesione" dell'Unione alla CEDU possa ricavarsi una parificazione dei meccanismi con possibilità per i giudici comuni di disapplicare la norma interna contrastante. Per la verità, certa giurisprudenza amministrativa (Cons. St., sez. IV, 2 marzo 2010, n. 1220 e Tar Lazio, sez. I/bis, 18 maggio 2010, n. 11984) seguita da certa dottrina (G. COLAVITTI – C. PAGOTTO, *Il Consiglio di Stato applica direttamente la CEDU grazie al Trattato di Lisbona: l'inizio di un nuovo percorso?*, in *Riv. ass. it. cost.*, del 02.07.2010; M. C. VILLANI, *La rinnovata battaglia dei giudici comuni a favore della diretta applicabilità della CEDU. Tra presunta «comunitarizzazione» dei vincoli convenzionali e crisi del tradizionale modello di controllo accentratore della costituzionalità*, cit.) ha affermato la comunitarizzazione della CEDU con la sola entrata in vigore del Trattato di

ancora molto controversa la possibilità per i giudici comuni di operare un giudizio di convenzionalità⁴³, sarebbe bastato mantenere una disposizione sulla falsariga del vecchio comma 2 dell'art. 27 della Legge T.a.r. per come interpretato da quella giurisprudenza che rimetteva comunque al giudice la scelta se disporre o meno la pubblica udienza.

Se però il rinnovato e ritrovato principio della pubblicità dell'udienza tenderà ad espandersi, ci si augura soprattutto che, per il pieno rispetto della sua funzione sia interna che esterna al processo, si modifichi l'attuale atteggiamento della prassi: la pubblica udienza in prima istanza⁴⁴ non dovrebbe più essere solo il luogo per mandare a decisione le cause con il mero richiamo delle difese svolte negli atti, ma il territorio del confronto dialettico tra le parti ed il collegio alla presenza di un pubblico *extraneus* ma messo in condizione di comprendere⁴⁵.

Lisbona, ma pare più rigoroso il ragionamento di chi (A. CELOTTO, *Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano? (in margine alla sentenza n. 1220/2010 del Consiglio di Stato)*, in <http://www.giustamm.it/>; F. LISENA, *L'Unione europea "aderisce" alla CEDU: quando le parole non bastano a "fare cose"*, in <http://www.giustamm.it/>; P. GAY, *La diretta applicabilità della CEDU nell'ordinamento italiano: in percorso ancora work in progress (in margine alla sentenza n. 3760 del Consiglio di Stato)*, in <http://www.giustamm.it/>; G. REPETTO, *Il trattato di Lisbona ha attribuito alla CEDU un'efficacia diretta e prevalente nell'ordinamento interno? Consiglio di Stato e Tar Lazio alla ricerca di nuove (e discutibili) soluzioni*, in <https://diritti-cedu.unipg.it/>; M. CATARZIA, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 221ss.), al contrario, ritiene che "il Trattato di Lisbona nulla ha modificato circa la (non) diretta applicabilità nell'ordinamento italiano della CEDU che resta per l'Italia solamente un obbligo internazionale, con tutte le conseguenze in termini di interpretazione conforme e di prevalenza mediante questione di legittimità costituzionale, secondo quanto già riconosciuto dalla Corte Costituzionale." (A. Celotto) La stessa giurisprudenza amministrativa pare essere tornata sui propri passi: Cons. St., sez. VI, sent. 15 giugno 2010, n. 3760, Est. De Nictolis, in <http://www.giustamm.it/> con nota di P. GAY, *La diretta applicabilità della CEDU nell'ordinamento italiano: in percorso ancora work in progress (in margine alla sentenza n. 3760 del Consiglio di Stato)*, cit., e Tar Lombardia – Milano, sez. III, 15 settembre 2010, n. 5988, in <http://www.giustamm.it/>. Da ultimo la bontà di questa ricostruzione è stata confermata da Corte Cost., 11 marzo 2011, n. 80, cit. Per una particolare lettura che riconduce la comunitarizzazione della CEDU al nuovo valore assunto con il Trattato di Lisbona dalla Carta di Nizza R. CONTI, *Occupazione acquisitiva: rilettura dei rapporti fra ordinamento interno e CEDU dopo il Trattato di Lisbona (Nota a sentenza: T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-bis, 18 maggio 2010, n. 11984)*, in *Urb. e app.*, 2010, 1480ss.

⁴³ Sul punto da ultimo, anche per l'analisi della giurisprudenza successiva al 2007, si veda A. CIERVO, *L'interpretazione adeguatrice come criterio di risoluzione dei contrasti ermeneutici tra ordinamento interno e convenzione europea dei diritti dell'uomo: profili dottrinali e giurisprudenziali*, cit. Tuttavia non può non evidenziarsi che la Cassazione nella pronuncia citata alla n. 17 aveva già nel 2008, richiamando espressamente l'art. 6 CEDU e nonostante il tenore dell'art. 375 c.p.c., ammesso comunque che la pubblica udienza potesse essere disposta anche per giudizi in camera di consiglio.

⁴⁴ Sulla non necessarietà della pubblicità nei giudizi di impugnazione laddove il principio sia rispettato in prima istanza si veda l'argomentazione di Corte Cost., 7 marzo 2011, n. 80, cit. che ripercorre sul punto la giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

⁴⁵ Lo spunto per queste osservazioni di carattere pratico è stato offerto dalle acute considerazioni di M. RUSSO, *Il nuovo codice di rito amministrativo*, in *PQM*, III/2010 in corso di pubblicazione. Anche F. P. Luiso ha sottolineato che nel processo tributario il principio della pubblicità dell'udienza si traduce di fatto "nel tenere la porta aperta".