

tata, secondo le valutazioni interne del Governo dello Stato interessato, finalizzate al conseguimento degli scopi fissati dalla Corte ⁹.

Può, così, ritenersi che l'apertura a prospettive di più ampio respiro per la soluzione possibilmente stabile e complessiva dei problemi di tutela dei diritti umani, da qualche tempo fatta propria dal sistema di protezione convenzionale, ha spostato il peso politico e giuridico delle violazioni della Convenzione dalle misure riparatorie del caso concreto (*restitutio in integrum* ed equa soddisfazione), tendenzialmente individualizzate e destinate a fronteggiare situazioni di disfunzione occasionale e circoscritta ad un'errata applicazione del diritto interno vigente, al piano, certamente più complesso, degli interventi legislativi, normativi e amministrativi capaci di superare le situazioni di disfunzione a monte delle violazioni censurate nel giudizio della Corte, anche in attuazione del principio di sussidiarietà cui è ispirato il sistema di tutela europeo dei diritti.

Si spiega, in tal modo, la tecnica decisoria della Corte, che traduce una specifica sollecitazione indirizzata dal Comitato dei Ministri ¹⁰ e che è capace di individuare nelle decisioni di accertamento di una violazione della Convenzione i problemi strutturali dell'ordinamento interessato e le relative cause, in funzione sia della semplificazione dell'esecuzione delle pronunce da parte degli Stati destinatari, sia dell'esaurimento delle fonti produttive dei ricorsi seriali ¹¹ nella stessa materia.

3. LE SOLUZIONI STRAGIUDIZIALI

In alternativa alla definizione con sentenza di merito, le norme procedurali della Convenzione prevedono che, superata la fase della ricevibilità, in qualunque momento, le parti possano addivenire alla composizione amichevole, mantenendo, tuttavia, in capo alla Corte il potere sia di favorire l'avvicinamento tra le posizioni delle parti, sia di controllare che l'accordo raggiunto si ispiri al rispetto dei diritti dell'uomo riconosciuti dalla Convenzione stessa e dai suoi Protocolli (articolo 39, nel testo emendato dal già citato Protocollo n. 14).

In tale contesto, un ruolo attivo viene svolto nella prassi dal *Greffier* (Cancelliere) della Corte, il quale, specialmente in vista della pronuncia sul *quantum* che solitamente segue quella sull'accertamento della violazione, può interagire con le parti, sottoponendo loro proposte di definizione amichevole. Le trattative hanno natura confidenziale e non possono essere invocate in pregiudizio delle ragioni delle parti nella procedura contenziosa.

Al pari del regolamento amichevole, effettivamente e bilateralmente concluso tra le parti, nella prassi giudiziale della Corte assume rilievo quale mezzo di definizione non contenziosa della causa – e, quindi, di cancellazione della stessa dal ruolo ¹² – l'offerta unilaterale di risarcimento formulata dallo Stato convenuto, laddove

⁹ Il principio si trova enunciato nella sentenza 13 luglio 2000, *Scozzari e Giunta c. Italia*.

¹⁰ Si veda la Risoluzione n. R (2004) 3 del 12 maggio 2004.

¹¹ La sentenza che ha inaugurato tale orientamento è quella pronunciata dalla Grande Camera il 22 giugno 2004, nel caso *Broniowski c. Polonia*. La conferma e l'avanzamento della nuova frontiera decisoria si rinviene nelle sentenze 10 novembre 2004, *Sejdovic c. Italia*, e 29 marzo 2006, *Scordino I c. Italia*, in cui i Giudici europei, oltre ad indicare i problemi strutturali generatori degli illeciti accertati, giungono ad indicare rimedi specifici per la loro eliminazione.

¹² La fattispecie processuale viene fatta rientrare nell'ambito di applicabilità dell'articolo 37 della Convenzione, che attribuisce alla Corte il potere di cancellare un ricorso dal ruolo qualora si verifichino circostanze che facciano ritenere alla Corte stessa che non sia più giustificato l'esame della domanda. Tale regola di definizione non contenziosa è stata compiutamente elaborata nella decisione del 29 settembre 2005, *Van Houten c. Olanda*.

essa, sebbene non accettata dalla parte ricorrente, sia ritenuta soddisfacente dalla Corte, la quale ritenga altresì l'improbabilità di analoghe violazioni future.

4. L'ESEGUIBILITÀ DELLE DECISIONI

In un sistema fortemente connotato in senso evolutivo, che tende a superare i confini della giustizia del caso concreto, il tema dell'esecuzione delle decisioni è centrale: ne è riprova, l'ampio spazio ed il risalto informativo che in sede di Consiglio d'Europa sono dedicati al tema del rispetto delle sentenze della Corte di Strasburgo, considerato elemento fondamentale per la tenuta del sistema di protezione dei diritti umani, per l'affermazione del primato della legge e per la stabilità democratica, anche in un'ottica finalizzata al successo del processo di unificazione europeo.

Il presupposto logico-giuridico dell'eseguibilità di una decisione giurisdizionale sta, in genere, nella possibilità che l'ordinamento ha di realizzare la statuzione del giudice anche a prescindere dalla collaborazione o in contrasto con la volontà del destinatario, così da assicurare all'avente diritto il risultato pratico in via di coazione.

Nel sistema CEDU, nessuna norma espressa riconosce efficacia esecutiva diretta alle sentenze della Corte all'interno degli Stati membri, sussistendo a carico di questi ultimi solo l'obbligo di conformazione sancito dall'articolo 46 della Convenzione ed oggettivamente circoscritto alle controversie in cui gli Stati stessi sono parti; sicché, in linea di principio, tali decisioni risultano insuscettibili di esecuzione in senso stretto¹³, concentrandosi la loro forza vincolante sul piano sopranazionale, anche quando si concretino nell'obbligo dello Stato soccombente di adottare interventi riparatori in favore del ricorrente¹⁴. Ciò ha indotto parte della dottrina a parlare di "efficacia esecutiva indiretta" ed a rimarcare la netta differenza di regime esterno rispetto alle sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee, la cui efficacia esecutiva diretta è sancita solennemente dagli articoli 244 e 256 del Trattato dell'Unione europea e si traduce nel riconoscimento alla sentenza del valore di titolo esecutivo (benché limitatamente alle pronunce di condanna al pagamento di somme di denaro) nonché nella conseguente possibilità di ottenerne l'esecuzione forzata in conformità alle leggi procedurali dello Stato in cui l'esecuzione deve compiersi.

5. GLI EFFETTI DELLE DECISIONI NEGLI ORDINAMENTI DEGLI STATI CONTRAENTI

La mancanza di esecutività diretta della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo non equivale però a considerarla priva di vincolatività verso gli Stati contraenti, dovendo comunque la contraria affermazione passare attraverso la verifica delle specifiche condizioni di permeabilità o, persino, di recessività di ciascun ordinamento nazionale rispetto alle decisioni di un'autorità ad esso estranea, ancorché riconosciuta dal suo diritto.

¹³ L'uso del termine "esecuzione" che, in materia di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, viene comunemente fatto, anche dalle fonti interne (si veda, da ultimo, il titolo della legge n. 12 del 2006), deve dunque ritenersi improprio alla luce della corrispondente categoria giuridica accolta dall'ordinamento processuale italiano; esso invero costituisce niente più che la traduzione letterale delle speculari espressioni francese ("*exécution*") ed inglese ("*execution*") utilizzate nella rubrica e nel testo originali dell'articolo 46 della Convenzione.

¹⁴ In tal senso è il parere reso dal Consiglio di Stato, I sezione, nell'adunanza del 9 aprile 2003.

Il tema risale a qualche decennio fa ed è stato affrontato nella dimensione, più generale e concettualmente sovraordinata, del rapporto tra diritto interno e norme della Convenzione. Dopo i primi importanti arresti giurisprudenziali risalenti agli inizi degli anni Ottanta ¹⁵, la Corte suprema di cassazione ha affermato 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 (...) 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”* (Sezioni unite penali, sentenza 8 maggio 1989, *Polo Castro*).

La precettività delle norme della Convenzione è stata ribadita dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 10 del 1993, ove si legge che, trattandosi di *“norme derivanti da una fonte riconducibile a una competenza atipica”*, introdotte nell'ordinamento italiano *“con la forza di legge propria degli atti contenenti i relativi ordini di esecuzione”*, esse sono *“insuscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria”*.

I giudici nazionali della Corte suprema, in tempi recenti, si sono spinti sino a riconnettere alle sentenze della Corte europea effetti non limitati alla sfera sovranazionale, ma *“costitutivi di diritti e di obblighi operanti anche all'interno dell'ordinamento nazionale”* (Cassazione, I sezione penale, 25 gennaio 2007, n. 2800); di talché deve ritenersi che, nel congiunto operare della precettività delle norme della Convenzione e della forza vincolante delle decisioni della giurisdizione europea, *“il giudice nazionale italiano sia tenuto a conformarsi alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, anche se ciò comporta la necessità di mettere in discussione, attraverso il riesame o la riapertura dei procedimenti penali, l'intangibilità del giudicato”* (Cassazione, I sezione penale, 3 ottobre 2006, n. 32678) ¹⁶.

La preminenza della giurisprudenza dei giudici di Strasburgo sulle eventuali interpretazioni difformi dei giudici nazionali delle norme a protezione di diritti umani ha trovato spazio anche sul fronte della tutela dei diritti in campo civile, come in tema di diritto alla ragionevole durata del processo e di equa riparazione del danno conseguente; in proposito si è affermato *“il valore conformativo in termini di diritto vivente che riveste la giurisprudenza della Corte di Strasburgo relativamente alla definizione ed alla delimitazione della portata applicativa della fattispecie disciplinata dalla norma europea”* (articolo 6 della Convenzione) e quindi l'applicabilità diretta di detta giurisprudenza CEDU sul risarcimento del danno da durata non ragionevole dei processi ¹⁷.

¹⁵ Cassazione, I sezione penale, 14 luglio 1982, Iaglietti.

¹⁶ I medesimi principi si rinvencono, sia pure *in nuce*, nel precedente di Cassazione, I sezione penale, 22 settembre 2005, n. 35616.

¹⁷ Cassazione, Sezioni unite civili, 26 gennaio 2004, nn. 1338, 1339, 1340 e 1341. Nei commenti della dottrina, non si è mancato, peraltro, di sottolineare il persistente dubbio circa l'effettiva portata innovativa della posizione della Corte di Cassazione, non essendo chiaro, in particolare, se essa avesse inteso sancire la vincolatività del precedente giurisprudenziale europeo o la sua mera applicazione “necessitata” al caso dell'indennizzo da eccessiva durata del processo, in forza del rinvio mobile operato dalla c.d. legge Pinto all'articolo 6 della Convenzione.

Ne è conseguito il progressivo adeguamento della giurisprudenza italiana ai principi espressi da Strasburgo.

6. IL CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE DEI JUDGMENTS

Il comune interesse del Governo italiano e delle istituzioni convenzionali, come il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, a vigilare rigorosamente sull'osservanza delle decisioni della Corte di Strasburgo, è molto alto, ritenendosi l'obiettivo di assoluta rilevanza politica per i diretti riflessi sulla credibilità dell'intero sistema di protezione e garanzia dei diritti umani.

In questa ottica, l'Italia ha collaborato recentemente ad apportare significative modifiche al testo originario della Convenzione, le quali, in funzione del potenziamento del ruolo e dell'autorità della Corte, hanno messo a punto un meccanismo di controllo (*supervision of execution*) che opportunamente affranca lo stesso organo giurisdizionale da ogni gravoso onere di tal genere, investendone il Comitato dei Ministri, organo di vertice politico-decisionale del Consiglio d'Europa.

La supervisione sull'esecuzione (*rectius*, attuazione) è oggi procedimentalizzata e prende le mosse dalla definitività delle sentenze di merito.

I casi definiti vengono, infatti, subito assunti nel controllo del Servizio esecuzione, che fa parte del Segretariato del Consiglio d'Europa e prepara le riunioni del Comitato dei Ministri (per l'assolvimento di tale compito ne sono ordinariamente programmate sei annuali), fornendogli la necessaria assistenza giuridica.

Le verifiche in concreto svolte in seno al Comitato riguardano i seguenti aspetti:

- 1) il pagamento della somma riconosciuta a titolo di equa soddisfazione;
- 2) l'eliminazione degli effetti della violazione persistenti sulla persona che li ha denunciati;
- 3) l'insussistenza del pericolo di ripetizione di violazioni analoghe, seguita, in caso contrario, dalla richiesta di misure generali atte ad eliminare tale pericolo.

Tutti i casi definiti rimangono comunque pendenti dinanzi al Comitato dei Ministri, che, in relazione allo stato di attuazione di ciascun caso, alla natura delle misure esecutive occorrenti e alla loro urgenza, li iscrive in sezioni differenti della propria agenda e li esamina regolarmente nelle sue riunioni, sulla base delle informazioni già disponibili ovvero delle altre che ritenga di richiedere allo Stato interessato, eventualmente anche nella forma dell'*action plan*, nel quale siano indicati le misure esecutive previste ed i tempi stimati per la loro adozione. Apporti informativi possono altresì acquisirsi dal Comitato in qualunque altra forma ritenuta rilevante, compresa l'audizione della parte ricorrente o dell'Autorità nazionale.

Alla luce dei dati raccolti e degli sviluppi assunti dal procedimento di controllo, il Comitato può, nei casi ritenuti meritevoli, rassegnare la propria posizione e le proprie richieste verso lo Stato "sorvegliato" mediante risoluzioni intermedie (*interim resolutions*) ovvero adottare risoluzioni finali, ove riconosca che le misure prese dal responsabile delle violazioni abbiano conseguito il risultato richiesto dalla Convenzione¹⁸.

L'esito negativo del controllo sull'esecuzione può invece condurre a misure sanzionatorie gravi, ancorché operanti sul solo piano internazionale: l'elusione o il rifiuto di conformarsi alle sentenze della Corte, in quanto significativi della violazione

¹⁸ Lo stato dei procedimenti di *supervision of execution* viene regolarmente pubblicizzato ed aggiornato sul sito *internet* del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa: www.coe.int/t/cm.

dell'obbligo di accettare i principi del primato del diritto al godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali da parte di tutte le persone assoggettate alla giurisdizione dell'istituzione europea, può determinare la decisione del Comitato dei Ministri di sospendere lo Stato seriamente inadempiente dalla rappresentanza nel Consiglio d'Europa o di invitarlo a ritirarsi ¹⁹.

¹⁹ Si tratta di misure sanzionatorie previste dal combinato disposto degli articoli 3 e 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa, stipulato a Londra il 5 maggio 1949.

PAGINA BIANCA

L'ANALISI DEL CONTENZIOSO ITALIANO DINANZI
ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PAGINA BIANCA

III. L'ANALISI DEL CONTENZIOSO ITALIANO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

1. ASPETTI GENERALI

Nel quadro, brevemente tracciato, dei cospicui e crescenti incrementi quantitativi dei ricorsi individuali alla Corte presentati dagli anni Novanta in poi (v. *supra*, cap. II, § 1), il contenzioso che vede coinvolta l'Italia dinanzi alla Corte europea presenta dati statistici e linee di tendenza non difforni da quelli di altri Paesi.

Al pari del complessivo contenzioso continentale, esso è, infatti, caratterizzato da un netto *trend* espansivo, cui si attagliano differenti chiavi di lettura, tutte egualmente obiettive e verosimili: da quelle fisiologiche e perfettamente coerenti rispetto ad un sistema di tutela dei diritti, quali l'accresciuta sensibilizzazione collettiva verso la protezione dei valori e degli interessi della persona umana o l'allargamento delle vie d'accesso alla giustizia europea, a quelle patologiche e disfunzionali nell'esplicarsi delle garanzie giurisdizionali all'interno di un ordinamento, con l'emergenza di episodi di attenuata attenzione verso il pieno rispetto dei diritti umani. Purtroppo sono altresì evidenti casi di strumentalizzazione dei mezzi di tutela, perché non corrispondenti, in tutto o in parte, a pregiudizi realmente patiti.

Ciò premesso, l'analisi dei dati numerici rivela che il contenzioso italiano in materia di diritti umani non presenta livelli deteriori rispetto a quelli degli altri Paesi rientranti nella giurisdizione CEDU.

Innanzitutto, a fronte della complessiva pendenza al 1° maggio 2007 di circa 95.750 ricorsi, il numero delle pratiche pendenti che interessano l'Italia è di circa 3.500, pari al 3,7% del totale. Pendenze e percentuali più elevate si registrano a carico di altri sette Stati (in ordine decrescente): Russia, Romania, Turchia, Ucraina, Polonia, Francia, Germania. Pendenze uguali o inferiori riguardano, invece (sempre in ordine decrescente): Repubblica Ceca, Slovenia, Regno Unito, Bulgaria, ed, a seguire, tutti gli altri trentacinque Stati (Figura 3).

RICORSI PENDENTI AL 1° MAGGIO 2007

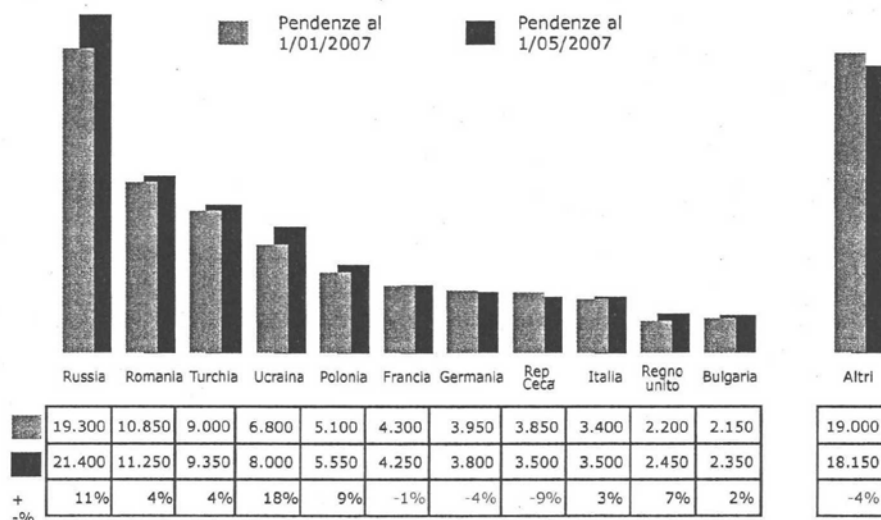
	n.	%
Russia	21.400	22,3%
Romania	11.250	11,7%
Turchia	9.350	9,8%
Ucraina	8.000	8,4%
Polonia	5.550	5,8%
Francia	4.250	4,4%
Germania	3.800	4,0%
Repubblica ceca	3.500	3,7%
Italia	3.500	3,7%
Slovenia	2.450	2,6%
Regno Unito	2.350	2,5%
Bulgaria	2.200	2,3%
Altri	18.150	18,8%
Totali	95.750	100,0

Figura 3

Dal confronto con la situazione italiana al 1° gennaio 2007, evidenziato nella figura sottostante (Figura 4), si ricava che l'analisi comparativa è sostanzialmente invariata.

CONFRONTO DEI RICORSI PENDENTI TRA IL 1° GENNAIO ED IL 1° MAGGIO 2007

Figura 4



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

Considerazioni in buona parte non dissimili emergono dalla comparazione tra Stati del numero delle sentenze di merito: per l'Italia sono state 92, nell'anno 2006.

Rispettivamente più elevato è il numero delle sentenze emesse, nell'ordine, a carico di Russia, Polonia, Ucraina, Slovenia, Turchia (Tabella 3).

SENTENZE RIPARTITE PER STATI (ANNO 2006)

Tabella 3

Stato	Sentenze di merito	Sentenze definitive dopo il deferimento alla Grande Camera	Sentenze - Equa riparazione	Sentenze - regolamenti amichevoli	Sentenze - radiazioni	Sentenze - questioni preliminari	Sentenze - questioni interpretazioni	Sentenze - revisioni
Bulgaria	45	-	-	-	-	-	-	-
Francia	91	2	2	-	1	-	-	-
Germania	8	-	-	2	-	-	-	-
Italia	92	9	-	2	-	-	-	-
Polonia	114	1	-	-	-	-	-	-
Regno Unito	18	-	-	5	-	-	-	-
Repubblica ceca	38	-	1	-	-	-	-	-
Romania	67	-	1	5	-	-	-	-
Russia	102	-	-	-	-	-	-	-
Slovenia	189	-	-	-	1	-	-	-
Turchia	320	-	3	8	1	-	-	2
Ucraina	120	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Corte Europea dei Diritti dell'uomo.