

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LXXXIV**

n. **1**

R E L A Z I O N E

SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO NEI CON- FRONTI DELLO STATO ITALIANO

(Anno 2007)

*(Articolo 5, comma 3, lettera a-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400,
e successive modificazioni)*

Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri

(BERLUSCONI)

Trasmessa alla Presidenza il 27 giugno 2008

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

Prefazione	7
I. Il rapporto fra la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la Costituzione italiana	11
Introduzione	11
1. Le sentenze della Corte Costituzionale n. 348 e n. 349 del 24 ottobre 2007	11
2. La posizione della giurisprudenza di legittimità	14
3. I rapporti fra le norme CEDU e la normativa costituzionale e ordinaria: problematiche aperte	15
II. Il rapporto fra la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e il diritto dell'Unione europea	21
1. La c.d. "comunitarizzazione" dei principi CEDU	21
2. La posizione ed il ruolo della Corte di Giustizia CE	22
III. Analisi del contenzioso dinanzi alla Corte europea per i diritti dell'uomo	27
1. Andamento del contenzioso europeo: aspetti generali	27
2. La posizione italiana	28
2.1 Analisi per tipologia di violazione accertata	31
IV. L'esecuzione degli obblighi derivanti dalle pronunce della Corte europea	35
1. Misure a carattere generale: la legge 9 gennaio 2006, n. 12 e il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° febbraio 2007	35
1.1 I regolamenti amichevoli	36
1.2 L'azione di rivalsa	37
2. I risarcimenti	38
3. Le questioni chiuse	38
3.1 Le indennità di espropriazione	38
3.1.1 L'impatto della nuova disciplina italiana sui procedimenti pendenti dinanzi alla Corte europea	39
3.2 La limitazione dei diritti personali e le incapacità del fallito	41
3.3 La ritardata esecuzione dei provvedimenti di sfratto	42
3.4 Il caso "Grande Oriente d'Italia" e il caso "Savoia"	42
4. Le questioni aperte	43
4.1 L'eccessiva durata dei processi	43
4.2 I procedimenti penali	46
4.3 La negazione dell'autorizzazione a procedere nei confronti di soggetti coperti da immunità	47
4.4 Nuove problematiche	49

4.4.1 Tassazione dell'indennità di espropriazione	49
4.4.2 Confisca dei terreni abusivamente lottizzati	49
4.4.3 Esecuzione del provvedimento di espulsione di cittadino straniero	50
4.4.4 Il caso della Fondazione "Ordine Mauriziano"	52
5. Altri casi di particolare interesse decisi dalla Corte europea	52
5.1 Affare <i>Zagaria c. Italia</i>	52
5.2 Affare <i>Paudicio c. Italia</i>	53
5.3 Affare <i>Bocellari e Rizza c. Italia</i>	53
5.4 Affare <i>Giuliani c. Italia</i>	53
5.5 Affare <i>Spampinato c. Italia</i>	53
V. Sistemi di verifica della compatibilità della normativa nazionale con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali	57
1. Compiti governativi e controlli parlamentari	57
2. La rappresentanza e la difesa dello Stato dinanzi alla Corte europea	58
VI. Documenti	61
1. Legge 9 gennaio 2006, n. 12, recante "Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea per i diritti dell'uomo"	61
2. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° febbraio 2007, recante "Misure per l'esecuzione della legge 9 gennaio 2006, n. 12"	62
3. Risoluzione (2006)1516 del 2 ottobre 2006 del Consiglio d'Europa sull'attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo	64
4. Raccomandazione n. R(2000)2 del 19 gennaio 2000 sul riesame o la riapertura di taluni affari a livello interno a seguito di sentenze (versione francese)	70
5. Raccomandazione n. R(2008)2 del 6 febbraio 2008 sui mezzi efficaci all'applicazione a livello interno per la rapida esecuzione di sentenze della Corte europea dei diritti dell'Uomo (versione francese)	71
6. Articolo 16-bis della legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari"	73
7. Articolo 2, commi 89 e 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)"	75
8. Risoluzione interinale CM/ResDH (2007)27 del 4 aprile 2007 sulle procedure di fallimento in Italia (versione francese)	76

-
- | | |
|---|----|
| 9. Risoluzione CM/ResDH (2007)84 del 20 giugno 2007 in materia di procedure di sfratto (versione francese) | 81 |
| 10. Risoluzione CM/ResDH (2007)142 del 31 ottobre 2007, sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea per i diritti dell'uomo. 14 casi concernenti la non esecuzione delle decisioni giudiziarie di espulsione di inquilini contro lo Stato italiano (versione francese) | 87 |
| 11. Legge della Regione Friuli Venezia Giulia 23 gennaio 2008, n. 2, recante: "Modifica all'articolo 7- <i>bis ante</i> della Legge regionale 23 giugno 1978, n. 75, in adeguamento della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 31 maggio 2007" | 89 |
| 12. Risoluzione interinale ResDH (2007)2 del 14 febbraio 2007, concernente il problema della durata eccessiva delle procedure giudiziarie in Italia (versione francese) | 90 |
| 13. Risoluzione finale CM/ResDH (2007)83 del 20 giugno 2007 sull'affare <i>Dorigo c/Italia</i> (versione francese) | 92 |

PAGINA BIANCA

PREFAZIONE

Per il secondo anno, il Dipartimento per affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, oggi diretto da Claudio Zucchelli, tramite l'Ufficio contenzioso e per la consulenza giuridica, ha curato e redatto, per la presentazione al Parlamento, la Relazione sullo stato della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e sulla corretta esecuzione delle sue sentenze, in adempimento dei compiti attribuiti dalla legge n. 12 del 2006 (c.d. legge Azzolini), e dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° febbraio 2007.

Le attività di raccolta, verifica e coordinamento del materiale sono state seguite da un gruppo di lavoro, costituito da Umberto de Augustinis, Giuseppe Albenzio e Margherita Piccirilli, con il contributo altamente qualificato assicurato dalla Rappresentanza Permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa.

Il lavoro svolto rappresenta concretamente l'impegno della Presidenza del Consiglio dei Ministri ad attuare nel nostro Paese un sistema di garanzie a tutela dei diritti umani che tenga in adeguato conto le statuizioni della Corte di Strasburgo.

Per altri versi, il 28 maggio 2008, come già il 30 novembre 2005 e il 30 giugno 2006, la Presidenza della Camera dei Deputati ha richiamato l'attenzione del legislatore sulla necessità che i progetti di legge siano esaminati sotto il profilo del rispetto della Convenzione europea, in conformità anche a quanto affermato nella Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa n. (2004)06, sottolineando la necessità che le proposte di legge siano conformi ai principi della Convenzione ed al modo in cui detti principi operano nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

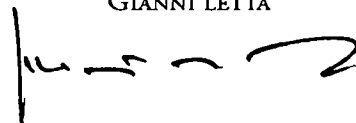
Un atto di identico contenuto è stato adottato dal Presidente del Senato in data 1° dicembre 2005; in esso, espressamente, si afferma che il procedimento di formazione delle leggi deve contemplare un meccanismo inteso a verificare la compatibilità delle nuove norme con la Convenzione.

L'impegno del Governo a risolvere i principali problemi, tra i quali spicca la lentezza endemica del nostro sistema giudiziario con conclusioni dei processi che si protraggono eccessivamente nel tempo (che sono una violazione significativa dei diritti dell'Uomo, e un grave danno per il cittadino), è stato manifestato anche al Presidente della Corte europea, Jean Paul Costa, nel corso della sua visita in Italia dell'ottobre scorso. Il medesimo impegno va, oggi, ribadito, anche per rimuovere un ingombrante peso finanziario dovuto alle condanne alle quali il nostro Paese deve sottostare ogni anno.

Del resto, le fondamentali sentenze della Corte Costituzionale n. 348 e n. 349 del 24 ottobre 2007, ampiamente esaminate nella Relazione, chiariscono definitivamente che le decisioni della Corte di Strasburgo sono, ormai, un elemento presente a pieno titolo nel sistema giudiziario e politico del nostro Paese, del quale occorre tenere il massimo rispetto.

In questa prospettiva e in questo spirito viene presentata la Relazione al Parlamento per l'anno 2007.

GIANNI LETTA



PAGINA BIANCA

IL RAPPORTO FRA LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA
SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ
FONDAMENTALI E LA COSTITUZIONE ITALIANA



Nella pagina precedente:

Jean Lejniers, particolare dell'arazzo raffigurante

Alessandro adorato - Sala degli arazzi

Palazzo Chigi

I. IL RAPPORTO FRA LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA
SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ
FONDAMENTALI E LA COSTITUZIONE ITALIANA

INTRODUZIONE

La presente Relazione è stata redatta in attuazione della legge 9 gennaio 2006, n. 12, recante “*Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo*”¹ e del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° febbraio 2007² (in Documenti n. 1 e n. 2).

L'intento perseguito è quello di fornire un quadro delle iniziative volte a dare esecuzione alle pronunce della Corte europea, ivi comprese quelle che indicano obblighi positivi per il legislatore, anche in una prospettiva di verifica del rispetto dei diritti umani in Italia.

Sulla corretta esecuzione delle pronunce della Corte europea è in corso una intensa attività di monitoraggio, controllo e sollecitazione da parte del Comitato dei Ministri presso il Consiglio d'Europa. Ogni valutazione di questa attività non può, peraltro, prescindere dalla collocazione, nell'ambito delle fonti di diritto del nostro ordinamento, che la Corte Costituzionale ha dato alle disposizioni della *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* con le note sentenze n. 348 e n. 349 del 24 ottobre 2007. Questo è il motivo per il quale con l'esame di queste sentenze si apre la Relazione.

1. LE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 348 E N. 349 DEL 24 OTTOBRE 2007

La Corte Costituzionale ha definito, con le sentenze 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349, la posizione delle norme della *Convenzione europea* (CEDU) e delle sentenze della Corte europea per i diritti dell'uomo rispetto alla nostra Carta costituzionale³, in occasione della pronuncia di incostituzionalità di alcune disposizioni sulle espropriazioni per pubblica utilità (articolo 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

¹ Pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana del 19 gennaio 2006, n. 15.

² Pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana del 10 aprile 2007, n. 83.

³ Le statuizioni della Corte Costituzionale non appaiono suscettibili di applicazione uniforme per tutti i Trattati internazionali: quello relativo alla *Convenzione europea* costituisce una “*realtà giuridica funzionale e istituzionale*” (sentenza 349/07, n. 6.1), è stato sottoscritto praticamente da tutti i Paesi europei e si fonda su principi universalmente riconosciuti. Lo stesso non può dirsi per i Trattati bilaterali o fra un ristretto gruppo di Stati, per lo più sottoscritti per finalità economiche e di regolamentazione dei traffici commerciali con i contenuti più vari e senza il vaglio preventivo del Parlamento (secondo l'articolo 80 della Costituzione): in questi ultimi casi, la funzione integrativa del precepto costituzionale di cui all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, sarebbe molto attenuata e la stessa legge di ratifica potrebbe considerarsi *cedevole* rispetto alle altre disposizioni normative generali successive (ad esempio nella materia doganale, dopo la concessione di un trattamento di favore per determinati settori) senza necessità di pervenire ad un giudizio di costituzionalità dinanzi alla Corte; ancora, la mancanza di una Corte preposta alla interpretazione delle clausole del trattato (al massimo sono previsti collegi paritetici che non assurgono al rango di un organo giudiziario sovraordinato), renderebbe più semplice la loro applicazione da parte del giudice nazionale e le disposizioni sanzionatorie eventualmente previste nei trattati a salvaguardia degli impegni assunti esaurirebbero il contenzioso.

2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001 recante il testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità), più volte censurate dinanzi alla Corte europea ed ai giudici nazionali.

La Corte Costituzionale ha nettamente differenziato il regime vigente per le disposizioni comunitarie da quello applicabile per i principi della *Convenzione europea*, come interpretati dalla Corte europea, secondo quanto già delineato nella sua giurisprudenza anteriore alla modifica del Titolo V della Costituzione⁴ (e ribadito, fra l'altro, nella ordinanza 15 aprile 2008 n. 103 e nella sentenza 16 aprile 2008 n. 129).

Complesso, ma preciso, è il quadro che emerge dalle pronunce citate, i cui principi cardine possono così riassumersi:

a) le norme comunitarie hanno efficacia diretta nel nostro ordinamento, ai sensi dell'articolo 11 della Costituzione, perché: *“ratificando i Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte dell'ordinamento comunitario, e cioè di un ordinamento giuridico autonomo, integrato e coordinato con quello interno, ed ha contestualmente trasferito, in base all'articolo 11 della Costituzione, l'esercizio di poteri anche normativi (statali, regionali o delle Province autonome) nei settori definiti dai Trattati medesimi ... le norme dell'ordinamento comunitario vincolano in vario modo il legislatore interno, con il solo limite dell'intangibilità dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell'uomo garantiti dalla Costituzione”*, con la conseguenza che, da un lato, le citate norme possono regolare la fattispecie contestata in giudizio mediante la disapplicazione della normativa nazionale contrastante e, dall'altro, l'Autorità Giudiziaria e la stessa Corte Costituzionale possono rimettere alla Corte di Giustizia CE la questione pregiudiziale sull'interpretazione, ai sensi dell'articolo 234 del Trattato UE (ordinanza n. 103 del 2008);

b) le norme della Convenzione non hanno una efficacia diretta nel nostro ordinamento anche se hanno un rango superiore a quello della legge ordinaria e devono essere rispettate dal nostro Legislatore e dalle nostre Autorità Giurisdizionali, giusto quanto disposto dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione; così si esprime la sentenza n. 348 del 2007: *“la Convenzione europea, invece, non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti. Essa è configurabile come un trattato internazionale multilaterale ... da cui derivano “obblighi” per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti ... per tutte le autorità interne degli Stati membri”*, con

⁴ Nelle sentenze 188/1980, 315/1990, 388/1999 la Corte aveva considerato rilevante nel nostro ordinamento la *Convenzione europea* attraverso la sua legge di conversione e, quindi, con il rango di legge ordinaria, potenzialmente modificabile o emendabile a mezzo di legge ordinaria posteriore e non suscettibile di costituire parametro di un giudizio di legittimità costituzionale. Senza porre alcuna differenza fra le norme della *Convenzione* e quelle di altri Trattati internazionali, la sentenza 16/12/1980, n. 188, aveva statuito che: *“in mancanza di specifica previsione costituzionale, le norme pattizie, rese esecutive nell'ordinamento interno della Repubblica, hanno valore di legge ordinaria”, escludendo “le norme internazionali pattizie, ancorché generali, dall'ambito di operatività dell'articolo 10 della Costituzione ... mentre l'articolo 11 della Costituzione neppure può venire in considerazione non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme pattizie in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale”*. La sentenza 22/3/2001, n. 73, ancora ribadiva: *“le norme di diritto internazionale pattizio prive di un particolare fondamento costituzionale assumono, invece, nell'ordinamento nazionale il valore conferito loro dalla forza dell'atto che ne dà esecuzione ... Sottoponendo a controllo di costituzionalità la legge di esecuzione del trattato, è possibile valutare la conformità alla Costituzione di quest'ultimo ed addivenire eventualmente alla dichiarazione d'incostituzionalità della legge di esecuzione.”*

la conseguenza che *“il giudice comune non ha, dunque, il potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma CEDU, poiché l’asserita incompatibilità tra le due si presenta come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione dell’articolo 117, primo comma, della Costituzione, di esclusiva competenza del giudice delle leggi”*. Con riferimento alle decisioni della Corte europea la sentenza continua, precisando che *“tra gli obblighi internazionali assunti dall’Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione”*; conclude, poi, precisando che *“quanto detto sinora non significa che le norme CEDU, quali interpretate dalla Corte di Strasburgo, acquistano la forza delle norme costituzionali e sono perciò immuni dal controllo di legittimità costituzionale di questa Corte. Proprio perché si tratta di norme che integrano il parametro costituzionale, ma rimangono pur sempre ad un livello sub-costituzionale, è necessario che esse siano conformi a Costituzione. ... Si deve peraltro escludere che le pronunce della Corte di Strasburgo siano incondizionatamente vincolanti ai fini del controllo di costituzionalità delle leggi nazionali. Tale controllo deve sempre ispirarsi al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall’articolo 117, primo comma, della Costituzione, e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione.”*

Nella sentenza n. 349 del 2007 la Corte Costituzionale ha ulteriormente chiarito che *“questa Corte e la Corte di Strasburgo hanno in definitiva ruoli diversi, sia pure tesi al medesimo obiettivo di tutelare al meglio possibile i diritti fondamentali dell’uomo. L’interpretazione della Convenzione di Roma e dei Protocolli spetta alla Corte di Strasburgo ... a questa Corte ... spetta, invece, accertare il contrasto e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme CEDU, nell’interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, garantiscano una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana.”*

La Corte Costituzionale ha anche escluso che le disposizioni della *Convenzione* potessero essere ricomprese nell’ambito di operatività dell’articolo 10, primo comma, della Costituzione, in quanto norme *pattizie*, laddove *“la citata disposizione costituzionale, con l’espressione <norme del diritto internazionale generalmente riconosciute> si riferisce soltanto alle norme consuetudinarie e dispone l’adattamento automatico, rispetto alle stesse, dell’ordinamento giuridico italiano”*; pertanto, prosegue la sentenza n. 349 del 2007, *“le norme pattizie, ancorché generali, contenute in trattati internazionali bilaterali o multilaterali, esulano dalla portata normativa del suddetto articolo 10. Di questa categoria fa parte la CEDU”* (negli stessi termini la sentenza n. 129 del 2008).

In entrambe le citate sentenze n. 348 e n. 349, la Corte Costituzionale ha sottolineato che l’articolo 117, primo comma, deve essere interpretato sistematicamente all’interno del complessivo disegno costituzionale, non essendo possibile ritenerlo né *“una mera riproduzione in altra forma di norme costituzionali preesistenti”*, né una disposizione *“operante soltanto nell’ambito dei rapporti tra lo Stato e le Regioni”*, con ciò dando una risposta indiretta anche alle letture *“minimaliste”*, secondo le quali, sostanzialmente, la riforma dell’articolo 117, primo comma, della Costituzione non avrebbe inciso in maniera significativa sul precedente assetto costituzionale in materia, riguardando più che altro i rapporti tra ordinamento statale e ordinamento regionale.

Nell'ordinanza n. 103 del 2008 la Corte, chiamata a giudicare della costituzionalità di una legge della Regione Sardegna, ha ribadito i principi enunciati nelle due precedenti sentenze e la *"ammissibilità dell'evocazione, nei giudizi promossi in via principale davanti a questa Corte sulla legittimità costituzionale di leggi regionali, di norme comunitarie quali elementi integrativi del parametro di costituzionalità di cui all'articolo 117, primo comma, della Costituzione"*, procedendo quindi, quale *"giurisdizione nazionale ai sensi dell'articolo 234, terzo paragrafo, del Trattato CE"*, a rimettere alla Corte di Giustizia CE la questione pregiudiziale concernente l'interpretazione dei principi comunitari evocati nel giudizio: si tratta del primo caso di rimessione della questione pregiudiziale ex articolo 234 del Trattato da parte della Corte Costituzionale che la giustifica per la sua posizione di organo giurisdizionale *"di unica istanza"* nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale.

Nella sentenza n. 129 del 2008 la Corte, invece, ha posto un freno alla diretta applicazione dei principi della *Convenzione europea* come elaborati dalla Corte europea: chiamata a giudicare dalla Corte d'Appello di Bologna (cui si era rivolto il sig. *Dorigo* rivendicando l'applicazione della sentenza della Corte europea del 9/9/1998 che gli aveva riconosciuto il diritto alla riapertura del procedimento penale) sulla legittimità dell'art. 630 del c.p.p. (codice di procedura penale) *"nella parte in cui esclude, dai casi di revisione, l'impossibilità che i fatti stabiliti a fondamento della sentenza o del decreto di condanna si concilino con la sentenza della Corte europea che abbia accertato l'assenza di equità del processo, ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo"*, ha dichiarato la infondatezza della questione *"con specifico riferimento ai parametri di costituzionalità che sono stati richiamati"*, ma ha aggiunto *"di non potersi esimere dal rivolgere al legislatore un pressante invito ad adottare i provvedimenti ritenuti più idonei, per consentire all'ordinamento di adeguarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che abbiano riscontrato, nei processi penali, violazioni ai principi sanciti dall'articolo 6 della CEDU."*

Nella materia, le forze politiche nazionali ed il Governo in carica hanno già avviato la necessaria riflessione di cui si dirà nel capitolo IV, paragrafo 4.2.

Sul caso *Dorigo* (oltre che su altri procedimenti) era intervenuta anche la *Risoluzione* (2006)1516 in data 2/10/2006 dell'*Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa* (in Documenti n. 3) che aveva deplorato la circostanza che *"in Italia... la legge non prevede ancora la riapertura dei processi penali per i quali la Corte abbia constatato violazioni alla CEDU... malgrado le domande pressanti e ripetute del Consiglio dei Ministri e dell'Assemblea"*, ma la Corte Costituzionale, pur menzionando quella *Risoluzione*, ha ritenuto di non poter intervenire in mancanza di una disciplina normativa *ad hoc*.

2. LA POSIZIONE DELLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITÀ

Come già segnalato nella Relazione al Parlamento per l'anno 2006, l'orientamento del giudice ordinario e, segnatamente, della Corte di Cassazione sull'argomento, era in linea con quanto deciso dalla Corte Costituzionale, giusto quanto si evince dalle ordinanze di rimessione⁵ delle questioni di legittimità aventi ad oggetto la correttezza delle procedure di esproprio e liquidazione della relativa indennità regulate dall'articolo 5-*bis* del decreto legge 11/7/1992, n. 333 (convertito dalla legge

⁵ Corte di Cassazione n. 11887 del 20/5/2006, n. 12810 del 29/5/2006, n. 22357 del 19/10/2006, Corte d'Appello di Palermo del 29/6/2006.

n. 359 del 1992) e, poi, dall'articolo 37 del decreto del Presidente della Repubblica 8/6/2001, n. 327.

Nelle citate ordinanze di rimessione, la Corte di Cassazione, richiamando le sentenze *Scordino* 29/7/2004 e 29/3/2006 della Corte europea - che avevano, con severità, giudicato illegittimo il sistema di determinazione dell'indennità di esproprio dettato dalla normativa italiana⁶ - aveva escluso che il giudice nazionale potesse disapplicare la norma interna ritenuta in contrasto con quella della *Convenzione europea* perché, in riferimento alle norme CEDU, non era ravvisabile un meccanismo idoneo a stabilire la subordinazione della fonte del diritto nazionale rispetto a quella internazionale, assimilabile alle limitazioni di sovranità consentite dall'articolo 11 della Costituzione relativamente alle fonti normative dell'ordinamento comunitario. La Suprema Corte aveva testualmente rilevato che *“non sembra sostenibile la tesi dell'avvenuta comunitarizzazione della CEDU, ai sensi del paragrafo 2 dell'articolo 6 del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, in quanto il rispetto dei diritti fondamentali, riconosciuti dalla Convenzione, costituisce una direttiva per le istituzioni comunitarie e non una norma comunitaria rivolta agli Stati membri”*; se così non si ritenesse, concludeva la Cassazione, l'Autorità giudiziaria - in violazione del principio dell'articolo 101 della Costituzione - finirebbe per esercitare una funzione di revisione legislativa, laddove il mancato rispetto dell'obbligo di conformazione alla *Convenzione europea*, che incombe agli Stati membri del Consiglio d'Europa, non può che tradursi in un vizio di violazione di legge denunciabile dinanzi alla Corte di Cassazione. In tal modo investita, la Suprema Corte ha rilevato un possibile contrasto della normativa in esame con i parametri costituzionali di cui agli articoli 111, commi primo e secondo, e 117, comma primo, della Costituzione e ne ha rimesso il vaglio alla Corte Costituzionale.⁷

L'orientamento della suprema Corte è stato confermato nella recente sentenza 7 gennaio 2008, n. 31, della I sezione civile, ove la Corte di Cassazione ha precisato che l'obbligo di conformazione ai criteri della Corte europea non è assoluto ed incondizionato e deve pur sempre essere subordinato ai principi costituzionali (secondo quanto statuito dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte Costituzionale) e, quindi, al principio ex articolo 111, comma secondo, della Costituzione, secondo cui il processo deve comunque avere una *“ragionevole durata”* e, pertanto, il diritto al danno può sorgere solo dopo il *ragionevole* periodo individuato dalla stessa Suprema Corte in cinque anni per i due gradi di merito.

3. I RAPPORTI FRA LE NORME CEDU E LA NORMATIVA COSTITUZIONALE E ORDINARIA: PROBLEMATICHE APERTE

La Corte Costituzionale con le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 non ha, però, risolto in via definitiva la problematica dei rapporti fra le norme CEDU e la normativa costituzionale e ordinaria.

⁶ peraltro ritenuto conforme a Costituzione dalla Corte Costituzionale, in relazione alla *funzione sociale* della proprietà sancita dall'articolo 42 della Costituzione, con sentenza n. 283 del 1993 e successive conformi.

⁷ come ha fatto anche la Corte d'Appello di Palermo con l'ordinanza 29/6/2006 citata in nota 5.

In via generale e prioritaria, si consideri che la posizione espressa dalla Corte Costituzionale non appare in sintonia con quella nella quale si pone la stessa Corte europea, nelle sue sentenze e nelle dichiarazioni del suo Presidente: quanto alle prime, si vedano i casi passati in rassegna nella presente relazione e, in particolare, nel capitolo IV; quanto alle seconde, si legga il discorso pronunciato dal Presidente della Corte, Jean-Paul Costa, all'apertura dell'anno giudiziario, il 25 gennaio 2008, che, in merito ai rapporti fra le giurisdizioni nazionali e la giurisprudenza delle Corti europee, così si esprime: « *l'expérience montre que, de plus en plus, les juridictions nationales, et au premier chef les cours suprêmes et constitutionnelles, intègrent la Convention européenne dans leur droit interne, se l'approprient en quelque sorte par leur jurisprudence. Les législateurs nationaux vont dans le même sens, par exemple quand ils mettent sur pied des voies de recours interne à épuiser, sous peine d'irrecevabilité de la requête portée à Strasbourg, ou quand ils traduisent sans délai par des lois ou des règlements les effets à tirer des arrêts de notre Cour. La voie de la subsidiarité, je préférerais dire de la solidarité, entre systèmes nationaux et contrôle européen me semble fructueuse* ».

In secondo luogo, si consideri che qualora i principi della CEDU, come interpretati dalla Corte europea, non siano coincidenti con i principi della nostra Costituzione e, quindi, la Corte Costituzionale non pronunci l'illegittimità della legge - dando, con questo mezzo, attuazione alle decisioni della Corte europea - la norma interna (ad esempio, la legge n. 359 del 1992, nel caso si discutesse della esenzione da tassazione delle indennità di esproprio liquidate da Strasburgo, di cui si dirà nel capitolo IV, paragrafo 4.4.1), non sarebbe dichiarata incostituzionale e resterebbe valida e cogente, impedendo la piena attuazione della sentenza di condanna della Corte europea che, come è noto, comporta non solo la materiale corresponsione delle somme liquidate ma l'eliminazione degli ostacoli giuridici ed amministrativi che hanno provocato il danno e l'adozione delle norme adeguatrici del nostro sistema a quello imposto dalla Corte.

La mancata piena esecuzione delle sentenze della Corte europea costituisce grave violazione della *Convenzione* e dei principi che regolano la nostra adesione al Consiglio d'Europa che comporta l'obbligo di « *conformarsi alla sentenza definitiva della Corte* » (articolo 46 della *Convenzione*), il cui rispetto è vigilato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa attraverso l'apposito Servizio incardinato presso il suo Segretariato e a mezzo di specifiche *Raccomandazioni* ai Paesi membri [fra le quali si vedano le n. R(2000)2⁸ e R(2008)2⁹, (in Documenti n. 4 e n. 5)], con l'alternativa della sospensione dello Stato da parte del Consiglio (e successivo invito al ritiro, ai sensi del combinato disposto degli articoli 3 e 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa) o della denuncia della *Convenzione* (articolo 58 della *Convenzione*) da parte dello Stato.

Si tratta di soluzioni alle quali, certamente, non si perverrà, ma il problema (che si pone, ovviamente, non in relazione ai principi della *Convenzione*, che sono comuni alla nostra Costituzione, ma per la interpretazione degli stessi data dalla Corte europea) non è da sottovalutare, atteso che, sino ad oggi, la Corte di Strasburgo ha dato l'impressione di giudicare secondo una logica diversa da quella emergente dalle

⁸ Recommandation n. R(2000)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le réexamen ou la réouverture de certaines affaires au niveau interne suite à des arrêts.

⁹ Recommandation CM/Rec (2008)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des moyens efficaces à mettre en oeuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

sentenze della Corte Costituzionale sopra riportate, prescindendo dagli ordinamenti costituzionali dei singoli Stati e prendendo in considerazione solo le norme della *Convenzione* come da essa interpretate; si vedano i risarcimenti sanzionatori liquidati per alcune procedure illegittime di espropriazione, come nel caso *Scordino*, ove la *restitutio in integrum* è andata ben oltre il valore venale del terreno espropriato fino a raggiungere la liquidazione, attraverso l'attribuzione di un risarcimento commisurato al valore degli immobili ivi costruiti dalla pubblica amministrazione ed ai "danni morali", oltre che al danno per l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari instaurati dall'espropriato, della cifra di € 4.000.000,00 circa, per un terreno agricolo situato nella zona di Reggio Calabria [sentenza 29/7/2004 (Scordino n. 1), confermata dalla *Grande Chambre* il 29/3/2006, e sentenze 15/7/2004 (Scordino n. 2), 17/5/2005 e 6/3/2007 (Scordino n. 3)].

Si considerino, poi, i risarcimenti per l'eccessiva durata dei processi, ove la quantificazione dell'equa riparazione non tiene conto del tempo minimo necessario per l'espletamento di un processo, individuato recentemente anche dalle Sezioni unite della Corte di Cassazione in cinque anni per i giudizi civili, con la citata sentenza n. 31 del 2008.

Si vedano, infine, le condanne pronunciate nonostante il relativo diritto fosse stato dichiarato prescritto con sentenza passata in giudicato dall'Autorità giudiziaria italiana, come nel caso *Croci c. Italia*, ove la Corte europea ha statuito con sentenza 21/9/2006 che "*l'applicazione al caso di specie del termine di prescrizione del danno*" (da parte dell'Autorità giudiziaria nazionale, con sentenze passate in giudicato che hanno respinto la domanda per intervenuta prescrizione del diritto) "*ha avuto per effetto di privare i ricorrenti della completa soddisfazione del pregiudizio subito, con conseguente violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.*"

PAGINA BIANCA

IL RAPPORTO FRA LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA
DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI
E IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA



Nella pagina precedente:

Jean Lejniers, particolare dell'arazzo raffigurante

Alessandro adorato - Sala degli arazzi

Palazzo Chigi

II. IL RAPPORTO FRA LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI E IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

1. LA COSIDDETTA “COMUNITARIZZAZIONE” DEI PRINCIPI CEDU

La posizione della Corte Costituzionale non sembra perfettamente compatibile con il nuovo assetto dell'Unione europea delineato dal recente Trattato di Lisbona¹, ove è stata completata la c.d. *comunitarizzazione* dei principi CEDU, con il loro inserimento fra quelli dell'Unione europea validi e cogenti *erga omnes*, laddove con il Trattato di Maastricht quei principi erano stati richiamati con mero valore *programmatico* nei confronti degli Stati membri².

Dalla formulazione dell'articolo 6 del Trattato di Maastricht, come modificato da quello di Amsterdam [“1. L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello Stato di diritto, principi che sono comuni con gli Stati membri. 2. L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi del diritto comunitario”], si è passati al seguente, preciso, testo del Trattato di Lisbona: «Articolo 6 - 1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni. 2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati. 3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.».

Se il Trattato di Lisbona entrasse in vigore, il disposto dell'articolo 6 testé riprodotto comporterebbe che tutte le norme della *Convenzione* diverrebbero direttamente operanti negli ordinamenti nazionali degli Stati membri, con il grado e la forza delle norme comunitarie e, cioè, ai sensi dell'articolo 11 della Costituzione (come interpretato proprio dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, passate in rassegna nel capitolo I) e non più quali norme sub-costituzionali ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, con l'ulteriore, ragionevole conseguenza

¹ Il relativo disegno di legge di ratifica (AS 759) è all'esame del Parlamento.

² Il primo tentativo di “comunitarizzazione” dei principi CEDU risaliva al Trattato sulla Costituzione europea del 2004 ed era caduto con la sua mancata ratifica; ma la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, proclamata a Nizza il 7/12/2000 e già contenuta nel Trattato sulla Costituzione, è stata formulata in via autonoma dopo la battuta d'arresto della Costituzione e pubblicata nella G.U.C.E. n. C 303 del 14/12/2007.

che la conformità alla *Convenzione* della legislazione nazionale potrebbe essere vigilata dalla Corte di Giustizia CE (anzi, dalla Corte europea, come si dirà appresso) e non dalla Corte Costituzionale.

2. LA POSIZIONE ED IL RUOLO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA CE

In questo nuovo contesto normativo, anche la posizione molto “prudente” della Corte di Giustizia CE sui diritti fondamentali dovrà essere necessariamente rivista.

Infatti, in passato, la Corte di Giustizia, che pure aveva reso un parere negativo sull’adesione della Comunità alla *Convenzione europea* (parere n. 2/94 del 28/3/1996), si era espressa nei seguenti termini con la sentenza del 29/5/1997, nella causa C-299/95:

“14. Occorre innanzi tutto ricordare che, in base ad una giurisprudenza costante (v. in particolare parere 2/94 del 28 marzo 1996, Racc. pag. I-1759, punto 33), i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto, dei quali la Corte garantisce l’osservanza. A tal fine la Corte si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell’uomo a cui gli Stati membri hanno cooperato e aderito. La Convenzione riveste, a questo proposito, un significato particolare. Come la Corte ha inoltre precisato, ne deriva che nella Comunità non possono essere consentite misure incompatibili con il rispetto dei diritti dell’uomo in tale modo riconosciuti e garantiti (v., in particolare, sentenza 18 giugno 1991, causa C-260/89, ERT Racc. pag. I-2925, punto 41)” per concludere che *“19... la Corte, adita in via pregiudiziale, non può fornire gli elementi interpretativi necessari per la valutazione, da parte del giudice nazionale, della conformità di una normativa nazionale ai diritti fondamentali di cui essa garantisce l’osservanza, quali risultano in particolare dalla Convenzione, in quanto tale normativa riguarda una situazione che, come nella fattispecie della causa principale, non rientra nel campo di applicazione del diritto comunitario.”*

In altra, più recente sentenza, peraltro, la Corte di Giustizia CE (Grande Sezione 26/6/2007, causa C-305/05), effettuando il richiesto controllo sulla legittimità della direttiva del Consiglio n. 91/308/CEE e facendo riferimento alla Carta di Nizza (non ancora al Trattato di Lisbona) ed alla *Convenzione europea*, in relazione al diritto ad un equo processo, ha espresso il principio che *“28 ... Gli Stati membri sono infatti tenuti non solo a interpretare il loro diritto nazionale in modo conforme al diritto comunitario, ma anche a provvedere a non fondarsi su un’interpretazione di un testo di diritto derivato che entri in conflitto con i diritti fondamentali tutelati dall’ordinamento giuridico comunitario o con gli altri principi generali del diritto comunitario”* e si è pronunciata con diretto richiamo dell’articolo 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea (punti 30-31), nel senso che *“gli obblighi di informazione e di collaborazione con le autorità responsabili per la lotta contro il riciclaggio previsti all’articolo 6, n. 1, della direttiva 91/308/CEE e imposti agli avvocati dall’articolo 2-bis, punto 5, di tale direttiva, tenuto conto dell’articolo 6, n. 3, secondo comma, di questa, non violano il diritto ad un equo processo, come garantito dagli articoli 6 della CEDU e 6, n. 2, del Trattato UE.”*

Da parte sua, la Corte europea, pur in mancanza dell’adesione della Comunità Europea alla *Convenzione*, non si è ritenuta priva della potestà di giudicare degli atti e delle iniziative adottate dagli Stati membri in adempimento di disposizioni comunitarie o di sentenze della Corte di Giustizia, anche se ha adottato

– se così si può dire – una linea *rispettosa* dei principi dei Trattati dell’Unione e delle pronunce dei suoi organi giurisdizionali, come si può evincere dalla sentenza resa nel caso *Bosphorus* in data 30/6/2005, ove si ribadisce il principio che la Corte ha la potestà di valutare i comportamenti degli Stati aderenti alla *Convenzione europea* in tutte le loro manifestazioni e qualunque ne sia la causa o la giustificazione ed anche se sono già passati al vaglio degli organi giudiziari competenti nello Stato e nella Comunità (“143 ... *la Corte si limita a verificare la compatibilità con la Convenzione degli effetti di tali decisioni* ... in quanto ... 153 ... *le parti contraenti sono responsabili ai sensi dell’articolo 1 della Convenzione per tutti gli atti e le omissioni dei loro organi, che essi derivino dal diritto interno o dalla necessità di osservare le obbligazioni giuridiche internazionali e ... gli Stati sono responsabili nei confronti della Convenzione per gli impegni assunti in virtù dei trattati posteriormente all’entrata in vigore della Convenzione*”).

La Corte europea, peraltro, enuncia il principio che, in considerazione del richiamo delle garanzie in materia di diritti fondamentali da parte dei trattati internazionali, un atto o comportamento dello Stato che sia assunto in adempimento alle obbligazioni giuridiche derivanti da quei trattati “*debba essere considerato giustificato allorquando sia constatato in via generale che l’organizzazione internazionale accorda ai diritti fondamentali ... una protezione in tutto e per tutto equivalente a quella assicurata dalla Convenzione*”, con la ulteriore precisazione che il giudizio di “*protezione equivalente*” deve essere soggetto a riesame alla luce dei cambiamenti successivamente intervenuti nella materia”. In applicazione di questa teoria la Corte europea ha giudicato “*equivalente*” la protezione dei diritti fondamentali accordata dal diritto comunitario” ed ha, quindi, giudicato che il Paese chiamato in giudizio non aveva violato i principi della *Convenzione europea*, perché aveva dato esecuzione agli obblighi derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità Europea.

Nella stessa vicenda *Bosphorus* la Corte di Giustizia CE si era già espressa in precedenza con la sentenza 30 luglio 1996, causa C- 84/95, ignorata dalla Corte europea, pervenendo sostanzialmente agli stessi risultati della sentenza della Corte di Strasburgo del 2005 ma senza mai far cenno alla *Convenzione europea*; nella motivazione della decisione della Corte di Lussemburgo si legge che “*i diritti fondamentali invocati dalla Bosphorus Airways non appaiono come prerogative assolute e il loro esercizio può essere oggetto di restrizioni giustificate in nome di obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità*”, obiettivi che la stessa Corte individua nella necessità di dare attuazione alle sanzioni decise dal Consiglio di Sicurezza ONU nei confronti della Repubblica Federale della Jugoslavia “*al fine di porre fine allo stato di guerra nella regione e alle massicce violazioni dei diritti dell’uomo e del diritto umanitario internazionale nella Repubblica di Bosnia-Erzegovina*”.

Anche per i rapporti fra la Unione europea e la Corte di Strasburgo, però, l’esplicito richiamo ai principi della *Convenzione europea*, contenuto nel Trattato di Lisbona, sopra esaminato, porterà un mutamento delle relazioni fra le due istituzioni e, probabilmente, una affermazione di supremazia da parte della Corte europea anche nei confronti dell’Unione e della sua Corte di Giustizia, ormai sottoscrittore della *Convenzione* e non più organismo parallelo indipendente; ciò, sebbene il Presidente della Corte di Strasburgo, nel *Rapporto annuale 2007*, affermi che l’adesione dell’Unione Europea alla *Convenzione*: “*renforcerà l’indispensable convergence entre la jurisprudence des deux grandes juridictions européennes, la Cour de*

*justice des Communautés européennes et notre Cour – qui ne sont d'ailleurs nullement concurrentes mais fortement complémentaires et qui coopèrent déjà dans le meilleur esprit. On peut attendre de cette adhésion une synergie, un renforcement des liens entre les deux Europe, la coopération de notre Cour à la construction d'un espace judiciaire européen unique des droits fondamentaux ».*³

³ Rapporto annuale 2007 – Corte europea dei diritti dell'uomo, Strasburgo 2008.

ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA PER I DIRITTI DELL'UOMO



Nella pagina precedente:
Jean Lejniers, particolare dell'arazzo raffigurante
Alessandro adorato - Sala degli arazzi
Palazzo Chigi

III. ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA PER I DIRITTI DELL'UOMO

1. ANDAMENTO DEL CONTENZIOSO EUROPEO: ASPETTI GENERALI

Come evidenziato nel Rapporto annuale della Corte di Strasburgo,¹ nell'anno 2007 la Corte europea ha reso sentenze e decisioni in settori rilevanti: la loro varietà dimostra l'importanza che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo rappresenta per i cittadini europei. Tuttavia – si legge nel Rapporto – il 2007 è stato anche l'anno di alcune disillusioni. Prima tra tutte, l'incremento del carico di lavoro che è aumentato del 6%, con 41.700 ricorsi nuovi presentati, rispetto ai 39.400 del 2006.

Tale incremento rappresenta, peraltro, una costante nell'evoluzione del contenzioso pendente dinanzi alla Corte di Strasburgo dal 1995 al 2007 (Figura 1).



Le sentenze pronunciate e le decisioni assunte sono, per contro, leggermente diminuite (del 4%) rispetto all'anno precedente ed assommano a 28.792, mentre il numero totale degli affari in sospeso è passato dagli 89.900 del 1° gennaio 2007 (totale dei ricorsi non assegnati e di quelli pendenti) ai complessivi 103.850 del 31 dicembre 2007, con un aumento delle pendenze del 15% circa.

¹ Rapporto annuale 2007 – Corte europea dei diritti dell'uomo, Prefazione: "En 2007 la Cour a rendu des arrêts et des décisions dans des domaines majeurs : leur variété témoigne de l'importance que la Convention européenne des droits de l'homme a prise pour les citoyens européens. Les lecteurs de cette nouvelle édition du Rapport annuel pourront constater la portée de cette jurisprudence. Pourtant, cette année 2007 aura également été celle de certaines désillusions. Tout d'abord, la charge de travail de la Cour a continué d'augmenter..."

La rappresentazione grafica che segue mostra il rapporto tra il numero dei ricorsi assegnati ad un organo giudicante e le decisioni assunte e la variazione percentuale nel periodo 2006-2007 (Figura 2).

RAPPORTO TRA I RICORSI ASSEGNATI E LE DECISIONI ASSUNTE
VARIAZIONE PERCENTUALE NEL PERIODO 2006 - 2007

Figura 2

Descrizione	2007	2006	+/-
Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	41.700	39.350	6%
Ricorsi decisi in via giudiziale	28.792	29.878	-4%
con sentenza definitiva	1.735	1.719	1%
con decisione (inammissibilità o radiazione)	27.057	28.159	-4%

Fonte: Corte Europea dei Diritti dell'uomo

Di particolare rilievo è il considerevole aumento registrato dalla Corte europea, dell'applicazione di misure provvisorie (oltre 1000 istanze delle quali 262 concesse, per la maggior parte sui diritti degli stranieri, in particolare sul diritto di asilo).²

2. LA POSIZIONE ITALIANA

L'analisi dei dati numerici riferiti all'Italia mostra che il contenzioso italiano dinanzi alla Corte europea ha registrato un netto miglioramento sotto il profilo quantitativo.

In controtendenza rispetto all'incremento del carico di lavoro presso Strasburgo, alla data del 31 dicembre 2007 i procedimenti pendenti contro l'Italia dinanzi alla Corte europea ammontavano a circa 2.900, con una percentuale del 4% sul totale. Il dato appare particolarmente significativo laddove lo si confronti con la posizione degli altri Paesi caratterizzati dal maggior numero di affari contenziosi pendenti: pendenze e percentuali più elevate si registrano a carico di altri nove Paesi (in ordine decrescente): 26% per la Russia, 12% per la Turchia, 10% per la Romania, 7% per l'Ucraina, 4% per la Polonia e per la Repubblica Ceca, 3% per la Francia, la Germania e la Slovenia (Figura 3).

Con riferimento alla situazione nazionale, il confronto con i dati relativi al 2006, evidenziato nella figura 4, mostra il deciso decremento del 15% dei procedimenti pendenti a carico dell'Italia (Figura 4).

² Rapporto annuale 2007 – Corte europea dei diritti dell'uomo, Prefazione.

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31/12/2007:
CONFRONTO TRA I PRIMI DIECI PAESI PER MAGGIOR NUMERO DEI RICORSI

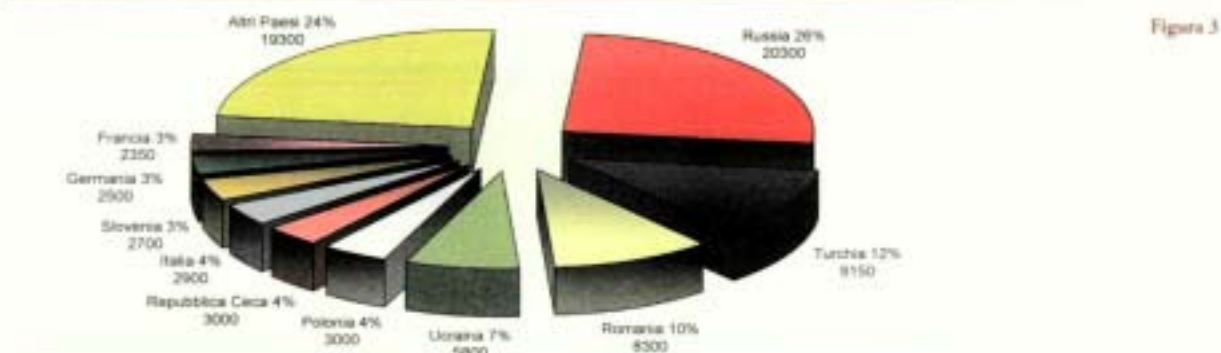


Figura 3

Fonte: Corte Europea dei Diritti dell'uomo

Il trend positivo assunto dal contenzioso italiano è confermato anche dall'analisi del dato numerico concernente le sentenze pronunciate nel 2007 nei confronti dell'Italia per violazione di una o più norme della *Convenzione europea* e dei Protocolli aggiuntivi. L'andamento delle sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia negli ultimi sei anni riporta per il 2007 il rapporto più basso, in termini percentuali, tra il totale delle sentenze pronunciate dalla Corte europea per ciascuna annualità ed il numero delle condanne subite dal nostro Paese.

CONFRONTO DEI RICORSI PENDENTI TRA I PRIMI NOVE PAESI
NEL PERIODO 31/12/2006 - 31/12/2007

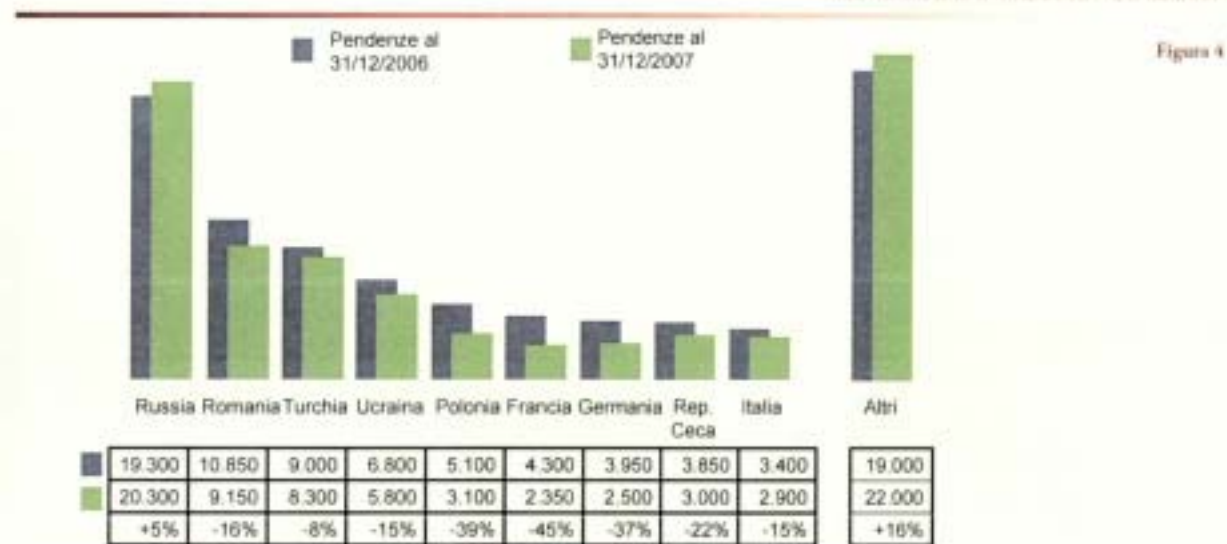


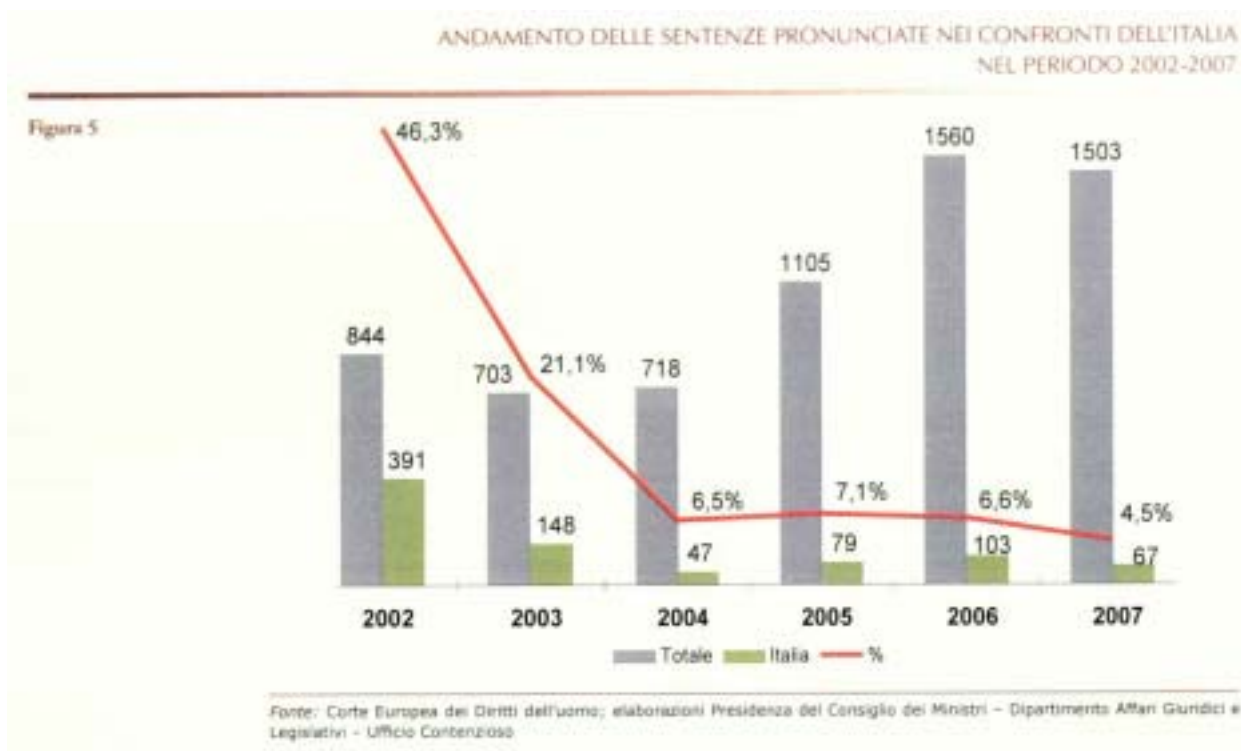
Figura 4

Fonte: Corte Europea dei Diritti dell'uomo; elaborazioni Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi - Ufficio Contenzioso

Rispetto al totale delle pronunce emesse dalla Corte europea, pari a 1503, quelle riguardanti l'Italia sono state 67³, sensibilmente inferiori rispetto all'anno precedente ove erano pari a 103.

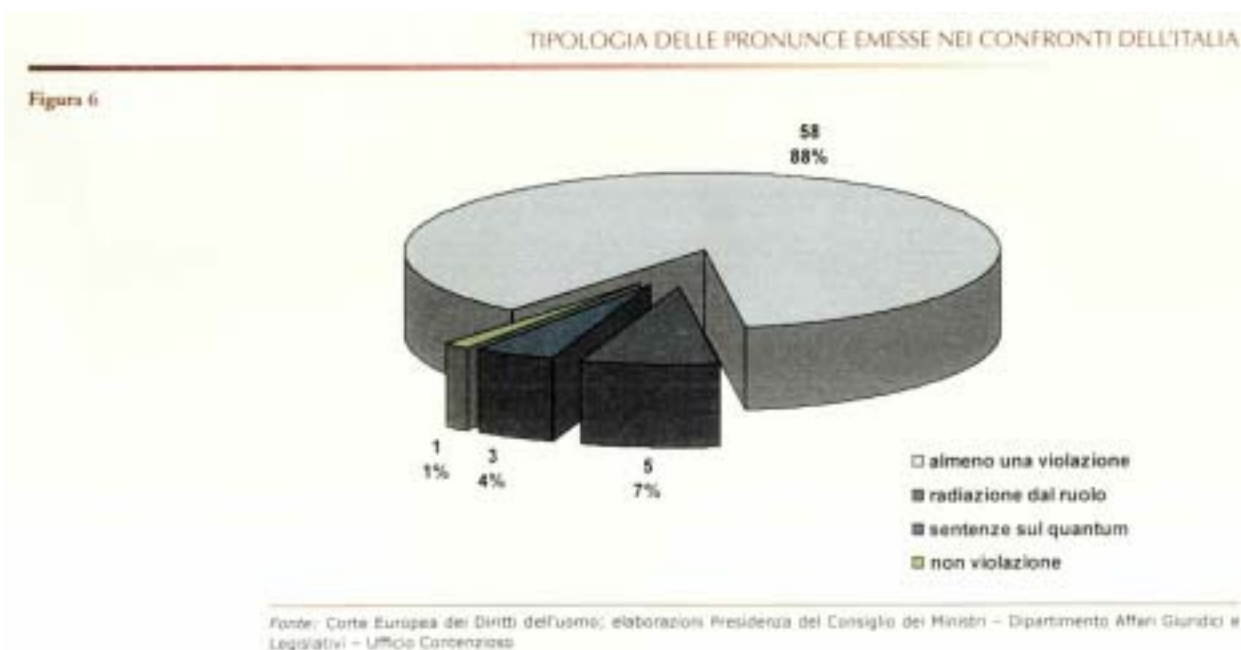
³ Oltre alle 58 sentenze di condanna, 1 sentenza è stata di non violazione, 5 sentenze hanno disposto la radiazione delle cause dal ruolo per regolamento amichevole, 3 sentenze hanno stabilito il *quantum* risarcitorio riferito a condanne pronunciate in anni precedenti. Attualmente risultano rinviate alla *Grande Chambre* 8 sentenze di condanna.

La figura sottostante evidenzia l'andamento delle sentenze pronunciate nei giudizi promossi nei confronti dell'Italia negli ultimi sei anni (Figura 5).



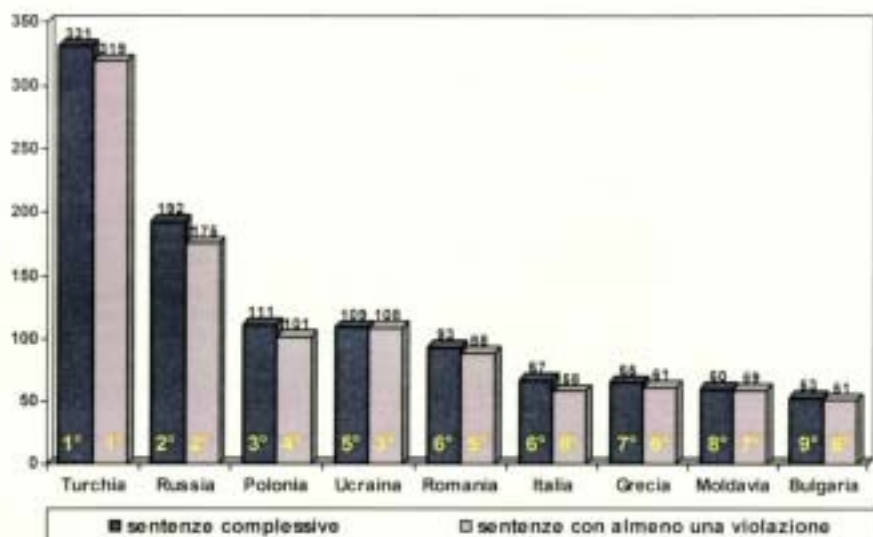
La tipologia delle 67 pronunce emesse nel 2007 è, invece, riportata graficamente nella figura che segue (Figura 6).

Anche la comparazione tra Stati conferma il miglioramento della posizione dell'Italia che si attesta al sesto posto (in luogo del quinto occupato nel 2006) nella graduatoria dei Paesi per il numero complessivo delle sentenze ed all'ottavo posto per numero di sentenze con almeno una violazione accertata (Figura 7).



CONFRONTO TRA I PRIMI NOVE PAESI PER SENTENZE COMPLESSIVE
E PER SENTENZE DI CONDANNA PER ALMENO UNA VIOLAZIONE

Figura 7



Fonte: Corte Europea dei Diritti dell'Uomo; elaborazioni Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi - Ufficio Contenzioso

2.1. Analisi per tipologia di violazione accertata

Anche per il 2007, assume grande rilievo la scomposizione del dato relativo alle sentenze di condanna a carico dell'Italia, sotto il profilo della tipologia di violazione accertata.

Come risulta rappresentato nella figura che segue, nel novero delle tipologie di violazione della *Convenzione europea* spiccano, per dimensione quantitativa, quelle in materia di eccessiva durata dei processi, di effettività del ricorso, di lesione al diritto alla vita privata e familiare e di lesione al diritto di proprietà privata (Figura 8).

ANALISI DELLE SENTENZE RELATIVE AL 2007 PER TIPOLOGIA DELLE VIOLAZIONI

Figura 8

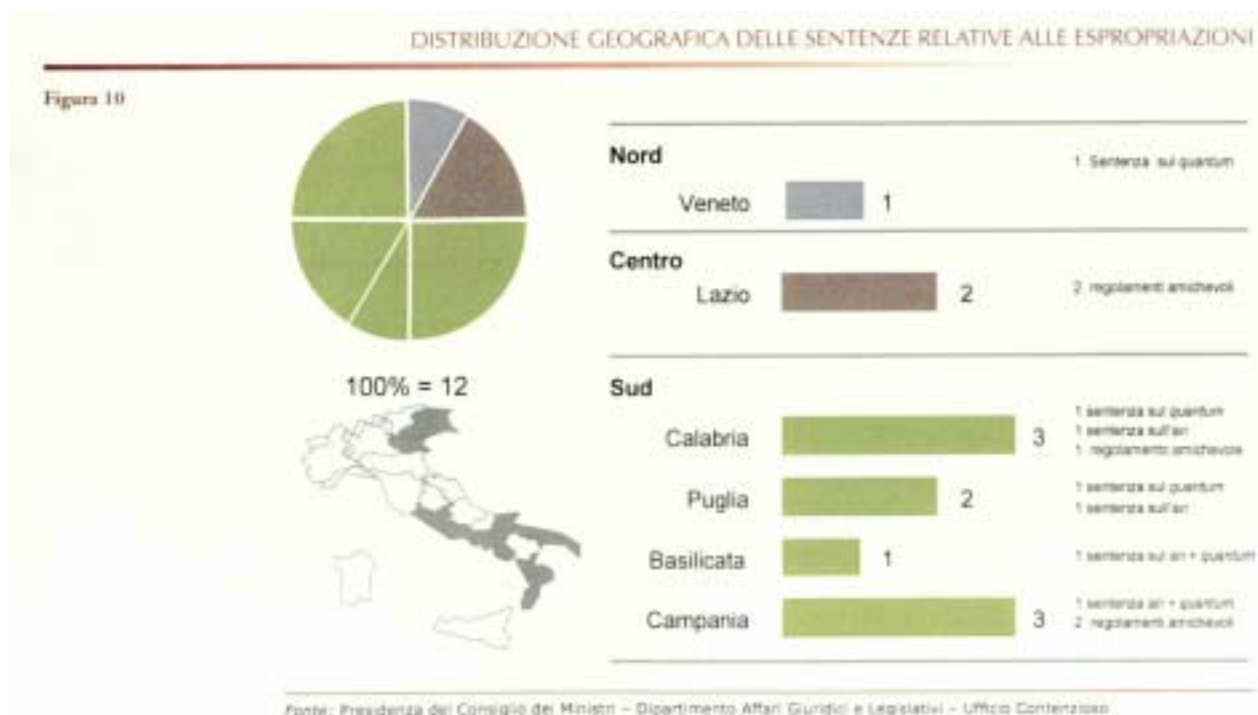


Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi - Ufficio Contenzioso

Rispetto all'anno 2006 si registra una diminuzione delle condanne per violazione del diritto alla proprietà privata, nell'ambito delle quali continuano, peraltro, a mantenere una netta incidenza le violazioni accertate in materia espropriativa (ri-conducibili sia alla tematica dell'equo indennizzo che a quella dell'espropriazione indiretta), come è evidenziato graficamente dalla figura seguente (Figura 9).



La distribuzione geografica dei fenomeni espropriativi censurati dalla Corte europea, risalenti prevalentemente ad atti o comportamenti posti in essere da autorità pubbliche locali, è rappresentata nella figura che segue. Come nel 2006, la maggior parte dei fenomeni sanzionati si riferisce a regioni del Sud (Figura 10).



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.

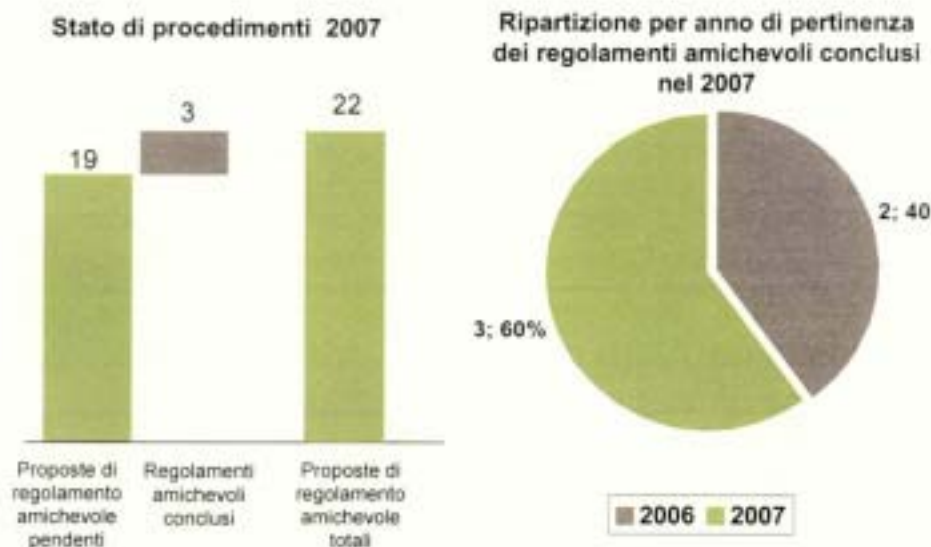
L'importo complessivo liquidato dal Ministero dell'economia e delle finanze, nell'anno 2007, per quattro dei cinque regolamenti amichevoli perfezionati, (uno, per € 100.000,00, è stato posto in liquidazione nel 2008) è stato di € 2.694.375,00, a fronte di richieste di equa soddisfazione presentate in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

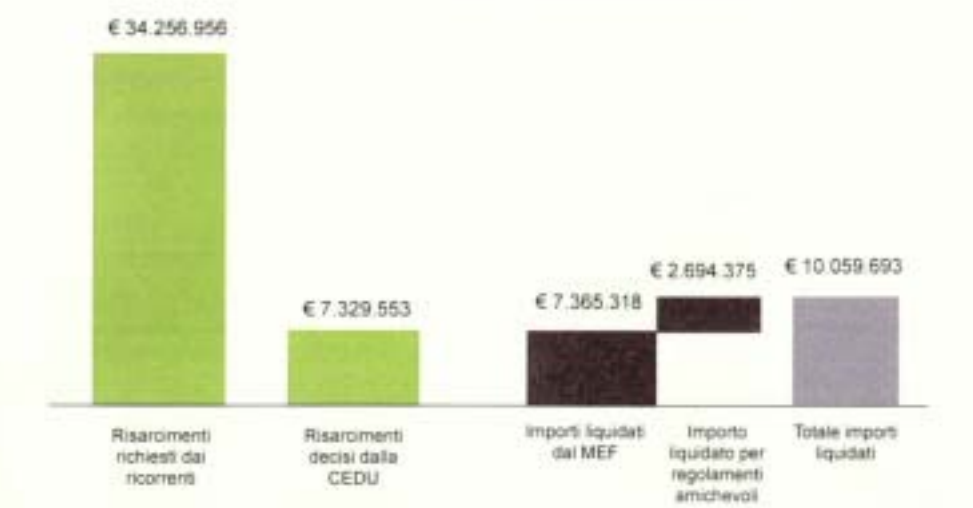
3. LE QUESTIONI CHIUSE

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 salutandoli 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 rivolgendo 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

obbligo per il nostro apparato amministrativo di porre in esecuzione una pronuncia di condanna a risarcimento in contrasto con una decisione della nostra Corte Costituzionale.

4.4. Nuove problematiche

Tra le problematiche sollevate e per le quali si è in attesa di una chiara presa di posizione della Corte europea occorre citare: l'imposizione fiscale cui viene assoggettata in Italia ogni corresponsione di somme che manifesti una capacità contributiva, ai sensi dell'articolo 53 della Costituzione, la confisca di terreni oggetto di lottizzazione abusiva anche senza condanna penale e la espulsione di cittadini stranieri verso Paesi di origine ove si praticino trattamenti inumani o tortura.

Di seguito si delineano brevemente i termini delle questioni.

4.4.1. Tassazione dell'indennità di espropriazione

La prima problematica viene in rilievo in relazione alla corresponsione della indennità di esproprio, ai sensi della legge n. 359 del 1992 (nella misura del 20% alla fonte).

Ebbene, i ricorrenti alla Corte di Strasburgo comprendono fra le voci di condanna richieste anche la trattenuta fiscale operata dagli enti esproprianti e la Corte europea ne tiene conto nella quantificazione della somma attribuita alla parte ricorrente, come testualmente risulta, fra l'altro, dalle citate sentenze *Scordino* e dalla recente sentenza 1/4/2008 (affare *Gigli Costruzioni srl c. Italia*) ove si legge che “quanto all'imposta del 20% applicata sull'indennità di espropriazione la Corte non si esprime sulla illegalità dell'applicazione di questa imposta in quanto tale ma la prende in considerazione quale elemento nella valutazione del caso” e, quindi, quantifica la somma spettante alla ricorrente in “500.000 EUR più tutte le aggiunte che possono essere dovute a titolo di imposta su questa somma”.

In pratica, la Corte europea ordina allo Stato italiano di liquidare le somme quantificate per compensare la ridotta indennità ricevuta dai Giudici nazionali, rispetto al pieno valore di mercato, senza operare, anzi escludendo la trattenuta fiscale dovuta per legge.

4.4.2. Confisca dei terreni abusivamente lottizzati

La seconda questione concerne la confisca di cui all'articolo 19 della legge n. 47 del 1985 (ora articolo 44, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001) che viene comminata a carico di terzi estranei all'evento delittuoso della lottizzazione abusiva o, comunque, non colpiti da sentenza penale di accertamento di responsabilità: secondo la Corte Costituzionale e la Corte di Cassazione, si tratta di sanzione di natura amministrativa e non penale e, quindi, pienamente legittima, allorché consegue all'accertamento dell'abusiva lottizzazione, prescindendo da una condanna penale al riguardo (Corte Costituzionale, ordinanza 26/5/1998 n. 187: “la confisca dei terreni, che ha natura di sanzione amministrativa, e non di misura di sicurezza, consegue a sentenza che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, prescindendo, pertanto, da una condanna al riguardo”).⁶

⁶ negli stessi termini Cassazione penale 6/5/1999 n. 777 ed altre.

La Corte europea, invece, ritiene che la confisca abbia sempre e comunque natura di sanzione penale e per questa ragione ha statuito, in virtù del principio *nullum crimen, nulla poena sine lege* sancito dall'articolo 7, paragrafo 1, della *Convenzione* (decisione 30 agosto 2007, sez. II, nel caso *Sud Fondi srl ed altri c. Italia*, n. 75909/01), l'ammissibilità dell'azione risarcitoria proposta, per violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 sulla tutela del diritto di proprietà, oltre che del citato articolo 7 della *Convenzione*, dalle società proprietarie degli immobili abusivi e dei terreni circostanti (estesi più di 50.000 mq.) in località "Punta Perotti" a Bari (noto nelle cronache come "ecomostro", abbattuto nel 2006 con grande clamore mediatico), ritenendo che *la confisca di cui è causa si rapporta a una "infrazione penale" fondata su disposizioni giuridiche generali, con finalità preventive e repressive*, e quindi *costituisce una "pena" ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione* che nella specie sarebbe stata comminata a danno di soggetti mai condannati in sede penale e che non hanno ricevuto alcuna indennità.

Sarà, peraltro, interessante seguire l'iter giudiziario della causa dinanzi alla Corte europea in parallelo con il giudizio di legittimità dell'articolo 44, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, nuovamente sollevato dalla Corte d'Appello di Bari, I sezione penale, con ordinanza 9/4/2008 nel corso del procedimento penale R.G. 203/2002, per possibile violazione dei principi di uguaglianza, riserva penale di legge e personalità della responsabilità penale.

4.4.3. Esecuzione del provvedimento di espulsione di cittadino straniero

Un terzo gruppo di problematiche riguarda gli stranieri, sia soggetti non cittadini dell'Unione che "comunitari".

La Corte ha affrontato il problema della possibilità di porre in esecuzione il provvedimento di espulsione verso il Paese di origine del cittadino straniero, condannato con sentenza definitiva, qualora non vi siano garanzie che colà siano rispettati i diritti umani e, in particolare, che i detenuti non siano sottoposti a trattamenti degradanti ed alla tortura.

Nel caso *Ben Khemais Essim Sami* l'esecuzione del decreto di espulsione emesso nei confronti di un cittadino tunisino, in esecuzione di un provvedimento di condanna del GUP del Tribunale di Milano, è stata sospesa con la misura provvisoria urgente concessa ex articolo 39 del regolamento della Corte europea in data 20 marzo 2007, con la quale è stato ordinato all'Italia di non procedere al suo rimpatrio.

Il ricorso è ancora in fase di istruttoria, dopo che è stata affermata la sua ricevibilità per le violazioni degli articoli 2, 3 e 6 della *Convenzione*. Anche se manca una pronuncia motivata della Corte europea, le ragioni della posizione assunta sono chiaramente espresse nella pronuncia emessa per l'identico affare *Saadi c. Italia*, n. 7201/00, rimesso alla *Grande Chambre* dalla terza Sezione e discusso nell'udienza dell'11/7/2007. Con sentenza 28 febbraio 2008 (secondo una linea già tracciata nella precedente decisione 15/11/1996 nel caso *Chahal c. Regno Unito*), la Corte europea ha inibito allo Stato italiano di procedere alla estradizione, ai sensi del decreto legge 27/7/2005 n. 144 (c.d. decreto *Pisanu*), del sig. *Saadi Nassim*, imputato per reati connessi ad attività terroristiche, verso la Tunisia, in applicazione del principio sancito dall'articolo 3 della *Convenzione* (secondo cui *"nessuno può essere sottoposto a torture né a pene o trattamenti inumani o degradanti"*) da ritenersi prevalente anche sulle esigenze di sicurezza nazionale.

Nella sentenza la Corte europea afferma i seguenti principi: (i) il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti ha carattere assoluto e non tollera di essere degradato a seguito di un eventuale bilanciamento con le esigenze di sicurezza nazionale; (ii) la protezione dell'inviolabilità fisica garantita dalla CEDU è superiore a quella accordata dalla Convenzione ONU sulla condizione di rifugiato; (iii) l'onere della prova circa il "rischio concreto" di essere sottoposto a tortura ed a trattamenti inumani e degradanti nel caso di rimpatrio nel proprio Paese d'origine è a carico del ricorrente, ma (iv) sono idonei e sufficienti elementi probatori quelli che consentono la deduzione del rischio da circostanze generali relative al mancato rispetto dei diritti umani nel Paese terzo, come accertate e riferite da organizzazioni non governative che si occupano di diritti umani o da osservatori internazionali accreditati (nel caso di specie, rapporti di *Amnesty International* e di *Human Rights Watch*, unitamente alle relazioni della Croce Rossa Internazionale e della Sezione Diritti umani del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, che riferivano o attestavano una casistica di maltrattamenti e torture poste in essere, anche nei posti di polizia, nei confronti di soggetti rimpatriati da altri Paesi), mentre (v) sono insufficienti le assicurazioni diplomatiche che si limitino a dare conto dell'adesione di quel Paese alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, ad altri accordi internazionali di tutela dei diritti umani, nonché della sottoscrizione di trattati bilaterali contenenti tale clausola e dell'esistenza in tale Stato di previsioni normative volte a reprimere l'impiego della tortura.

La decisione della Corte europea lascia praticamente irrisolto il grave problema della possibilità di adottare ed eseguire nei confronti dello stesso soggetto provvedimenti di espulsione per altre ragioni e per altri fatti o imputazioni (come misura di sicurezza o in via amministrativa), in presenza della sola misura provvisoria ex articolo 39 del Regolamento della Corte (come nel caso *Ben Khemais Essim Sami*) e solleva gravi preoccupazioni in relazione ad altri dieci casi simili pendenti, nei quali soggetti (per lo più di nazionalità tunisina) riconosciuti responsabili per attività terroristiche o altri gravi reati e destinatari di provvedimenti di espulsione non potrebbero essere estradati nel Paese di origine per il sospetto che ivi possano essere assoggettati a trattamenti inumani ed a tortura, salvo che non si forniscano prove specifiche, riferite al singolo soggetto, che impegnino il Paese verso il quale l'espulsione dovrà essere eseguita a garantire al condannato trattamenti non disumani (verosimilmente a seguito di contatti in via diplomatica).

La posizione della Corte europea solleva perplessità non solo sotto il profilo dell'adeguamento della legislazione nazionale, ma anche sotto quello della compatibilità con le fonti comunitarie (in particolare, con la direttiva 2004/83/CE) che, invece, attribuiscono alle autorità nazionali la potestà di operare una valutazione comparativa fra i rischi di trattamenti inumani nel Paese di origine dello straniero e le necessità di sicurezza dello Stato in occasione dell'esame delle istanze di attribuzione dello *status* di rifugiato.

Il problema riguarda, dunque, tutti gli Stati dell'Unione (un caso analogo, come già detto, ha interessato il Regno Unito) e richiede un impegno congiunto per l'individuazione di una soluzione che consenta di conciliare le esigenze di sicurezza con la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo operanti nei confronti di chiunque, cittadino comunitario od extra-comunitario, soggiorni nei Paesi dell'Unione⁷.

⁷ Per un approfondimento sul tema si veda la nota di E. ROSI, *Terrorismo internazionale: anticipazione della tutela penale e garanzie giurisdizionali*, a margine di Cass., Sez. I penale, 17 gennaio 2007 (u.d. 11 ottobre 2006), n. 1072, Bouyahia, Toumi e Daki, in *Diritto penale e processo*, 2008, 446.

In materia, e con riferimento ai cittadini comunitari, deve segnalarsi anche l'esistenza di giurisprudenza riguardante la Repubblica Ceca, che ha riconosciuto la violazione dell'articolo 2, protocollo 7, nel fatto che una legge di quel Paese avesse permesso che, sulla base di un test, i giovani di etnia rom fossero avviati a circuiti scolastici differenziati⁸. La Corte, nel tempo, ha assunto più volte prese di posizione in favore dei rom, anche in relazione a sgomberi collettivi di campi di sosta. Il tema deve, dunque, essere tenuto sotto osservazione.

4.4.4. Il caso della Fondazione "Ordine Mauriziano"

Si deve dare notizia, infine, della proposizione dei ricorsi della *Società Edilizia Subalpina*, n. 18661/05, della *Società Iter scarl*, n. 18665/05 e della *Società Magnetti srl*, n. 18629/05, aventi ad oggetto la violazione degli articoli 6 e 13 della *Convenzione* e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, in relazione al presunto ostacolo al libero esercizio dei propri diritti ed al recupero dei propri crediti nei confronti della *Fondazione Ordine Mauriziano* per effetto dell'articolo 3 del decreto legge 18/11/2004, n. 277, convertito dalla legge 1/1/2005, n. 4, e dell'articolo 1, commi 1349-1350, della legge 27/12/2006 n. 296 (legge finanziaria 2007).

In proposito si rileva che l'articolo 3, comma 1, del decreto legge n. 277 del 2004 è stato ritenuto legittimo dalla Corte Costituzionale con sentenza 7/11/2006, n. 355, e che la tutela della *par condicio creditorum* per gli enti in dissesto finanziario a mezzo di disposizioni inibitorie di azioni esecutive individuali è stata riconosciuta legittima dalla Corte Costituzionale in casi simili con sentenze n. 149/1994, 155/1994, 241/1995.

5. ALTRI CASI DI PARTICOLARE INTERESSE DECISI DALLA CORTE EUROPEA

Nell'anno 2007 la Corte europea ha assunto decisioni di particolare interesse per il loro contenuto e per i riflessi sulla nostra legislazione e sulla sua legittimità rispetto ai principi della *Convenzione* o per censura.

Fra le decisioni più rilevanti si menzionano:

5.1. Affare *Zagaria c. Italia*

La sentenza 27/11/2007, nell'affare *Zagaria c. Italia*, n. 58295/00, sez. II, ha statuito sulla violazione in danno del ricorrente dell'articolo 6, paragrafo 3, della *Convenzione*, a causa della trascrizione da parte di un agente di guardia della conversazione telefonica intervenuta fra esso ricorrente, detenuto, e il suo avvocato nel corso della partecipazione in videoconferenza al processo penale (« *La Cour souligne que la possibilité, pour un accusé, de donner des instructions confidentielles à son défenseur, au moment où son cas est discuté et où les preuves sont produites devant la juridiction du fond, est un élément essentiel d'un procès équitable* »).

Si tratta, a quanto risulta, di un caso isolato provocato solo da una irregolarità imputabile all'agente di sorveglianza (peraltro, non punito in sede disciplinare, come rilevato dalla Corte nella motivazione della sua pronunzia).

⁸ *Grande Chambre* sentenza 13 novembre 2007, su ricorso 57325/00

5.2. Affare Paudicio c. Italia

La sentenza 24/5/2007, nell'affare *Paudicio c. Italia*, n. 77606/01, sez. II, ha accolto l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Governo italiano per il mancato esperimento delle procedure giudiziarie nazionali quanto al danno materiale lamentato ma ha riconosciuto ugualmente al ricorrente il danno morale («*conformément à la décision de ces juridictions, le requérant peut entamer une action devant les juridictions civiles afin d'obtenir un dédommagement, aucune somme n'est accordée à ce titre. Préjudice moral : 5 000 EUR* »).

5.3. Affare Bocellari e Rizza c. Italia

La sentenza 13/11/2007, nell'affare *Bocellari e Rizza c. Italia*, n. 399/02, sez. II, ha ritenuto sussistere la violazione dell'art. 6, paragrafo 1, della *Convenzione* per la mancata previsione della possibilità di chiedere la pubblicità dell'udienza (prevista sempre in camera di consiglio) per l'applicazione delle misure di prevenzione nei confronti di soggetti sospettati di associazione mafiosa («*La Cour juge essentiel que les justiciables impliqués dans une procédure d'application des mesures de prévention se voient pour le moins offrir la possibilité de solliciter une audience publique devant les chambres spécialisées des tribunaux et des cours d'appel* »).

Alla pronuncia non è seguita la condanna al pagamento di somme a titolo di danno ma la sua esecuzione potrebbe comportare la necessità di intervenire nel senso indicato dalla Corte sulla normativa di cui alla legge n. 575 del 1965, come modificata dalla legge n. 646 del 1982, in relazione alla legge 27/12/1956 n. 1423, qualora non fosse possibile pervenire in sede interpretativa al riconoscimento di quel diritto (alla luce anche dei principi dettati dalle sentenze nn. 348-349 della Corte Costituzionale) e sempre che la sentenza dovesse essere confermata dalla *Grande Chambre* cui il Governo italiano ha fatto ricorso.

5.4. Affare Giuliani c. Italia

La decisione 24/5/2007, nell'affare *Giuliani c. Italia*, n.23458/02, sez. II, ha dichiarato ricevibile il ricorso proposto dai familiari del ragazzo deceduto durante le manifestazioni di contestazione del G8 a Genova del 2001 («*Recevable sous l'angle des articles 2, 3, 6, 13, après rejet de l'exception de non-épuisement des voies de recours internes* »); la decisione sul merito è attesa nel corso del 2008.

5.5. Affare Spampinato c. Italia

La decisione 29/3/2007, nell'affare *Spampinato c. Italia*, n. 23123/04, sez. III, ha dichiarato irricevibile il ricorso proposto avverso la disposizione che consente la destinazione della percentuale sulle imposte dei redditi dell'8‰ in favore della Chiesa Cattolica e delle altre confessioni religiose, per presunta violazione dell'articolo 9 della *Convenzione* e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

La Corte ha ritenuto il ricorso: «*Irrecevable sous l'angle des articles 9 et 14 – La Cour ne saurait partager la thèse du requérant selon laquelle le choix quant à la destination d'une partie de l'impôt sur les revenus comporte nécessairement la manifestation de l'adhésion à une confession religieuse. Aux termes de la loi en question, les contribuables ont la faculté de ne pas exprimer de choix quant à la destination des huit millièmes de l'impôt sur les revenus. La disposition litigieuse n'entraîne aucune obligation de manife-*

ster ses convictions religieuses : défaut manifeste de fondement. Irrecevable sous l'angle des articles 1 du Protocole 1 et 14 de la Convention —... La loi fiscale litigieuse ne prévoit pas une imposition qui s'ajoute à l'impôt normal sur les revenus, mais seulement une destination spécifique d'un pourcentage de celui-ci. Elle s'inscrit dans la marge d'appréciation de l'Etat et ne saurait être considérée en tant que telle comme arbitraire. L'impôt en question ne peut pas se considérer comme ayant imposé au requérant une charge excessive et ayant rompu le « juste équilibre » devant régner entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu : défaut manifeste de fondement ».

L'oggetto del ricorso dichiarato irricevibile evidenzia la pretestuosità della maggior parte dei ricorsi proposti alla Corte di Strasburgo che ammontano al 94% del totale per il 2007.

SISTEMI DI VERIFICA DELLA COMPATIBILITÀ DELLA NORMATIVA NAZIONALE CON LA CONVENZIONE EUROPEA



Nella pagina precedente:

Jean Lejniers, particolare dell'arazzo raffigurante

Uccisione del leone da parte di Alessandro - Sala degli arazzi

Palazzo Chigi

V. SISTEMI DI VERIFICA DELLA COMPATIBILITÀ DELLA NORMATIVA NAZIONALE CON LA CONVENZIONE EUROPEA

1. COMPITI GOVERNATIVI E CONTROLLI PARLAMENTARI

Come è noto, la esecuzione delle sentenze della Corte comporta, non solo il pagamento delle somme riportate nel dispositivo di condanna (sia per *restitutio in integrum* che a titolo di *equa soddisfazione*) ma, anche, l'adozione di tutte le misure amministrative e normative necessarie per evitare che nei confronti del ricorrente la situazione denunciata produca ulteriori pregiudizi e che le denunciate violazioni continuino a provocare danni alla generalità dei cittadini [in tal senso, si vedano le già citate *Raccomandazioni* del Comitato dei Ministri in data 19 gennaio 2000, n. R(2000)2 e 6 febbraio 2008, n. R(2008)2, oltre che il *Rapport Interimaire* sulla *Amélioration du système de contrôle de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, adottato dal CDDH nella riunione del 25-28 marzo 2008, sulla base delle conclusioni e raccomandazioni del *Comitato di esperti per il miglioramento delle procedure di protezione dei diritti dell'uomo – DH-PR* presso il *Comitato direttivo per i diritti dell'uomo – CD-DH*, Segretariato Generale del Comitato dei Ministri del *Consiglio d'Europa*.⁹

Questa complessa fase esecutiva delle sentenze della Corte europea comporta, quindi, l'adozione anche di atti amministrativi o processuali concernenti il singolo affare in giudizio (ad esempio, nel caso venga riconosciuta la illegittimità di una condanna penale a seguito di giudizio svoltosi in contumacia illegittimamente dichiarata, l'adozione di un provvedimento di riapertura del processo) e, soprattutto, di disposizioni legislative generali atte ad evitare *erga omnes* il ripetersi delle situazioni censurate dalla Corte.

L'attribuzione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri della competenza *de qua* è indispensabile, quindi, per la promozione delle iniziative legislative necessarie per la compiuta esecuzione delle pronunce della Corte europea. In tale ottica si può dire che la legge n. 12 del 2006 e il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 1° febbraio 2007, che ne ha dato attuazione, costituiscono una sostanziale anticipazione di quanto prescritto dalla citata *"Raccomandazione del Comitato dei Ministri sui rimedi di diritto interno per la rapida esecuzione delle decisioni della Corte"* - CM/Rec(2008)2 con la quale si richiede agli Stati membri di designare un organo di coordinamento dell'attività di esecuzione delle decisioni della Corte e di disporre in modo che questo organo abbia la potestà di prendere contatti con le autorità cui compete la esecuzione delle decisioni e di adottare tutte le iniziative necessarie.

L'attenzione dello Stato italiano al rispetto delle norme della *Convenzione* si manifesta anche in via preventiva con il controllo di compatibilità dei disegni di legge in discussione in Parlamento; ciò avviene su tre livelli differenti: a) con la verifica di spettanza delle Commissioni Affari Costituzionali del Senato e della Camera, in relazione al nuovo articolo 117, primo comma della Costituzione (come interpretato dalle citate sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte Costituzionale), secondo quanto sottolineato dagli atti dei Presidenti dei due rami del Parlamento (30 novembre 2005 del Presidente della Camera e 1° dicembre 2005 del Presidente del Senato, nota del 28 maggio 2008 inviata dal Presidente della Camera dei deputati

⁹ Ai lavori del *Comitato di esperti per il miglioramento delle procedure di protezione dei diritti dell'uomo*, in Strasburgo, ha partecipato anche un delegato del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio, unitamente ai delegati da tutti i Paesi contraenti.

a tutti i Presidenti delle Commissioni Permanenti) che hanno richiamato l'attenzione delle Commissioni sulla necessità che l'esame di loro competenza comprenda espressamente il profilo del rispetto della *Convenzione europea*, come interpretata dalla sua Corte, in conformità con quanto indicato nella *Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa n. 2004/06* e con il coinvolgimento delle Commissioni per gli affari esteri e per le politiche comunitarie; b) con la vigilanza da parte del Comitato Parlamentare Permanente per l'esame delle sentenze della Corte europea, istituito in data 25 luglio 2006, con il compito di sovrintendere alla integrale esecuzione delle pronunce per i profili normativi connessi e di promuovere la riduzione del contenzioso, dando indicazioni utili al Parlamento per l'adozione delle leggi necessarie agli scopi; c) con l'alto controllo di costituzionalità spettante al Capo dello Stato ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione e che consente certamente il rinvio alle Camere delle leggi eventualmente contrastanti con i trattati internazionali (e, quindi, con la *Convenzione*) ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione.

2. LA RAPPRESENTANZA E DIFESA DELLO STATO ITALIANO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA

Dinanzi alla Corte di Strasburgo compare lo Stato (che è firmatario della *Convenzione*) e non le singole amministrazioni cui sono riconducibili i fatti oggetto di censura. Lo Stato, in persona dell'Agente designato, è assistito e patrocinato in giudizio da co-agenti insediati nella Rappresentanza permanente d'Italia presso il *Consiglio d'Europa* (attualmente due magistrati ordinari collocati fuori ruolo e che reggono tutto il contenzioso di Strasburgo).

L'Avvocatura dello Stato non assume la difesa dello Stato in queste cause, salvo che in casi eccezionali (ciò è avvenuto praticamente un paio di volte ad oggi), ma lo sviluppo del contenzioso sopra delineato e la crescente rilevanza dell'impegno economico che ne deriva, dovranno portare ad un ripensamento della posizione, quale coerente completamento della riorganizzazione attuata con la legge n. 12 del 2006 e con la legge finanziaria 2007.

La partecipazione dell'Avvocatura dello Stato ai giudizi dinanzi alla Corte di Strasburgo, in coordinamento con i co-agenti *in loco*, si rende opportuna in vista della necessità di: a) prevenire pronunce non conformi alla gerarchia delle fonti delineata dalle recenti sentenze della Corte Costituzionale e non rispettose della funzione di quest'ultima; b) evitare, per quanto possibile, pronunce di condanna dell'Italia ed incrementare la definizione *amichevole* delle controversie; c) curare la corretta esecuzione delle sentenze di condanna presso i competenti organismi giudiziari ed amministrativi nazionali, anche in relazione al controllo operato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ed alle ulteriori conseguenze di una eventuale inadempienza; d) assicurare la proponibilità delle azioni di rivalsa contro gli enti responsabili delle illegittimità all'origine della condanna.

L'ordinamento potrebbe consentire a legislazione vigente all'Avvocatura dello Stato di patrocinare lo Stato italiano anche dinanzi alla giurisdizione di Strasburgo, come già operato dinanzi alla Corte di Giustizia CE ed alle altre Corti internazionali richiamando le competenze generali attribuite dall'articolo 9 della legge 3 aprile 1979, n. 103, e dall'articolo 1 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611; tuttavia, in sede di riforma dell'Istituto, potrebbe essere ulteriormente precisata e regolata questa attività, anche mediante la costituzione di una stabile sede estera presso i citati organi giudiziari.

DOCUMENTI



Nella pagina precedente:

Jean Lejniers, particolare dell'arazzo raffigurante

Uccisione del leone da parte di Alessandro - Sala degli arazzi

Palazzo Chigi

VI. DOCUMENTI

1. LEGGE 9 GENNAIO 2006, N. 12 ⁽¹⁾ RECANTE “DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ESECUZIONE DELLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA PER I DIRITTI DELL’UOMO”

Art. 1. 1. All’articolo 5, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, dopo la lettera a) è inserita la seguente:

«a-bis) promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo emanate nei confronti dello Stato italiano; comunica tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell’esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti e presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce;».

¹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 19 gennaio 2006, n. 15.

**2. DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 1° FEBBRAIO 2007⁽¹⁾,
RECANTE “MISURE PER L'ESECUZIONE DELLA LEGGE 9 GENNAIO 2006, N. 12”**



Il Presidente del Consiglio dei Ministri

VISTO l'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

VISTA la legge 9 gennaio 2006, n. 12;

VISTA la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dalla legge 4 agosto 1955 n. 848, ed i relativi Protocolli addizionali;

CONSIDERATA l'opportunità di prevedere le modalità organizzative necessarie per dare esecuzione alle disposizioni di cui alla citata legge n. 12 del 2006;

DI CONCERTO con i Ministri dell'economia e delle finanze, della giustizia, degli affari esteri, dell'interno e per gli affari regionali e le autonomie locali;

DECRETA

Art. 1

1. Il presente decreto disciplina l'attività attribuita alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dalla legge 9 gennaio 2006, n. 12, da ora in poi definita “legge”.
2. Gli adempimenti conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'Uomo, da ora in poi definita “Corte”, di cui alla legge, sono curati dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, da ora in poi definito “Dipartimento”.
3. Il Dipartimento, previo raccordo con la Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa, d'ora in avanti definita “Rappresentanza”, comunica tempestivamente all'Amministrazione interessata, se già non direttamente informata, nonché al Ministero dell'economia e delle finanze, le sentenze di condanna della Corte per violazioni di norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, da ora in poi definita “Convenzione”, a carico dell'Italia, al fine di avviare le procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dalle sentenze stesse, ai sensi degli articoli 41 e 46 della Convenzione.
4. Il Dipartimento invita l'Amministrazione competente a conformarsi ai principi convenzionali nonché alle eventuali statuizioni contenute nelle sentenze, suggerendo, se del caso, l'adozione delle misure individuali o generali ritenute necessarie; coordina e favorisce, altresì, l'individuazione di misure idonee a prevenire ed evitare constatazioni di violazione della Convenzione.
5. Il Dipartimento, tramite raccordo con la Rappresentanza, può favorire od assumere, nel rispetto delle procedure di legge vigenti e secondo i parametri di equità adottati dalla Corte, ogni opportuna iniziativa in relazione alla definizione delle controversie nelle forme dell'offerta unilaterale finalizzata alla radiazione della causa dal ruolo ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 1, lettera c), della Convenzione o del regolamento amichevole previsto dagli articoli 38 e 39 della Convenzione. In tale attività può essere sentito il parere dell'Avvocatura generale dello Stato. Tale parere è sempre richiesto per le pratiche di particolare rilevanza.

di
ant
ty.

77

¹ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 10 Aprile 2007, n. 83.



Al Presidente del Consiglio dei Ministri

Art. 2

1. Il Dipartimento trasmette mensilmente alle Camere le comunicazioni della Corte indirizzate all'Autorità italiana inerenti al passaggio in giudicato delle pronunce di cui all'articolo 1, comma 1, e ne inoltra la notizia dell'avvenuta pubblicazione con il mezzo telematico. Predispone altresì, entro il 30 giugno di ciascun anno, la relazione al Parlamento prevista dall'articolo 5, comma 3, lettera a-bis) della legge 23 agosto 1988, n. 400, sullo stato di esecuzione delle pronunce stesse, con l'indicazione delle eventuali iniziative ritenute efficaci per conformarsi alla giurisprudenza della Corte.

2. Al fine della predisposizione della relazione di cui al comma 1, le amministrazioni interessate trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, entro il 28 febbraio di ciascun anno, una relazione delle attività svolte ai sensi dell'articolo 1, commi 3 e 4. Il Ministero dell'economia e delle finanze comunica le eventuali azioni di rivalsa avviate nei confronti di enti o soggetti responsabili.

Roma, - 1 FEB. 2007

Quaresima

RESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
 SECRETARIATO GENERALE
 UFFICIO DI BILANCI E RAGIONERIA
 visto e annotato al N. 6051/2007
 Roma, 14-02-2007

IL REVISORE *De Simone*
 IL DIRIGENTE *Giuseppe Fardè*

P. Basso

C. M.
Monica

W

Chavez

MINISTRI ISTITUZIONALI

Pres. Cons. Ministri

Regio ALLA SOCIETÀ DEI CONTI

ACCI 20 MAR. 2007

Reg. n. 3 Fog. n. 61

M. G.

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO S.p.A. - S

U. n.
Ch

3. RISOLUZIONE (2006) 1516 DEL 2 OTTOBRE 2006 DEL CONSIGLIO D'EUROPA SULL'ATTUAZIONE DELLE SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO ⁽¹⁾

2 ottobre 2006 - Consiglio d'Europa, Strasburgo, Assemblea parlamentare: Le principali mancanze strutturali dei sistemi giudiziari d'Italia, Russia e Ucraina causano ripetute violazioni della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo

Attuazione delle Sentenze della Corte Europea dei diritti dell'uomo

1. L'Assemblea parlamentare sottolinea che il rispetto della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), che comprende il riconoscimento della giurisdizione obbligatoria della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte) e del carattere vincolante delle sue sentenze, è la chiave di volta dell'ordine pubblico europeo, che garantisce la pace, la democrazia e il buon governo in seno alla Grande Europa. E' quindi essenziale che l'Assemblea si interessi da vicino ai differenti aspetti del sistema della CEDU e in particolare all'effettiva attuazione delle sentenze, da cui dipende l'autorità della Corte.

2. L'Assemblea nota che l'attuazione delle sentenze della Corte è un processo giuridico e politico complesso il cui fine è quello di porre rimedio alle violazioni constatate e di evitare che non si producano violazioni nuove o simili. Questa attuazione, condotta sotto la sorveglianza del Comitato di Ministri (CM), può essere facilitata attraverso una stretta collaborazione tra le istituzioni nazionali e le altre, ivi compresi l'Assemblea e i Parlamenti degli Stati membri.

3. Sebbene, in virtù dell'art. 46 CEDU (effetto obbligatorio ed esecuzione delle sentenze), sia il Comitato dei ministri a sorvegliare l'esecuzione delle sentenze, tuttavia l'Assemblea contribuisce sempre di più all'attuazione delle pronunce della Corte. Dal 2000, essa ha adottato cinque rapporti e risoluzioni, nonché quattro raccomandazioni specificamente dedicate all'esecuzione delle sentenze. Inoltre, essa ha regolarmente sollevato problemi di attuazione attraverso altri strumenti, in particolare attraverso le interrogazioni parlamentari orali e scritte. Molti casi complessi di attuazione sono stati risolti con l'aiuto dell'Assemblea, dei Parlamenti nazionali e delle Delegazioni parlamentari.

4. Tenuto conto della decisione adottata in occasione del summit del Consiglio d'Europa del maggio 2005, secondo la quale tutti gli Stati membri devono eseguire più rapidamente e completamente le sentenze della Corte, tenuto inoltre conto della Dichiarazione del 19 maggio 2006 del Comitato dei Ministri che indica che l'Assemblea parlamentare sarà associata alla redazione di una raccomandazione in merito agli strumenti più efficaci da azionare a livello interno per una rapida attuazione delle decisioni della Corte, l'Assemblea ritiene che sia suo compito indagare ulteriormente con riferimento ai principali problemi di non esecuzione delle sentenze della Corte.

5. La Commissione delle questioni giuridiche e dei diritti dell'uomo dell'Assemblea ha pertanto adottato un approccio più proattivo e ha dato la priorità all'esame dei maggiori problemi strutturali riguardanti affari nei quali l'esecuzione della sentenza ha raggiunto un ritardo inaccettabile, cosa che al momento riguarda cinque Stati membri: l'Italia, la Federazione Russa, la Turchia, l'Ucraina e il Regno Unito. Il relatore si è recato in questi Paesi per esaminare con le autorità nazionali i motivi della non esecuzione di sentenze e per sottolineare l'urgente

¹ Testo discusso e adottato dall'Assemblea il 2 ottobre 2006 (24° seduta).

necessità di trovare soluzioni ai problemi constatati. Una attenzione particolare è stata prestata al miglioramento dei meccanismi interni che favoriscono l'esecuzione delle sentenze della Corte.

6. In altri otto Stati Membri - Bulgaria, Francia, Germania, Grecia, Lettonia, Moldova, Polonia e Romania - i motivi della non esecuzione delle sentenze e gli strumenti per regolare le questioni sospese sono stati esaminati attraverso scambi di documentazione con le delegazioni nazionali all'Assemblea parlamentare.

7. L'Assemblea accoglie positivamente gli sforzi con i quali la maggioranza dei tredici Stati Membri interessati e le loro delegazioni parlamentari nazionali collaborano con la Commissione delle questioni giuridiche e dei diritti dell'uomo. Tuttavia deplora l'insufficienza delle risposte di alcune delle delegazioni parlamentari (per esempio la Francia e l'Ucraina) alle domande di informazioni scritte.

8. Vi sono in particolare tre Stati membri che meritano degli elogi per i loro tentativi diretti a disciplinare specifici problemi di attuazione migliorando i meccanismi interni:

8.1. 1' *Italia*, che, adottando la legge Azzolini del 2006, ha creato il fondamento giuridico di una procedura speciale di supervisione dell'esecuzione delle sentenze da parte del Governo e del Parlamento;

8.2. 1' *Ucraina*, che, nel 2006, ha adottato una legge che prevede un meccanismo di coordinamento, posto sotto la supervisione dell'agente del Governo presso la Corte, destinato a garantire l'adeguata attuazione delle sentenze della Corte;

8.3 il *Regno Unito*, che ha introdotto nel marzo 2006 una nuova prassi consistente in periodici rapporti sull'esecuzione delle sentenze della Corte presentati dalla Commissione mista sui diritti dell'uomo del Parlamento britannico.

9. Con riferimento ai problemi di attuazione affrontati dall'Assemblea, risultano particolarmente decisivi i progressi realizzati nei seguenti affari:

9.1. *Slivenko c. Lettonia*, causa in cui i diritti dei ricorrenti a risiedere permanentemente in Lettonia sono stati recentemente ribaditi, in conformità alle richieste del Comitato dei ministri. La Lettonia ha quindi rimosso gli effetti dell'espulsione dei ricorrenti in Russia, misura che la Corte aveva ritenuto contraria alla CEDU;

9.2. *Broniowski c. Polonia*, prima sentenza "pilota" della Corte, in seguito alla quale il Parlamento polacco ha adottato una nuova legge (in vigore dal 7 ottobre 2005), che disciplina la questione delle richieste di indennizzo relative a beni situati al di là del fiume Boug, in conformità alle indicazioni della Corte e ad una risoluzione interinale del Comitato dei ministri;

9.3. *Dogan c. Turchia*, sentenza che solleva anch'essa un importante problema strutturale: in seguito a questa pronuncia, la Turchia ha adottato una nuova legge in materia di indennizzo che costituisce, per tutte le persone trasferite all'interno del paese, un ricorso interno effettivo che permette loro di ottenere una riparazione per la distruzione dei loro beni (senza pregiudizio del loro diritto al ritorno).

10. Al contempo, l'Assemblea è vivamente preoccupata per la persistenza di grosse carenze strutturali, che causano numerose constatazioni di violazioni ripetitive della CEDU e rappresentano una grave minaccia per il principio della preminenza del diritto nei Paesi interessati. I problemi sono i seguenti:

10.1. la durata eccessiva dei processi in *Italia* (risoluzione interinale ResDH (2005) 114 del CM), che rende anche non effettiva la protezione di un'ampia gamma di altri diritti sostanziali;

10.2. le più rilevanti carenze che riguardano l'organizzazione giudiziaria e le procedure nella *Federazione Russa*, di cui le più importanti sono:

10.2.1. l'insufficiente controllo giudiziario in materia di detenzione provvisoria che ne provoca la durata eccessiva, nonché il sovraffollamento dei centri di detenzione (Risoluzione interinale RESDH(2003)123 del CM);

10.2.2. la cronica non esecuzione delle decisioni giudiziarie nazionali emanate nei confronti dello Stato (CM/Inf(2006)19);

10.2.3. le violazioni del principio di certezza legale causate dall'annullamento massiccio di decisioni giudiziali definitive nell'ambito della procedura del *nazdor*⁽²⁾ (Risoluzione interinale RESDH(2006)1 del CM);

10.3. numerosi problemi strutturali di carattere simile in *Ucraina* aggravati da importanti interferenze sull'indipendenza del potere giudiziario (risoluzione interinale ResDU[2004]14 del CM).

11. L'Assemblea deplora inoltre che i seguenti importanti problemi di attuazione, che essa stessa e il Comitato dei Ministri hanno già sollevato più volte, non siano stati ancora risolti, cosa che fa perdurare la situazione di non rispetto delle sentenze della Corte:

11.1. in *Italia*, e, in una certa misura, in *Turchia*, la legge non prevede ancora la riapertura dei processi penali per i quali la Corte abbia constatato violazioni alla CEDU e questi due Stati non hanno adottato altre misure per ripristinare il diritto dei ricorrenti ad un equo processo malgrado le domande pressanti e ripetute del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea (tra numerosi altri casi *Dorigo c. Italia* e *Hulki Gunes c. Turchia*);

11.2. nessun progresso è stato realizzato per ciò che riguarda la liberazione di due ricorrenti, ancora detenuti nella Repubblica moldava di Transnistria (causa Ilascu ed altri, c. Moldova e Federazione Russa; ultima risoluzione interinale del CMDP (2006)26); in particolare la Russia ha affermato di non avere alcuna influenza in Transnistria, affermazione che non può essere seriamente accettata;

11.3. la *Grecia* non ha presentato alcun progetto complessivo per risolvere il problema strutturale del sovraffollamento dei centri di detenzione (sentenza Dougoz e Peers, Risoluzione interinale RESDH(2005)2 della CM), che è stata di nuovo posta in evidenza in un'altra sentenza (Kaja c. Grecia del 27 luglio 2006);

11.4. *L'Italia* ha dato prova di una mancanza di progressi nella soluzione del problema strutturale delle espropriazioni indirette, prassi abusiva delle autorità locali - equivalente di fatto ad una confisca illegale — che costituisce un attentato ai diritti di proprietà dei ricorrenti ai sensi della CEDU;

11.5. la *Romania* non ha riportato alcun recente progresso nella riforma in corso della legislazione sulla sicurezza nazionale e su altri testi connessi, avviata in seguito all'emanazione della sentenza Rotaru (Risoluzione interinale ResDH(2005)57 del CM).

12. L'Assemblea ribadisce che, se è ben comprensibile che gli Stati incontrino all'inizio obiettive difficoltà, ciò però non li esonera dall'obbligo di superare tali difficoltà e di risolvere senza ritardo i menzionati problemi al fine di rendere conformi gli ordinamenti nazionali alla CEDU. Il fatto che queste situazioni di non rispetto

² Procedura di controllo in vista di una revisione.

siano perduranti compromette l'efficacia del meccanismo della CEDU e dovrebbe essere considerato come un'inadempimento degli Stati ai sensi della CEDU e dello Statuto del Consiglio d'Europa.

13. L'Assemblea accorda una attenzione particolare all'attuazione da parte della *Federazione Russa*, della *Turchia* e del *Regno Unito* delle sentenze riguardanti gli abusi commessi dalle forze di sicurezza e/o l'assenza di una inchiesta effettiva su tali abusi. Inoltre accoglie positivamente i progressi che la *Turchia* e il *Regno Unito* hanno raggiunto nel disciplinare i problemi strutturali sottostanti, così come la volontà delle autorità russe di fare altrettanto, volontà di cui è testimone la prima parte del piano di azione che tali autorità hanno presentato al Comitato dei Ministri. L'Assemblea incoraggia le autorità russe a trarre partito dall'esperienza di altri Stati e ad attuare nel più breve termine le sentenze riguardanti l'azione delle forze di sicurezza, in particolare nella Repubblica Cecena.

14. Inoltre, l'Assemblea pone l'accento sul fatto che spetta a tutti gli Stati contro i quali le sentenze richiamate al paragrafo 13 sono state rese, rimediare alle precise lacune che la Corte ha constatato in materia di inchieste interne, affinché i ricorrenti possano ottenere una riparazione effettiva. Nessuno dei tre Stati in questione è ancora giunto a risultati concludenti sotto questo aspetto.

15. La questione del rispetto da parte della *Turchia* delle sentenze della Corte in diversi ambiti è oggetto di un'attenzione particolare da parte dell'Assemblea (vedere le Risoluzioni 1297 (2002) e 1831(2004), nonché la Raccomandazione 1576 (2002)); in generale, i progressi ad oggi registrati sono molto incoraggianti. Numerosi problemi posti in evidenza dalla Corte sono stati risolti, ma la soluzione di quelli che perdurano richiede sforzo ulteriore. La *Turchia* dovrebbe in particolare impegnarsi a meglio prevenire la violazione di violazioni del diritto alla libertà di espressione, poiché non è sempre sicuro che le autorità nazionali interpretino le nuove disposizioni in conformità alla CEDU.

16. Inoltre, la *Turchia* è tuttora obbligata al pieno rispetto delle sentenze della Corte relative alla questione delle persone scomparse a Cipro, sospesa ormai da lungo tempo, nonché ad una serie di violazioni dei diritti dei Ciprioti greci dell'enclave. La questione dei beni delle persone scomparse è anch'essa oggetto di preoccupazione. L'Assemblea annette un'importanza particolare alle misure già adottate o che ancora devono esserlo a seguito di sentenza della Corte di Strasburgo; tali misure dovrebbero, in effetti, apportare un contributo tangibile alla complessiva sistemazione della questione cipriota.

17. Risulta da una valutazione globale da parte dell'Assemblea che i casi in cui gli Stati convenuti tardano ad eseguire le sentenze della Corte o le attuano imperfettamente, debbono essere oggetto di una più ampia visibilità politica, sia nell'ambito del Consiglio d'Europa che nei Paesi membri. Di conseguenza, l'Assemblea ritiene che dovrebbe rimanere investita di tale questione per garantire un seguito parlamentare costante e rigoroso dell'attuazione delle sentenze sia a livello europeo che nazionale. Le prime iniziative adottate in questo senso da alcuni parlamenti nazionali sono incoraggianti, ma resta molto da fare.

18. Una delle principali ragioni di difficoltà di esecuzione delle decisioni della Corte di Strasburgo è l'assenza di procedure e di meccanismi interni effettivi che permettano l'applicazione rapida delle misure richieste, che spesso necessitano una azione coordinata di più autorità nazionali. Non è raro che, negli Stati membri, i responsabili ignorino le esigenze derivanti dall'esecuzione di sentenze sottolineate dal Comitato dei Ministri, o non dispongano delle necessarie procedure interne per una azione concertata efficace.

19. Bisognerebbe quindi modificare i metodi e le procedure del Comitato dei Ministri e degli Stati membri per garantire la comunicazione immediate delle informazioni a tutti i responsabili nazionali interessati e la loro partecipazione alla fase di esecuzione, se necessario con l'aiuto del Consiglio d'Europa.

20. L'Assemblea nota con interesse il fatto che nel Piano d'azione del summit del 2005 la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa sia stata invitata a facilitare, attraverso i suoi mezzi di intervento, l'attuazione di politiche negli ambiti ricoperti dalla CEDU. L'Assemblea incoraggia vivamente la Banca dello sviluppo e gli Stati interessati a usare questa possibilità quando ciò possa consentire la rapida esecuzione delle sentenze che rivelano importanti problemi strutturali.

21. L'Assemblea prende ugualmente nota, con interesse, della recente instaurazione della procedura di "sentenze pilota", procedura messa in atto dalla Corte per trattare problemi strutturali. Essa tuttavia osserva con una certa inquietudine che questa procedura è applicata a problemi strutturali complessi sulla base di una sola causa che non mette forse in evidenza tutti gli aspetti del problema esaminato. In questo caso la procedura pilota non può consentire una valutazione completa del problema stesso e, restando "congelati" tutte le altre cause simili, rischia di ritardare la piena attuazione della CEDU invece che accelerarla. L'Assemblea constata anche che l'efficacia della procedura pilota non può essere garantita se il Comitato dei Ministri non adempie attivamente il suo compito di stabilire se le misure di esecuzione adottate dagli Stati convenuti sono adeguate e sufficienti.

22. Tenuto conto di quanto sopra, l'Assemblea:

22.1. Invita tutti i parlamenti nazionali ad instaurare meccanismi e procedure per garantire un controllo parlamentare effettivo dell'esecuzione delle sentenze della Corte fondato su periodici rapporti dei ministeri competenti;

22.2. Chiede agli Stati membri di creare, con strumenti legislativi o di altro tipo, meccanismi interni che permettano la rapida esecuzione delle sentenze della Corte e di fare in modo che un organo con poteri decisionali situato al più alto livello politico nell'ambito del Governo possa assumere la piena responsabilità di tutti gli aspetti del processo nazionale di attuazione e possa coordinarli;

22.3. Decide di verificare periodicamente se questi meccanismi sono stati effettivamente adottati dagli Stati membri e, in caso affermativo, se sono efficaci;

22.4. Chiede con urgenza ai Governi dei tredici Stati interessati di risolvere senza ritardo i problemi di attuazione rilevati nel rapporto della Commissione delle questioni giuridiche e dei diritti dell'uomo;

22.5. Chiede in particolare ai Governi della Grecia, dell'Italia, della Romania, della Federazione Russa, della Turchia, del Regno Unito e dell'Ucraina di porre al vertice delle priorità politiche la disciplina dei problemi di esecuzione di particolare importanza menzionati nella presente risoluzione;

22.6. Invita le delegazioni parlamentari degli Stati in cui il relatore si è recato a presentare all'Assemblea, attraverso la Commissione delle questioni giuridiche dei diritti dell'uomo, nel termine di sei mesi, i risultati ottenuti in materia di disciplina dei problemi strutturali evidenziati nel rapporto, o prove dell'elaborazione di realistici piani d'azione che prevedano l'adozione delle misure richieste;

22.7. Si riserva il diritto di utilizzare i mezzi di cui dispone, in particolare quelli previsti all'art. 8 del suo Regolamento (contestazione dei poteri di una delegazione nazionale), se lo Stato interessato continua a non adottare le misure richieste da sentenze della Corte o se il parlamento nazionale non esercita le pressioni necessarie sul governo affinché si conformi alla sentenza della Corte;

22.8. Decide di mantenere la questione al suo esame e accoglie con favore le recenti proposte del Comitato dei Ministri di rinforzare gli scambi di informazione con l'Assemblea e di associare l'Assemblea stessa nell'elaborazione di una raccomandazione agli Stati membri sugli strumenti da mettere in opera a livello interno per una rapida esecuzione delle sentenze della Corte;

22.9. In vista dell'imperativa esigenza che gli Stati membri accelerino l'attuazione delle sentenze della Corte e le rispettino pienamente, decide di continuare un regolare monitoraggio della situazione e invita la Commissione delle questioni giuridiche e dei diritti dell'uomo a riferire all'Assemblea quando lo riterrà necessario.

4. RECOMMANDATION N° R(2000)2 DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ETATS MEMBRES SUR LE RÉEXAMEN OU LA RÉOUVERTURE DE CERTAINES AFFAIRES AU NIVEAU INTERNE SUITE À DES ARRÊTS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME ⁽¹⁾
(adoptée par le Comité des Ministres le 19 janvier 2000, lors de la 694^e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe, Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres;

Eu égard à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et les Libertés fondamentales (ci-après «la Convention»);

Notant que, sur la base de l'article 46 de la Convention, les Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme («la Cour») dans les litiges auxquels elles sont parties et que le Comité des Ministres en surveille l'exécution;

Ayant à l'esprit que, dans certaines circonstances, l'engagement susmentionné peut impliquer l'adoption de mesures, autres que la satisfaction équitable accordée par la Cour conformément à l'article 41 de la Convention et / ou des mesures générales, afin que la partie lésée se retrouve, dans la mesure du possible, dans la situation où elle était avant la violation de la Convention (*restitutio in integrum*);

Prenant note du fait qu'il appartient aux autorités compétentes de l'État défendeur de déterminer quelles mesures sont les plus appropriées pour réaliser la *restitutio in integrum*, en tenant compte des moyens disponibles dans le système juridique national;

Ayant toutefois à l'esprit que - ainsi que le montre la pratique du Comité des Ministres relative au contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour- il y a des circonstances exceptionnelles dans lesquelles le réexamen d'une affaire ou la réouverture d'une procédure s'est avéré être le moyen le plus efficace, voire le seul, pour réaliser la *restitutio in integrum*,

I. Invite, à la lumière de ces considérations, les Parties contractantes à s'assurer qu'il existe au niveau interne des possibilités adéquates de réaliser, dans la mesure du possible, la *restitutio in integrum*.

II. Encourage notamment les Parties contractantes à examiner leurs systèmes juridiques nationaux en vue de s'assurer qu'il existe des possibilités appropriées pour le réexamen d'une affaire, y compris la réouverture d'une procédure, dans les cas où la Cour a constaté une violation de la Convention, en particulier lorsque:

(i) la partie lésée continue de souffrir des conséquences négatives très graves à la suite de la décision nationale, conséquences qui ne peuvent être compensées par la satisfaction équitable et qui ne peuvent être modifiées que par le réexamen ou la réouverture, et

(ii) il résulte de l'arrêt de la Cour que

(a) la décision interne attaquée est contraire sur le fond à la Convention, ou

(b) la violation constatée est causée par des erreurs ou défaillances de procédure d'une gravité telle qu'un doute sérieux est jeté sur le résultat de la procédure interne attaquée.

¹ Le titre ne fait pas mention des décisions du Comité des Ministres compte tenu du fait que, dans un avenir proche, il cessera d'exercer les fonctions quasi-judiciaires que lui attribuait l'ancien article 32 de la Convention. Il est néanmoins entendu que si certaines affaires étaient encore en cours d'examen à ce titre lors de l'adoption de la recommandation, les principes de celle-ci s'y appliqueraient également.

5. RECOMMANDATION CM/REC(2008)2 DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ETATS MEMBRES SUR DES MOYENS EFFICACES À METTRE EN ŒUVRE AU NIVEAU INTERNE POUR L'EXÉCUTION RAPIDE DES ARRÊTS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME (*adoptée par le Comité des Ministres le 6 février 2008, lors de la 1017^e réunion des Délégués des Ministres*)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

a. Soulignant l'obligation juridique des Hautes Parties contractantes au regard de l'article 46 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après « la Convention ») de se conformer à tous les arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après « la Cour ») dans les litiges auxquels elles sont parties;

b. Réitérant le fait que les arrêts dans lesquels la Cour a constaté une violation imposent aux Hautes Parties contractantes une obligation de:

- verser toute somme octroyée par la Cour au titre de la satisfaction équitable;
- adopter, le cas échéant, des mesures de caractère individuel pour mettre un terme à la violation constatée par la Cour et pour, autant que faire se peut, en réparer les effets; - adopter, le cas échéant, les mesures de caractère général nécessaires pour mettre un terme aux violations similaires ou les prévenir.

c. Rappelant également que, sous la surveillance du Comité des Ministres, l'Etat défendeur demeure libre de choisir les moyens par lesquels il s'acquittera de son obligation juridique au titre de l'article 46 de la Convention afin de se conformer aux arrêts définitifs de la Cour;

d. Convaincu qu'une exécution rapide et effective des arrêts de la Cour contribue à renforcer la protection des droits de l'homme dans les Etats membres et à assurer l'efficacité à long terme du système européen de protection des droits de l'homme;

e. Notant que la pleine mise en œuvre de l'ensemble des mesures cohérentes évoquées dans la Déclaration « Assurer l'efficacité de la mise en œuvre de la Convention européenne des Droits de l'Homme aux niveaux national et européen », adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 114^e Session (12 mai 2004), vise, entre autres, à faciliter le respect de l'obligation juridique d'exécuter les arrêts de la Cour;

f. Rappelant que les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe ont souligné en mai 2005 à Varsovie la nécessité d'une exécution rapide et complète des arrêts de la Cour;

g. Notant qu'à cet effet il convient de renforcer les moyens internes d'exécution des arrêts de la Cour;

h. Soulignant l'importance de l'information précoce et de la coordination efficace de tous les acteurs étatiques impliqués dans le processus d'exécution et notant également l'importance d'assurer au sein des systèmes nationaux, si nécessaire à haut niveau, l'efficacité du processus d'exécution interne;

i. Notant que l'Assemblée parlementaire a recommandé au Comité des Ministres d'inciter les Etats membres à améliorer ou, si nécessaire, à créer les mécanismes et les procédures internes – aux niveaux tant des gouvernements que des parlements – permettant de garantir une mise en œuvre rapide et effective des arrêts de la Cour,

grâce à l'action concertée de tous les acteurs nationaux concernés et avec le soutien nécessaire au plus haut niveau politique⁽¹⁾;

j. Notant que les dispositions de cette recommandation sont applicables *mutatis mutandis* à l'exécution de toutes les décisions⁽²⁾ ou arrêts de la Cour entérinant les termes d'un règlement amiable ou clôturant une affaire sur la base d'une déclaration unilatérale de l'Etat;

RECOMMANDE aux Etats membres:

1. de désigner un coordinateur – personne physique ou instance – de l'exécution des arrêts au niveau national, avec des personnes de contact identifiées au sein des autorités nationales impliquées dans le processus d'exécution des arrêts. Ce coordinateur devrait se voir confier les pouvoirs et l'autorité nécessaires pour:

- obtenir les informations pertinentes; - se concerter avec les personnes ou entités responsables au plan interne des décisions concernant les mesures à prendre pour exécuter un arrêt; et - le cas échéant, prendre ou initier les mesures pertinentes pour accélérer ledit processus;

2. de veiller à la mise en place de mécanismes efficaces de dialogue et de transmission des informations pertinentes entre le coordinateur et le Comité des Ministres, que ce soit par l'intermédiaire de la Représentation Permanente ou d'une autre manière;

3. de prendre les mesures nécessaires pour garantir que tout arrêt à exécuter, ainsi que toutes les décisions et/ou résolutions du Comité des Ministres pertinentes relatives à l'arrêt, soient dûment et rapidement diffusés, y compris si nécessaire par le biais de traductions, aux acteurs pertinents du processus de l'exécution;

4. d'identifier à un stade aussi précoce que possible les mesures qui peuvent s'avérer nécessaires pour garantir une exécution rapide;

5. de favoriser l'adoption de toute mesure utile pour développer des synergies efficaces entre les acteurs pertinents du processus d'exécution au niveau national, que ce soit de manière générale ou en réponse à un arrêt spécifique, et identifier leurs compétences respectives;

6. de préparer rapidement, le cas échéant, des plans d'action sur les mesures envisagées pour exécuter les arrêts, assortis si possible d'un calendrier indicatif;

7. de prendre les mesures nécessaires pour garantir que les acteurs pertinents du processus d'exécution soient suffisamment familiarisés avec la jurisprudence de la Cour, ainsi qu'avec les recommandations et la pratique pertinentes du Comité des Ministres;

8. de diffuser le vade-mecum du Conseil de l'Europe sur le processus d'exécution auprès des acteurs pertinents et encourager son utilisation, tout comme celle de la base de données du Conseil de l'Europe contenant des informations sur l'état d'exécution de toutes les affaires pendantes devant le Comité des Ministres;

9. de tenir, le cas échéant, leurs parlements informés de la situation relative à l'exécution des arrêts et des mesures prises et à prendre à cet égard;

10. si un problème substantiel et persistant dans le processus d'exécution l'impose, d'assurer que toute action utile soit entreprise à haut niveau, politique si nécessaire, pour y remédier.

¹ Recommandation 1764 (2006) de l'Assemblée parlementaire – «Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme».

² Lorsque le Protocole n° 14 à la CEDH sera en vigueur.

6. LEGGE 4 FEBBRAIO 2005, N. 11⁽¹⁾ RECANTE NORME GENERALI SULLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AL PROCESSO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA E SULLE PROCEDURE DI ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI COMUNITARI - ARTICOLO 16-BIS.

16-bis. *Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto comunitario.*

1. Al fine di prevenire l'instaurazione delle procedure d'infrazione di cui agli articoli 226 e seguenti del Trattato istitutivo della Comunità europea o per porre termine alle stesse, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati adottano ogni misura necessaria a porre tempestivamente rimedio alle violazioni, loro imputabili, degli obblighi degli Stati nazionali derivanti dalla normativa comunitaria. Essi sono in ogni caso tenuti a dare pronta esecuzione agli obblighi derivanti dalle sentenze rese dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, ai sensi dell'articolo 228, paragrafo 1, del citato Trattato.

2. Lo Stato esercita nei confronti dei soggetti di cui al comma 1, che si rendano responsabili della violazione degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria o che non diano tempestiva esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, i poteri sostitutivi necessari, secondo i principi e le procedure stabiliti dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e dall'articolo 11, comma 8, della presente legge.

3. Lo Stato ha diritto di rivalersi nei confronti dei soggetti di cui al comma 1 indicati dalla Commissione europea nelle regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia a valere sulle risorse del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e degli altri Fondi aventi finalità strutturali.

4. Lo Stato ha diritto di rivalersi sui soggetti responsabili delle violazioni degli obblighi di cui al comma 1 degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia delle Comunità europee ai sensi dell'articolo 228, paragrafo 2, del Trattato istitutivo della Comunità europea.

5. Lo Stato ha altresì diritto di rivalersi sulle regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, e dei relativi Protocolli addizionali, degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato in conseguenza delle suddette violazioni.

6. Lo Stato esercita il diritto di rivalsa di cui ai commi 3, 4 e 5:

a) nei modi indicati al comma 7, qualora l'obbligato sia un ente territoriale;

b) mediante prelevamento diretto sulle contabilità speciali obbligatorie istituite presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, ai sensi della legge 20 ottobre 1984, n. 720, per tutti gli enti e gli organismi pubblici, diversi da quelli indicati nella lettera a), assoggettati al sistema di tesoreria unica;

c) nelle vie ordinarie, qualora l'obbligato sia un soggetto equiparato ed in ogni altro caso non rientrante nelle previsioni di cui alle lettere a) e b).

¹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 15 febbraio 2005, n. 37.

7. La misura degli importi dovuti allo Stato a titolo di rivalsa, comunque non superiore complessivamente agli oneri finanziari di cui ai commi 3, 4 e 5, è stabilita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare entro tre mesi dalla notifica, nei confronti degli obbligati, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati e reca la determinazione dell'entità del credito dello Stato nonché l'indicazione delle modalità e i termini del pagamento, anche rateizzato. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato.

8. I decreti ministeriali di cui al comma 7, qualora l'obbligato sia un ente territoriale, sono emanati previa intesa sulle modalità di recupero con gli enti obbligati. Il termine per il perfezionamento dell'intesa è di quattro mesi decorrenti dalla data della notifica, nei confronti dell'ente territoriale obbligato, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. L'intesa ha ad oggetto la determinazione dell'entità del credito dello Stato e l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. Il contenuto dell'intesa è recepito, entro un mese dal perfezionamento, in un provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze che costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato, seguendo il procedimento disciplinato nel presente comma.

9. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, all'adozione del provvedimento esecutivo indicato nel comma 8 provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri, nei successivi quattro mesi, sentita la Conferenza unificata di cui all'*articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato, seguendo il procedimento disciplinato nel presente comma.

10. Le notifiche indicate nei commi 7 e 8 sono effettuate a cura e a spese del Ministero dell'economia e delle finanze.

11. I destinatari degli aiuti di cui all'articolo 87 del Trattato che istituisce la Comunità europea possono avvalersi di tali misure agevolative solo se dichiarano, ai sensi dell'articolo 47 del testo unico di cui al *decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445*, e secondo le modalità stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, di non rientrare fra coloro che hanno ricevuto e, successivamente, non rimborsato o depositato in un conto bloccato gli aiuti che sono individuati quali illegali o incompatibili dalla Commissione europea, e specificati nel decreto di cui al presente comma ⁽²⁾.

² Articolo aggiunto dall'art. 6, L. 25 febbraio 2008, n. 34 - Legge comunitaria 2007.

7. LEGGE 24 DICEMBRE 2007, N. 244⁽¹⁾ RECANTE DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE E PLURIENNALE DELLO STATO (LEGGE FINANZIARIA 2008) - ARTICOLO 2, COMMI 89 E 90.

89. Al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al *decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327*, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 37 (L), i commi 1 e 2 sono sostituiti dai seguenti:

«1. L'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene. Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25 per cento. (L).

2. Nei casi in cui è stato concluso l'accordo di cessione, o quando esso non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato ovvero perché a questi è stata offerta un'indennità provvisoria che, attualizzata, risulta inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva, l'indennità è aumentata del 10 per cento. (L)»;

b) all'articolo 45 (L), comma 2, lettera a), le parole: «senza la riduzione del quaranta per cento» sono sostituite dalle seguenti: «con l'aumento del dieci per cento di cui al comma 2 dell'articolo 37»;

c) all'articolo 20 (L), comma 14, il secondo periodo è sostituito dal seguente: «L'autorità espropriante dispone il deposito, entro trenta giorni, presso la Cassa depositi e prestiti Spa, della somma senza le maggiorazioni di cui all'articolo 45»;

d) all'articolo 22 (L), comma 3, le parole: «, senza applicare la riduzione del quaranta per cento di cui all'articolo 37, comma 1» sono soppresse;

e) all'articolo 55 (L), il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Nel caso di utilizzazione di un suolo edificabile per scopi di pubblica utilità, in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio alla data del 30 settembre 1996, il risarcimento del danno è liquidato in misura pari al valore venale del bene. (L)».

90. Le disposizioni di cui all'articolo 37, commi 1 e 2, e quelle di cui all'articolo 45, comma 2, lettera a), del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, come modificati dal comma 89 del presente articolo, si applicano a tutti i procedimenti espropriativi in corso, salvo che la determinazione dell'indennità di espropriazione sia stata condivisa, ovvero accettata, o sia comunque divenuta irrevocabile.

¹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana 28 dicembre 2007, n. 300, S.O.

8. RÉSOLUTION INTÉRIMAIRE CM/ResDH(2007)27.

LES PROCÉDURES DE FAILLITE EN ITALIE: PROGRÈS ACCOMPLIS ET PROBLÈMES EN SUSPENS DANS L'EXÉCUTION DES ARRÊTS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME (adoptée par le Comité des Ministres le 4 avril 2007, lors de la 992^e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité contrôle l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après nommées «la Convention» et «la Cour»);

Vu les arrêts énumérés à l'annexe II, dans lesquels la Cour a constaté que les restrictions aux droits et libertés imposées aux individus dans le cadre de procédures de faillite violaient diverses dispositions de la Convention et notamment:

- le droit au respect de la correspondance (violation de l'article 8);
- la liberté de circulation (violation de l'article 2 du Protocole n 4);
- le droit au respect de ses biens (violation de l'article 1 du Protocole n 1);
- le droit à un recours interne effectif contre les violations susmentionnées (violation de l'article 13);
- le droit d'accès à un tribunal (violation de l'article 6, paragraphe 1);

Rappelant le constat de la Cour selon lequel la nécessité de ces restrictions, non critiquables en soi s'amenuise avec le temps et la durée excessive des procédures de faillite entraîne une rupture de l'équilibre entre l'intérêt individuel du failli et l'intérêt général des créanciers;

Rappelant, de surcroît, que la Cour a considéré que l'imposition d'incapacités personnelles, résultant de l'inscription des personnes en faillite dans un registre public, n'était pas nécessaire dans une société démocratique et était contraire au droit au respect de la vie privée (violation de l'article 8);

Soulignant l'obligation des Etats, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts de la Cour, en adoptant des mesures individuelles afin de mettre un terme aux violations constatées, et d'effacer leurs conséquences pour assurer autant que possible la *restitutio in integrum*, ainsi que des mesures générales pour prévenir de nouvelles violations similaires;

Notant que plusieurs restrictions mises en cause trouvaient leur origine dans le Décret royal n° 267 du 16 mars 1942 qui imposait aux personnes mises en faillite le contrôle de leur correspondance, l'interdiction de s'éloigner de leur lieu de résidence sans autorisation judiciaire, ainsi que des incapacités personnelles, l'interdiction d'administrer leurs biens et l'interdiction d'ester en justice au sujet de leurs biens;

Notant en outre que le décret du Président de la République n° 223 du 20 mars 1967, modifié par la loi n°15 du 16/01/1992, prévoyait la suspension de droits électoraux pendant cinq ans à compter de la déclaration de faillite;

Soulignant cependant que la cause la plus difficile à résoudre des violations résidait dans le problème structurel de la durée excessive des procédures judiciaires en Italie;

Saluant la réforme adoptée le 9 janvier 2006 par le décret législatif n°5/2006 qui a introduit de nouvelles règles en la matière, levant la plupart des restrictions précédemment imposées lors de procédures de faillite et remédiant ainsi à plusieurs violations constatées par la Cour (voir le détail en annexe I);

Notant avec satisfaction que les restrictions à l'égard des personnes mises en faillite ont été effacées, avec effet immédiat, dans toutes les procédures encore pendantes, que les règles concernant les recours contre les actes du syndic et du juge en matière de faillite ont été efficacement modifiées et que la suspension des droits électoraux et les incapacités personnelles de ces personnes ont été également levées;

Constatant que la réforme a également introduit des mesures pour l'accélération des procédures de faillite, dont l'efficacité sera examinée dans le cadre du problème général de la durée excessive des procédures;

Rappelant à cet égard que le problème général de durée de procédures judiciaires persiste toujours en Italie et affecte également les procédures de faillite, entraînant ainsi outre les violations répétitives de l'exigence du délai raisonnable, d'autres violations connexes (droit au respect des biens et droit d'accès à un tribunal);

Soulignant que le problème de la durée excessive des procédures judiciaires, en raison de sa persistance et de son ampleur, constitue un réel danger pour le respect de l'Etat de droit en Italie (voir la Résolution intérimaire ResDH(2005)114) et que l'Italie doit toujours se conformer à son obligation, en vertu de la Convention, de résoudre ce problème structurel ayant causé de très nombreuses et diverses violations de la Convention depuis les années quatre-vingt;

Rappelant que, par sa dernière Résolution intérimaire ResDH(2007)2 en la matière, le Comité des Ministres a invité les autorités italiennes à engager une action interdisciplinaire, impliquant les acteurs principaux de la justice, et coordonnée au plus haut niveau politique en vue d'élaborer une nouvelle stratégie efficace pour combattre ce problème structurel;

Rappelant également sa décision de reprendre, avant le 1er novembre 2008, l'examen des progrès accomplis en vue de la mise en place de cette nouvelle stratégie et saluant à nouveau l'intention des autorités italiennes de coopérer entre temps, de manière régulière et étroite, avec le Secrétariat du Conseil de l'Europe en la matière;

Notant, avec préoccupation, quant aux mesures individuelles, que toutes les procédures ont été closes, sauf l'affaire S.C., V.P., F.C. et E.C, laquelle est toujours pendante depuis plus de quatorze ans, ce qui laisse subsister certains effets de la violation de l'art. 1 du Protocole n. 1, constatée par la Cour,

INVITE les autorités à conclure aussi rapidement que possible la procédure de faillite qui dure depuis plus de 14 ans dans l'affaire S.C., V.P., F.C. et E.C. et à effacer ainsi tous les effets restants des violations de la Convention constatées par la Cour;

SE FELICITE de l'adoption de la réforme de 2006 sur les procédures de faillite et de ses effets immédiats, ayant permis l'effacement de nombreuses restrictions aux droits et libertés mises en cause par les arrêts de la Cour;

DECIDE de joindre l'examen de ces affaires à celui des affaires soulevant le problème plus général de la durée excessive des procédures judiciaires et de reprendre l'examen des mesures nécessaires dans ce cadre lors de son prochain examen de cette question, prévu avant le 1er novembre 2008;

DEMANDE aux autorités italiennes et au Secrétariat de tenir le Comité régulièrement informé des progrès réalisés dans la mise en place de la nouvelle stratégie nationale en vue de résoudre le problème général de durée de procédures judiciaires en Italie ainsi que des effets de la réforme adoptée sur l'accélération des procédures de faillite.

* * *

Annexe I à la Résolution intérimaire CM/ResDH(2007)27

Informations fournies par le Gouvernement sur les mesures adoptées afin d'effacer les conséquences de violations constatées par la Cour et de prévenir de nouvelles violations semblables

Mesures de caractère individuel

Suite à la réforme de 2006 (voir mesures de caractère général ci-dessous), les restrictions à la correspondance et à la liberté de circulation, ainsi que les incapacités personnelles et la suspension de droits électoraux des requérants ont été effacées avec effet immédiat. En outre les recours contre les actes et les omissions du syndic et du juge ont été améliorés. Aucune autre mesure n'est nécessaire pour toutes les affaires concernées par ces restrictions.

Dans la seule affaire encore pendante, en l'occurrence l'affaire S.C., V.P., F.C. et E.C., la longueur de la procédure ne peut être imputée uniquement aux autorités mais également au comportement des requérants qui ont contraint le syndic à certaines actions révocatoires dans le but de récupérer les biens soustraits frauduleusement à la garantie des créanciers. Les autorités compétentes sont conscientes du besoin impérieux d'accélérer dans la mesure du possible la procédure litigieuse.

Mesures de caractère général

1) Mesures législatives adoptées en 2006: L'Italie a réformé la législation sur la faillite par le décret législatif n° 5, du 09 janvier 2006, et plusieurs changements ont été effectués afin de remédier aux violations constatées, en particulier :

- *Respect de la correspondance* (article 48 du décret):

Le failli reçoit désormais sa correspondance et ne doit remettre au syndic que les courriers concernant la procédure de faillite. Par le passé le syndic recevait toute la correspondance du failli.

- *Liberté de circulation* (article 49 du décret):

Le failli a désormais pour seule obligation de communiquer aux autorités les changements de résidence ou de domicile, alors qu'auparavant, il avait l'obligation de ne pas s'éloigner de sa résidence sans l'autorisation des autorités.

- *Incapacités personnelles* (article 47 du décret):

Le registre public des faillis a été abrogé.

- *Suspension des droits électoraux* (article 152 du décret):

Les dispositions relatives à la suspension des droits électoraux ont été abrogées.

- Recours contre les actes ou omissions du syndic et du juge (article 26 et 36 du décret):

La nouvelle règle ci-dessus qui a aboli le contrôle préventif de la correspondance, devrait également résoudre le problème du recours constaté par la Cour. En

tout état de cause, la nouvelle réforme a amélioré les recours, en prévoyant que les décisions doivent être rendues dans de courts délais ainsi que la possibilité de mettre en cause les comportements par omission du syndic.

- *Droit à un procès dans un délai raisonnable:*

Selon les informations déjà fournies par le Gouvernement lors de l'examen des affaires de durée des procédures judiciaires, la réforme récente de la loi sur la faillite a modifié plusieurs règles particulières régissant la faillite afin d'éviter, si possible, l'ouverture de ces procédures, et d'en accélérer le cours, notamment par leur simplification, et par l'introduction de délais et de mécanismes plus efficaces.

2) Publication des arrêts de la Cour européenne : Les arrêts Luordo et Bottaro ont été publiés en italien dans le Bulletin du Ministère de la Justice n°1 du 15 janvier 2004 et portés à l'attention des autorités compétentes. Certains arrêts de ce groupe d'affaires ont été publiés sur des sites Internet italiens de caractère juridique (voir: <http://www.dirittiuomo.it/Corte%20Europea/Italia/2003/Fallito2003.htm>).

3) Questions encore en suspens : Respect des biens, accès à un tribunal et durée excessive des procédures.

Pendant la durée des procédures de faillite, l'administration des biens est confiée au syndic qui est appelé à répondre de toutes les questions y afférentes devant les tribunaux. La réforme n'a pas touché à cet aspect car il est inhérent à la nature même de la procédure de la faillite. A cet égard, la Cour européenne a souligné que les ingérences dans l'administration et la représentation des biens n'étaient pas critiquables en soi, mais seulement en cas de durée excessive. La source de la violation relève donc de la durée excessive des procédures judiciaires de faillite.

Le gouvernement considère donc que les mesures de caractère général qui restent encore à adopter pour se conformer aux arrêts dans ce groupe d'affaires, sont ainsi intimement liées à celles envisagées afin de combattre le problème général de la durée excessive des procédures judiciaires. L'adoption de telles mesures, y compris la mise en place d'une nouvelle stratégie nationale, reste sous le contrôle du Comité des Ministres conformément à ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2 de la Convention (voir Résolution intérimaire ResDH(2007)2).

* * *

Annexe II à la Résolution intérimaire CM/ResDH(2007)27

Liste des arrêts

32190/96	Luordo, arrêt du 17/07/03, définitif le 17/10/03
56298/00	Bottaro, arrêt du 17/07/03, définitif le 17/10/03
47778/99	Bassani, arrêt du 11/12/03, définitif le 11/03/04
25513/02	Bova, arrêt du 24/05/2006, définitif le 11/12/2006
17175/02	Calicchio et Urriolabeitia, arrêt du 29/06/2006, définitif le 11/12/2006
21757/02	Campello, arrêt du 06/07/2006, définitif le 06/10/2006
3649/02	Chiumiento, arrêt du 29/06/2006, définitif le 11/12/2006
6597/03	Ciamarella Pietro, arrêt du 06/07/2006, définitif le 11/12/2006
10644/02	Collarile, arrêt du 08/06/2006, définitif le 08/09/2006

77986/01	Forte, arrêt du 10/11/2005, définitif le 10/02/2006
3643/02	Francesca Carmine, arrêt du 24/05/2006, définitif le 11/12/2006
3647/02	Francesca Cosimo, arrêt du 24/05/2006, définitif le 11/12/2006
55984/00	Goffi, arrêt du 24/03/2005, définitif le 06/07/2005
3653/02	La Frazia, arrêt du 29/06/2006, définitif le 11/12/2006
3656/02	Marrone, arrêt du 24/05/2006, définitif le 11/12/2006
42053/02	Matteoni, arrêt du 08/06/2006, définitif le 08/09/2006
7774/02	Minicozzi, arrêt du 24/05/2006, définitif le 11/12/2006
10399/02	Moretti Francesco, arrêt du 24/05/2006, définitif le 11/12/2006
7503/02	Neroni, arrêt du 20/04/2004, définitif le 10/11/2004
21120/02	Pantuso, arrêt du 24/05/2006, définitif le 11/12/2006
39884/98	Parisi et 3 autres, arrêt du 05/02/04, définitif le 05/05/04
20662/02	Pernici, arrêt du 24/05/2006, définitif le 11/12/2006
44521/98	Peroni, arrêt du 06/11/03, définitif le 06/02/04
52985/99	S.C., V.P., F.C. et E.C., arrêt du 6/11/03, définitif le 6/02/04
3641/02	Taiani Pio et Ermelinda, arrêt du 20/07/2006, définitif le 20/10/2006
3638/02	Taiani Vincenzo, arrêt du 13/07/2006, définitif le 13/10/2006
51703/99	Vadalà, arrêt du 20/04/2004, définitif le 20/07/2004
29871/02	Vertucci, arrêt du 29/06/2006, définitif le 11/12/2006

9. RÉSOLUTION CM/ResDH(2007) 84⁽¹⁾

**EXÉCUTION DES ARRÊTS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
NON-EXÉCUTION DE DÉCISIONS JUDICIAIRES D'EXPULSION DE LOCATAIRES
IMMOBILIARE SAFFI ET 156 AUTRES AFFAIRES CONTRE L'ITALIE** (*adoptée par le
Comité des Ministres le 20 juin 2007, lors de la 997e réunion des Délégués des
Ministres*)

(Requêtes, voir Annexe)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité contrôle l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après nommées «la Convention» et «la Cour»);

Vu les arrêts transmis par la Cour au Comité une fois définitifs (voir la liste dans l'annexe II);

Rappelant que les violations de la Convention constatées par la Cour dans ces affaires sont dues aux atteintes systématiques au droit de propriétaires d'appartements au respect de leurs biens en raison de la non-exécution des décisions judiciaires internes ordonnant l'expulsion de locataires, cette non-exécution résultant de la combinaison entre l'échelonnement des exécutions, le défaut d'assistance de la force publique et les lois de suspension temporaires (violations de l'article 6, paragraphe 1 et de l'article 1 du Protocole n° 1, voir détails dans l'annexe I);

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures prises suite aux arrêts de la Cour, eu égard à l'obligation qu'a l'Italie de s'y conformer selon l'article 46, paragraphe 1, de la Convention;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention (voir annexe I);

S'étant assuré que, dans le délai imparti, l'Etat défendeur avait versé aux parties requérantes, la satisfaction équitable octroyée par la Cour (voir détails dans l'annexe II);

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire:

- des mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum*; et
- des mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables;

Ayant en conséquence demandé à l'Italie, dès les premiers constats des violations, de prendre les mesures qui s'imposaient afin d'effacer les conséquences des violations pour les requérants et de remédier aux problèmes structurels à l'origine des violations constatées;

Ayant examiné les informations sur les mesures individuelles et générales transmises au Comité des Ministres à cet égard (voir détails dans l'annexe I);

Ayant constaté que, depuis 1998, l'Italie a adopté des réformes en la matière, notamment attribuant à la seule autorité judiciaire la compétence de décider la date de l'expulsion des locataires, et que les hautes juridictions sont intervenues par plusieurs décisions en vue de protéger les droits des propriétaires;

¹ Si omette di riportare l'annexe II.

Constatant néanmoins la persistance du problème et ayant, au vu de cette situation, adopté la Résolution Intérimaire ResDH(2004)72 qui invitait les autorités italiennes à mettre fin rapidement aux violations constatées dans les affaires où les requérants continuaient de subir la non-exécution des décisions internes et les encourageaient à :

- adopter des mesures efficaces pour contrer les problèmes d'ordre public dans le secteur du logement, en particulier dans des villes très peuplées sans pour autant recourir aux interventions législatives empêchant l'exécution;
- assurer que la force publique soit utilisée en temps utile pour mettre en œuvre les décisions judiciaires ordonnant l'expulsion;
- adopter toute mesure, législative ou autres, pour assurer le respect effectif par l'administration et les fonctionnaires des décisions judiciaires définitives;
- renforcer le système de recours contre la non-exécution des décisions judiciaires de manière à permettre à toutes les personnes lésées d'engager la responsabilité de l'Etat et d'obtenir rapidement une compensation adéquate au titre des préjudices causés par la non-exécution;

Constatant qu'actuellement tous les arrêts internes concernant toutes ces affaires ont été exécutés, mettant ainsi fin aux violations constatées par la Cour;

Constatant également que l'ensemble des mesures désormais adoptées par les autorités ont eu pour effet la réduction notable du problème structurel à l'origine des violations, tel que le démontrent les données statistiques au plan national et le nombre, à ce jour, très limité d'affaires semblables pendantes devant la Cour concernant toutes des faits passés;

Notant en particulier que le système juridique en Italie offre désormais plusieurs voies d'indemnisation effective en cas de retard d'exécution de décisions judiciaires d'expulsion de locataires, notamment à travers des compensations automatiques en cas de suspension législative, des recours contre le locataire, et des recours contre l'Etat pour défaut d'assistance de la force publique et pour des retards de procédures judiciaires et d'exécution (loi Pinto);

Notant et soulignant que le bien-fondé et la portée de toute nouvelle loi de suspension de l'exécution sont désormais soumis au contrôle de la Cour constitutionnelle italienne qui, dans son arrêt n°155 de 2004, a constaté que la logique législative existante ne pourrait plus être considérée comme légitime à l'avenir;

Notant à cet égard que ce contrôle correspond aux exigences de la Convention, DECLARE, après avoir examiné l'ensemble des mesures prises par l'Etat défendeur (voir annexe I), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans la présente affaire, et

DECIDE d'en clore l'examen.

Annexe I à la Résolution CM/ResDH(2007)84

Informations sur les mesures prises afin de se conformer aux arrêts dans 157 affaires concernant la non-exécution de décisions judiciaires d'expulsion de locataires contre l'Italie

Résumé introductif des affaires

Ces affaires concernent le retard excessif de l'exécution des décisions judiciaires ordonnant l'expulsion de locataires. Depuis 1947, la législation en Italie en matière de baux d'habitation a fait l'objet d'un certain nombre d'interventions des pouvoirs publics, initialement sur le contrôle des loyers, puis sur la prorogation légale de tous les baux en cours et, enfin, sur la suspension ou l'échelonnement de l'exécution forcée des expulsions.

La Cour a considéré que la législation poursuivait un but légitime, car exécuter simultanément de nombreuses expulsions aurait mis en danger l'ordre public. Toutefois dans tous les cas où les requérants ont dû subir un retard excessif afin de récupérer leur appartement, le juste équilibre entre les intérêts de la communauté et le droit des propriétaires a été rompu (violations de l'article 1 du Protocole n° 1).

Dans ses premiers arrêts, la Cour a également conclu que ces mesures ne pouvaient avoir comme conséquence ni d'empêcher, d'invalider ou de retarder l'exécution des décisions judiciaires de manière excessive, ni encore moins, de remettre en question le fond de ces décisions, car cela était contraire au principe de la prééminence du droit (violations de l'article 6§1).

I. Mesures individuelles

Dans ces affaires, toutes les décisions judiciaires ont été exécutées et les requérants ont pu entrer en possession de leurs biens.

II. Mesures générales

1) La nature du problème à l'origine des violations

D'emblée, il convient de préciser que ces affaires ne concernent pas des expulsions résultant du défaut de paiement des loyers par des locataires, mais d'expulsions pour cessation de bail. Le Comité des Ministres a ainsi rappelé par sa Résolution Intérimaire ResDH(2004)72 «que la non-exécution des décisions de justice dans ces affaires a été le résultat soit de lois suspendant ou échelonnant l'exécution, soit simplement de l'impossibilité d'obtenir l'assistance de la force publique, et qu'aucun recours adéquat n'était de surcroît ouvert aux requérants dépossédés pour engager la responsabilité de l'Etat et obtenir une indemnisation pour le retard ou l'absence d'exécution».

2) Réforme de 1998 – Nouvelle procédure d'échelonnement des exécutions

Ce système qui attribuait à l'autorité administrative (aux préfets) le pouvoir d'établir des priorités dans l'exécution des ordonnances d'expulsion a été supprimé

par la loi n° 431 de 1998 qui a également libéré les loyers. A la suite de cette réforme, seule l'autorité judiciaire a compétence pour ordonner l'expulsion; elle a également le pouvoir de fixer la date d'expulsion (en règle générale dans les six mois), et doit mettre en balance les intérêts du propriétaire et du locataire.

Le Comité a cependant constaté « que, malgré l'adoption d'une réforme législative en 1998, les problèmes de fond à l'origine de ces affaires n'ont pas été résolus, comme en témoignent notamment le flux continu de nouvelles requêtes devant la Cour ainsi que les nouvelles violations constatées systématiquement par celle-ci » (Résolution Intérimaire ResDH(2004)72).

3) Progrès supplémentaires accomplis

Trois ans après l'adoption de la résolution intérimaire, des progrès supplémentaires ont été accomplis en vue de prévenir de nouvelles violations semblables. L'analyse ci-dessous fait état de la situation actuelle par rapport aux causes spécifiques des violations et notamment de la question de l'indemnisation de propriétaires lésés.

- Lois suspendant l'exécution

Des lois de suspension, pour des périodes intermittentes, ont continué à être adoptées en Italie. Le champ d'application de ces lois a varié mais leur effet en pratique n'a cessé de diminuer. La loi n° 148 de 2005 n'ayant pas produit d'effet tangible, la loi suivante (n° 86 de 2006) a limité la suspension à quelques villes majeures et à des catégories de locataires assez restreintes (personnes âgées de plus de 65 ans, personnes gravement handicapés et personnes n'ayant pas les moyens financiers de s'acquitter d'un loyer). En revanche, la loi la plus récente (n° 9 de 2007) a suspendu les exécutions pour huit mois et élargi son application à plusieurs villes et à des catégories de locataires plus larges.

La Cour constitutionnelle a, par arrêt n.155 de 2004, justifié les suspensions jusqu'en 2003 en raison de leur caractère transitoire et limité. Elle a cependant déclaré que cette logique législative ne pourrait pas être considérée comme légitime à l'avenir. Depuis 2004, la Cour constitutionnelle n'a plus été saisie de la question, mais les lois en question restent soumises au contrôle de la Cour constitutionnelle.

- Impossibilité d'obtenir l'assistance de la force publique

En vertu de la loi, l'assistance de la force publique doit être mise à disposition, sans retard, par le biais des huissiers de justice. Toutefois, certaines violations ont eu pour l'origine le refus, dans la pratique, d'octroyer l'assistance de la force publique. Les progrès accomplis en la matière sont démontrés par les données statistiques du Ministère de l'intérieur (<<http://pers.mininterno.it/dcads/index.htm>>). Pendant les dix dernières années (1995-2005), le nombre annuel d'expulsions effectives est passé de 17 367 à 25 369, soit une augmentation de 46 %, alors que les ordonnances d'expulsion des autorités judiciaires sont passées de 23 175 à 10 953, soit une diminution de 52 %. Il en ressort d'une part, que les expulsions sont devenues plus nombreuses et effectives et que, d'autre part, les citoyens sont moins contraints de former des recours judiciaires afin de récupérer leurs appartements.

- Nouvelles requêtes devant la Cour européenne

Actuellement, seules quelques requêtes sont pendantes devant la Cour et concernent toutes des faits anciens.

- Indemnisation pour le retard d'exécution

a) Recours contre le locataire, y compris en cas de suspension d'expulsions

L'article 1591 du code civil prévoit une indemnisation en cas de retard dans la restitution d'un immeuble. Selon la jurisprudence de la Cour de cassation (n° 13628 du 22/07/2004), la charge de la preuve du préjudice incombe au propriétaire, mais l'évaluation peut être effectuée en équité en utilisant également des preuves indirectes (*presunzioni*).

Les lois de suspension précitées ont plafonné l'indemnisation à une somme égale au loyer, indexée sur la hausse du coût de la vie, majorée de 20 %, pour toute la période pendant laquelle le propriétaire n'a pu jouir de son appartement (voir la loi n° 61/1989). En cas de suspension, le propriétaire est dispensé d'entamer une action judiciaire et de démontrer l'existence d'un préjudice. Le propriétaire bénéficie également d'avantages fiscaux. La dernière loi (n° 9 de 2007) a précisé qu'en cas de retard de paiement de plus de 20 jours, la suspension cesse de s'appliquer.

Par arrêt n° 482 de 2000, la Cour constitutionnelle a exclu le plafonnement de l'indemnisation dans tous les cas où l'impossibilité de reprendre possession de l'appartement est due au comportement du locataire et non à l'intervention du législateur. D'autre part, la Cour de cassation a établi que le plafonnement de l'indemnisation ne s'applique que pendant les périodes de suspension des expulsions prescrites par la loi.

b) Recours contre l'Etat en raison de l'absence d'assistance de la force publique

Par arrêt n° 3873 de 2004, la Cour de cassation, réaffirmant sa jurisprudence précédente, a jugé que le propriétaire disposant d'un titre judiciaire exécutoire a le droit d'obtenir de l'administration toute l'assistance requise aux fins de l'exécution. Pour sa part, l'administration a l'obligation de mettre à disposition la force publique et dispose seulement d'une marge discrétionnaire d'appréciation technique, concernant le moment précis de mise à disposition.

Dans le cadre de ce pouvoir d'appréciation, l'administration doit respecter les principes suivants: a) le titre judiciaire doit être immédiatement exécuté, b) l'assistance doit être rapidement fournie, c) les défaillances structurelles des bureaux de police n'exonèrent pas l'administration, d) les huissiers de justice doivent être préalablement informés de toute incapacité occasionnelle de l'administration, e) le refus d'assistance à la date indiquée par l'huissier de justice doit être apprécié à la lumière de l'indication alternative d'une heure différente ou, à la limite, d'un jour différent, et de l'indication, au cas par cas, des raisons qui justifient l'impossibilité, f) cette impossibilité doit être évaluée avec une rigueur particulière.

En outre, la Cour de cassation a dit qu'en cas de non-assistance de la force publique, le propriétaire a la faculté d'introduire devant le juge ordinaire, une demande en réparation à l'encontre de l'administration. En effet, la Cour a souligné

que l'indemnisation représente la garantie minimale impérative pour protéger les droits constitutionnels, y compris l'exécution d'un titre judiciaire car le droit d'agir en justice s'étend jusqu'à l'exécution des décisions judiciaires. Dans les procédures de dédommagement, l'administration doit démontrer l'impossibilité de prêter son assistance et ne peut être exonérée qu'en cas de circonstances extraordinaires et imprévisibles. A cet égard, la Cour a dit que les situations de crise permanente de la justice ou de l'administration ne constituent pas une telle circonstance, mais qu'au contraire, elles donnent lieu à une présomption confirmant la responsabilité de l'administration.

c) Recours contre l'Etat en vertu de la loi Pinto

La loi n° 89 de 2001 qui prévoit la responsabilité de l'Etat pour des préjudices résultant de la durée excessive des procédures judiciaires, est appliquée aux retards dans les procédures d'expulsion des locataires. Par ce recours, les citoyens peuvent obtenir l'indemnisation soit du préjudice moral, soit du préjudice matériel.

La Cour de cassation, par son arrêt n° 14885 de 2002, a dit que dans l'évaluation de la durée des procédures, il fallait également considérer le retard dû à l'application des lois de suspension de l'exécution. Dans sa décision d'irrecevabilité concernant l'affaire Provvedi (2/12/2004, requête n° 66644/01), la Cour a estimé que l'action fondée sur la loi Pinto était une voie de recours à épuiser dans ce type d'affaires pour satisfaire à l'article 35§1 de la Convention, au titre des griefs tirés aussi bien de l'article 6§1, que de l'article 1 du Protocole n° 1.

4) Publication et diffusion de l'arrêt de la Cour européenne

L'arrêt Immobiliare Saffi et la jurisprudence de la Cour européenne concernant ce groupe d'affaires a été publié et commenté dans plusieurs revues juridiques, parmi lesquels: Rivista internazionale dei diritti dell'uomo, n° 1/2000, Documenti Giustizia n. 1-2/2000, Guida al diritto n.5/2003. Certains arrêts de ce groupe d'affaires sont publiés sur des sites Internet italiens de caractère juridique (voir: <<http://www.dirittiuomo.it/Corte%20Europea/Italia/2002/Ghidotti.htm>>).

III. Conclusions de l'Etat défendeur

Le gouvernement estime que les mesures prises ont effacé les conséquences de violations constatées à l'égard des requérants et vont prévenir des nouvelles violations similaires et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

10. RÉSOLUTION CM/ResDH(2007) 142

EXÉCUTION DES ARRÊTS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME 14 AFFAIRES CONCERNANT LA NON-EXÉCUTION DE DÉCISIONS JUDICIAIRES D'EXPULSION DE LOCATAIRES CONTRE L'ITALIE (*adoptée par le Comité des Ministres le 31 octobre 2007, lors de la 1007e réunion des Délégués des Ministres*)

(Requêtes n^{os} (voir détails en Annexe), règlements amiables)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention pour la sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité contrôle l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après « la Convention » et « la Cour »);

Vu les arrêts transmis par la Cour au Comité une fois définitifs;

Rappelant que les griefs recevables dans ces affaires concernent des atteintes systématiques au droit de propriétaires d'appartements au respect de leurs biens en raison de la non-exécution des décisions judiciaires internes ordonnant l'expulsion de locataires, cette non-exécution résultant de la combinaison entre l'échelonnement des exécutions, le défaut d'assistance de la force publique et les lois de suspension temporaires;

Considérant que dans ces affaires la Cour, ayant pris acte des règlements amiables auxquels avaient abouti le gouvernement de l'Etat défendeur et les requérants, et s'étant assuré que les règlements étaient basés sur le respect des droits de l'homme tel que défini dans la Convention ou ses Protocoles, a décidé, à l'unanimité, de rayer ces affaires du rôle et a pris note de l'engagement des parties de ne pas demander le renvoi devant la Grande Chambre;

Considérant qu'aux termes des règlements amiables précités, il a été convenu que le Gouvernement de l'Etat défendeur payerait aux requérants certaines sommes (voir détails en Annexe), dans les trois mois à compter de la notification des arrêts;

Rappelant que la décision de rayer du rôle une requête déclarée recevable revêt la forme d'un arrêt qui, une fois définitif, est communiqué par le Président au Comité des Ministres pour lui permettre de surveiller, conformément à l'article 46, paragraphe 2, de la Convention, l'exécution des engagements auxquels ont pu être subordonnés le désistement, le règlement amiable ou la solution du litige;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures prises suite aux arrêts de la Cour, eu égard à l'obligation qu'a l'Italie de s'y conformer selon l'article 46, paragraphe 1, de la Convention;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention;

S'étant assuré que le gouvernement de l'Etat défendeur avait versé aux requérants les sommes prévues par les règlements amiables, dans des conditions acceptées par les requérants (voir détails en Annexe),

Considérant que lors de l'examen de ces affaires par le Comité des Ministres, le gouvernement de l'Etat défendeur a rappelé que des mesures avaient déjà été adoptées pour éviter de nouveaux griefs semblables à ceux constatés dans les présentes affaires (voir Résolution DH(2007)84 dans les affaires Immobiliare Saffi et 156 autres affaires contre l'Italie);

Après avoir examiné les informations fournies par le Gouvernement de l'Italie,

DECLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention relativement aux engagements souscrits dans les présentes affaires et DECIDE d'en clore l'examen.

Annexe à la Résolution CM/ResDH(2007)142

**Information sur les mesures prises afin de se conformer aux arrêts
dans 14 affaires concernant la non-exécution de décisions judiciaires
d'expulsion de locataires contre l'Italie**

Détails des paiements

Nom et n° requête	Date Arrêt, définitif le	Somme globale en ITL	Date de paiement
BIFFONI 46079/99	24/10/2002 définitif le 24/10/2002	7 500	10/02/2003
CANDELA 35997/97	30/01/2003 définitif le 30/01/2003	8 000	07/05/2003
CARLONI TARLI 48840/99	30/05/2003 définitif le 30/05/2003	5 000	08/10/2003
F. et F. 31928/96	24/10/2002 définitif le 24/10/2002	6 000	10/02/2003
FERRETTI 60660/00	06/03/2003 définitif le 06/03/2003	6 085	30/06/2003
FIORENTINI VIZZINI 39451/98	19/12/2002 définitif le 19/12/2002	6 000	08/04/2003
G.G. 42414/98	20/02/2003, définitif le 20/02/2003	5 085	26/06/2003
GIANOTTI 39690/98	03/10/2002 définitif le 03/10/2002	4 500	29/01/2003
NOTARGIACOMO 63600/00	09/10/2003 définitif le 09/10/2003	7 100	20/01/2004
NUTI 60662/00	03/07/2003 définitif le 03/07/2003	6 200	21/10/2003
SARTORELLI 47895/99	24/10/2002 définitif le 24/10/2002	12 000	10/02/2003
SAVARESE 55673/00	20/02/2003 définitif le 20/02/2003	2 500	09/07/2003
TACCHINO et SCORZA 34714/97	18/07/2002 définitif le 18/07/2002	6 500	29/10/2002
VISCA 36734/97	07/11/2002 définitif le 07/11/2002	10 500	11/02/2003

11. LEGGE REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA 23 GENNAIO 2008, N. 2⁽¹⁾ RECANTE MODIFICA ALL'ARTICOLO 7-BIS ANTE DELLA LEGGE REGIONALE 23 GIUGNO 1978, N. 75, IN ADEGUAMENTO ALLA SENTENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO DEL 31 MAGGIO 2007.

Art. 1

Modifica all'articolo 7-bis ante della legge regionale 23 giugno 1978, n. 75, in adeguamento alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 31 maggio 2007.

1. All'articolo 7-bis ante della *legge regionale 23 giugno 1978, n. 75* (Disciplina delle nomine di competenza regionale in enti ed istituti pubblici), come inserito dall'articolo 55 della legge regionale n. 1/2000 e modificato dall'articolo 17, comma 3, della legge regionale n. 17/2004, il comma 5 è sostituito dal seguente:

«5. Per tutte le nomine di cui al comma 1 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».

¹ Pubblicata nel Bollettino Ufficiale Friuli-Venezia Giulia 30 gennaio 2008, n. 5.

12. RÉSOLUTION INTÉrimAIRE CM/ResDH(2007)2 CONCERNANT LE PROBLÈME DE LA DURÉE EXCESSIVE DES PROCÉDURES JUDICIAIRES EN ITALIE (adoptée par le Comité des Ministres le 14 février 2007, lors de la 987^e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres, en vertu des anciens articles 32 et 54 et de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après dénommée «la Convention»);

Vu les très nombreux arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après dénommée «la Cour») et les décisions du Comité intervenus depuis le début des années 1980, révélant des problèmes structureaux en raison de la durée excessive des procédures judiciaires civiles, pénales et administratives en Italie;

Rappelant les importantes réformes des procédures civiles et pénales ainsi que de la procédure de la Cour des Comptes, lesquelles avaient amené au cours des années 1990 le Comité des Ministres à clore l'examen de ces aspects du problème (voir les Résolutions DH(1992)26, DH(1995)82 et DH(1994)26);

Rappelant que, par la suite, le flux continu de nouvelles constatations de violations a amené le Comité des Ministres à reprendre l'examen de ces procédures;

Rappelant que le Comité a décidé de maintenir ces affaires sur son ordre du jour jusqu'à la mise en œuvre efficace des réformes et jusqu'à ce que le renversement de tendance au plan national soit complètement confirmé (Résolution intérimaire DH(2000)135);

Constatant les nombreux efforts déployés par les autorités italiennes avec l'adoption de plusieurs réformes générales et de différentes mesures spécifiques, qui, cependant, n'ont pas abouti à des résultats satisfaisants à ce jour;

Rappelant que le dysfonctionnement de la justice, en raison de l'excessive durée des procédures, représente un important danger pour le respect de l'Etat de droit";

Notant avec satisfaction la mise en place en 2001 (loi n° 89 de 2001) d'un recours national pour indemniser les victimes et pour diminuer la charge de travail de la Cour et relevant, en outre, les efforts de la Cour de cassation pour assurer une interprétation conforme à la jurisprudence de la Cour;

Notant également la constante augmentation des indemnisations payées par l'Etat à ce titre;

Rappelant que face à cette situation le Comité a insisté, en décembre 2005, dans sa dernière Résolution intérimaire ResDH(2005)114, sur la mise en place d'une nouvelle stratégie, notamment à travers le renforcement de l'engagement politique au plus haut niveau, une approche interdisciplinaire et l'apport de tous les acteurs principaux du système juridique;

Notant, avec satisfaction, que courant 2006 plusieurs déclarations et discours du Président de la République, du Chef du Gouvernement et du Ministre de la justice, montrent que les autorités sont pleinement conscientes de la gravité du problème et sont déterminées à y accorder la priorité;

Saluant 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;

Notant que le dernier rapport présenté au Comité en novembre 2006 (CM/Inf/DH(2007)9 par le gouvernement italien comprend plusieurs propositions de réformes

législatives relatives aux procédures judiciaires et la réalisation d'un projet ambitieux relatif à l'organisation informatique des procédures civiles (*processo telematico*);

Considérant toutefois que ces nouvelles mesures ne visent que certains aspects du problème complexe des durées des procédures en Italie et qu'une analyse complète et approfondie reste encore à faire, avant qu'une stratégie globale ne puisse être présentée;

Notant la mise en place, en septembre 2006, d'une commission ministérielle chargée de soumettre des propositions pour réduire les délais des procédures;

Soulignant l'importance qui s'attache à organiser un suivi et une coordination efficace, au plus haut niveau national, des différentes actions nécessaires afin d'assurer l'exécution des arrêts et décisions concernés et notant à ce sujet les possibilités ouvertes par la loi n° 12 du 9 janvier 2006;

Saluant l'intention des autorités italiennes de coopérer de manière régulière et étroite avec le Secrétariat, en vue de tenir le Comité des Ministres informé des réflexions relatives à la stratégie à mettre en œuvre et des progrès accomplis en la matière;

Rappelant dans ce contexte la riche expérience comparative qui s'est aujourd'hui dégagée, notamment dans le cadre de l'exécution d'arrêts de la Cour, sur différentes manières de résoudre le problème de la durée excessive des procédures judiciaires;

Considérant que ce travail de coopération et de réflexion devrait impliquer les acteurs principaux du système juridique italien;

EN APPELLE aux plus hautes instances italiennes afin qu'elles maintiennent leur engagement politique à résoudre le problème de la durée excessive de procédures judiciaires;

INVITE les autorités à engager une action interdisciplinaire impliquant les acteurs principaux de la justice et coordonnée au plus haut niveau politique en vue d'élaborer une nouvelle stratégie efficace;

DECIDE de reprendre l'examen des progrès accomplis avant le 1er novembre 2008 et demande aux autorités italiennes et au Secrétariat de tenir le Comité régulièrement informé des progrès réalisés en vue de la mise en place de la nouvelle stratégie nationale en la matière.

13. RÉSOLUTION FINALE CM/RESDH(2007)83

EXÉCUTION DES DÉCISIONS DU COMITÉ DES MINISTRES - AFFAIRE DORIGO CONTRE L'ITALIE (adoptée par le Comité des Ministres le 20 juin 2007 lors de la 997^e réunion des Délégués des Ministres).

(Requête no 33286/96, Résolution Intérimaire DH(99)258 du 15/04/99 (violation), Résolutions Intérimaires ResDH(2002)30 du 19/02/02, ResDH(2004)13 du 10/02/04 et ResDH(2005)85)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'ancien article 32 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après dénommée «la Convention»),

Vu la Résolution intérimaire DH(99)258, adoptée le 15 avril 1999 dans l'affaire Dorigo contre Italie, dans laquelle le Comité des Ministres a conclu, en accord avec le rapport de la Commission européenne des Droits de l'Homme, qu'il y avait eu violation de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention en raison de l'absence d'équité d'une procédure pénale diligentée contre le requérant, ce dernier n'ayant pu interroger ou faire interroger des témoins à charge, et a autorisé la publication du rapport de la Commission européenne des Droits de l'Homme;

Attendu que le Comité des Ministres a examiné les propositions faites par la Commission, lors de la transmission de son rapport, au sujet d'une satisfaction équitable à accorder à la partie requérante, propositions complétées par lettre du Président de la Commission en date du 30 mars 1999;

Attendu que lors de la 688^e réunion des Délégués des Ministres, le Comité des Ministres, en accord avec les propositions de la Commission, a dit, par décision adoptée le 3 décembre 1999, conformément à l'ancien article 32, paragraphe 2, de la Convention, que le gouvernement de l'Etat défendeur devait verser à la partie requérante comme satisfaction équitable, dans les trois mois, 5 000 000 de liras italiennes au titre du préjudice moral et 7 000 000 de liras italiennes au titre des frais et dépens, soit la somme totale de 12 000 000 de liras italiennes, et que des intérêts seraient payables sur toute somme impayée, calculés sur la base de chaque mois de retard révolu au taux légal applicable à la date de la présente décision, étant entendu que les intérêts courront à partir de l'expiration du délai jusqu'au jour de la mise à disposition du paiement complet;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures prises à la suite des décisions du Comité des Ministres dans cette affaire, eu égard à l'obligation qu'a l'Italie de s'y conformer selon l'ancien article 32, paragraphe 4 de la Convention;

Rappelant que les décisions constatant des violations de la Convention par le Comité des Ministres en vertu de l'ancien article 32 exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire:

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par la *restitutio in integrum*; et
- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables;

Satisfaction équitable

S'étant assuré que, dans le délai imparti, l'Etat défendeur avait versé à la partie requérante, la satisfaction équitable accordée (voir détails dans l'Annexe);

Mesures générales

Notant les mesures de caractère général adoptées par les autorités en vue de prévenir des violations de la Convention semblables à celle constatée dans la présente affaire (voir détail en annexe);

Notant, en particulier, qu'en 1999, certaines exigences prévues à l'article 6 de la Convention ont été incorporées dans la constitution italienne et que d'autres modifications législatives et développements jurisprudentiels ont renforcé l'effet direct de la Convention;

Mesures individuelles

Ayant examiné les informations transmises par le Gouvernement relatives à des problèmes rencontrés dans l'exécution des décisions du Comité dans cette affaire (voir détails en Annexe) et eu égard aux différentes Résolutions intérimaires adoptées pour encourager les autorités italiennes à les résoudre, à savoir:

- la ResDH(2002)30, constatant que l'absence de moyens pour rouvrir la procédure contestée avait rendu impossible la pleine rectification des conséquences graves et continues de cette violation, et encourageant les autorités italiennes à adopter rapidement une nouvelle législation en conformité avec les principes dégagés dans sa Recommandation Rec(2000)2 sur la réouverture de procédures internes;

- la ResDH(2004)13 constatant que les travaux législatifs en question n'avaient pas encore abouti et invitant instamment les autorités italiennes à veiller, dans les plus brefs délais, à l'adoption de mesures permettant d'effacer les conséquences de la violation pour le requérant dans cette affaire;

- la ResDH(2005)85 rappelant fermement l'obligation de toutes les autorités concernées d'assurer l'adoption de mesures adéquates en faveur du requérant et appelant l'adoption, à très brève échéance, d'une législation permettant le réexamen interne de l'affaire Dorigo dans des conditions conformes à la Convention.

Déplorant d'une part, les retards considérables constatés dans la mise en oeuvre des décisions et résolutions du Comité des Ministres dans cette affaire, nonobstant l'importance et l'urgence des mesures requises afin de remédier aux conséquences de la violation constatée pour le requérant, et d'autre part, que le requérant a ainsi été contraint de purger quasiment l'intégralité de la peine de prison infligée dans le cadre du procès inéquitable;

Considérant toutefois que les décisions récentes, adoptées par les autorités italiennes, répondent de manière positive aux exigences découlant des décisions du Comité dans cette affaire, à savoir effacer, autant que faire se peut, les graves conséquences de la violation constatée pour le requérant;

Notant plus particulièrement, avec satisfaction, l'action ferme du Procureur de la République d'Udine qui a saisi d'abord la Cour d'assises et puis la Cour de cassation d'une demande de libération du requérant, en soutenant que sa détention était illégale en raison de la violation de la Convention constatée dans cette affaire;

Saluant l'arrêt rendu suite à cette action, le 1er décembre 2006, par la Cour de cassation qui a déclaré la détention du requérant illégale et a ordonné sa libération définitive, en invoquant l'effet direct de la Convention en droit italien et relevant l'inaction prolongée de l'Italie, en violation persistante de la Convention, - ce en dépit des différentes résolutions intérimaires du Comité des Ministres.

Notant, de plus, avec satisfaction les conclusions de la Cour de cassation sur la nécessité urgente d'une intervention du législateur afin d'introduire en droit italien la possibilité de réouverture de procédures pénales à la suite d'arrêts de la Cour européenne;

Considérant qu'il appartient aux autorités italiennes compétentes de tirer les conséquences nécessaires de l'arrêt de la Cour de cassation et des exigences de la Convention, tant sur le plan général que dans la présente affaire, y compris en ce qui concerne l'effacement des effets négatifs résultant de l'inscription de la condamnation du requérant à son casier judiciaire, ainsi que toute réparation à laquelle celui-ci pourrait prétendre;

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'arrêts de la Cour européenne,

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir détail en Annexe) et tenant compte du fait que le requérant a maintenant à sa disposition des moyens efficaces pour obtenir un effacement aussi complet que possible des conséquences de la violation constatée, qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'ancien article 32 de la Convention dans la présente affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

Annexe à la Résolution CM/ResDH(2007)83**Informations sur les mesures visant à l'exécution des décisions
du Comité des Ministres dans l'affaire Dorigo contre Italie****Résumé introductif de l'affaire**

L'affaire concerne le caractère inéquitable d'une procédure pénale à l'issue de laquelle le requérant a été condamné en 1994 à plus de treize ans et six mois d'emprisonnement plus une amende, notamment pour son implication dans un attentat terroriste contre une base militaire de l'OTAN en 1993. Cette condamnation se basait uniquement sur des déclarations faites avant le procès par trois co-inculpés, sans que le requérant n'ait pu interroger ou faire interroger ces derniers, conformément à la loi en vigueur à l'époque des faits (violation de l'article 6§1 combiné avec l'article 6§3d).

I. Paiements des satisfactions équitables et mesures individuelles**A. Détails de la satisfaction équitable**

Nom et n° requête	Préjudice matériel	Préjudice moral	Frais et dépens	Total
Dorigo 33286/96	-	5 000 000 ITL	7 000 000 ITL	12 000 000 ITL
				Payé le 21/03/2000

B. Mesures individuelles**1) Mesures attendues:**

L'obligation de l'Italie de prendre des mesures d'ordre individuel a été soulignée par le Comité des Ministres depuis le constat de violation en 1999. En particulier, le Comité des Ministres a noté que la violation avait entraîné des conséquences négatives très graves pour le requérant. Ces conséquences ne pouvaient être effacées par le seul paiement de la satisfaction équitable, couvrant uniquement le préjudice moral subi jusqu'en 1999, vu que la violation constatée des droits de la défense jetait un doute sérieux sur le bien fondé même de la condamnation du requérant. Aucune mesure d'exécution adéquate n'ayant été prise, le Comité des Ministres s'est vu contraint d'adopter une série de mesures afin d'inciter les autorités italiennes à assurer le respect de leurs obligations en vertu de la Convention.

2) Différentes actions du Conseil de l'Europe:

• Le Comité des Ministres : en vue d'accélérer l'exécution de cette affaire, a adopté plusieurs résolutions intérimaires entre 2002 et 2005 (voir notamment ResDH(2002)30 du 19/02/2002, ResDH(2004)13 du 10/02/2004 et ResDH(2005)85 du 12/10/2005). Dans la dernière résolution de 2005, le Comité a fermement rappelé l'obligation incombant à toutes les autorités concernées de veiller à l'adoption de mesures d'exécution adéquates pour le requérant et a, en particulier, demandé l'adoption d'une législation permettant la réouverture des procédures judiciaires lorsque ceci est nécessaire afin de réparer, autant que possible, les conséquences des vio-

lations constatées de la Convention (voir à ce sujet la Recommandation Rec(2000)2 du Comité des Ministres).

Cette résolution faisait suite à la réponse insatisfaisante donnée par le Ministre des Affaires étrangères italien, M. Fini, à une lettre du Président en exercice du Comité, le Ministre des Affaires étrangères de la Pologne, M. Rotfeld du 18/01/2005 demandant l'adoption rapide de mesures concrètes en faveur du requérant.

• L'Assemblée parlementaire a également réagi à plusieurs reprises face à l'inaction italienne: notamment par la Recommandation 1684(2004) et la Résolution 1411(2004) en date du 23/11/2004 et la Résolution 1516(2006) du 2 octobre 2006 ainsi que dans le cadre de plusieurs questions parlementaires: (de: M. Jurgens, no13 du 05/10/2004, Mme Bemelmans-Videc, no15 du 26/01/2005, et M. Lloyd, no13 du 22/06/2005).

3) Mesures principales examinées par le Comité des Ministres:

Au cours des années, le Comité a examiné plus particulièrement les solutions suivantes dans cette affaire:

- *Grâce présidentielle* : elle a été évoquée devant le Comité en juillet 2004 (voir Addendum 4 à l'ordre du jour annoté, préparé pour la 948e réunion; 29-30 novembre 2005). La délégation italienne a cependant indiqué qu'il était peu probable d'obtenir rapidement une grâce. Cette dernière apparaissait, par conséquent, comme une voie de recours dénuée d'intérêt, quand bien même elle aurait été combinée avec des mesures complémentaires adéquates (voir CM/Inf/DH(2005)13). Dès lors, cette possibilité n'a plus été examinée par les Délégués.

- *Réouverture de la procédure inéquitable* : Dans les résolutions intérimaires ResDH(2002)30 du 19/02/2002, ResDH(2004)13 du 10/02/2004 et ResDH(2005)85 du 12/10/2005, il a été souligné que la réouverture de la procédure incriminée restait le meilleur moyen d'assurer la *restitutio in integrum* dans cette affaire. Plusieurs projets de loi prévoyant la réouverture ont été présentés et examinés par les deux chambres du Parlement italien. L'un de ces projets a été approuvé par une chambre, mais n'est jamais arrivé à recueillir l'approbation de la seconde.

Lors des 960e (mars 2006) et 966e (juillet 2006) réunions, compte tenu des difficultés rencontrées dans l'adoption de mesures efficaces, le Comité a réitéré ses appels aux autorités italiennes afin qu'elles effacent rapidement les conséquences de la violation à la Convention, que ce soit par voie de réforme législative ou de développement jurisprudentiel.

4) Mesures adoptées en 2006:

Nonobstant l'absence de progrès en matière de réouverture ou de grâce, deux procédures judiciaires récentes ont donné des résultats concrets, à savoir:

• La procédure de révision contre la condamnation, intentée par le requérant devant la Cour d'appel de Bologne. En mars 2006, la Cour d'appel de Bologne a soulevé la question de la constitutionnalité de la loi nationale sur la réouverture, celle-ci ne permettant pas la révision du procès sur la base d'une condamnation de la Cour européenne. Dans l'attente de la décision de la Cour Constitutionnelle, la Cour d'appel a décidé de suspendre l'exécution de la peine de M. Dorigo, ce dernier a été mis provisoirement en liberté, en mars 2006.

• L'action introduite par le Procureur de la République d'Udine devant la Cour d'assises : Le Procureur de la République d'Udine a saisi la Cour d'assises en soutenant que la détention du requérant était illégale en raison de la violation constatée

par la Cour européenne. En janvier 2006, la Cour d'assise d'Udine a rejeté la demande du Procureur; celui-ci a fait appel. Le 01/12/2006, la Cour de cassation a annulé, sans renvoi, la décision de la Cour d'assise d'Udine et a ordonné la libération définitive de M. Dorigo.

Par cet arrêt, la Cour de cassation a confirmé que le principe de l'effet direct de la Convention devait être considéré comme un acquis du système judiciaire italien. Elle a souligné qu'il était nécessaire et urgent de mettre en place un mécanisme de réouverture des procédures internes. Elle a noté que, pour ce qui est des affaires concernant la contumace, cette possibilité existait déjà.

De plus, la Cour de cassation a souligné que la Cour constitutionnelle n'avait pas encore répondu à la question soulevée par la Cour d'appel de Bologne. En conséquence, il y a un vide juridique non comblé à ce jour. Face à cette situation, et compte tenu de l'inertie prolongée de l'Italie en dépit de plusieurs résolutions intermédiaires du Comité des Ministres, ainsi que de la violation persistante de l'article 46 de la Convention, la Cour de cassation a conclu à l'illégalité de la détention du requérant condamné suite à une procédure judiciaire inéquitable.

• *Actions ultérieures:* Au vu de la décision de la Cour de cassation, plusieurs nouvelles voies de recours s'ouvrent aujourd'hui au requérant en vue d'obtenir une compensation pour sa détention illégale et l'effacement de la condamnation du requérant de son casier judiciaire.

II. Mesures générales

L'article 111 de la Constitution italienne, tel que modifié en novembre 1999, a donné rang constitutionnel à certaines exigences prévues par l'article 6 de la Convention. Cette nouvelle disposition constitutionnelle a été mise en oeuvre par la loi no 63 du 01/03/2001, amendant entre autres l'article 513 du code de procédure pénale. D'après la législation actuellement en vigueur, les déclarations faites hors procès sans respecter le principe du contradictoire par des co-inculpés ne peuvent être utilisées dans les débats contre l'accusé qu'avec son consentement (sauf si le juge établit que le refus des co-inculpés d'être contre-interrogés au procès est le résultat de corruption ou de menaces). Cette règle s'applique non seulement aux déclarations rendues dans le cadre d'une même procédure mais aussi à celles résultant de procédures différentes. S'agissant des procédures en cours, la loi no 35 du 25/02/2000 prévoit que des déclarations qui n'ont pas fait l'objet d'un examen contradictoire peuvent être utilisées dans les débats contre l'accusé seulement dans la mesure où elles sont corroborées par d'autres preuves.

III. Conclusions de l'Etat défendeur

Le gouvernement estime que les mesures prises sont de nature à effacer, autant que faire se peut, les conséquences de la violation pour le requérant et préviendront de nouvelles violations similaires et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'ancien article 32 de la Convention.