

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

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 8 LUGLIO 1997

Presidenza del presidente MIGONE

INDICE**Audizione del professor Carlo Russo, membro della Corte europea dei diritti dell'uomo**

PRESIDENTE	Pag. 3, 7, 10 e <i>passim</i>	<i>RUSSO</i>	Pag. 3, 8, 13 e <i>passim</i>
ANDREOTTI (PPI)	10		
BRATINA (Sin. Dem.-l'Ulivo)	13		
PORCARI (AN)	9, 10		
SQUARCIALUPI (Sin. Dem.-l'Ulivo)	7, 8, 9 e <i>passim</i>		
VERTONE GRIMALDI (Forza Italia)	12		

Interviene ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Carlo Russo, membro della Corte europea dei diritti dell'uomo.

I lavori hanno inizio alle ore 15,10.

Audizione del professor Carlo Russo, membro della Corte 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.

Approfittiamo di questa indagine per proseguire la nostra opera di approfondimento per quanto riguarda il disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 11, che introduce rilevanti modifiche in ordine alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Abbiamo già ascoltato il professor Conforti e siamo estremamente lieti di avere oggi come nostro ospite un altro illustre personaggio, il professor Carlo Russo, che per molti anni è stato deputato e membro del Governo.

Preghiamo il professor Russo di esprimere molto liberamente il suo punto di vista sulla Corte di cui fa parte, in particolare per quanto concerne le modifiche che il recente Protocollo introduce.

RUSSO. Signor Presidente, onorevoli senatori, vi sono grato per avermi invitato ad esprimere la mia opinione sulla Corte europea dei diritti dell'uomo, della quale faccio parte dal gennaio del 1981, e sul Protocollo n. 11 che modifica profondamente il sistema della giurisdizione di Strasburgo. Sono grato al Presidente anche perchè mi dà il piacere, dopo 18 anni, di rientrare in un'Aula parlamentare; ho infatti avuto l'onore di partecipare per molto tempo ai lavori del Parlamento.

Non ripeterò ciò che vi è stato detto dal professor Benedetto Conforti, di cui sono a conoscenza perchè ho letto il resoconto sommario e perchè lo stesso ha avuto la cortesia di informarmi sulla sua audizione. Mi soffermerò soprattutto sul Protocollo n. 11; naturalmente credo sia mio compito più che entrare nel merito di tale accordo, perchè ciò spetta evidentemente ai politici, soffermarmi su alcune considerazioni di carattere giuridico che mi sembrano preminenti, almeno dal mio punto di vista.

La giurisdizione di Strasburgo ha avuto uno straordinario sviluppo in questi anni. Vi fornirò alcune cifre per illustrarvi questo aspetto. Prima che venissi nominato alla Corte nel gennaio del 1981, membro italiano di detto tribunale era il professor Giorgio Balladore Pallieri, che ha mantenuto tale carica dal 1959 all'ottobre del 1980. In questo periodo egli ha partecipato all'emanazione di 17 sentenze; dal 1981 alla fine

del 1996, in un periodo di tempo uguale, noi abbiamo invece emanato 711 sentenze. Il 1981, mio primo anno di lavoro presso la Corte, aveva visto una cifra «*record*» di 7 sentenze; l'anno scorso ne abbiamo deliberate 126.

Le sentenze di condanna riguardano tutti i paesi. A titolo informativo, circa i due terzi dei ricorsi si concludono con la constatazione di una violazione. Il paese che ha il primato di condanne è l'Italia: ne ha subite 94. Questa cifra però non deve trarre in inganno, perchè le condanne italiane si riferiscono per il 90 per cento alla lunghezza dei procedimenti civili e penali; al non rispetto cioè del criterio della *durée raisonnable*, previsto dall'articolo 6 della Convenzione. Sono invece rare le condanne dell'Italia per quanto riguarda gli altri articoli della Convenzione.

Dopo di noi viene la Francia, con 42 condanne, ma occorre ricordare che questo Stato ha riconosciuto la giurisdizione di Strasburgo solamente dopo la prima elezione a Presidente della Repubblica di François Mitterrand, cioè nel 1980; abbiamo quindi iniziato ad esaminare i casi francesi a partire dalla metà degli anni '80. Pertanto, se teniamo conto degli anni, la Francia è un «cliente» migliore di quanto non sia l'Italia. Le condanne francesi non hanno riguardato tanto il criterio della *durée raisonnable*, quanto la violazione dell'articolo 2 della Convenzione, il mancato rispetto della *privacy* attraverso intercettazioni telefoniche, illegittime, il non rispetto della presunzione di innocenza.

Il Regno Unito ha riportato 47 condanne, ancora più della Francia. Esse riguardano il terrorismo nell'Irlanda del Nord, quindi il mancato rispetto dei criteri della detenzione provvisoria, nonché casi inerenti il rapporto famiglia minorile-famiglia di adozione, con una tendenza, presente maggiormente in Svezia ed in Danimarca, ad affidare i figli alla famiglia di adozione anzichè quella naturale per ragioni esclusivamente economiche; abbiamo condannato questo sistema ed obbligato la Svezia a modificare la sua legislazione minorile.

Le altre condanne riguardano poi i Paesi Bassi (26), il Belgio (24), la Grecia (17). Le condanne della Grecia – proporzionalmente in numero molto elevato considerando che questo Stato solo da quattro-cinque anni ha riconosciuto la giurisdizione di Strasburgo – riguardano soprattutto le procedure di esproprio, che vengono eseguite senza le garanzie tipiche per l'espropriato e senza la previsione del pagamento di un prezzo equo, nonché la libertà di religione: la tutela della religione di Stato si manifesta soprattutto nei confronti dei Testimoni di Geova.

La Turchia infine annovera 6 condanne, ma questo Stato riconosce solo dal 1990 la giurisdizione di Strasburgo; attualmente vi sono 17 casi pendenti che riguardano fatti molto gravi, quali trattamenti disumani e degradanti, forme di tortura, eccetera: violazioni cioè di un particolare livello.

L'aumento delle cause innanzi al tribunale di Strasburgo, dovuto ad una maggiore conoscenza della giurisdizione, ha portato all'emanazione del Protocollo n. 11 che modifica il sistema vigente.

I negoziatori si erano posti il duplice scopo di accelerare i tempi e di ridurre le spese per gli Stati che aderiscono alla Convenzione: non ri-

tengo però che questi due obiettivi siano stati raggiunti. Mi sembra difficile infatti che si possano accelerare i tempi riducendo il numero dei giudici e affidando ad uno stesso giudice la deliberazione sulla ricevibilità, l'istruttoria, il giudizio di primo grado e quello di appello: anche se essi lavorassero a tempo pieno, i tempi sarebbero destinati ad allungarsi piuttosto che a ridursi.

Il fatto poi che alcuni paesi, fra i quali soprattutto il Regno Unito, abbiano insistito nel volere una Corte europea dei diritti dell'uomo a tempo permanente, composta da giudici professionisti retribuiti come quelli della Corte di giustizia di Lussemburgo, comporterà un aumento notevole dei costi. Il Comitato dei Ministri si è accorto di ciò soltanto il mese scorso quando gli Stati aderenti alla Convenzione, visto il raddoppiarsi delle spese, hanno dichiarato di poter difficilmente far fronte al nuovo onere.

Oggi i giudici della Corte e della Commissione europea dei diritti dell'uomo non sono a tempo pieno, non percepiscono un trattamento economico ma soltanto un rimborso spese per i giorni di presenza a Strasburgo; detto rimborso è alto e copre con un certo margine le spese. Mi preme sottolineare che i componenti di questi organismi, sono sempre stati contrari a un trattamento economico definito, perchè convinti che una scelta del genere garantisca meno l'indipendenza di giudizio.

Il rapporto non a carattere permanente ha favorito la presenza non solo di giudici delle supreme magistrature che godono di alto prestigio (René Cassin, premio Nobel per la pace, Ganshof Van Der Mersch, già ministro ed ex procuratore generale della Cassazione in Belgio, Pierre Henry Teitgen, già ministro e professore in Francia), ma anche di docenti universitari, come il professor Conforti, che continuano a tenere i loro corsi presso le Università anche quando sono impegnati a Strasburgo. Un rapporto a tempo pieno, costringendo ad optare per l'uno o per l'altro incarico, potrebbe precludere la possibilità di reclutare giudici di tale levatura.

Quello che però preoccupa maggiormente del Protocollo n. 11 è la presenza di due giudici in tutte le fasi del giudizio: il giudice nazionale e il presidente o il vicepresidente che presiedono il giudizio di ricevibilità e la Camera che giudica in primo grado. Mi sembra inverosimile che il presidente ed il giudice nazionale, dopo aver giudicato in primo grado, giudichino anche in appello, qualora sia stato presentato ricorso.

Vi domanderete perchè tale problema non sia emerso durante il negoziato. Ad onore del nostro paese, debbo dire che l'Italia ha richiamato costantemente l'attenzione su questo punto, tant'è vero che la norma che prevede il doppio giudizio è frutto di un compromesso non condiviso dalla delegazione italiana e giudicato in modo negativo da tutti i membri della Commissione e della Corte, come si evince dal parere espresso sulla bozza del Protocollo.

Quando il negoziato si è concluso, la delegazione italiana ha rilasciato una dichiarazione che sintetizzo brevemente, traducendo il testo dall'inglese all'italiano. «La delegazione italiana ha, in più di un'occasione, sollevato il problema della partecipazione di alcuni giudici nella procedura di appello di fronte alla grande Camera: il presidente della

Camera e il giudice nazionale, che hanno partecipato alla decisione della Camera. Questa materia appartiene ai principi fondamentali del diritto e, nella nostra opinione, non potrà essere ignorata nel futuro Protocollo. La nostra proposta è quindi di introdurre un assoluto divieto alla partecipazione dello stesso giudice a più fasi del giudizio, prevedendo che se è il presidente a presiedere la prima Camera, l'appello deve essere presieduto dal vicepresidente e viceversa e che per il giudizio di appello si nominino, come giudice nazionale, un giudice *ad hoc*».

Desidero ricordare che la delegazione italiana ha rilasciato questa dichiarazione nel mese di giugno, quando la Corte costituzionale non si era ancora pronunciata in proposito, ma si sapeva che vi era un principio fondamentale dell'ordinamento in tal senso. La Corte costituzionale, con sentenza del 15 settembre 1995, ha dichiarato la questione fondata e illegittima costituzionalmente in quanto contrastante con uno dei principi fondamentali dell'ordinamento (ai quali non si può derogare neanche con legge costituzionale), in base al quale un giudice che abbia partecipato ad un primo grado di giudizio non può, in alcun modo e per alcuna ragione, partecipare a una fase successiva dello stesso procedimento.

A questa sentenza hanno fatto seguito altri pronunciamenti della Corte, che ha dichiarato la validità del principio anche per i giudici dei tribunali della libertà e – per impedire che nei piccoli tribunali chi siede nel tribunale della libertà partecipi anche al successivo giudizio ha obbligato il legislatore a modificare l'ordinamento italiano, prevedendo che detti tribunali risiedano soltanto presso le Corti di appello. La Corte costituzionale ha stabilito poi che lo stesso principio vale anche per i magistrati che decidono sulla concessione della libertà provvisoria, per il giudice per le indagini preliminari e per i pubblici ministeri.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato lo stesso principio in una serie di sentenze relative a numerosi ricorsi presentati contro alcuni Stati che aderiscono alla Convenzione; ne citerò soltanto alcuni: Pierbesack contro il Belgio, (il giudice istruttore aveva partecipato anche al giudizio di primo grado) Hauschildt contro l'Austria (il giudice aveva giudicato anche sulla concessione della libertà provvisoria), Procola contro il Lussemburgo, Kristensen contro l'Islanda e De Cubber contro il Belgio. In questa materia la giurisprudenza è ormai tanto consolidata che, negli ultimi anni, la Commissione, quando ha riscontrato la presenza di un giudice nelle fasi dello stesso procedimento, ha constatato direttamente la violazione dei diritti dell'uomo, senza rinviare il caso davanti alla Corte.

Se non si modificherà l'articolo 27 del Protocollo, la Corte europea dei diritti dell'uomo rischierà di trovarsi in una situazione di straordinaria difficoltà in quanto, dovendo considerare lecita la presenza di uno stesso giudice nel giudizio di primo grado e in quello di appello, si esporrà alle medesime censure che essa stessa finora ha rivolto ad alcuni Stati europei (Francia, Italia, Germania, Inghilterra, Austria e Belgio) che avevano consentito la partecipazione di uno stesso giudice in più fasi dello stesso procedimento, ad esempio nell'ipotesi della concessione della libertà provvisoria e nel giudizio del tribunale della libertà.

Ho ritenuto mio dovere soffermarmi su questo punto perchè sono qui presente come giudice della Corte europea dei diritti dell'uomo e non come esponente politico e quindi devo limitarmi ad esprimere valutazioni giuridiche. Vorrei aggiungere che, prima della stipula della Convenzione, sono stati chiesti – anche perchè obbligatori – i pareri della Commissione e della Corte che, unanime, ha osservato l'impossibilità che uno stesso giudice partecipi a due fasi dello stesso procedimento. Premesso che io e la maggioranza dei giudici e dei commissari eravamo contrari al nuovo Protocollo, devo però sottolineare che anche i giudici che si erano dichiarati ad esso favorevoli hanno riconosciuto che era necessario modificare questa norma.

Quali sarebbero le conseguenze se il Parlamento ratificasse il Protocollo n. 11? Per la legge di ratifica, il Protocollo diventa legge interna dello Stato italiano e quindi viene introdotto nel nostro ordinamento giuridico; se vi fosse un ricorso alla Corte costituzionale, quale sarebbe il suo giudizio? Evidentemente non ho parlato con giudici della Corte costituzionale, non mi sarei permesso di farlo, ma ho qui una serie di sentenze che vanno tutte nella medesima direzione ed è difficile che si contraddica un principio fondamentale dell'ordinamento, determinando conseguenze gravi per l'ordinamento giuridico stesso. Se quindi la Corte costituzionale dichiarasse l'illegittimità del Protocollo n. 11, la conseguenza sarebbe che l'Italia dovrebbe uscire dall'ordinamento di Strasburgo, perchè non potrebbe riconoscersi in un ordinamento dichiarato incostituzionale dalla sua Corte. Qualche volta a Strasburgo ci si chiede come mai l'Italia non abbia fino ad oggi ratificato il Protocollo; la risposta è che l'Italia non ha ratificato non per un capriccio o per una scelta di ordine politico, ma perchè si è preoccupata di tutelare il suo ordinamento giuridico, di tutelare principi fondamentali che fanno parte della storia di ogni popolo civile. Molto probabilmente taluni paesi hanno ratificato senza compiere quell'approfondito esame che è un grande merito suo, signor Presidente e dalla Commissione affari esteri del Senato aver voluto compiere prima di accingersi ad un atto così importante qual è la ratifica. Anche per questo motivo, onorevole Presidente, va a lei e ai senatori membri della Commissione – mi veniva la tentazione di chiamare colleghi – il mio più vivo ringraziamento.

Rimango a disposizione per rispondere a tutte le vostre domande, scusandomi ancora per essermi diffuso più a lungo di quanto mi ero prefisso su un tema che evidentemente mi appassiona, in quanto ho vissuto e vivo l'esperienza di giudice della Corte.

PRESIDENTE. La ringrazio molto, professor Russo, per la chiarezza della sua esposizione. Procediamo ora con le domande, iniziando dalla senatrice Squarcialupi.

SQUARCIALUPI. Ringrazio il professor Russo e nello stesso tempo accolgo l'invito, rivoltoci all'inizio della seduta dal presidente Mignone, di esprimermi molto liberamente. Ahimè, non posso rispondere con gli stessi argomenti giuridici portati dal professor Russo, giocherei falsamente una partita; posso però liberamente esprimere una valutazione po-

litica sul fatto che l'Italia è l'unico paese a non aver ratificato il Protocollo n. 11 e su come tale inadempienza pesi profondamente proprio sotto il profilo politico, almeno per chi come me fa parte dell'Assemblea del Consiglio d'Europa. Nel mese di gennaio, vi fu una prima rimproveranda per noi, appena arrivati, da parte della Presidenza irlandese. Allora eravamo in compagnia della Turchia; ora, se non sbaglio, siamo rimasti soli o stiamo per essere lasciati soli anche dalla Turchia...

RUSSO. Fortunatamente!

SQUARCIALUPI. Non ho fatto apprezzamenti sul suo intervento, quindi vorrei pregare anche lei di non farne sul mio.

RUSSO. Le chiedo scusa; ho detto «fortunatamente» solo con riferimento alla Turchia, perchè la sua compagnia in questo momento non è molto gradita.

SQUARCIALUPI. Certo; comunque, eravamo rimasti soltanto in compagnia della Turchia. Non ci siamo presi una seconda sgridata a giugno solo perchè il nuovo Governo francese non aveva nessuno da mandare a discutere dei problemi del Consiglio d'Europa. Sappiamo, inoltre, che il 10 e 11 ottobre prossimi avrà luogo il *summit* dei Ministri del Consiglio d'Europa per porre le basi dell'architettura europea per il futuro, un'architettura che prevede moltissimi cambiamenti ed altrettante assunzioni di responsabilità.

In tale contesto, l'Italia è rimasta l'unico paese, su una quarantina, a non aver ratificato la Convenzione; ripeto, ho tutto il rispetto per gli argomenti giuridici posti sul tavolo dal professor Russo, ai quali non sono in grado di rispondere con pari dignità e pari competenza, per cui il mio è un intervento di natura squisitamente politica. Ribadito questo, vorrei sapere anzitutto come mai nessuno, in tutti questi anni, ha provveduto a porre il dito nella piaga. Lei mi dice che ci sono stati tanti interventi al riguardo, ma allora la responsabilità, oltre che dei Governi, è del Parlamento, è anche in questa Commissione, delle legislature precedenti che non hanno saputo dare il giusto valore ad un Protocollo al quale, in genere, si dice sì o no senza pensarci più di tanto.

Ritengo allora che il nostro compito sia quello di esprimere una valutazione politica. Ci troviamo di fronte ad un rinnovamento profondo della procedura giuridica europea, ad un ribaltamento del modo di esprimere i giudizi. Ciò è dovuto all'enorme allargamento del Consiglio d'Europa: da poco più di venti Stati si è arrivati a quaranta. Questi Stati aggiuntivi si sono aperti, per la prima volta, a forme di giurisdizione che non conoscevamo, di conseguenza, la riforma deve essere radicale e snella. Lei dice che la nuova riforma costerà molto di più dell'attuale; può darsi – ho già detto che non posso valutare argomenti di questo tipo ma certamente contribuirà a rendere più snella la procedura giudiziaria, e lo diciamo noi italiani: si pensi a tutte le condanne che abbiamo subito proprio per la lentezza dei procedimenti giudiziari.

Credo che fautori di questa riforma siano stati i Paesi Bassi. Del popolo olandese ho la massima stima per quanto riguarda il senso pratico: ciò, a volte, li porta però a calpestare le norme pur di arrivare ad una soluzione dei problemi e questo forse contrasta con la giurisdizione. Non vorrei però che l'eccessivo rispetto della giurisdizione, almeno di quella di un paese, impedisse di giudicare giustamente e anche velocemente, visto che la rapidità fa parte della giustizia. Pertanto, all'invito di esprimermi molto liberamente, rispondo che ad un certo punto il Parlamento deva fare una scelta politica.

Siamo «agli sgoccioli», a ottobre si terrà il Vertice tra i Ministri degli Stati membri ove si porrenno le basi del Consiglio d'Europa del futuro: un'assenza dell'Italia sarebbe grave. Credo però vi sia la possibilità di modificare il testo sulla base di ciò che lei, professor Russo, ci ha detto, almeno per quanto riguarda l'approccio pratico di queste nuove strutture.

Ritengo, quindi, che si dovrebbe arrivare ad un momento di incontro tra le diverse esigenze. Non possiamo presentare a 40 Stati argomenti sufficienti per giustificare la nostra mancata ratifica, la quale impedirebbe a questo strumento di entrare in funzione, rimanendo in vigore un sistema vecchio, lento, forse molto rispettoso della giustizia ma poco produttivo.

Dobbiamo ringraziare il Governo francese che non ha inviato i suoi rappresentanti alla sessione di giugno del Consiglio d'Europa: ci siamo risparmiati un'altra «lavata di capo».

PORCARI. Siamo uno Stato sovrano, senatrice Squarcialupi: le «lavate di capo» si fanno ai ragazzini, non ai paesi sovrani.

SQUARCIALUPI. Senatore Porcari, considero «lavate di capo» situazioni come quella attuale: solo oggi disponiamo di argomentazioni per rispondere ai rilievi che ci sono stati mossi. Caro collega, quando un parlamentare sente «sgridare» il proprio Stato e il proprio Governo e non dispone degli argomenti per rispondere subisce una vera e propria «lavata di capo».

Ho espresso liberamente il mio pensiero, come aveva invitato a fare il Presidente: sono le idee di una parlamentare che fa parte del Consiglio d'Europa, che queste cose avrebbe forse desiderato saperle dodici mesi fa, quando è stata eletta, e non alla vigilia di una scadenza molto importante; questa parlamentare non è per niente contenta che il proprio paese sia l'unico a non aver ratificato il Protocollo, qualsiasi ragione abbia, e di non essere stata avvisata di ciò, nonchè di essere stata additata come appartenente ad uno Stato che prende sempre decisioni particolari, e non continuo l'elenco.

Professor Russo, esprimo tutto il rispetto per il suo inattaccabile giudizio, non sono in grado di addurre argomentazioni contrarie, però, mi ritengo detentrica di una possibilità di soluzione politica del problema e su tale aspetto vorrei invitare la Commissione e soprattutto il nostro Presidente a riflettere.

PRESIDENTE. Vorrei rassicurare la senatrice Squarcialupi su un punto: senza pregiudicarne il merito, noi non procrastineremo la nostra decisione; essa dovrà essere presa prima della chiusura estiva. Infatti, mentre vi possono essere argomenti a favore o contro l'una o l'altra tesi, sicuramente una mancata decisione comporterebbe effetti molto negativi.

PORCARI. Signor Presidente, vorrei anzitutto ringraziare l'onorevole Carlo Russo, un giudice che ho l'onore di conoscere da tantissimi anni e che ho ritrovato oggi con molto piacere ed ascoltato con grande interesse, condividendo interamente tutte le considerazioni da lui svolte.

Devo rincredermi rispetto a ciò che in maniera meno approfondita avevo detto la volta scorsa, nel corso dell'audizione del professor Conforti e cioè che forse in materia di diritti umani è meglio ratificare una cattiva Convenzione che non ratificarla affatto. Ebbene, oggi, alla luce di quanto ci ha detto il professor Russo, ritengo che ratificare questa Convenzione sia un gravissimo errore. Naturalmente, sottoporro al Gruppo parlamentare cui appartengo questo mio parere.

Ciò premesso, vorrei dire che qui non si tratta di pervenire ad una decisione politica; non è infatti una questione politica, ma giuridica. Qui si tratta di valutazioni su certe modalità del processo, che dalla senatrice Squarcialupi – con cui mi trovo spesso d'accordo su altri temi – sono state viste soltanto da un'angolazione politica. Qui si è stravolto qualsiasi principio generale del diritto; ne avevo avuto la sensazione netta la volta scorsa, l'ho avuta in maniera molto più precisa questa volta, a seguito dell'esposizione dotta, chiara e divulgativa del professor Russo che ha spiegato la dottrina in modo talmente comprensibile che chiunque l'avrebbe capita. Qui noi mettiamo in moto un processo che può avere riflessi anche sull'ordinamento giuridico italiano. Infatti, se il nostro ordinamento recepisce questa mostruosità giuridica, le conseguenze, in un domani, ci potranno essere anche sul piano interno, su quello che è lo *ius condendum*; se invece la rifiuta, rischiamo di collocarci fuori dall'ordinamento comunitario.

Quindi, ritengo che le osservazioni della senatrice Squarcialupi, le «lavate di capo», i complessi di inferiorità rispetto all'essere gli ultimi, non siano del tutto rilevanti: è grave essere ultimi quando per ritardi, per burocratismi, per ignavia non si ratifica, ma quando ci sono più che motivate ragioni per non farlo o per rifletterci sopra a lungo, allora evviva il non aver ratificato fino ad oggi questo Protocollo.

In conclusione, mi esprimo, riservandomi di farlo successivamente a nome del mio Gruppo, in maniera nettamente contraria alla ratifica del Protocollo, proprio alla luce di quanto il professor Russo ci ha testè detto, che non ha fatto altro che confermare in me una sensazione che già prima era negativa.

ANDREOTTI. Signor Presidente, anch'io mi associo al saluto dell'onorevole Russo e lo ringrazio per la profondità oggettiva del suo intervento che, del resto, si inserisce nella scia di quello che la volta

scorsa era stato svolto dal professor Conforti, seppur con una diversa sfumatura di termini.

Sia chiaro, qui non si tratta di ratificare o non ratificare il nostro *status* nel Consiglio d'Europa; qui si è semplicemente in presenza di un Protocollo addizionale, seppur senza dubbio importante. Il rilievo fatto dalla collega Squarcialupi può essere comprensibile: perchè noi manifestiamo queste difficoltà quando tutti gli altri Stati hanno approvato il Protocollo? Il problema però deve essere oggettivo e cioè se queste difficoltà sono pretestuose e superabili. A mio avviso, non è così: l'Italia è la culla del diritto e la litigiosità è tale che giacciono arretrate 5 milioni di cause tra civili e penali. Dal punto di vista costituzionale, la norma prevista nel Protocollo n. 11 non può essere recepita nel nostro ordinamento perchè contrasta con il principio fondamentale che non si può essere giudici di primo e di secondo grado: in caso contrario, si annullerebbe il significato dell'appello. Non c'è nulla di male ad esprimere questa nostra opinione e ad invitare gli altri Stati europei a riconsiderare una singola norma del Protocollo.

Il documento approvato dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, ancorchè provvisorio e per tanti aspetti discutibile, ha recepito, nella parte che riguarda la giustizia, moltissimi principi sanciti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Alcune di queste norme sono state recepite alla lettera al fine di celebrare i processi in tempi ragionevoli; ma questa espressione potrebbe prestarsi a considerazioni umoristiche, visti i 3 milioni di cause civili e i 2 milioni di cause penali arretrate.

Tra gli altri, sono stati recepiti alcuni principi riportati nel Trattato (e non soltanto nella sua parte addizionale) che hanno generato a noi non pochi contrasti: abbiamo assistito a dispute particolarmente accese sul diritto al contro interrogatorio e alcuni di questi temi, che sono caldissimi, fanno tuttora la *navette* tra la Camera e il Senato. Ma non sarebbe neppure lecito discuterne, visto che si tratta di principi che fanno già implicitamente parte dell'ordinamento giuridico italiano.

Si può dire che questa posizione può apparire da primi della classe: ma non è così! Parliamoci chiaro: molti potrebbero accettare la modifica del Protocollo pensando di non applicare, nella pratica, la normativa in esso prevista, come del resto su altri punti abbiamo fatto noi finora.

Noi possiamo accompagnare questa presa di posizione, dando atto che l'utilità di una normativa di carattere generale – che non investe quindi solo aspetti di natura procedurale – è quella che ha ispirato l'attività di revisione costituzionale attualmente in atto. La nostra posizione potrebbe essere motivata facendo presente il rischio di trovarci in un vicolo cieco a seguito di una ventuale pronuncia di illegittimità da parte della nostra Corte Costituzionale, un cui pronunciamento è stato già citato.

In generale, ai Governi (e parlo dei nostri Governi) non è mai piaciuta l'attribuzione ai cittadini comunitari della facoltà di ricorrere alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Prima vigeva la prassi che si poteva ricorrere agli organismi di giustizia internazionale soltanto dopo che fosse stato esaurito il primo grado del procedimento. Poichè i termini per

esaurire la prima fase di un processo sono elastici e non rigidi, in passato, quando vi era qualcosa che poteva dare fastidio, il giudizio di primo grado non si concludeva mai e non si riusciva mai a presentare ricorso. Anche se oggi queste difficoltà sono state superate da una giurisprudenza ormai consolidata, credo non vi sia nulla di male a spiegare i perchè di questa nostra posizione.

Ho l'impressione infatti che sia veramente difficile aderire nel merito a questo Protocollo; forse potevamo accorgerci prima dei limiti in esso contenuti, ma molte volte questi accordi vengono definiti in fretta anche per ragioni di carattere burocratico-amministrativo.

Comunque, a me sembra che la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia funzionato abbastanza bene, affrontando con realismo i rapporti con gli Stati europei e assicurando garanzie crescenti ai cittadini, senza creare particolari traumi. Anche il carattere non professionale (da non intendersi ovviamente come incompetenza professionale) dei giudici della Corte è da considerarsi positivamente in quanto favorisce la presenza di esperti altamente qualificati e più liberi nell'esercizio delle loro funzioni.

Il mio parere è che dobbiamo invitare il Governo ad assumere una iniziativa che consenta di avviare un processo di riconsiderazione della materia; questa iniziativa potrebbe essere motivata con le argomentazioni non pretestuose che ho testè enunciato. È compito delle Assemblee parlamentari degli Stati europei pronunziarsi, in maniera equilibrata, sulla riforma della Corte europea dei diritti dell'uomo, tenendo conto dei principi fondamentali vigenti nei propri ordinamenti.

I colleghi presenti negli organismi comunitari potrebbero aiutarci a spiegare, nel loro contenuto, le nostre perplessità, chiarendo che non è nostro desiderio essere meno partecipi della filosofia globale del Consiglio d'Europa, ma contribuire a garantire maggiormente i diritti del cittadino.

VERTONE GRIMALDI. Signor Presidente, ringrazio innanzi tutto il professor Russo per aver accolto il nostro invito. Vorrei quindi riallacciarmi alla polemica che si è aperta sul Protocollo n. 11. Non siamo contrari alla ratifica di un provvedimento di questo genere, visto che il problema politico – così come lo ha posto la senatrice Squarcialupi – non può prescindere dal contenuto giuridico. Mi sembra molto strano che l'Italia – che è sempre l'ultima della classe – esprima, ad un certo punto, considerazioni politiche che scavalcano le considerazioni tecniche, di contenuto, connesse sia ai parametri di Maastricht sia alle questioni giuridiche.

La politica attraversa i problemi della giustizia e dell'economia, non li scavalca: li scavalca soltanto in quei paesi che non sono seri e che prendono le «lavate di capo». In questo caso, invece, saremmo noi a fare qualche rimbrotto all'Europa (ivi compreso il Consiglio d'Europa e l'OSCE) che non sempre fa il meglio e che spesso dimostra di avere visioni limitate. Tutti siamo stati in Albania ed abbiamo visto il grado di disorganizzazione con cui si muovono

questi superiori e pedagogici organismi, che insegnano al mondo la democrazia, la giustizia e il diritto.

Non credo si debbano sollevare polemiche così accese su un problema che deve essere affrontato da un punto di vista tecnico e, sotto questo profilo, hanno indubbiamente torto coloro che hanno dimenticato un importante e fondamentale principio di civiltà giuridica, quale è quello del non coinvolgere un magistrato in due fasi dello stesso procedimento. Quindi, non vedo neppure il motivo del contendere, anzi credo che questa potrebbe essere l'occasione per membri italiani del Consiglio d'Europa per rilanciare le «lavate di capo» e non per semplicemente subire. Per questi motivi, dunque, sono contrario alla ratifica di Protocollo n. 11.

BRATINA. Signor Presidente, vorrei fare solo una domanda. Le argomentazioni esposte dal professor Russo sono molto convincenti, ma che tipo di spiegazione possiamo dare al fatto che gli altri paesi non si sono accorti di questa situazione? Come mai è successo? Come è possibile?

PRESIDENTE. *Good question*, come dicono gli inglesi.

SQUARCIALUPI. Signor Presidente, sono piuttosto rammaricata di sentirmi al centro delle accuse concernenti il ruolo politico che noi possiamo avere, mentre vediamo che nel nostro dibattito sulla giustizia, molte volte, è la politica che ha preminenza. Comunque, con tutto il rispetto per ciò che ha affermato il professor Russo, vorrei avanzare una richiesta ben precisa. Penso che ci sia un impegno da parte del Presidente affinché il Parlamento voti il provvedimento prima della chiusura estiva, e questo sarebbe auspicabile, pertanto chiedo che la prossima settimana la Commissione ascolti, ad esempio, un rappresentante della Corte o della Commissione per i diritti umani non italiano, al fine di conoscere le controvalutazioni di chi invece è favorevole alla riforma. Vorrei, in sostanza, che fosse sentito un giurista di un paese che ha ratificato il Protocollo, per avere un confronto e capire perchè noi abbiamo ragione, se l'abbiamo. Questa è la richiesta che formulo ufficialmente.

PRESIDENTE. Se non vi sono altri senatori che desiderano intervenire, restituisco la parola al professor Russo, mentre al termine svolgerò alcune considerazioni.

RUSSO. Signor Presidente, mi sono limitato all'aspetto giuridico della questione perchè ritenevo e ritengo mio dovere rimanere su questo terreno. Riconosco, però, che le considerazioni di ordine politico della senatrice Squarcialupi hanno un certo peso e senza dubbio il fatto che altri paesi abbiano ratificato il Protocollo e che noi siamo gli ultimi, a farlo, dal punto di vista politico, ha un valore e significato che non possono essere ignorati.

Debbo dire poi alla senatrice Squarcialupi che non è mia colpa nè mia responsabilità se non ho manifestato prima la mia opinione; non ap-

pena il presidente Migone mi ha chiesto di intervenire ai lavori della Commissione, ho immediatamente accettato; se mi fosse stato chiesto, prima di esprimere la mia opinione, lo avrei fatto molto volentieri.

In ogni fase della trattativa l'Italia ha sempre manifestato preoccupazione e perplessità, ha firmato il Protocollo un anno dopo gli altri paesi; all'atto della firma ha fatto la dichiarazione di cui ho dato lettura; il Presidente della Repubblica, in visita a Strasburgo il 17 novembre 1993, nel suo discorso ha invitato a fare estrema attenzione nel non confondere i ruoli tra istruzione e decisione (eravamo prima della conclusione dell'accordo), ed ha osservato: «State molto attenti a che le decisioni prese nella sfera politica non contrastino con il fondamento giuridico. I politici hanno il diritto di prendere decisioni, ma non quello di alterare i grandi principi del diritto»; in tutte le sedi, dal Governo alla diplomazia, al Presidente della Repubblica, l'Italia ha precisato il proprio punto di vista.

Mi è stato chiesto perchè gli altri paesi hanno ratificato senza esitazioni. Non lo so; posso solo dire che la bozza predisposta dal Comitato degli esperti non prevedeva, all'articolo 27, la norma con cui si stabilisce la presenza di due giudici che siedono in tutti i gradi del procedimento, che è frutto di un compromesso dell'ultima ora e quindi è stata introdotta al di fuori del testo predisposto dagli esperti.

Se mi è consentito – ma so di andare un po' al di là del mio compito e ne chiedo scusa al Presidente e ai senatori – vorrei dire che personalmente non sono favorevole al Protocollo, però ritengo che esso vada ratificato con l'eccezione del suddetto articolo. Non pongo quindi il problema di una sua revisione integrale, perchè questo sì creerebbe grandi difficoltà nei confronti degli altri paesi, ma credo che si possa sollevare questa specifica questione prima della ratifica. Potrebbe bastare un articolo di modifica della formulazione attuale; può anche darsi che basti un'interpretazione del Comitato dei Ministri con cui si invitano i giudici a non sedere in entrambe le fasi del giudizio e quindi il giudice nazionale ad astenersi nominando un giudice *ad hoc*, il Presidente della Camera a farsi sostituire dal vice presidente. Non si tratta di fare una rivoluzione, ma soltanto di incidere su ciò che, a mio giudizio, è manifestamente incostituzionale.

Sarebbe quindi opportuno rivolgere un invito al Governo per addvenire a un chiarimento sull'articolo 27 prima della ratifica; se si ratifica poi non vi è più speranza di rivedere nulla, mentre prima della ratifica un invito al Governo affinché ponga agli altri paesi il problema sarebbe auspicabile. Credo che sul piano internazionale si debba essere sempre sinceri e leali; se un torto forse abbiamo avuto, è stato quello di non rendere più esplicite le ragioni del nostro rifiuto; lo abbiamo fatto in sede di negoziato, forse non lo si è fatto abbastanza di fronte all'opinione pubblica e invece sarebbe stato opportuno farlo.

Ritengo pertanto, che un invito in tal senso potrebbe salvare il principio giuridico, non compromettendo l'aspetto politico per le preoccupazioni ora espresse, che considero fondate. Il Governo infatti non potrebbe restare insensibile ad un invito che gli venisse autorevolmente rivolto dalla Commissione affari esteri del Senato a rivedere questo unico pun-

to, che è sufficiente per salvaguardare il profilo di costituzionalità del documento. Il resto del Protocollo non è in discussione: due Corti o una sola, giudici più o meno anziani, a tempo permanente o determinato, tutto ciò è discutibile ma gli altri paesi lo hanno accettato, per cui è difficile oggi per l'Italia dire di no; sul punto specifico, però, io credo che un paese amante del diritto, come l'Italia, abbia anche un dovere preciso, quello cioè di intervenire là dove gli altri paesi non hanno saputo farlo al momento opportuno.

Mi scuso per aver invaso un campo che non è il mio, ma ci tenevo a dire che – a mio giudizio – i due aspetti, quello politico e quello giuridico, possono trovare un punto di incontro.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Russo anche per questa precisazione. Riservandomi gli approfondimenti del caso, non ritengo che si possa procedere ad una ratifica parziale di un accordo internazionale o lo si ratifica o non lo si ratifica. Quello che si può fare è motivare sia un'autorizzazione che una mancata autorizzazione alla ratifica, circoscrivendo eventualmente la motivazione ad un singolo punto e quindi fornendo una indicazione sufficiente al Governo nel senso della rinegoziazione di quel particolare punto.

Questa è una delle strade percorribili; un'altra – ma non dobbiamo decidere in questo momento, del resto, siamo in sede di indagine conoscitiva – potrebbe essere quella di esprimere un parere e, se questo fosse negativo – faccio un'ipotesi, ma non voglio pregiudicare alcuna decisione in questa fase – farne derivare un mandato al Governo per la rinegoziazione di un singolo punto, il che eviterebbe la formalizzazione di un voto negativo in Aula. Questa può essere un'altra possibile strada.

Per quanto riguarda poi la richiesta della senatrice Squarcialupi di ascoltare una voce autorevole in questo campo di orientamento diverso, mi sembra fondata. Credo che vi sia soprattutto necessità di conoscere il punto di vista del Governo, che è stato il protagonista della trattativa e dell'aspetto diplomatico della questione, anche con l'eventuale ausilio di tecnici.

Avrei qualche dubbio invece, dal punto di vista giuridico, sull'opportunità di ascoltare giudici di altri Stati; infatti, qui siamo in presenza di una procedura interna di ratifica di un Protocollo internazionale. Sono favorevole ad approcci comparatistici quando si tratta di agire come legislatore; ad esempio, quando si affronterà in sede legislativa la riforma della cooperazione e quella del Ministero degli affari esteri, sarà molto utile ascoltare chi ci potrà fornire elementi di confronto. Qui si tratta di una cosa un po' diversa, poichè sono in gioco direttamente interessi nazionali differenti dai nostri. In questo caso infatti non c'è l'interesse internazionale di un interlocutore straniero a che l'Italia, ad esempio, organizzi il proprio Ministero degli affari esteri in un modo piuttosto che in un altro – ipotesi questa molto fantasiosa e remota – ma ci sono chiari interessi da parte di chi ha ratificato un Protocollo affinché l'Italia si comporti in un modo piuttosto che in un altro.

Quindi, accoglierei nella sostanza la richiesta della senatrice Squarzialupi, prevedendo un'ulteriore audizione di un rappresentante del Governo o di un tecnico designato dal Governo medesimo, al fine di acquisire il punto di vista di chi ha richiesto l'autorizzazione alla ratifica del Protocollo.

SQUARCIALUPI. Per la verità, giudico altamente autorevole quanto ascoltato dal professor Russo e di conseguenza, se voi credete, posso anche ritirare la richiesta che avevo avanzato.

Vorrei, però, chiedere al professor Russo di ricordarmi cortesemente il numero dell'articolo del Protocollo cui prima faceva riferimento.

RUSSO. Si tratta dell'articolo 27, comma 3, il quale recita: «Fanno altresì parte della Grande Camera il presidente della Corte, i vice-presidenti, i presidenti delle Camere e altri giudici designati in conformità con il regolamento della Corte. Se la controversia è deferita alla Grande Camera ai sensi dell'articolo 43, nessun giudice della Camera che ha pronunciato la sentenza può essere presente nella Grande Camera, ad eccezione del presidente della Camera e del giudice che siede a titolo dello Stato parte interessato».

Vorrei poi precisare alla senatrice Squarzialupi che non è l'Olanda ad aver spinto verso l'approvazione del Protocollo. L'Olanda infatti aveva presentato un progetto, insieme alla Svezia, che era stato accettato dall'Italia e da questa difeso durante i negoziati, ma poi è invece prevalso il testo proposto dalla Germania. Quindi, il testo attuale è stato proposto dalla Germania; l'Olanda e la Svezia avevano redatto un precedente progetto che l'Italia aveva difeso e sostenuto.

PRESIDENTE. A nome della Commissione, ringrazio molto cordialmente il professor Russo per il qualificato contributo che ha fornito all'indagine conoscitiva e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,20.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. LUIGI CIAURRO