

L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA



Nella pagina precedente:

Jean Lejniers, particolare dell'arazzo raffigurante
Esortazione alla battaglia - Sala degli arazzi
Palazzo Chigi

IV. L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA

I. MISURE A CARATTERE GENERALE: LA LEGGE 9 GENNAIO 2006, N. 12 E IL DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 1° FEBBRAIO 2007

Le funzioni affidate al Presidente del Consiglio dei Ministri dalla legge 9 gennaio 2006, n. 12, hanno trovato centralità, come già evidenziato nella Relazione al Parlamento per l'anno 2006, nell'attribuzione al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della cura di tutti gli adempimenti conseguenti alle pronunce stesse (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° febbraio 2007).

Il quadro normativo così delineato, consolidando l'azione di impulso e di coordinamento voluta dal legislatore, ha agevolato la gestione di interventi più idonei a conformare l'azione del Governo alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo ed ha favorito, sul piano delle iniziative, un'interazione dinamica con la Corte europea – in stretta collaborazione con la Rappresentanza Permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa – finalizzata al conseguimento di risultati più costruttivi e più adeguati allo spirito delle norme convenzionali.

Le iniziative più significative che hanno caratterizzato la fase relativa all'esecuzione delle disposizioni normative sono state rivolte, attraverso la formulazione di idonee proposte, alla conclusione di accordi amichevoli, nel tentativo di evitare rischi di esborsi più gravosi a carico del bilancio statale conseguenti a pronunce di accertamento di violazioni, in ordine alle quali la Corte europea aveva riservato a successiva sentenza la quantificazione del danno.

Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, per il tramite dell'Ufficio contenzioso e per la consulenza giuridica, ha seguito le procedure di definizione stragiudiziale delle vertenze, mediante la valutazione delle proposte di *regolamento amichevole* formulate dal *Greffier* della Corte di Strasburgo o dalle controparti, ovvero formulando *offerte unilaterali* al fine di chiudere i contenziosi prima di una sentenza di condanna. A tal fine sono stati valutati, nel contenuto e nella fondatezza, i dati relativi ai contenziosi pendenti ed a quelli nuovi incardinati, trasmessi dalla Rappresentanza italiana e sono state date indicazioni sulla linea difensiva da seguire.

La definizione delle pratiche per regolamento amichevole ha trovato spazi di applicazione più ampi dopo la dichiarazione di incostituzionalità resa nelle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte Costituzionale in seguito alle quali, per le fattispecie di ricorsi i cui rimedi interni risultino esauriti per avvenuta formazione del giudicato, non troverebbero applicazione gli effetti di incostituzionalità (Corte di Cassazione, sez. I, n. 8384 del 2008).

L'iniziativa, come si precisa più avanti, si è tradotta in un considerevole risparmio per l'erario.

Nell'ambito delle attività svolte dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è significativa l'azione di coordinamento condotta con le amministrazioni interessate per l'individuazione di strategie condivise, dirette a conferire uniformità alla posizione del Governo.

Le misure rivolte all'esercizio dell'azione di rivalsa, previste dalla legge finanziaria 2007, hanno richiesto un opportuno intervento legislativo a cui il Governo ed il Parlamento hanno fatto fronte con l'approvazione della legge 25 febbraio 2008,

n. 34 (legge comunitaria 2007) che, nell'integrare la legge n. 11 del 2005, relativa all'esecuzione degli obblighi comunitari, ha disciplinato le modalità dell'azione di rivalsa, al fine di consentire il corretto recupero delle somme erogate per dare esecuzione alle sentenze di condanna (sul punto si rinvia al paragrafo 1.2).

Sul piano organizzativo è stata implementata, con l'ausilio di tecnologie informatiche più sofisticate, l'acquisizione delle informazioni e dei dati relativi ai procedimenti pendenti dinanzi alla Corte europea, al fine di consentire un monitoraggio continuo e più rispondente alle nuove esigenze.

1.1. I regolamenti amichevoli

L'istituto del regolamento amichevole, previsto dalla *Convenzione europea* come strumento agevolato per la conclusione bonaria delle controversie, è stato utilizzato nel corso dell'anno 2007 in sintonia con la Cancelleria della Corte di Strasburgo. L'interesse comune di regolare transattivamente le cause iscritte a ruolo, parte delle quali ancora pendenti ai fini della pronuncia del merito, ha trovato motivazione valida nell'indirizzo giurisprudenziale maturato negli ultimi anni in seno alla Corte europea in materia espropriativa, oltre che nella presumibile affermazione dei suoi principi in tema di violazione della proprietà privata (articolo 1 del Protocollo Aggiuntivo 1 della *Convenzione*) da parte della Corte Costituzionale, come poi avvenuto con le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007.

In questa direzione, l'impulso dato dal Governo all'attività in esame, ha portato alla presentazione di 22 proposte di regolamento amichevole da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri a fronte delle 4 proposte avanzate nel 2006 (Figura 11). Alla data del 31 dicembre 2007, cinque ricorsi relativi a procedure irregolari di esproprio sono stati definiti con regolamento amichevole con conseguenti sentenze di cancellazione dalle cause dal ruolo: *Acciardi e Campagna*, *Capone*, *Dominici e Istituto Diocesano per il sostentamento del clero* (riguardanti pronunce di violazione emesse nel 2005) e *Gianni ed altri* (riguardante sentenza di condanna pronunciata nel 2006).

Alla medesima conclusione si è pervenuti con la proposta conciliativa presentata dal Ministero dell'interno sulla causa *Binek c. Italia*, per il pagamento di obblighi alimentari in attuazione della Convenzione ONU 20 giugno 1956, cancellata dal ruolo con decisione della Corte europea del 31 maggio 2007. Il relativo onere di € 13.000,00 è stato assunto dallo stesso Ministero.

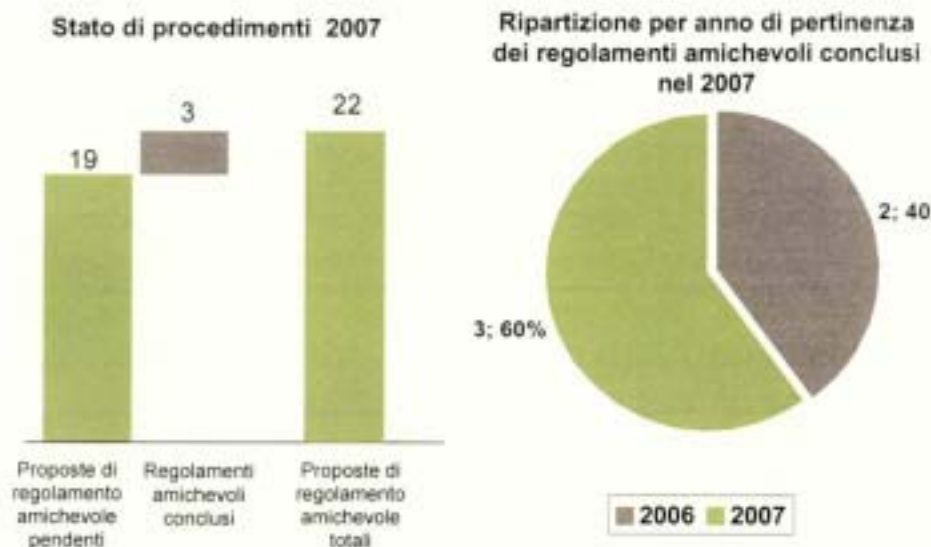
L'importo complessivo liquidato dal Ministero dell'economia e delle finanze, nell'anno 2007, per quattro dei cinque regolamenti amichevoli perfezionati, (uno, per € 100.000,00, è stato posto in liquidazione nel 2008) è stato di € 2.694.375,00, a fronte di richieste di equa soddisfazione presentate in sede di ricorso pari ad € 5.967.212,00 (Figura 12).

Restano ancora da definire circa 1.100 ricorsi in materia di eccessiva durata dei processi, proposti prima della legge *Pinto* e che non sono stati ancora assunti in decisione dalla Corte europea in attesa della auspicata composizione amichevole (la proposta è in corso di elaborazione da parte della nostra Rappresentanza a Strasburgo e del competente Ministero della giustizia).

La definizione transattiva prima che la causa sia portata in decisione o, comunque, prima che sia emessa sentenza di condanna sul *quantum* dopo la sentenza sull'*an*, è vista con grande favore dalla Corte di Strasburgo come mezzo per snellire il carico generale dei ricorsi pendenti (che vengono, così, radiati dal ruolo) e come sistema di chiusura del contenzioso seriale dopo l'adozione delle c.d. sentenze-pilota; d'altro

STATO DEI PROCEDIMENTI PER REGOLAMENTO AMICHEVOLE RELATIVI ALL'ANNO 2007

Figura 11



Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi - Ufficio Contenzioso.

canto, come già detto, la definizione transattiva del contenzioso comporta per l'Italia un ritorno di immagine per la diminuzione delle sentenze di condanna, oltre che un notevole risparmio di spesa (sia rispetto alle somme che la Corte normalmente liquida nelle sue pronunce di condanna sia per le spese di consulenza e legali).

Per queste ragioni, l'attenzione del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio si è rivolta non solo ai contenziosi nei quali era già intervenuta sentenza di condanna sull'*an* ma anche ai ricorsi ancora pendenti e non ancora andati in decisione, attraverso l'esame della fondatezza delle pretese, delle prove addotte e della posizione difensiva delle amministrazioni interessate.

1.2. L'azione di rivalsa

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze compete, altresì, di promuovere l'azione di rivalsa nei confronti degli enti responsabili della irregolarità delle procedure (principalmente in materia di espropri per pubblica utilità) che hanno causato la condanna da parte della Corte europea, secondo la (complessa) procedura delineata dall'articolo 1, commi 1217-1222, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), ora ricompresa nell'articolo 16-*bis* della legge 4/2/2005, n. 11, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" (in Documenti n. 6), ove è anche stabilito che il Ministero dell'economia e delle finanze provvede al pagamento di tutti gli indennizzi dovuti in seguito a pronunce di condanna della Corte europea (oltre che della Corte di Giustizia CE) e tale incombenza può ritenersi estesa, in via interpretativa, anche al pagamento delle indennità dovute in seguito a componimento amichevole.

Esaminando in dettaglio questa procedura vediamo che, sia per gli oneri derivanti da sentenze di condanna rese dalla Corte di Giustizia CE sia per quelli derivanti da sentenze di condanna rese dalla Corte europea, lo Stato *“ha il diritto”*: a) di emettere decreto (del Ministro dell'economia e delle finanze) costituente titolo esecutivo nei confronti degli enti territoriali, previa intesa con gli stessi sulle modalità di recupero (nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa il decreto è emesso dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni); b) di prelevare direttamente le somme dovute dalle contabilità speciali obbligatorie istituite presso la tesoreria provinciale dello Stato (nei confronti dei soggetti che vi sono assoggettati); c) di adire le vie ordinarie (nei confronti degli altri soggetti).

Dalla lettera della norma non si evince chiaramente se questa azione possa esercitarsi anche per le pronunce di condanna intervenute prima della entrata in vigore della legge finanziaria 2007 e se possa estendersi anche alle somme che lo Stato si è obbligato a versare in seguito a *regolamenti amichevoli* definiti nel corso della procedura dinanzi alla Corte europea che portano ad una *radiazione dal ruolo* della causa prima dell'adozione di una sentenza di condanna (ad una risposta positiva, come già detto, si è pervenuti in via amministrativa).

Un primo risultato pratico questa normativa lo ha comunque ottenuto: gli enti territoriali collaborano attivamente all'istruttoria della causa, fornendo alla Rappresentanza Permanente d'Italia presso Strasburgo gli elementi utili per la difesa e, in particolare, le valutazioni tecniche necessarie.

2. I RISARCIMENTI

Nel corso dell'anno 2007, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento dell'Amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro, ha dato esecuzione a 27 sentenze di condanna al pagamento di somme di danaro per un importo totale (comprensivo di interessi su ritardati pagamenti) pari ad € 10.059.693,96, dei quali € 2.694.375,68 per i già menzionati 4 regolamenti amichevoli liquidati nel 2007 (agli importi indicati, va aggiunto il risarcimento accordato con regolamento amichevole sul citato caso *Binek c. Italia*, liquidato dal Ministero dell'interno con € 13.000,00).

Nulla è stato, finora, recuperato in sede di rivalsa nei confronti degli enti responsabili ai sensi del citato articolo 16-*bis* della legge 4/2/2005 n. 11. Dovrà, pertanto, ipotizzarsi un contenzioso giurisdizionale e, probabilmente, un recupero coattivo.

La rappresentazione grafica di cui alla figura 12 evidenzia il rapporto tra i risarcimenti richiesti dalle parti ricorrenti, quelli effettivamente riconosciuti a seguito di pronuncia della Corte e quelli liquidati dal Ministero dell'economia e delle finanze (Figura 12).

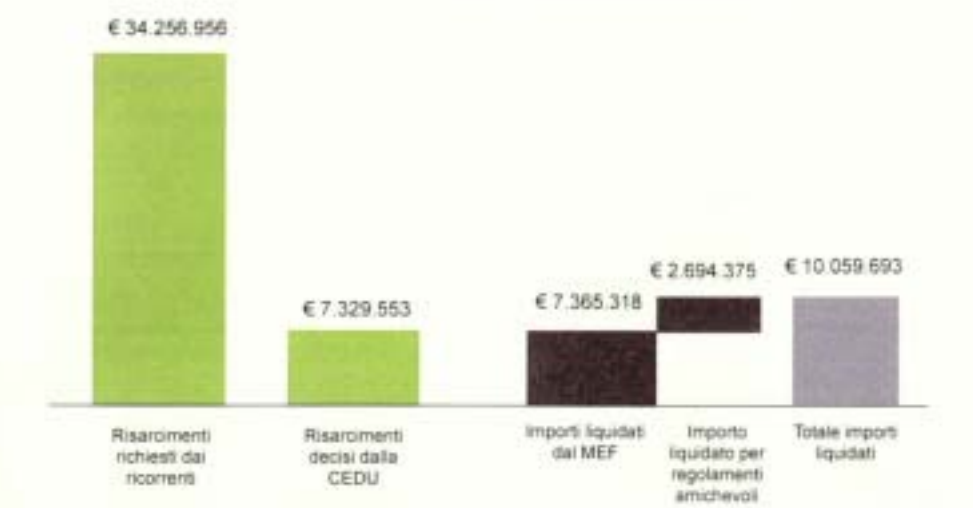
3. LE QUESTIONI CHIUSE

3.1. Le indennità di espropriazione

Dopo l'ultima delle sentenze *Scordino* (la già citata *Scordino 3*) che ha condannato l'Italia al pagamento di € 3.300.000,00 per danno materiale, € 40.000,00 per danno morale, € 30.000,00 per onorari e spese, oltre il montante-imposte eventualmente dovuto sulle dette somme (*“tout montant pouvant être dû a titre d'impôt sur lesdites sommes”*) e gli ulteriori interessi, in seguito alla dichiarata violazione dell'ar-

RISARCIMENTI EFFETTUATI DAL MINISTERO DELL'ECONOMIA
E FINANZE NEL 2007 E RAPPORTO CON LE RICHIESTE DEI RICORRENTI

Figura 12



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze - Elaborazione: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi - Ufficio Contenzioso

articolo 1, Protocollo n. 1, di cui alla sentenza 17/5/2005 ed al mancato perfezionamento di un *regolamento amichevole* (queste somme si aggiungono a quelle di € 160.000,00+4.000,00+2.000,00, oltre imposte ed interessi, liquidate con la sentenza 15/7/2004 della Prima Sezione, ed a quelle di € 580.000,00+12.400,00+50.000,00, oltre imposte ed interessi, liquidate con la sentenza 29/3/2006 della *Grande Chambre*) e dopo la dichiarazione di incostituzionalità dei criteri di determinazione della indennità di esproprio di cui agli articoli 5-*bis*, commi 1, 2 e 7-*bis*, del decreto legge n. 333 del 1992, convertito dalla legge n. 359 del 1992, e articolo 37, commi 1 e 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, ad opera delle citate sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte Costituzionale, il Legislatore è prontamente intervenuto con l'articolo 2, commi 89-90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 - legge finanziaria 2008 (in Documenti n. 7). In particolare, la legge sancisce espressamente che *“l'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene”*. Identico criterio è posto con riferimento alla determinazione dell'entità risarcitoria dovuta per *“l'utilizzazione di un suolo edificabile per scopi di pubblica utilità in assenza di valido ed efficace provvedimento di esproprio alla data del 30 settembre 1996”* (articolo 37, comma 1, e articolo 55, comma 1, del testo unico sulle espropriazioni, come modificati dall'articolo 2, comma 89, della legge n. 244 del 2007).

3.1.1. L'impatto della nuova disciplina italiana sui procedimenti pendenti dinanzi la Corte europea

Questa nuova disciplina, peraltro, potrebbe non portare ad una immediata chiusura di tutte le questioni pendenti in materia dinanzi alla Corte di Strasburgo, sotto due profili.

In primo luogo, la nuova normativa non sembra esattamente attuativa della globalità delle indicazioni della Corte europea, come riportate nella sentenza

Scordino-n. 1 della Grande Chambre del 29/3/2006¹ e ribadite nella sentenza Scordino-n. 3 del 6 marzo 2007² atteso che, per le procedure illegittime che portano alla appropriazione sanante (già appropriazione acquisitiva) da parte della pubblica amministrazione la indennità è commisurata puramente e semplicemente al valore venale del bene, senza la indicazione del momento cui rapportare quella valutazione e senza la considerazione delle ulteriori voci di risarcimento cui la Corte europea ha sempre condannato lo Stato italiano (danni da spossessamento, valore del bene attualizzato dopo la costruzione dell'opera pubblica e, quindi, tenendo conto anche di quest'ultima: atteso che "le conseguenze finanziarie di una manomissione lecita non possono essere equiparate a quelle di uno spossessamento illecito" come statuito in numerose sentenze emesse contro l'Italia: oltre alla più volte citata Scordino-n. 1 del 29/7/2004; Mason ed altri del 24/07/2007; Serrilli del 17/4/2008), secondo quanto risulta evidente dalla nuova formulazione dell'articolo 55, comma 1, del testo unico sulle espropriazioni n. 327 del 2001.

In secondo luogo, i criteri di liquidazione delle indennità stabiliti dalla legge finanziaria 2008 non possono trovare applicazione per le procedure già concluse e, comunque, per quelle ove la determinazione dell'indennità liquidata dall'Autorità Giudiziaria nazionale è divenuta definitiva (così si è espressa la giurisprudenza successiva alle pronunce della Corte Costituzionale: Corte di Cassazione 11/2/2008, n. 3175 e n. 3189; 14/1/2008, n. 599) con la conseguenza che i ricorsi pendenti dinanzi alla Corte europea e per i quali sia inapplicabile in Italia la nuova disciplina continueranno ad essere decisi secondo i criteri di Strasburgo, come ribaditi dalla sentenza *Pasculli c. Italia* del 4/12/2007 ove si afferma che: "*Le caractère illicite de pareille dépossession se répercute par la force des choses sur les critères à employer pour déterminer la réparation due par l'Etat défendeur, les conséquences financières d'une mainmise licite ne pouvant être assimilées à celles d'une dépossession illicite (Ex-Roi de Grèce et autres c. Grèce (satisfaction équitable) [GC], précité, § 75 ; Scordino c. Italie [GC], précité, § 250 ; Scordino c. Italie (n° 3), précité, § 31)*" e che, pertanto, la liquidazione del danno deve essere integrale e deve tener conto del valore attuale del terreno secondo il mercato immobiliare e delle perdite subite dall'espropriato in relazione alle potenzialità del terreno ed al costo di costruzione dell'immobile realizzato dall'espropriante ("*37. ...aux fins de réparer intégralement le préjudice subi, la Cour a octroyé des sommes incluant la valeur actuelle du terrain par rapport au marché immobilier d'aujourd'hui. En outre, elle a cherché à compenser les pertes subies qui ne seraient pas couvertes par le versement de ce montant, en tenant compte du potentiel du terrain en cause, calculé, le cas échéant, à partir du coût de construction des immeubles érigés par l'expropriant. 38. Compte tenu des considérations qui précèdent, la Cour estime que l'indemnité à accorder au requérant ne se limite pas à la valeur qu'avait sa propriété à la date de l'occupation. Pour cette raison, elle a invité l'expert à estimer aussi la valeur actuelle du terrain litigieux, compte tenu de la valeur de la construction qui y a été réalisée. Cette valeur ne dépend pas de conditions hypothétiques, ce qui serait le cas s'il se trouvait aujourd'hui dans le même état qu'en 1986. Il ressort clairement du rapport d'expertise que, depuis lors, ledit terrain et son voisinage - qui disposaient de par leur situation d'un potentiel de développement urbain - ont été mis en valeur par la construction de bâtiments, dont le marché*"), oltre il danno morale e le spese ("*43. La Cour*

¹ ricorso n. 36813/97.

² ricorso n. 43662/98.

considère que la violation de la Convention a porté au requérant un tort moral certain, résultant du sentiment d'impuissance et de frustration face à la dépossession illégale de son bien. Statuant en équité, elle alloue au requérant 10 000 EUR de ce chef.”).

Tali ricorsi saranno presumibilmente decisi dalla Corte europea nonostante la eccezione di irricevibilità, per mancato espletamento di tutti i mezzi interni di azione, sollevata dal Governo ai sensi dell'articolo 35 della *Convenzione*, in relazione all'omessa impugnazione in Corte di Cassazione della sentenza della Corte d'Appello, attesa la giurisprudenza della Corte di Strasburgo che applica “*con un certo grado di flessibilità e senza eccessivo formalismo*” questa preclusione (sentenza 23/4/1992, affare *Castells c. Spagna*, par. 27).

Sui criteri di liquidazione del danno, tuttavia, si attende una pronuncia chiarificatrice della *Grande Chambre* richiesta dalla Rappresentanza italiana a Strasburgo sia per l'affare *Pasculli* sopra citato, per il quale nessuna decisione è stata ancora assunta (la stessa richiesta era stata formulata anche per l'affare *Guiso Gallisay*, n. 58858/00, ma il ricorrente ha proposto opposizione e non è stata disposta la rimessione).

3.2. La limitazione dei diritti personali e le incapacità del fallito

Sono state ritenute definitivamente chiuse dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa le questioni concernenti le limitazioni al libero esercizio dei diritti della persona da parte del fallito in seguito all'adozione della nuova disciplina delle procedure concorsuali, con la *Résolution intérimaire* CM/ResDH (2007)27 del 4 aprile 2007 nella quale, fra l'altro, il Comitato “*se félicite de l'adoption de la réforme de 2006 sur les procédures de faillite et de ses effets immédiats*” (in Documenti n. 8).

In particolare, in attuazione della legge delega 14 maggio 2005 n. 80, sono stati emanati i decreti legislativi n. 5 del 9 gennaio 2006 e n. 169 del 12 settembre 2007, sulla disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa (modificando sensibilmente il regio decreto n. 267 del 1942, testo tuttora vigente in materia di procedura fallimentare), i quali, fra l'altro, hanno previsto una disciplina diversa della incapacità giuridica e personale del soggetto assoggettato alla procedura fallimentare, su cui si era più volte espressa la Corte di Strasburgo con decisioni che avevano affermato la non conformità alla *Convenzione* della previgente disciplina (in particolare, sul divieto di allontanarsi dalla propria residenza senza il permesso del giudice delegato; sul divieto di iscrizione nel registro delle imprese anche dopo la conclusione della procedura e fintanto che non fosse intervenuta la riabilitazione e la cancellazione dal registro dei fallimenti; sulla sottrazione al soggetto della totalità della corrispondenza a lui diretta, senza distinguere tra corrispondenza personale e corrispondenza attinente all'esercizio dell'impresa) e ravvisato la violazione degli articoli 8 e 13 della *Convenzione* e degli articoli 2 del Protocollo n. 4, e 1 del Protocollo n. 1.

Proprio su questi aspetti ha inciso la legge di riforma, con previsioni che, tra l'altro, hanno: a) eliminato il registro dei falliti e stabilito che con la chiusura della procedura fallimentare cessano gli effetti del fallimento sul patrimonio del fallito e le conseguenti incapacità personali del medesimo (articolo 120); b) escluso la necessità dell'autorizzazione del giudice per allontanarsi dal domicilio e richiesto a tal fine solo la comunicazione del cambio di residenza o domicilio (articolo 49 del testo emendato del regio decreto n. 267 del 1942); c) escluso l'obbligo di consegnare al curatore fallimentare la corrispondenza riguardante la sfera personale e privata del fallito (articolo 48 del testo emendato del regio decreto n. 267 del 1942); d) disci-

plinato in modo differenziato il regime dei beni personali del fallito (articolo 46). Con l'articolo 256 si è, infine, stabilito che *“anche per i fallimenti dichiarati anteriormente alla data di entrata in vigore”* degli emendamenti apportati con i decreti sopra indicati, *“il fallito che non ha già ottenuto la cancellazione dall'albo dei falliti a norma delle leggi anteriori, può chiedere la riabilitazione civile secondo le norme del presente decreto”*.

La sentenza di condanna emessa in riferimento alla vecchia disciplina delle incapacità del fallito nel caso *Esposito c. Italia*, in data 27 novembre 2007, si può considerare l'ultima della serie; in questa decisione la Corte europea aveva rilevato a carico dell'Italia la violazione degli articoli 8 e 13 della *Convenzione* in quanto aveva prolungato per un tempo eccessivo la limitazione dei diritti personali del fallito in riferimento alle condizioni previste per la promozione e la conclusione della procedura di riabilitazione (*“étant donné qu'une telle ingérence n'était pas «nécessaire dans une société démocratique» au sens de l'article 8 § 2 de la Convention”*), senza prevedere la proponibilità di azione giudiziaria per contestare quelle limitazioni (*“La Cour a déjà traité d'affaires soulevant des questions semblables à celles du cas d'espèce et a constaté la violation de l'article 13 de la Convention (voir, parmi beaucoup d'autres, Bottaro c. Italie, précité, §§ 41-46 et Campagnano c. Italie, précité, §§ 67-77). 48. La Cour a examiné la présente affaire et considère que le Gouvernement n'a fourni aucun fait ni argument convaincant pouvant mener à une conclusion différente dans le cas présent. 49. Partant, la Cour conclut qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention.”*).³

3.3. La ritardata esecuzione dei provvedimenti di sfratto

Parimenti chiuse sono state ritenute dal Comitato dei Ministri le questioni sull'eccessiva lentezza delle procedure di esecuzione degli sfratti di immobili abitativi a causa della mancata concessione della forza pubblica, in violazione del principio di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della *Convenzione* e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, come è stato dato atto, con richiamo alla sentenza della Corte Costituzionale n. 155 del 2004, dal Comitato dei Ministri nella *Résolution* CM/ResDH (2007)84 del 20 giugno 2007 ed in quella successiva (2007)142 del 31 ottobre 2007 (in Documenti n. 9 e n. 10).

3.4. Il caso “Grande Oriente d'Italia” e il caso “Savoia”

In adempimento di quanto deciso dalla Corte europea nel caso *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c/Italia*, n. 26740/02, con sentenza 31 maggio 2007 – che aveva considerato l'articolo 7-bis ante della legge regionale del Friuli Venezia Giulia 23/6/1978 n. 75, discriminatorio ed incompatibile con il diritto alla libertà di associazione previsto dall'articolo 11 della *Convenzione* nella misura in cui imponeva solo agli appartenenti a società massoniche, oltre che a quelli facenti parte di associazione segrete, l'obbligo di dichiarare tale appartenenza, con irragionevole

³ Con riferimento al regime del fallimento si segnala la recente sentenza n. 39 del 2008, con la quale la Corte costituzionale ha eliminato la disparità di trattamento tra i falliti prima della riforma intervenuta nel 2006 e coloro che beneficiano del nuovo regime delle limitazioni. In particolare, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 50 e 142 della legge fallimentare (regio decreto n. 267 del 1942) nel testo vigente prima della riforma del 2006, che la Corte europea aveva ritenuto lesive dell'articolo 8 della *Convenzione*, in quanto produttive di ingerenze nella vita privata e familiare non necessarie in una società democratica.

discriminazione di tali soggetti rispetto a quelli appartenenti ad altre associazioni parimenti non segrete ed eventualmente idonee a pregiudicare l'imparziale esercizio delle competenze istituzionali –, va menzionata la legge n. 2 del 2008, approvata dal Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia in data 23 gennaio 2008, di *“modifica dell'articolo 7 bis della legge 23 giugno 1978 n. 75, in adeguamento alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 31 maggio 2007”*, con la quale si è emendato il predetto articolo eliminando ogni riferimento alle società massoniche e stabilendo che per tutte le nomine di competenza regionale *“i candidati devono dichiarare alla Presidenza della Giunta regionale e alla Giunta delle nomine del Consiglio regionale la loro eventuale appartenenza a società a carattere segreto. La mancata dichiarazione costituisce condizione ostativa alla nomina”* (in Documenti n. 11).

Fra le questioni che risultavano già chiuse, ma che hanno avuto un seguito *anomalo* nel 2007, è opportuno ricordare anche il caso *Savoia*, riaperto dalla lettera di diffida pervenuta nell'ottobre 2007 al Presidente della Repubblica ed al Presidente del Consiglio dei Ministri con richiesta di risarcimento per i danni subiti in conseguenza dell'applicazione dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria della Costituzione, fino alla loro modifica ad opera della legge costituzionale del 23/10/2002, n. 1, e di restituzione dei beni confiscati ai sensi del comma terzo della stessa disposizione.

Nella vicenda era intervenuta la decisione definitiva della Corte europea del 24 aprile 2003 che aveva radiato dal ruolo la causa per l'intervenuto accordo fra i ricorrenti e il Governo italiano sulla rinuncia ad ogni pretesa dopo la modifica della citata disposizione transitoria (accordo ritenuto decisivo dalla Corte: *“28. ... la Cour attache une importance particulière à la lettre adressée par le requérant au président du Conseil des ministres le 8 juillet 2002, dans laquelle il réaffirmait qu'il avait l'intention de retirer la requête une fois que la loi constitutionnelle serait adoptée et que le délai pour demander un référendum serait écoulé sans que pareil référendum ne soit adopté. Le requérant ajoutait qu'il allait de soi que ce n'était que dans ce cas que l'on pourrait affirmer que l'objet du litige avait disparu.”*).

Alla lettera di diffida, inoltrata a nome di Vittorio Emanuele di Savoia ed Emanuele Filiberto di Savoia, ma sottoscritta solo dal primo, non ha fatto seguito alcun ricorso ai sensi dell'articolo 37, par. 2, della *Convenzione*, né alcuna azione dinanzi alla Autorità giudiziaria nazionale.

4. LE QUESTIONI APERTE

4.1. L'eccessiva durata dei processi

Nel corso del 2007, risulta che 46 Paesi del Consiglio d'Europa hanno approvato e ratificato un protocollo di modifica della Convenzione - il Protocollo 14 (ratificato dall'Italia con legge 15/12/2005, n. 280) – già aperto alla firma fin dal 2004, con il quale, come è stato evidenziato, si apportano *“cambiamenti procedurali molto utili per la Corte europea, perché consentono di risolvere rapidamente i ricorsi più semplici, ovvero la maggior parte dei ricorsi che devono essere esaminati, ma che sono manifestamente irricevibili e una parte di quelli ripetitivi di giurisprudenza già consolidata”*. Si tratta di questo: le decisioni di ammissibilità, attualmente prese da una commissione di tre giudici, verrebbero adottate da un singolo giudice, assistito da relatori extra-giudiziari; per i ricorsi che appartengono ad una serie derivante dalla

stessa carenza strutturale a livello nazionale, oggi esaminati da una sezione di sette giudici, il Protocollo 14 prevede che l'istanza possa essere dichiarata ammissibile e giudicata con un procedimento semplificato dalla sezione in una composizione di soli tre giudici.

Il Protocollo 14, infine, introduce un nuovo requisito di ammissibilità, quello dell'esistenza di uno "svantaggio significativo" per chi abbia subito la lesione del diritto: la Corte potrebbe dichiarare inammissibili le istanze nel caso in cui il richiedente non abbia subito uno svantaggio significativo, a meno che l'esigenza di "rispetto dei diritti umani" non richieda che la Corte si pronunci entrando comunque nel merito della causa. La modifica della Convenzione non è stata ancora ratificata dalla Russia e non è, dunque, entrata ancora in vigore. Il sistema di velocizzazione delle decisioni che dovrebbe essere assicurato dal Protocollo 14 consentirebbe alla Corte di dedicarsi alle pratiche di maggior rilevanza, ma anche di diminuire l'imponente arretrato che ormai grava sulla Corte stessa.

I ricorsi per eccessiva durata dei processi rappresentano ancora, per l'Italia, una rilevante fonte del contenzioso europeo. Il tema è stato oggetto di reiterati interventi in seno al Consiglio d'Europa, anche successivamente all'adozione della legge n. 89 del 2001 (legge "Pinto"), che si manifesta sostanzialmente inadeguata e necessiterebbe, pertanto, di una profonda e urgente revisione.

La legge "Pinto", infatti, costruisce un sistema "indennizzatorio" del danno, costituito dall'eccessiva durata dei procedimenti, mentre la Corte di Strasburgo ha sollecitato e continua a sollecitare l'Italia soprattutto ad apprestare strumenti acceleratori dei processi.

Con la Risoluzione interinale ResDH (2007)2, adottata il 14 febbraio 2007 (in Documenti n. 12) il Comitato dei Ministri, dopo aver constatato che le numerosissime sentenze della Corte europea denotano l'esistenza di problemi strutturali in riferimento alla durata eccessiva dei procedimenti giudiziari italiani, pur salutando con soddisfazione "*l'approbation par le Parlement de la loi n° 12 du 9 janvier 2006 qui a octroyé à la Présidence du Conseil des Ministres la compétence de coordonner l'exécution des arrêts de la Cour et d'informer régulièrement le Parlement de l'avancement de leur exécution*", ha, peraltro, ritenuto che le nuove misure adottate dallo Stato italiano riguardino solo alcuni aspetti del complesso problema della durata dei procedimenti giudiziari ed ha formulato un appello "*aux plus hautes instances italiennes afin qu'elles maintiennent leur engagement politique à résoudre le problème de la durée excessive de procédures judiciaires*".

L'attenzione delle autorità italiane sul tema resta, quindi alta. Come riferisce il Ministero della giustizia, permane la carenza strutturale collegata all'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari; ma, accanto ad interventi rivolti più in generale alla riduzione della durata dei processi, si avverte "*l'urgenza di rivisitare la disciplina della legge Pinto, sia pure nell'ambito degli spazi consentiti dalla giurisprudenza CEDU, soprattutto per evitare che i principi di civiltà giuridica, cui la legge stessa è ispirata, possano essere utilizzati in modo distorto e strumentale*".⁴ Infatti, il rimedio interno offerto dalla legge Pinto, impostato su una logica puramente risarcitoria, ha finito con l'essere anch'esso oggetto di censure da parte della Corte europea e, negli anni, si è rivelato assolutamente inadeguato a far fronte alle violazioni dei diritti umani concernenti la ragionevole durata dei processi: da un lato, lungi dal migliorare il proble-

⁴ Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2007. Corte di Cassazione, pag. 12.

ma strutturale delle lungaggini processuali, ha finito per aggravarlo, incrementando il carico di lavoro delle Corti d'appello e determinando altresì “il paradossale effetto dell'aumento delle risorse (Magistrati e strutture) da dedicare alla risoluzione delle controversie, peraltro “sempre più spregiudicatamente promosse”⁵; dall'altro, considerato nella sua essenza risarcitoria, non rappresenta una adeguata risposta alle esigenze di tutela della Corte ed in particolare agli standard indennitari desumibili dalla giurisprudenza europea.

Emblematica, sotto questo profilo è la sentenza del 5/6/2007, pronunciata nell'affare *Delle Cave e Corrado c. Italia* - n. 14626/03.

La Corte europea è qui intervenuta in materia di congruità della somma liquidata dalla Corte d'Appello per l'eccessiva durata del processo ai sensi della legge Pinto e di ritardo nel pagamento della detta indennità; la Corte ha accolto il ricorso sotto entrambi i profili, evidenziando che: «23. ... *une administration puisse avoir besoin d'un certain laps de temps pour procéder à un paiement. Néanmoins, s'agissant d'un recours indemnitaire déjà précisément institué pour redresser les conséquences de la durée excessive de procédures, ce laps de temps ne devrait généralement pas dépasser six mois à compter du moment où la décision d'indemnisation est devenue exécutoire (Cocchiarella c. Italie, précité, § 101). De plus, il est inopportun de faire peser sur un individu qui a obtenu une créance contre l'Etat à l'issue d'une procédure judiciaire le devoir d'engager de surcroît une procédure d'exécution forcée afin d'obtenir satisfaction. Le fait que les sommes dues aux requérants leur aient finalement été versées – au demeurant tardivement et après introduction d'une procédure d'exécution forcée – ne saurait remédier au refus prolongé des autorités nationales de se conformer à l'arrêt et ne vaut opère pas réparation adéquate des carences en question (Metaxas c. Grèce, no 8415/02, § 19, 27 mai 2004, et Karahalios c. Grèce, no 62503/00, § 23, 11 décembre 2003).* », tanto precisato, la Corte ha, quindi, deciso che: « *le montant accordé, combiné avec un paiement tardif, ne permettait pas de regarder le redressement offert en l'occurrence comme suffisant ... Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1* »; peraltro, nell'occasione, la Corte ha rilevato la idoneità del rimedio approntato dalla legge italiana (« *le recours devant les cours d'appel introduit en Italie par la loi Pinto est accessible et que rien ne permet de douter de son efficacité (Brusco c. Italie (déc.), no 69789/01, CEDH 2001-IX ; Scordino (no 1), précité, § 144).*») censurando solo la manifesta esiguità della somma accordata alla parte (« *50. En ce qui concerne le dommage moral, la Cour estime qu'en l'absence de voies de recours internes elle aurait pu accorder à chaque requérant la somme de 10 000 EUR. Le fait que la cour d'appel de Rome n'ait accordé aux requérants qu'environ 10% de cette somme aboutit selon la Cour à un résultat manifestement déraisonnable. Par conséquent, eu égard aux caractéristiques du recours « Pinto » et au fait que, bien qu'il ait été exercé, elle soit parvenue à un constat de violation, la Cour, tenant compte de la solution adoptée dans l'arrêt Cocchiarella c. Italie précité (§§ 139-142 et § 146) et statuant en équité, alloue à chaque requérant une somme de 3 600 EUR, ainsi qu'une somme de 3 800 EUR au titre de la frustration supplémentaire qu'a dû faire naître le retard dans le versement – intervenu le 7 novembre 2005 seulement – des 1 032,92 EUR alloués par la cour d'appel de Rome*»).

⁵ Così, la Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2007 – Corte di Cassazione, pag. 12. Sottolinea, inoltre, la Corte di Cassazione l'esponentiale ed allarmante incremento della spesa del contenzioso Pinto, costato, negli ultimi cinque anni 41,5 milioni di euro, di cui 17,9 nel solo 2006.

Il contenzioso sugli indennizzi *ex lege Pinto* non sembra, pertanto, destinato ad esaurirsi ma potrebbe espandersi in modo preoccupante.

4.2. I procedimenti penali

Nel corso dell'anno 2007 sono state affrontate dalla Corte europea questioni di rilevanza generale sulle quali il Legislatore nazionale non è ancora intervenuto nei termini invocati o ipotizzati dalla Corte.

Sul problema della riapertura dei processi conclusi in violazione dei principi della *Convenzione*, la recentissima sentenza della Corte Costituzionale 30 aprile 2008, n. 129, ha rigettato la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di appello di Bologna con ordinanza del 15-21 marzo 2006 (sulla possibilità di considerare le sentenze di Strasburgo come uno dei presupposti per la revisione del processo), ponendo un freno alla immediata applicazione dei principi enunciati dalla Corte europea nelle sentenze di condanna dell'Italia (e, come già detto nel capitolo I, paragrafo 1, proprio in riferimento al caso *Dorigo* oggetto del processo *a quo*), pur sottolineando la improrogabile necessità che l'ordinamento predisponga adeguate misure per riparare, sul piano processuale, le conseguenze scaturite dalle violazioni ai principi della *Convenzione europea* in tema di "processo equo", accertate da sentenze della Corte europea, ed espressamente rivolgendolo al legislatore nazionale "un pressante invito" ad intervenire nella materia.

L'invito è stato preceduto da quello, altrettanto pressante, rivolto dalla *Risoluzione finale* CM/Res DH (2007)83 – emessa, appunto, sull'affare *Dorigo* – nella quale si legge testualmente: "invitant instamment les autorités italiennes à mener à bien, le plus rapidement possible, les travaux législatifs pour introduire en droit italien la possibilité de réouverture des procédures à la suite d'arrets de la Cour européenne" (in Documenti n. 13).

La sentenza n. 129 del 2008 della Corte Costituzionale sembra aver posto un freno all'orientamento della giurisprudenza della Cassazione penale quale espresso: a) con la sentenza 25/01/2007, n. 2800, sempre sul caso *Dorigo*, ove si è ancora una volta affermato il principio secondo cui il giudice italiano è tenuto a conformarsi alle decisioni della Corte europea, con la conseguenza che va riconosciuto il diritto al nuovo processo, "anche se ciò comporta la necessità di mettere in discussione, attraverso il riesame e la riapertura del procedimento penale, la intangibilità del giudicato", quindi anche in assenza di una norma interna che preveda la riapertura del processo, poiché sussiste pur sempre l'obbligo dello Stato e degli organi giurisdizionali di "ripristinare una procedura rispondente alla legalità sancita dalla *Convenzione* allo specifico fine di eliminare le conseguenze pregiudizievoli verificatesi in dipendenza della violazione accertata"; b) con la sentenza 3/10/2006, n. 32678, che ha affermato, sulla base della "giurisprudenza consolidata a seguito di una sentenza del 1988 delle Sezioni Unite penali", che: "Le norme della *Convenzione europea* per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, salvo quelle il cui contenuto sia da considerarsi così generico da non delineare specie sufficientemente puntualizzate, sono di immediata applicazione nel nostro Paese e vanno concretamente valutate nella loro incidenza sul più ampio complesso normativo che si è venuto a determinare in conseguenza del loro inserimento nell'ordinamento italiano. La "precettività" in Italia delle norme della *Convenzione* consegue dal principio di adattamento del diritto italiano al diritto internazionale convenzionale, per cui, ove l'atto o il fatto normativo internazionale contenga il modello di un atto interno completo nei suoi elementi essenziali, tale cioè da

poter senz'altro creare obblighi e diritti, l'adozione interna del modello di origine internazionale è automatica (adattamento automatico), ove invece l'atto internazionale non contenga detto modello, le situazioni giuridiche interne da esso imposte abbisognano, per realizzarsi, di una specifica attività normativa dello Stato" ... (con la conseguente formulazione del seguente principio di diritto:) "nel pronunciare su una richiesta di restituzione nel termine per appellare proposta da un condannato dopo che il suo ricorso è stato accolto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, il giudice è tenuto a conformarsi alla decisione di detta Corte, con cui è stato riconosciuto che il processo celebrato in absentia è stato non equo: di talché il diritto al nuovo processo non può essere negato escludendo la violazione dell'art. 6 della Convenzione europea ... né invocando l'autorità del pregresso giudicato formatosi in ordine alla ritualità del giudizio contumaciale in base alla normativa del codice di procedura penale".

In applicazione di tali premesse, la Suprema Corte ha stabilito che non può essere data esecuzione alle decisioni di condanna dei giudici italiani allorché la Corte di Strasburgo accerti la violazione di una norma della *Convenzione* sul "giusto processo" e richieda la riapertura del processo: in tali casi si deve prendere atto che la sentenza emessa dal giudice nazionale non può essere eseguita e di conseguenza si deve provvedere alla immediata scarcerazione del condannato.

Nella materia, comunque, si è in attesa che il Legislatore risolva in via generale il problema, dopo la riformulazione dell'articolo 175 c.p.p. intervenuta con legge n. 60 del 2005 (sulla cui efficacia la Corte europea si è riservata di pronunciarsi dopo aver acquisito le prime pronunce della giurisprudenza nazionale: sentenza della *Grande Chambre* 1/3/2006 nel caso *Sejdovic c. Italia*) e il disegno di legge AS 1797 (contenente "*Disposizioni in materia di revisione del processo a seguito di sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*"), decaduto per l'anticipato scioglimento delle Camere, disciplinando la riapertura del processo anche nel caso di definitività della condanna mediante i procedimenti di revisione o revocazione previsti dal Protocollo aggiuntivo n. 14 della *Convenzione* (che è stato ratificato in Italia con legge n. 280 del 2005 ma, come già detto, non è ancora entrato in vigore per la mancata ratifica da parte della Russia), richiamato dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza n. 129 del 2008, in occasione del "*pressante invito*" al legislatore ad attivarsi per dare piena esecuzione alle sentenze della Corte europea sull'argomento.

4.3. La negazione dell'autorizzazione a procedere nei confronti di soggetti coperti da immunità

Il problema dei rapporti fra l'articolo 6, paragrafo 1, della *Convenzione* e la regolamentazione della immunità parlamentare secondo l'articolo 68, comma 1, della Costituzione risulta ancora aperto.

Nella decisione 5 aprile 2007 – affare *Antonio Esposito c. Italia*, n. 34971/02 – la Corte europea, sez. III, ha dichiarato irricevibile per manifesta infondatezza il ricorso proposto per violazione dell'articolo 6, paragrafo 1 (oltre che 8, 13 e 14), in relazione alla immunità accordata ai membri del Consiglio Superiore della Magistratura per le opinioni e le affermazioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni, motivando che: "*L'application d'une règle consacrant une immunité absolue pour les membres du CSM ne saurait être considérée comme excédant la marge d'appréciation dont jouissent les Etats pour limiter le droit d'accès d'une personne à un tribunal, et que le juste équilibre devant régner en la matière entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et*

les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu n'a pas été enfreint: manifestement mal fondée.”.

Ma, in relazione alle immunità parlamentari di cui all'articolo 68 della Costituzione, la Corte europea, nell'anno 2007, ha confermato l'orientamento già espresso nel caso *Ielo c. Italia* del 2005 e ribadito con la sentenza *Patrono, Cascini e Stefanelli* del 20 aprile 2006.

Nel citato caso *Ielo c. Italia*, la Corte di Strasburgo era stata adita da un magistrato che si era sentito diffamato da affermazioni della collega e parlamentare Parenti e che non aveva potuto esercitare dinanzi all'Autorità Giudiziaria italiana l'azione di risarcimento perché non autorizzata dalla competente Giunta parlamentare. A differenza di altri casi nei quali la Corte europea era stata adita per questioni simili (affari *Cordova* e *De Iorio*), ma, dopo la negazione dell'autorizzazione a procedere, la causa si era estinta, nel caso *Ielo* il Tribunale di Roma aveva sollevato conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte Costituzionale e questa l'aveva respinto nel merito (sentenza 417/99). Nonostante ciò, la Corte di Strasburgo aveva ritenuto di poter procedere all'esame del ricorso e di poterlo accogliere, smentendo il giudizio della Corte Costituzionale (nella pronuncia la Corte europea premette che, certo, “non è suo compito occuparsi dell'esattezza dell'interpretazione del diritto interno data dalla Corte Costituzionale” ma che “spetta ad essa il ruolo di verificare la compatibilità con la Convenzione degli effetti di quella interpretazione” e, quindi, decide in termini opposti a quelli della Corte Costituzionale, nel senso che “la decisione di paralizzare tutte le azioni finalizzate a proteggere la reputazione del ricorrente non ha rispettato il giusto equilibrio che deve esistere nella materia fra le esigenze dell'interesse generale della comunità e l'imperativo della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo”, con conseguente condanna dello Stato italiano, per violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della *Convenzione*, al risarcimento dei danni morali subiti dal ricorrente).

La stessa situazione si ripresenta ora a Strasburgo con il ricorso presentato il 25 ottobre 2007 (n. 46967/07) dalla *CGIL* e dal suo Segretario pro tempore, *Cofferati*, contro lo Stato italiano per la violazione del diritto all'accesso alla giustizia conseguente alla negazione dell'autorizzazione a procedere contro il senatore Umberto Bossi per le accuse di “complicità” morale nell'assassinio del professor Biagi rivolte, appunto, contro l'associazione sindacale dal parlamentare: anche in questo caso, il Tribunale di Roma aveva sollevato conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte Costituzionale ma questa l'aveva dichiarato inammissibile per questioni formali (mancata formulazione chiara delle ragioni del conflitto, ai sensi dell'articolo 26 delle norme di procedura dinanzi alla Corte). Nel loro ricorso alla Corte europea le parti censurano le motivazioni della decisione della Corte Costituzionale, richiamando la giurisprudenza della stessa (in particolare la sentenza n. 331, del 2006) che in casi simili avevano giudicato ammissibili i ricorsi anche se non riportavano testualmente e fra virgolette le parole del parlamentare ritenute diffamatorie: siamo in attesa della decisione della Corte europea sulla ammissibilità del ricorso.

Potremmo trovarci così di fronte ad un conflitto fra una decisione della nostra Corte Costituzionale ed una della Corte di Strasburgo che, alla prima, finirebbe per sovrapporsi (come nel caso *Ielo*), con la declaratoria di responsabilità dello Stato italiano per una violazione che i nostri organi giurisdizionali – fino al massimo livello istituzionale – hanno giudicato priva dei presupposti di legge e con il conseguente