

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA
SULLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI CON PARTICOLARE
RIFERIMENTO AL RUOLO E ALLA PRESENZA DELL'ITALIA

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 18 GIUGNO 1997

Presidenza del presidente MIGONE

INDICE**Audizione del professor Benedetto Conoforti, membro della Commissione europea dei diritti dell'uomo**

PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 13 e <i>passim</i>	CONFORTI	Pag. 3, 8, 10 e <i>passim</i>
ANDREOTTI (PPI)	11		
CORRAO (Sin. Dem.-l'Ulivo)	13		
PORCARI (AN)	11, 14, 15		
SQUARCIALUPI (Sin. Dem.-l'Ulivo)	9		

Interviene ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Benedetto Conforti.

I lavori hanno inizio alle ore 15,20.

Audizione del professor Benedetto Conforti, membro della Commissione europea dei diritti dell'uomo

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sulle organizzazioni internazionali con particolare riferimento al ruolo e alla presenza dell'Italia.

L'ospite di questo pomeriggio, il professor Conforti, che ringrazio per la sua disponibilità, è stato invitato per due ragioni fondamentali: egli è infatti da alcuni anni membro della Commissione europea dei diritti dell'uomo e professore ordinario di diritto internazionale all'università di Napoli e mi piace ricordare che è stato il primo allievo del professor Quadri, un nome noto per molti dei componenti di questa Commissione. In secondo luogo, la presente occasione potrà essere utile a raccogliere informazioni in vista del prossimo esame del disegno di legge n. 1950, recante la ratifica e l'esecuzione del Protocollo n. 11 alla Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che ha lo scopo di modificare profondamente il meccanismo di controllo previsto dalla Commissione secondo quanto stabilito nel maggio del 1994 a Strasburgo, contemplando una vera e propria ristrutturazione della Corte europea dei diritti dell'uomo. Siccome si tratta di una questione abbastanza delicata e assai controversa, mi è sembrato doveroso sentire il professor Conforti, che – come ho già detto – è membro della Commissione europea dei diritti dell'uomo, successivamente, ascolteremo l'avvocato Russo, che fa parte invece della Corte europea.

Mi sono già scusato con il professor Conforti per via del nostro ritardo causato da ben due precedenti impegni: mi riferisco alla riunione degli osservatori sulle elezioni albanesi e alla votazione per l'elezione di un membro della Corte costituzionale da parte del Parlamento in seduta comune, che si svolge – come è noto – presso la Camera dei deputati.

Do, pertanto, la parola al professor Conforti.

CONFORTI. Signor Presidente, desidero innanzi tutto ringraziarla per avermi concesso l'opportunità e l'onore di intervenire in questa sede.

Come già da lei accennato, il mio compito oggi è quello di descrivere il sistema di controllo del rispetto dei diritti umani da parte degli Stati contraenti la Convenzione del 1950, sistema la cui struttura, se entrerà in vigore il nuovo Protocollo, verrà profondamente modificata.

Pertanto, ritengo opportuno passare ad illustrare, sforzandomi di essere il più breve ma anche il più chiaro possibile, il sistema attualmente in vigore, anche alla luce della mia esperienza ormai quadriennale presso la Commissione europea dei diritti dell'uomo. Questo organismo e la Corte europea dei diritti dell'uomo sono due organi distinti istituiti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950; nel corso del tempo, attraverso l'entrata in vigore di vari Protocolli, hanno subito diverse modifiche che hanno contribuito in qualche modo a «svecchiare» la loro struttura. La Commissione è composta da un membro per ogni Stato contraente la Convenzione, mentre la Corte è formata da un rappresentante per ciascuno degli Stati facenti parte del Consiglio d'Europa.

La Convenzione consta di due parti, di cui una sostanziale, che comprende l'elencazione dei diritti fondamentali tutelati dalla Convenzione stessa (e che del resto ritroviamo anche all'interno delle varie Carte costituzionali dei differenti paesi) e l'altra processuale, con cui vengono fissate le norme per i ricorsi. Per quanto riguarda le norme sostanziali, va posto un particolare accento soprattutto su tre aspetti. Il primo riguarda il divieto di torture e di atti disumani e degradanti (è uno dei punti più qualificanti della Convenzione); il secondo concerne la garanzia della libertà personale dell'individuo (che viene regolata meticolosamente); l'ultimo aspetto importante e centrale è costituito dalla equità del processo sia penale che civile (anche in questo caso si tratta di garanzie che esistono anche all'interno degli ordinamenti nazionali, ma va detto che nella Convenzione sono scrupolosamente descritte, il che ha dato luogo ad una ampia giurisprudenza).

La Commissione e la Corte dei diritti dell'uomo hanno il compito di controllare il rispetto di questi diritti fondamentali. La Commissione è l'organo di prima istanza e ha soprattutto, ma non esclusivamente, compiti istruttori; essa esamina i reclami che possono provenire sia da parte di uno Stato contraente la Convenzione contro un altro Stato, sia da parte di singoli individui. A tale proposito, desidero anzi evidenziare che i ricorsi che definiamo «interstatali», cioè quelli di uno Stato contro un altro, si contano sulla punta delle dita, mentre abbiamo una massa enorme di ricorsi individuali fino a 4.000-5.000 l'anno da parte di cittadini stranieri che si trovano sul territorio di Stati membri. La Commissione, quindi, quale organo di istruzione, riceve i ricorsi e procede al loro esame *prima facie*, naturalmente valutandoli alla luce di quanto stabilito dalla Convenzione; può arrivare subito a dichiarare la loro irricevibilità per vari motivi, sui quali ovviamente ora non posso soffermarmi, o anche per manifesta infondatezza. Pertanto la Commissione ha una sua giurisprudenza, che è soprattutto di rigetto, di irricevibilità; infatti, se la Commissione dichiara irricevibile un ricorso per motivi non solo procedurali ma anche sostanziali, perchè appunto infondato, e lo respinge, la procedura si chiude a quello stadio.

La Commissione opera a tre livelli. Il primo, che definirei il più modesto, è quello dei comitati, che sono composti da tre membri e si occupano dei ricorsi che, *prima facie*, risultano del tutto infondati e quindi irricevibili. Vi è poi la sezione allargata, che definiamo Camera.

Infine, per le questioni più importanti, la Commissione si riunisce in seduta plenaria.

Se la Commissione non ritiene opportuno respingere il ricorso e quindi lo dichiara ricevibile, si limita, in una prima fase, ad indicare che potrebbe esserci una violazione della Convenzione e dunque il mancato rispetto dei diritti previsti dalla stessa nei confronti di un individuo. I ricorsi interstatali sono pochi ed escono da questo quadro, mentre di solito riceviamo ricorsi individuali, di persone fisiche o giuridiche, di associazioni, eccetera.

Se la Commissione ritiene che il ricorso non sia manifestamente infondato e non vi siano motivi procedurali di impedimento (come, ad esempio, il non aver esaurito i ricorsi che l'ordinamento interno offre per rimediare alla situazione), la Commissione opera un tentativo di bonario componimento, cioè invita lo Stato e le parti a mettersi d'accordo, normalmente sul risarcimento che lo Stato dovrà elargire. Quando lo Stato e il ricorrente concordano il risarcimento, normalmente la Commissione ne prende atto e non procede oltre, a meno che non ritenga vi siano motivi e interessi superiori al rispetto dei diritti umani che impongono di continuare la procedura; normalmente, però, dopo il bonario componimento, non si procede oltre.

Se invece, come più o meno nel 90 per cento dei casi avviene, il tentativo di regolamento amichevole fallisce, la Commissione prepara un rapporto in cui esamina tutti gli aspetti giuridici in maniera dettagliata e nel quale conclude o per la non violazione o per la violazione della Convenzione. In quest'ultima ipotesi, la Commissione stessa - normalmente per i casi più importanti - o il Governo imputato possono adire la Corte e sottoporre il caso alla Corte medesima, la quale è un organo di carattere giurisdizionale di seconda, definitiva e ultima istanza.

Per dare un'idea dal punto di vista statistico, il 10-15 per cento dei casi di cui la Commissione si occupa arriva poi alla Corte, anche se in questi anni il loro numero sta aumentando; tutti gli altri casi si fermano alla prima deliberazione della Commissione, sia che la Commissione accerti o meno la non violazione. Spesso l'accertamento della violazione da parte della Commissione non comporta il rinvio alla Corte, almeno per i casi normali e più semplici, come, ad esempio, quelli relativi alla lunghezza dei processi in Italia. Ricordo che l'Italia è condannata periodicamente e sistematicamente per la lunghezza dei processi ma, poichè si tratta di materia semplice dal punto di vista giuridico, anche se importante dal punto di vista delle garanzie, non viene quasi mai portata davanti alla Corte. Il rapporto della Commissione, se non va alla Corte, viene inoltrato al Comitato dei ministri, un organo politico del Consiglio d'Europa, il quale assume le decisioni del caso. Il Comitato dei ministri chiede alla Commissione un parere sulle conseguenze della violazione, normalmente per un risarcimento del danno. La Commissione, quindi, agisce come organo consultivo del Comitato dei ministri e la decisione del Comitato è vincolante per lo Stato. Ad esempio, per quanto riguarda la lunghezza dei processi italiani, la Commissione di norma stabilisce l'entità del risarcimento dovuto dallo Stato italiano alla

quale il Comitato si adegua; per inciso, vorrei sottolineare che il Comitato si attiene al parere della Commissione.

Se invece della questione è investita la Corte – la quale, lo ripeto, riceve circa il 10-15 per cento dei ricorsi – questa si pronuncia in ultima istanza e decide in modo vincolante, nel senso che la sua deliberazione non ha bisogno del *l'exequatur* del Comitato dei ministri. La Corte può pronunciare vere e proprie sentenze e, in base all'articolo 50 della Convenzione, può anche stabilire l'entità del risarcimento del danno.

Questo è il sistema attualmente in vigore. Purtroppo, spesso l'Italia viene condannata e dispiace vedere che quantitativamente noi siamo tra i maggiori violatori della Convenzione, laddove qualitativamente – lo dico con una certa fierezza – siamo tra gli Stati che più la rispettano. Il nostro, infatti, non è certo uno dei paesi in cui i diritti dell'uomo subiscono gravi violazioni; basti pensare alla situazione attuale dei curdi in Turchia ma anche a quella di alcuni paesi nordici o della stessa Inghilterra. Spesso questi paesi ricevono condanne che riguardano libertà fondamentali o problemi importanti del processo penale, quindi questioni di sostanza e non solo di durata temporale. Desideravo sottolineare questo aspetto anche per evidenziare una nota di ottimismo perchè – come dico spesso anche ai miei colleghi – noi spesso facciamo saltare il meccanismo per la quantità di condanne che riceviamo a causa della eccessiva lunghezza dei processi, ma qualitativamente la durata del processo non costituisce una violazione grave della Convenzione.

Il sistema attuale è abbastanza macchinoso e lungo in quanto prima viene esaminato il ricorso in Commissione per verificare se è ricevibile; poi si prevede un tentativo di bonario componimento; in seguito, si può aprire una fase di inchiesta.

Per esempio, in questo momento sono in atto numerose inchieste sulla situazione in Turchia, in particolare per le torture e per le sparizioni, soprattutto dei curdi.

Normalmente, non si fa un'inchiesta tipo quella del giudice istruttore ma ci si limita ad un esame dei documenti. Quindi, esame della ricevibilità, tentativo di componimento amichevole, eventuale inchiesta, rapporto: si perde molto tempo.

Per ovviare alla vistosa complessità di tale sistema, alcuni Stati in particolare, e se non ricordo male l'Olanda, si fecero promotori alcuni anni fa di una riforma tesa a fondere Commissione e Corte in un unico organo, in modo da ottenere un meccanismo basato non più su due ma su una sola istanza. In altre parole, se la Corte constata che c'è una violazione, il caso si chiude e non è prevista una seconda istanza. Questa proposta fu esaminata durante il negoziato ma incontrò l'opposizione di alcuni paesi, tra cui l'Italia, che insistevano affinché fosse mantenuto il doppio grado di giudizio, quindi il sistema in vigore che garantisce una maggiore ponderazione nel momento in cui prevede una diversità di funzioni tra i due organi. Infatti, la Commissione è un organo istruttorio e deve avere gli strumenti per istruire, strumenti che la Corte può anche non avere.

A seguito di questa divergenza tra Stati che intendevano mantenere il sistema attuale e Stati che invece volevano modificarlo con la previ-

sione di una Corte unica, soprattutto per una questione pratica di snellezza e di rapidità delle procedure – attualmente la procedura può durare tre o, a volte, anche quattro anni –, si è raggiunto un compromesso, che si è poi riflesso nel Protocollo n. 11, sottoposto alla ratifica dei singoli Stati.

Per garantire il doppio grado di giudizio si è prevista l'istituzione di una Corte unica, la quale si articola in prima istanza, in diverse Camere, ciascuna formata da 7 giudici. La Camera ha tutte le competenze di cui oggi dispone la Commissione – dichiarazione eventuale di irreceivibilità, ovvero, se il ricorso è dichiarato ricevibile, tentativo di bonario componimento, disposizione di eventuali inchieste, eccetera – solo che anziché fare un rapporto emette una sentenza vincolante, la quale, se non è proposto appello entro tre mesi da ciascuna delle parti, quindi o dal ricorrente o dal Governo o dallo Stato che è messo sotto accusa o che è stato eventualmente condannato, è anche definitiva.

L'eventuale ricorso passa anzitutto attraverso un «filtro» costituito da 5 giudici, i quali stabiliscono se concedere o meno l'appello, che, in caso affermativo, è di competenza della Grande Camera, la quale costituisce la seconda istanza. Essa è formata da 15 giudici, tra i quali devono essere necessariamente presenti il membro nazionale della Corte, che ha già preso parte al giudizio di primo grado, nonché il Presidente della Camera che ha giudicato in prima istanza. Va sottolineato che la sentenza della Corte, se definitiva, o della Grande Camera, se è proposto appello, è vincolante *ipso iure*.

Questo è per grandi linee il sistema che si vuole introdurre. Si è molto discusso di tale modifica anche in ambito dottrinale; naturalmente il mio compito è puramente tecnico, quindi non intendo esprimere giudizi di natura politica sull'uno o sull'altro sistema. Vorrei soltanto evidenziare quelli che sono stati considerati gli aspetti positivi e negativi della riforma, perchè come in tutti i cambiamenti ci sono i pro e i contro.

Per quanto riguarda i giudizi positivi sulla riforma, va sottolineata anzitutto la rapidità della procedura, che è anche assicurata dal carattere permanente che dovrebbe avere la nuova Corte – i giudici quindi sarebbero obbligati a risiedere a Strasburgo – laddove nel sistema attuale Commissione e Corte si riuniscono soltanto periodicamente. La Commissione, che svolge una grande massa di lavoro, si riunisce infatti per 16 settimane l'anno, la Corte per 12 settimane l'anno, cioè una volta al mese; ciò comporta indubbiamente una serie di ritardi nel funzionamento del sistema. Si sostiene invece che i giudici della nuova Corte, risiedendo in permanenza, avrebbero la possibilità di lavorare più rapidamente.

In secondo luogo, viene valutata positivamente la giurisdizionalizzazione della procedura; viene infatti eliminata l'interposizione del Comitato dei ministri. Oggi può anche avvenire che il Comitato dei ministri metta tutto a tacere, cosa che per i ricorsi individuali non è mai avvenuta, ma che si è verificata per alcuni ricorsi interstatali, specie per quelli di Cipro contro la Turchia.

Un ulteriore aspetto positivo concerne l'impossibilità per gli Stati di revocare la giurisdizione sui ricorsi individuali: lo Stato che aderisce

alla Convenzione è vincolato, una volta per tutte, al rispetto delle decisioni della Corte.

Il sistema attuale invece prevede che gli Stati debbano dichiarare l'accettazione della competenza della Commissione e della giurisdizione della Corte e possono farlo anche per tempi limitati. Ad esempio, l'Italia nel 1974 ha dichiarato di accertare tale competenza e successivamente l'ha rinnovata per tre anni; anche se di norma non è mai avvenuto che uno Stato abbia revocato la sua dichiarazione di accettazione, in linea di principio potrebbe farlo. Per fare un altro esempio, la Turchia solo da due anni ha riconosciuto la giurisdizione della Corte, mentre precedentemente si era limitata ad accettare la competenza della Commissione. Quindi, si può dire che secondo il sistema vigente lo Stato rimane ancora *dominus* della situazione, mentre una volta attuata la riforma e istituita la nuova Corte, le cose non saranno più in questi termini.

Desidero ora soffermarmi sui giudizi e sugli aspetti negativi della riforma, sostenuti da coloro che preferiscono il sistema attuale. La principale critica che viene avanzata è quella di aver voluto raggiungere un compromesso, difficilmente configurabile in una materia come la giurisdizione; mi riferisco al compromesso tra il doppio e l'unico giudizio, che si è concretizzato nella scelta della doppia istanza all'interno di un unico organo, che oltre tutto ha la caratteristica di organo di ultima istanza, nel quale siedono anche due dei sette giudici che si sono pronunciati già in primo grado. Questo si ritiene non sia corretto e infatti questa decisione è stata fortemente criticata.

L'altro aspetto negativo che, di solito, si mette in luce è che, mentre oggi la Commissione è articolata e composta da 31 membri (perché 31 sono gli Stati che hanno ratificato la Convenzione e quando giudichiamo in seduta plenaria, soprattutto per quanto riguarda le violazioni più gravi, dobbiamo esprimerci tutti), nella ristrutturazione proposta, invece, tutte le funzioni verrebbero esercitate soltanto da sette componenti, anche quando è necessario un tentativo di componimento amichevole.

Credo che queste due siano grosso modo, le caratteristiche dell'attuale ordinamento e altresì di quello che si verrebbe a creare con la riforma.

Un'ultima informazione che mi corre l'obbligo di fornire è che il Protocollo relativo alla Corte unica è previsto entri in vigore un anno dopo il deposito dell'ultima ratifica. Tutti gli Stati debbono ratificarlo e se anche un solo Stato non lo fa, il Protocollo non entra in vigore. Attualmente tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa l'hanno ratificato (ma devo dire che la composizione del Consiglio d'Europa cambia di giorno in giorno perché vengono ammessi sempre nuovi membri), ad esclusione di due - l'Italia e la Turchia - che ancora non hanno provveduto. Il Parlamento turco però ha già approvato la legge di autorizzazione e quindi, secondo le informazioni in mio possesso, dovrebbe, in breve lasso di tempo, depositare la ratifica. Quindi, si resta ancora in attesa della ratifica italiana.

È inutile dire che a Strasburgo c'è grande attesa per questa decisione italiana e molti sostengono che, se ci sono dei validi motivi per la

mancata ratifica, sarebbe opportuno che l'Italia desse un segnale forte nel senso della sua indisponibilità.

PRESIDENTE. Professor Conforti, lei è stato all'altezza della sua reputazione e ci ha fornito un quadro chiarissimo della situazione. L'ultimo accenno alla mancata ratifica italiana spiega anche perchè ho voluto che si prevedessero la presente audizione e quella dell'avvocato Russo, che dovrebbe avere luogo successivamente. La nostra Commissione deve prendere una decisione importante; noi non abbiamo mai seguito tecniche di insabbiamento e in questo caso era utile e necessario che noi approfondissimo l'argomento.

Ringrazio quindi il professor Conforti e invito i colleghi ad esprimersi con brevità, dal momento che il tempo a nostra disposizione è limitato a mezz'ora.

SQUARCIALUPI. Signor Presidente, io devo averle già espresso l'imbarazzo, come membro del Consiglio d'Europa, quando esattamente tre mesi fa, il ministro degli esteri finlandese, signora Halonen, ha iniziato il suo intervento al Consiglio d'Europa dicendo che attendeva la ratifica sia da parte dell'Italia sia - a quanto riferì - da parte della Polonia e dell'Ungheria. Noi parlamentari italiani non sapevamo niente di questo Protocollo n. 11 perchè eravamo stati appena designati al Consiglio d'Europa.

Non so cosa sia avvenuto quando tale documento era in discussione e credo che l'Italia abbia dato il suo assenso al momento della sua approvazione. Pertanto, la mancanza della sua ratifica - tanto peggio se siamo i soli a non aver provveduto - risulta molto imbarazzante. Devo però confessare, professor Conforti, che non sono una giurista, quindi potrei non aver capito bene; in ogni caso, credo di aver sentito un'esclamazione del senatore Porcari riguardo al fatto che non si ritiene accettabile, almeno da un certo punto di vista, la modifica della Corte europea dei diritti dell'uomo di cui si discute.

Se si tratta di una scelta olandese, devo dire che rispetto il loro senso della praticità, ma non sempre questa caratteristica va di pari passo con certe logiche giuridiche ed istituzionali. Gli olandesi sono pratici e quello che vogliono è fare presto e possibilmente bene; poi, se qualcuno si lamenta, lo si mette da parte. Con tutto il rispetto che provo nei loro confronti, debbo sottolineare questo limite.

Pertanto, vorrei sapere qual è il motivo per cui lei ha lasciato intendere che non sono accettabili alcuni aspetti della riforma che francamente a me - inesperta nella materia - non suscitano particolari emozioni. Il testo del Protocollo n. 11 mi sembrava, a prima vista, attuabile, anche se ritengo che tutto si debba fare rispettando i diritti degli altri. Pregherei di chiarirmi questo aspetto perchè lunedì incontreremo di nuovo il Ministro Halonen se tornerà in Italia a dire che l'Italia deve ancora ratificare questa Convenzione, noi dovremo poter rispondere qualcosa.

CONFORTI. Anzitutto, vorrei precisare che tutti i paesi hanno, nell'ultimo mese, ratificato, il Protocollo: gli ultimi rimasti erano la Po-

lonia, il Portogallo, L'Italia e la Turchia, ma ora anche il Portogallo e la Polonia hanno depositato i loro strumenti di ratifica.

Lei ha poi sottolineato che l'Italia ha dato il suo assenso. Vorrei solo ricordare che non nel momento in cui è stato firmato ma in quello in cui si è concluso l'*iter* negoziale in seno al Consiglio d'Europa, il rappresentante del nostro paese ha accennato ad una possibile riserva del suo Governo sulla soluzione prescelta. Egli ha sottolineato il disagio italiano per questa soluzione, ma bisogna ricordare che il nostro paese era partito da un punto di vista del tutto negativo. L'Italia ha poi firmato per ultima il Protocollo n. 11 e lo ha fatto con tre mesi di ritardo rispetto agli altri Stati, senza però apporre alcuna riserva.

Ripeto che il punto importante su cui si sono appuntate le critiche riguarda il fatto che nello stesso organo sono previste due istanze e che nella seconda sono presenti due giudici che hanno giudicato in primo grado. Dal punto di vista di principio, questo è un fatto piuttosto strano. Vorrei anche aggiungere però – sempre per completezza di informazione – che c'è un altro organo internazionale che è costituito da una Corte unica con due gradi di giudizio mi riferisco al tribunale che giudica i crimini di guerra commessi nella ex Jugoslavia, che è composto da 11 membri e da due Camere di tre membri ciascuna che giudicano in prima istanza e da una Camera d'appello di cinque membri che giudica in seconda istanza. In questa fase però non è prevista la presenza di giudici che hanno giudicato in prima istanza.

Al riguardo vorrei esprimere una opinione dal punto di vista tecnico. I tribunali internazionali presentano alcuni aspetti che non sempre convincono. Non vorrei far torto al mio carissimo amico e collega Cassese, ma anche il tribunale per i crimini di guerra commessi nella ex Jugoslavia prevede tre persone che giudicano in prima istanza in materie in cui è prevista anche la possibilità dell'ergastolo. Poichè faccio parte di un tribunale internazionale, devo riconoscere che si tratta per me di una esperienza positiva ma – come dico sempre – personalmente mi considero più un internazionalista interno che un internazionalista internazionale. In altre parole, le norme internazionali vengono applicate con maggiori garanzie quando le garanzie ci sono già nell'ambito degli Stati membri; non bastano a garantirle un piccolo gruppo di persone, composto soprattutto da tecnocrati.

Anche nell'attuale meccanismo di controllo del rispetto dei diritti dell'uomo è prevista un'anomalia, e cioè la presenza obbligatoria del membro della Corte appartenente allo Stato cui si riferisce il ricorso. Anche se tutti noi facciamo un giuramento di indipendenza e di fedeltà alla Convenzione si tratta pur sempre di un'anomalia. C'è chi ancora oggi si domanda se la presenza del membro nazionale sia necessaria ed indispensabile, poichè per alcuni essa è criticabile sotto il profilo giuridico.

Onorevoli senatori, ho cercato di indicare le principali critiche al vecchio ed al nuovo sistema. Naturalmente, tutte le cose hanno i loro pro e i loro contro. In questo caso, bisogna tener conto che tutti i tribunali internazionali sono istituiti con convenzioni in-

tergovernative, attraverso strumenti diplomatici, spesso ricorrendo a soluzioni di compromesso.

ANDREOTTI. Sarebbe utile se il professor Conforti potesse fornirci una valutazione statistica delle decisioni assunte dalla Commissione per singoli paesi, in vista dell'esame del disegno di legge n. 1950, recante la ratifica del Protocollo n. 11. Il professore ha ricordato che l'Italia è in testa per il numero di condanne subite rispetto agli altri paesi e pertanto abbiamo il diritto e il dovere di conoscere i dati della situazione attuale.

Vorrei rivolgere poi al professor Conforti un'altra domanda. In un primo tempo la giurisprudenza – per quanto riguardava l'attività della Commissione e della Corte – era tale per cui, per valutare se si era superato il «giusto tempo» per celebrare un processo, bisognava aspettare la fine del primo grado di giudizio. Poichè, di fatto, con il nuovo codice di procedura la situazione mi sembra peggiorata in quanto molte volte le fasi predibattimentali sono lunghissime e quelle dibattimentali lo sono altrettanto, vorrei sapere se oggi sia possibile una indicazione di quantificazione del cosiddetto giusto tempo trascorso, consolidato attraverso la giurisprudenza.

Spesso inoltre si crea una sorta di graduatoria legislativa per cui le fonti normative sottoscritte e ratificate nelle convenzioni internazionali risultano sovraordinate alle norme della legislazione interna. Ad esempio, nella fase attuale c'è in Italia una discussione accesissima, che ha suscitato non poche polemiche, sul principio che il testimone deve essere sottoposto ad un nuovo interrogatorio nel corso del dibattimento. Mi sono laureato in giurisprudenza nel 1941 e quindi la mia laurea può considerarsi ormai prescritta, ma vorrei sapere se l'Italia è già obbligata ad osservare le norme della Convenzione per quanto riguarda tale principio.

Se veramente è così, se ratificare dei documenti non significa solo fare dei «brindisi» o comunque porre in essere manifestazioni esteriori, allora tutta la fretta mostrata dagli altri paesi nel ratificare tale Protocollo mi suscita qualche preoccupazione. Può darsi che l'aver estromesso il Comitato dei ministri permetta di conseguire una giuridicità maggiore, però, mi piacerebbe sapere se queste norme ci impegnano in modo serio oppure se rappresentano solo un indirizzo da doversi seguire come raccomandazione.

PORCARI. Signor Presidente, mi associo interamente a quanto detto dalla senatrice Squarcialupi e dal senatore Andreotti, pertanto non ripeterò le loro argomentazioni. Purtroppo, a dispetto della chiarezza della dottrina giuridica esposta dal professor Conforti – la cui illustrazione ci è comunque stata molto utile – devo dire che ascoltando le sue parole mi è venuto in mente il titolo di una commedia degli anni '30, con prima attrice Elsa Merlini: «Ma non è una cosa seria».

Ciò premesso, in materia di diritti umani – secondo me – è meglio ratificare una cattiva Convenzione che non ratificarla affatto, visto che tale strumento ripetutamente violato «ante litteram» ovunque e non sol-

tanto in Turchia; parliamo sempre di questo paese, perchè è sempre bello e confortante vedere il «fucello» nell'occhio del vicino, che nasconde i fucelli altrui. Vorrei comunque sapere in che situazione giuridica si troverebbe l'Italia dinanzi agli organi di garanzia e di rispetto della Convenzione dei diritti dell'uomo, cioè davanti alla Corte dei diritti dell'uomo, qualora non ratificasse il Protocollo di modifica in considerazione.

Rilevo poi una forte contraddizione, forse a causa di un mio difetto di udito, in quanto il nostro illustre oratore ha detto – e tale elemento è stato ripreso successivamente dal senatore Andreotti – che l'Italia è in testa alla classifica dei ricorsi. Non ho ben capito se tale dato riguarda solo i ricorsi rigettati, ossia quelli finiti in quel nulla meraviglioso di un cassetto o di un cestino della carta straccia, o anche i ricorsi che hanno invece portato ad una sentenza.

L'Italia ha un *record* impeccabile, cosa che da italiano ho ascoltato con piacere, con senso patriottico, seppur tinteggiato da una forte sorpresa: apprendo, per la prima volta, che l'impeccabilità del processo civile e penale italiano, tempi lunghi a parte, è tale che dobbiamo gloriarcene; anche su tale contraddizione vorrei dei chiarimenti.

Come ho detto prima, in materia di diritti umani – è inutile sottolineare che io in questa materia credo come in una religione; purtroppo però sappiamo che le religioni spesso, al di là dei crismi di appartenenza iniziali, non sempre vengono seguite dai fedeli nella pratica quotidiana, che è sempre la più dura – è meglio ratificare una cattiva Convenzione che non ratificarla affatto, ma mi chiedo: se e con che conseguenze sul piano pratico? Premesso che ritengo che questo Protocollo, sul piano pratico, incida purtroppo a livello minimo, che conseguenze si verificherebbero se – ove tecnicamente possibile – noi lo ratificassimo con forti riserve?

La prima riserva, evocata anche precedentemente, nasce dalla constatazione che una delle garanzie del processo risiede proprio nella mancata attribuzione, alla parte in causa, di funzioni giudicanti nell'ambito dello stesso processo. Quando uno Stato «parte in causa» partecipa con un suo rappresentante anche alla corte giudicante nell'ambito dello stesso processo siamo in presenza di una situazione *sui generis*. Dal suo intervento, professor Conforti, ho dedotto che in campo internazionale tutto ciò avviene, perchè i tribunali sono tali «per modo di dire», ma gli inglesi sono soliti dire che «two wrongs do not make a right» e quindi il fatto che questi tribunali internazionali funzionino male perchè frutto di un compromesso politico non deve significare che essi debbano continuare a farlo per i prossimi 2000 anni!

La seconda riserva riguarda la manifesta anormalità di un tribunale che in prima istanza giudica con 7 giudici e in seconda con 15: dovrebbe essere semmai il contrario. Inoltre, fatto ancor più grave, nel tribunale di seconda istanza siedono il Presidente della Camera ed il membro nazionale della Corte che hanno già esaminato il giudizio in primo grado.

Non vorrei che questo costituisse un esempio di struttura processuale che altri paesi potrebbero seguire, come, ad esempio, anche la no-

stra stessa Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. È una battuta scherzosa, ma nemmeno troppo. Cioè, se ad un certo momento in sede internazionale si afferma il principio che chi ha giudicato in prima istanza deve essere presente anche nell'istanza terminale del processo avremo veramente stravolto tutti gli schemi processuali; allora non dovremo più parlare di diritti umani, nè di tribunali *ad hoc*.

Ritengo invece molto giusto che la Commissione, organo per definizione amministrativo, scompaia insieme al Comitato dei ministri, e che sia stata prevista una Corte giudicante sia in prima che in seconda istanza; purtroppo, però, le lacune e le pecche di questa proposta di modifica sono tali che questa piccola «gioia» è puramente formale.

CORRAO. Signor Presidente, vorrei sapere dal professor Conforti se si può disporre di una classificazione delle sentenze, non solo per Stati ma anche per oggetto.

Inoltre, *de iure condendo*, mi chiedo se non si possa cogliere l'occasione dell'analisi di queste sentenze per aprire un tavolo di confronto al fine di omologare le legislazioni nazionali sui diritti umani. È infatti strano che, ad esempio, si omologhino le legislazioni nazionali o il diritto comunitario sui problemi relativi alla produzione del latte e non anche per quanto riguarda i diritti umani. L'analisi di tale giurisprudenza dovrebbe essere cioè di stimolo per obbligare alcuni Stati a modificare le legislazioni interne nel quadro di un diritto internazionale più razionale.

PRESIDENTE. Io, da parte mia, vorrei soltanto fare una domanda relativa ad una questione già toccata dal senatore Porcari. Non soltanto in linea di diritto ma anche in linea di fatto, che situazione si presenterebbe nel caso di una mancata ratifica del Protocollo aggiuntivo da parte dell'Italia? Sono del parere che in questo caso ci sarebbe la possibilità di una sua rinegoziazione.

CONFORTI. Anzitutto, al presidente Andreotti – al quale non ho bisogno di spiegare: egli ha usato parole troppo gentili nei miei confronti – debbo rispondere che non dispongo di statistiche precise, Sottolineo tuttavia che nelle 8 sessioni che abbiamo ogni anno, esaminiamo circa 80-90 ricorsi inerenti il problema della lunghezza dei processi in Italia; disponiamo di una procedura abbreviata di esame per i ricorsi relativi alla lunghezza dei processi. Quindi, direi di circa 500-600 ricorsi italiani l'anno vengono esaminati dalla Commissione; infatti per questa materia è raro che si ricorra alla Corte, la parola giudica solo i casi particolarmente importanti.

In riferimento ad una osservazione svolta dal Presidente debbo anch'io rilevare la tendenza della Commissione – contro la quale mi sono personalmente battuto, riuscendo anche a cambiare, se pur parzialmente, la relativa giurisprudenza a valutare la lunghezza dei processi meccanicamente e aritmeticamente; mi riferisco soprattutto ai processi civili. La Commissione per esprimersi non deve attendere nè la conclusione del primo grado del processo nè il previo esaurimento dei ricorsi interni in

quanto la normativa italiana non prevede la possibilità di ricorso contro la eccessiva lunghezza dei processi. In tal senso, qualche anno fa, era stato predisposto dall'allora ministro Conso un progetto di legge sul modello spagnolo che prevedeva un risarcimento interno per motivi legati alla lunghezza dei processi.

Mi è stato chiesto anche in quale modo la Convenzione impegni il nostro paese. Ebbene non credo di poter rispondere nel ristrettissimo tempo a mia disposizione, in quanto si tratta del grossissimo problema dell'applicabilità diretta delle norme previste dalle convenzioni internazionali all'interno degli Stati contraenti. Debbo comunque rilevare che la nostra giurisprudenza è abbastanza sensibile alle prescrizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; anzi la nostra Corte costituzionale, in una sentenza, è arrivata a dichiarare il principio secondo cui la nostra legislazione deve conformarsi a quanto previsto dalla Convenzione; che poi questo non si verifichi va forse attribuito ad una scarsa consapevolezza dei giudici e degli avvocati. Questo è un aspetto che meriterebbe di essere approfondito, anche perchè per applicare le norme internazionali all'interno di uno Stato è necessario che esse siano effettivamente e direttamente applicabili ossia siano complete quanto al loro contenuto, e credo che questo non sia il caso dei ricorsi per la lunghezza dei processi.

Alle domanda posta sia dal senatore Porcari che dal Presidente circa le conseguenze di una mancata ratifica da parte del nostro paese del Protocollo n. 11, rispondo semplicemente che se questa eventualità si verificasse esso non entrerebbe in vigore.

PORCARI. Ciò, a suo avviso, rappresenterebbe un bene o un male?

CONFORTI. Questo dovete valutarlo voi; a me compete di fornirvi soltanto tutti gli elementi conoscitivi sforzandomi di essere molto obiettivo; tra l'altro, potrei essere considerato parte in causa tanto che ho avuto anche qualche perplessità sull'opportunità di intervenire in questa sede. Ripeto si tratta di una valutazione politica e io posso solo dire, da tecnico, che se l'Italia (che è uno dei paesi che contano all'interno del Consiglio d'Europa) lo ritiene necessario ha il diritto di dichiarare esattamente le ragioni per cui intende riaprire il negoziato; però deve farlo. In ogni caso, non spetta a me valutare se sia politicamente opportuna una iniziativa di questo tipo.

Rispetto al rilievo avanzato secondo cui vi sono degli aspetti di contraddittorietà in talune mie affermazioni) posso soltanto ribadire che l'Italia è condannata sistematicamente per la lunghezza dei processi e che queste condanne sono effettive tanto che si traducono in risarcimenti del danno. L'anno scorso il nostro paese ha pagato, se ben ricordo, circa due miliardi di lire. nonostante la Commissione, in termini di risarcimenti, si mantenga a livelli piuttosto bassi.

PORCARI. Invece siamo elogiati per il rispetto dei diritti umani e per come si svolgono i processi penali.

COFORTI. Più che per i processi penali, siamo lodati per il rispetto della libertà che si riscontra nel nostro paese. Da quando sono membro della Commissione europea per i diritti dell'uomo non si è mai verificato un caso di espulsione dal territorio italiano mentre ci troviamo spesso di fronte a casi di provvedimenti di espulsione dai paesi scandinavi dall'Inghilterra e sottolineo senza rispetto per i vincoli familiari. Da questo punto di vista, mi sento fiero di essere italiano; infatti, pur ritenendo la eccessiva lunghezza dei processi un fenomeno sicuramente deprecabile non credo tuttavia che possa essere equiparato alla tortura, o a episodi analoghi.

Debbo infine aggiungere che non è possibile ratificare il Protocollo con riserva.

Riguardo alla opportunità – rilevata dal senatore Corrao – di conoscere la classificazione delle sentenze anche per oggetto debbo sostanzialmente ripetere quanto ho già dichiarato precedentemente e cioè che per quel che concerne l'Italia le condanne sono quasi tutte per la lunghezza dei processi. Le sentenze per altre violazioni risultano infatti quantitativamente di gran lunga inferiori rispetto a quelle che interessano paesi che sono considerati anche più avanzati del nostro.

In merito alla questione della omologazione della legislazione nazionale, vorrei ricordare che quella degli organi di Strasburgo è una giurisprudenza del caso concreto: è quest'ultimo ad essere valutato; infatti, non giudichiamo le leggi ma le singole violazioni.

PRESIDENTE. Ringraziamo vivamente il professor Conforti per le preziose informazioni forniteci.

Dichiaro pertanto conclusa l'audizione e rinvio il seguita dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. LUIGI CIAURRO

