

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

Doc. CCXXXIV
n. 1

RELAZIONE

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

(Anno 2006)

*(Articolo 5, comma 3, lettera a-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, come modificato
dall'articolo 1 della legge 9 gennaio 2006, n. 12)*

Presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri

(PRODI)

—————
Comunicata alla Presidenza il 27 giugno 2007
—————

SOMMARIO

Introduzione	5
I. I principali aspetti sistematici della giurisdizione CEDU	9
II. Il regime delle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo	13
1. L'accesso alla tutela	13
2. L'accertamento delle violazioni e le misure giudiziali di soddisfazione	15
3. Le soluzioni stragiudiziali	17
4. L'eseguibilità delle decisioni	18
5. Gli effetti delle decisioni negli ordinamenti degli Stati contraenti	18
6. Il controllo sull'attuazione dei <i>judgments</i>	20
III. L'analisi del contenzioso italiano dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo	25
1. Aspetti generali	25
2. L'analisi per aree di rilevanza specifica	28
2.1 Le espropriazioni	30
2.2 La ragionevole durata dei processi	38
2.3 Il diritto ad un equo processo penale	47
IV. Lo stato degli adempimenti relativi alle sentenze di condanna ed ai regolamenti amichevoli nell'anno 2006	53
1. Il quadro generale	53
2. La Presidenza del Consiglio dei Ministri	53
3. Il Ministero della giustizia	55
4. Il Ministero dell'interno	56
V. Gli adattamenti dell'ordinamento italiano	59
1. Il quadro generale	59
2. Il decreto del Presidente della Repubblica 28 novembre 2005, n. 289	60
3. La legge 9 gennaio 2006, n. 12, ed il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° febbraio 2007	61
4. La legge finanziaria 2007: l'unificazione del sistema dei pagamenti delle misure di equa soddisfazione	63
5. La legge finanziaria 2007: l'azione di rivalsa	64
6. Altre forme di adattamento	66
VI. Conclusioni	71
VII. Appendice	75
1. Attuazione della legge n. 89 del 2001 (legge Pinto): grafici e tabelle riepilogative	75

INTRODUZIONE

La presente relazione è stata redatta in attuazione della legge 9 gennaio 2006, n. 12, recante “*Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo*”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 19 gennaio 2006.

Con un unico articolo, la legge ha aggiunto al comma 3, dopo la lettera a), dell’articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (*Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*), la seguente lettera: “[*Il Presidente del Consiglio dei Ministri, direttamente o conferendone delega ad un ministro:*] a-bis) *promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo emanate nei confronti dello Stato italiano; comunica tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell’esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti e presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce*”.

Per dare esecuzione alla legge, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° febbraio 2007, registrato alla Corte dei conti il 20 marzo 2007 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 10 aprile 2007, con il quale, nell’affidare al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri la cura degli adempimenti conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo, è stato previsto, fra l’altro, che:

– il Dipartimento “... *Predisporre altresì, entro il 30 giugno di ciascun anno, la relazione al Parlamento prevista dall’articolo 5, comma 3, lettera a-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400, sullo stato di esecuzione delle pronunce stesse, con l’indicazione delle eventuali iniziative ritenute efficaci per conformarsi alla giurisprudenza della Corte*” (articolo 2, comma 1, secondo periodo);

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

Il breve compendio di norme illustrato istituisce e disciplina un nuovo canale informativo tematico dedicato alle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo, tra il Presidente del Consiglio dei Ministri, nella sua funzione di responsabile della politica dell’Esecutivo in materia estera e di trattati internazionali nonché di rappresentante legale dello Stato italiano nei giudizi davanti alla giurisdizione di Strasburgo, e l’organo titolare del potere legislativo, competente a fornire, per tale via, le risposte necessarie per soddisfare gli obblighi convenzionali assunti nel campo dei diritti umani, con particolare riferimento all’attuazione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo.

Inquadrata da questa angolazione, non può dubitarsi che la legge n. 12 del 2006, con il suo corredo attuativo di norme e di strutture, rende testimonianza dell’attenzione e dell’impegno del Governo per un migliore assetto interno volto a realizzare le condizioni per la più efficace applicazione della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, non solo al fine di curare l’“immagine” del Paese verso la Comunità internazionale, ma anche per assicurare e migliorare le misure di tutela dei diritti umani verso i consociati.

I PRINCIPALI ASPETTI SISTEMATICI DELLA GIURISDIZIONE CEDU

I. I PRINCIPALI ASPETTI SISTEMATICI DELLA GIURISDIZIONE CEDU

Datano ormai oltre mezzo secolo l'adesione, prima, e l'integrazione, poi, dell'Italia nel sistema convenzionale europeo per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, incorporato dall'omonimo Trattato internazionale di Roma del 4 novembre 1950, ratificato e reso esecutivo nel nostro Paese con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

Il sistema, idealmente e politicamente generato dall'istanza postbellica di consolidamento e di difesa di un patrimonio comune di valori primari ed irrinunciabili degli individui e delle collettività di appartenenza che era sfociata nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, riconosce ai cittadini degli Stati europei contraenti, membri del Consiglio d'Europa¹, la protezione di una serie di diritti e di libertà fondamentali inerenti alla persona umana, che sono elencati e specificati nel testo della Convenzione e dei relativi protocolli addizionali, man mano implementati con nuovi temi.

Al fine di presidiare la corretta applicazione dello statuto convenzionale dei diritti e di assicurare l'effettività della loro protezione, il sistema è stato dotato di un meccanismo di tutela giurisdizionale e di un organo deputato a curarne l'attuazione, la Corte europea dei diritti dell'uomo², con sede in Strasburgo, formatasi nel 1959, ma effettivamente ristrutturata secondo le moderne esigenze solo nel 1998.

La Corte è composta da tanti giudici quanti sono gli Stati contraenti, i quali sono eletti dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa: ciascun giudice siede peraltro nella Corte a titolo individuale e non rappresenta alcuno Stato³.

Alla Corte i cittadini sono legittimati a rivolgersi, proponendo un ricorso individuale per denunciare le violazioni dei diritti garantiti dalla Convenzione, perpetrate in loro danno da uno Stato aderente.

L'istanza di tutela viene trattata e decisa dalla Corte, che, se ne riconosce la fondatezza, pronuncia una sentenza, con la quale dichiara la violazione della Convenzione e, ove lo ritenga, detta altresì le misure di varia natura, volte a porvi riparo. Alla decisione sono obbligati a conformarsi gli Stati contraenti.

Il sistema sopra delineato identifica, così, nella Corte il punto apicale, sebbene non necessariamente terminale, dell'intero sistema convenzionale di protezione giuridica dei diritti umani vigente in Europa.

Su un piano di osservazione più generale, peraltro, la centralità e l'importanza delle decisioni giurisdizionali nel sistema CEDU si coglie agevolmente anche in due considerazioni, una di carattere storico-politico e l'altra di carattere empirico-giuridico, tra loro convergenti.

¹ La condizione necessaria dell'appartenenza al Consiglio d'Europa per l'adesione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora innanzi definita "Convenzione") è posta dall'articolo 59 della Convenzione medesima, nonché da analoghe norme dei vari protocolli aggiuntivi. Attualmente gli Stati europei aderenti, che corrispondono agli Stati membri del Consiglio d'Europa, sono 47.

² A norma dell'articolo 19 della Convenzione, la Corte europea dei diritti dell'uomo è istituita "per assicurare il rispetto degli impegni derivanti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli alle Alte Parti contraenti". Inoltre, a norma del successivo articolo 32, la sua competenza si estende "a tutte le questioni riguardanti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli".

³ È da rimarcare che quando il giudice eletto in relazione ad uno Stato contraente che sia parte in una causa non è membro del Collegio designato a deciderla, egli vi partecipa di diritto.

Per un verso, il sistema europeo di protezione dei diritti umani, nella sua lunga storia, è indirizzato manifestamente, in coerenza con il *trend* espansivo mondiale delle tematiche umanitarie e delle corrispondenti risposte politico-istituzionali⁴, ad un rafforzamento ed un allargamento costanti, come testimoniano, da un lato, i significativi interventi normativi sul tema dei diritti umani⁵ e, dall'altro, le adesioni sistematicamente diffuse all'intera area geografica europea, occidentale ed orientale⁶. Per altro verso, l'esperienza delle comunità giuridiche internazionali, regolate dal diritto internazionale pattizio, manifesta la sua forza-debolezza nell'attuazione e nella coercibilità delle decisioni assunte dagli organi deliberativi, ovvero nella capacità di ciascun ordinamento sovranazionale di ottenerne il rispetto dagli Stati membri, anche coattivamente, nel caso in cui manchi in tutto o in parte l'ottemperanza spontanea. La problematica diviene di maggior rilievo in riferimento alla decisione pronunciata da un organo giurisdizionale internazionale: la credibilità di una Corte internazionale, le cui sentenze rimanessero sistematicamente ineseguite, sarebbe oltremodo vulnerata.

L'attuazione delle decisioni degli organi dell'istituzione sovranazionale è garantita sia da congrue ed efficaci misure di reazione (che vanno da quelle di tipo organizzativo a quelle di tipo sanzionatorio) agli inadempimenti dei destinatari, sia dall'adozione di atti fondati sulla autoresponsabilità degli Stati.

⁴ È del 15 marzo 2006 la Risoluzione n. 60/251, con la quale l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha istituito il Consiglio per i diritti umani, quale proprio organo, nel segno del rafforzamento delle politiche mondiali in questa materia e della crescente responsabilizzazione verso la stessa di tutti gli Stati membri.

⁵ Numerosi sono i protocolli addizionali per la modifica, l'ampliamento e la specificazione del testo base della Convenzione. L'ultimo è il n. 14, stipulato a Strasburgo il 13 maggio 2004, ratificato dall'Italia con legge 15 dicembre 2005, n. 280.

⁶ Con l'adesione della Repubblica del Montenegro, diventata ufficiale l'11 maggio 2007, la Bielorussia resta l'unico Stato continentale tuttora estraneo alla Convenzione, in disparte la Città del Vaticano.

IL REGIME DELLE DECISIONI
DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

II. IL REGIME DELLE DECISIONI DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

1. L'ACCESSO ALLA TUTELA

È stato osservato che il ruolo giurisdizionale della Corte ha conosciuto un rafforzamento di immagine e presenza negli ultimi due decenni, anche in parallelo al progressivo allargamento dell'Unione europea verso i Paesi dell'Est. Il fenomeno ha conosciuto un'accelerazione a partire dalla modifica del testo della Convenzione scaturita dall'entrata in vigore del Protocollo n. 11 (1° novembre 1998)¹, che ha eliminato il filtro preventivo della disponibilità degli Stati contraenti² a riconoscere l'accesso alla Corte, ed ha, così, reso più diretto ed agevole l'accesso alla giustizia europea nella forma del ricorso individuale (articolo 34)³.

Il ricorso individuale perviene all'esame di merito della Corte solo dopo una preliminare deliberazione sulla ricevibilità, anche condizionata al previo esaurimento, da parte dell'istante, di tutte le vie di ricorso interne (principio di sussidiarietà) ed al decorso di un periodo di sei mesi dalla data della decisione interna definitiva (articolo 35). Il medesimo articolo 35 della Convenzione, modificato dall'articolo 12 del Protocollo 14, prevede ulteriori condizioni di ricevibilità del ricorso, tra le quali l'assenza di un "*pregiudizio significativo*", a meno che non si ravvisi una questione comunque rilevante per la protezione dei diritti umani garantiti dalla Convenzione o il mancato esame del ricorso da parte di un giudice nazionale.

L'incremento della domanda di giustizia individuale alla Corte può cogliersi anche nelle cifre relative ai ricorsi proposti ed alle pendenze attuali.

Nel decennio tra il 1995 ed il 2006, il numero dei ricorsi presentati annualmente alla Corte di Strasburgo è passato da 11.200 a 50.500, come evidenziato dalla rappresentazione grafica che segue (Figura 1)⁴.

Un consistente incremento del 6% circa rispetto al corrispondente periodo dell'anno 2006 si è inoltre registrato nei primi quattro mesi del 2007 (Tabella 1).

Le pendenze complessive hanno, invece, raggiunto, al 1° gennaio 2007, 89.900 ricorsi, con ulteriore incremento, al 1° maggio 2007, del 7% circa rispetto al corrispondente periodo dell'anno 2006, come rappresentato nella seguente tabella (Tabella 2).

¹ Il Protocollo n. 11 è stato ratificato dall'Italia con legge 28 agosto 1997, n. 296.

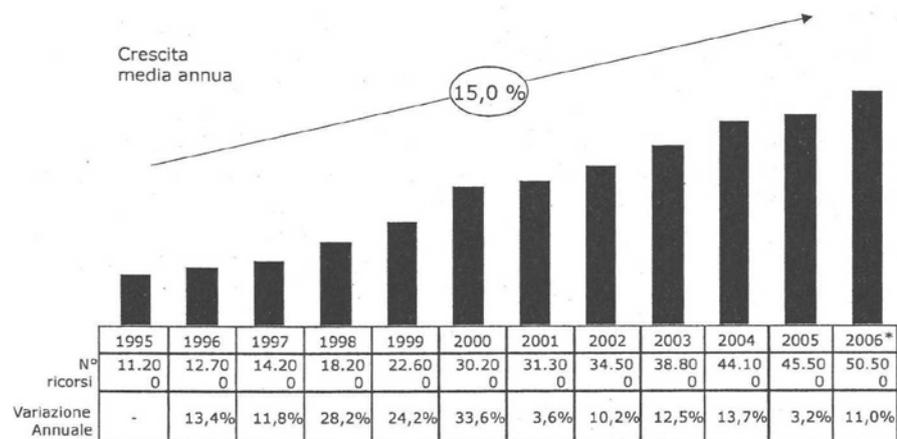
² Prima delle modifiche introdotte dal Protocollo n. 11, la Convenzione del 1950 subordinava l'accesso alla giustizia di Strasburgo all'accettazione del diritto al ricorso da parte dello Stato contraente interessato.

³ È consentito al ricorrente individuale di stare in proprio in giudizio, salva la necessità della rappresentanza tecnica a mezzo di un avvocato nelle udienze o una volta che il ricorso sia stato dichiarato ricevibile. Al ricorso individuale proponibile da ogni persona fisica, associazione non governativa o gruppo di individui, si affianca la forma del ricorso interstatale, con il quale ciascuna parte contraente può convenirne un'altra dinanzi alla Corte (articolo 33 della Convenzione).

⁴ La figura 1 e le tabelle 1 e 2 riportano dati statistici estratti dal *Survey of activities 2006*, pubblicato nel sito *internet* della Corte europea dei diritti dell'uomo: www.echr.coe.int. Rispetto al dato previsionale 2006 indicato nella figura 1 (50.500), il numero effettivo dei ricorsi presentati nell'anno risulta leggermente inferiore (47.733).

RICORSI DEPOSITATI NEL PERIODO 1995-2006

Figura 1



* Anno 2006, dato di previsione

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

Tabella 1

Descrizione	2007 (1/1-1/04)	2006 (1/1-1/04)	Variazione %
Ricorsi depositati	*17.200	16.280	6%
Ricorsi assegnati ad un collegio giudicante	13.400	12.850	4%
Ricorsi decisi	8.234	10.254	-20%
In via giudiziale			
- con sentenza definitiva	753	535	41%
- con decisione (inammissibilità o radiazione)	7.481	9.719	-23%
In via amministrativa	4.229	3.014	40%

* Dato stimato

Fonte: Corte Europea dei Diritti dell'uomo.

Tabella 2

Descrizione	01/05/2007	01/01/2007	Variazione %
Ricorsi pendenti	95.750	89.900	7%
Ricorsi non assegnati	24.100	23.400	3%
Ricorsi pendenti dinanzi ad un collegio giudicante	71.650	66.500	8%
- Camera (7 Giudici)	24.350	22.950	6%
- Commissione (3 Giudici)	47.300	43.550	9%

Fonte: Corte Europea dei Diritti dell'uomo.

Il fenomeno apre interessanti scenari intorno ai tempi ed alle modalità di smaltimento delle pendenze e può stimolare la necessità di modificare struttura e procedimento della Corte.

È, infatti, possibile il rischio che all'aumento costante dei ricorsi consegua l'effetto di aggravamento del lavoro della Corte, con un ritardo nella risposta di giustizia.

2. L'ACCERTAMENTO DELLE VIOLAZIONI E LE MISURE GIUDIZIALI DI SODDISFAZIONE

Il numero delle decisioni della Corte si è, nel tempo, progressivamente dilatato in misura imponente.

La produzione di sentenze (*final judgments*) è passata dalle 56 dell'anno 1995 a ben 1.560 del 2006. Il fenomeno è graficamente rappresentato dalla Figura 2.

Il *trend* di crescita è confermato dai dati relativi al primo quadrimestre del 2007, che, rispetto al medesimo periodo del 2006, registra un ulteriore incremento, come desumibile nella già riportata Tabella 1.

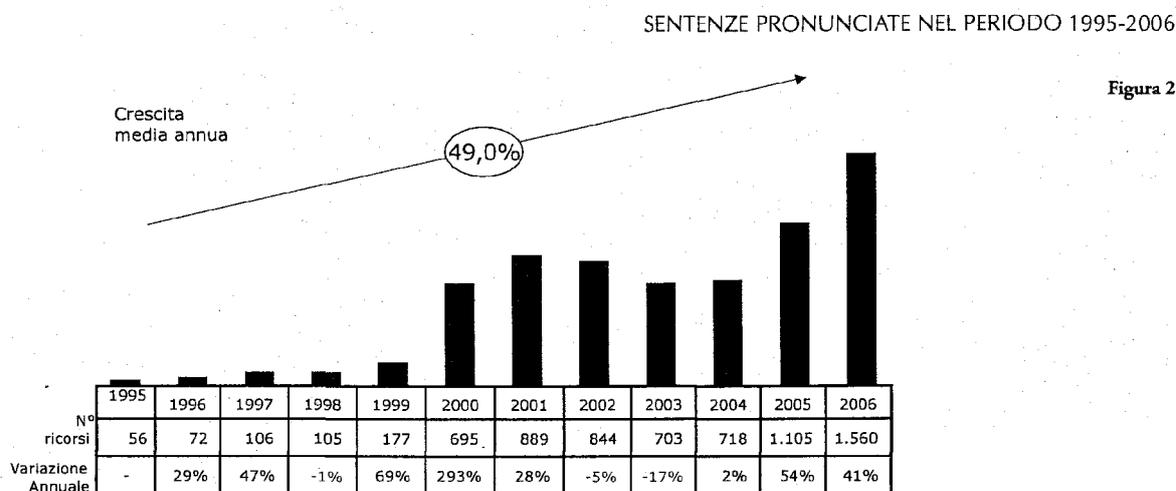


Figura 2

* Anno 2006, dato di previsione

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

Salvi i casi di decisioni in rito (irricevibilità, cancellazione dal ruolo), la definizione normale di un processo dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo avviene con una sentenza di merito (*judgment*), emessa dalla Camera o dalla Grande Camera ⁵, che, in caso di accoglimento della domanda, dichiara l'avvenuta violazione della Convenzione o di uno dei suoi Protocolli e, conseguentemente,

⁵ Gli organi giudicanti della Corte europea dei diritti dell'uomo si articolano essenzialmente nelle Camere (collegi di sette giudici costituiti in seno a ciascuna delle cinque sezioni di cui si compone la Corte), alle quali sono ordinariamente devoluti i ricorsi individuali, e nella Grande Camera, collegio di suprema istanza, al quale le parti possono chiedere eccezionalmente, ovvero in dipendenza della rilevanza della questione, che sia deferita la causa dopo la sentenza di una Camera (art. 43 della Convenzione). La riforma introdotta dal Protocollo n. 14 del 13 maggio 2004 ha, peraltro, affiancato ai due suddetti organi strutture giudicanti più snelle, principalmente deputate alle delibazioni preventive di ricevibilità dei ricorsi (articoli 26 e 27).

determina l'obbligo dello Stato-parte di rimuovere le conseguenze dannose della violazione commessa, ripristinando la situazione anteriore alla stessa (*restitutio in integrum*). Il giudizio della Corte può, quindi, esaurirsi allorché si constati che, in esito alla pronuncia dichiarativa della violazione, divenuta definitiva⁶, lo Stato ha adempiuto all'obbligo di eliminare integralmente in capo alla vittima il pregiudizio derivante dalla lesione del diritto di questa: modalità tipiche della *restitutio in integrum* sono la restituzione dell'immobile illecitamente espropriato o la restituzione all'imputato, ingiustamente condannato, delle facoltà difensive in un processo regolarmente celebrato. Diversamente, una seconda fase processuale dinanzi alla stessa Corte può portare al riconoscimento di un'equa soddisfazione alla parte lesa. Essa, in genere, consiste in una condanna al risarcimento ad una somma di denaro per i danni, morali e materiali, nonché alle spese del giudizio sostenute dal danneggiato⁷.

I modelli decisori fondamentali delle sentenze di merito della Corte si concentrano, dunque, nell'accertamento della violazione e, subordinatamente alla verifica della mancata o inadeguata *restitutio in integrum*, forma primaria dell'obbligazione gravante sullo Stato responsabile dell'atto contrario alla Convenzione, nell'assegnazione alla parte lesa di un'equa soddisfazione, di regola consistente nel pagamento di una somma di denaro⁸, che è solo una parte dell'obbligazione di risultato gravante sugli Stati contraenti in dipendenza dell'accertamento di una violazione dei diritti umani a norma della Convenzione, come sancita dall'articolo 46, comma 1 (*Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alla sentenza definitiva della Corte per le controversie di cui sono parti*).

Potrebbe, infatti, restare invariata, nell'ordinamento dello Stato condannato, la situazione che ha dato origine alla violazione (come nel caso della privazione della libertà personale in forza di un processo iniquo, ma non rinnovabile per il diritto interno).

Convenzionalmente, è stato attuato un importante intervento coordinato di adattamento delle prassi decisorie, promosso dal Comitato dei Ministri con la Raccomandazione del 19 gennaio 2000 n. R (2000) 2 sul riesame o la riapertura di casi a livello interno in seguito a sentenze di condanna, al quale ha dato seguito la giurisprudenza della Corte, con l'affermazione della necessità che gli Stati non provvedano solo a versare somme a titolo di equa soddisfazione, ma anche ad adottare le misure normative, amministrative o di altra natura che, secondo le peculiarità del caso concreto o la natura dell'atto interno o del comportamento dal quale la violazione discende, possono considerarsi idonee a porre fine alla violazione consta-

⁶ La definitività della sentenza segue o automaticamente alla pronuncia della Grande Camera o al decorso di tre mesi dalla sentenza di una Camera, senza che le parti abbiano richiesto il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera o, infine, al rigetto della richiesta di rinvio alla Grande Camera (art. 44 della Convenzione).

⁷ Questa scansione processuale si ricava dall'articolo 41 della Convenzione, che recita: *“Se la Corte dichiara che vi è stata una violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente interessata non permette che una parziale riparazione della violazione, la Corte, se necessario, accorda alla parte lesa un'equa soddisfazione”*; e dall'articolo 60 del nuovo Regolamento di procedura della Corte, in vigore dal 1° dicembre 2005, che recita: *“Ogni ricorrente che desidera che la Corte gli accordi un'equa soddisfazione a norma dell'articolo 41 della Convenzione in caso d'accertamento di una violazione dei suoi diritti derivante da essa deve formulare una domanda specifica a tal fine”*.

⁸ Inizialmente la giurisprudenza della Corte si era prevalentemente orientata a ritenere che la constatazione della violazione (in particolare, per i casi di processo non equo) fosse sufficientemente satisfattiva dei pregiudizi sofferti dall'imputato (sentenza *Kamasinski c. Austria* del 19 dicembre 1999), mentre, solo successivamente, si è determinata a riconoscere risarcimenti in denaro per i danni morali causati dall'ingiustizia subita (sentenza *A.M. c. Italia* del 14 dicembre 1999).

tata, secondo le valutazioni interne del Governo dello Stato interessato, finalizzate al conseguimento degli scopi fissati dalla Corte⁹.

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 Ministri¹⁰ 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 seriali¹¹ 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 ruolo¹² – 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 verificino 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 europea.

Il presupposto logico-giuridico dell'eseguibilità di una decisione giurisdizionale sta, in genere, nella possibilità che l'ordinamento ha di realizzare la statuizione 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 Ottanta¹⁵, 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 processi¹⁷.

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

¹⁶ I medesimi principi si rinvengono, 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.

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

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

I. 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 difformi 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

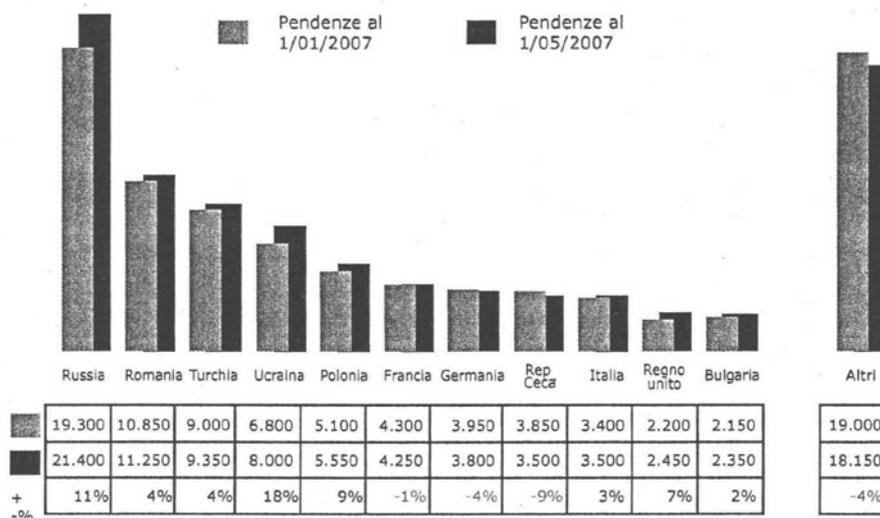
	n.	%
Russia	21.400	22,3%
Romania	11.250	11,7%
Turchia	9.350	9,8%
Ucraina	8.000	8,4%
Polonia	5.550	5,8%
Francia	4.250	4,4%
Germania	3.800	4,0%
Repubblica ceca	3.500	3,7%
Italia	3.500	3,7%
Slovenia	2.450	2,6%
Regno Unito	2.350	2,5%
Bulgaria	2.200	2,3%
Altri	18.150	18,8%
Totali	95.750	100,0

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.

La rappresentazione grafica che segue (Figura 5) evidenzia l'andamento delle pronunce nei giudizi promossi contro l'Italia, pronunce che, con riferimento al 2006, sono sì in numero maggiore di quelle dei due anni precedenti, ma sono altresì nettamente inferiori a quelle degli anni 2002 e 2003.

ANDAMENTO DELLE SENTENZE PRONUNCIATE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA NEL PERIODO 2002-2006

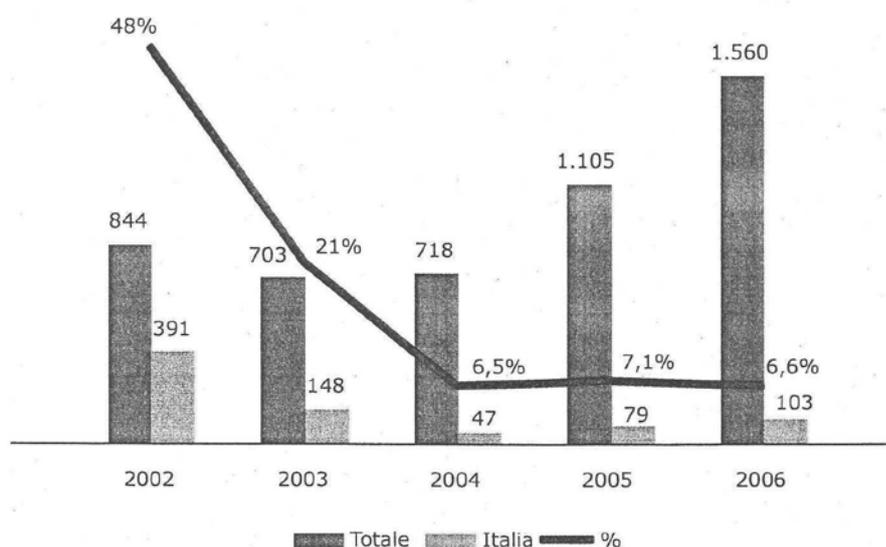


Figura 5

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

Allargando lo spettro dell'indagine ad un periodo di tempo più ampio (1998-2006), il dato del contenzioso riguardante l'Italia si attesta su posizioni più alte rispetto a quelle dei Paesi sopra menzionati, come testimoniato dal numero sia dei ricorsi proposti contro il nostro Stato (oltre 24.000, di cui, tuttavia, solo 1.600 circa dichiarati ammissibili), sia delle sentenze di merito (circa 1.300), sia dei regolamenti amichevoli (324) (Tabelle 4 e 5).

ANALISI PER STATI DEGLI ESITI DEI RICORSI PRESENTATI (1 NOVEMBRE 1998-2006)

Stato	Ricorsi presentati *	Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	Ricorsi dichiarati inammissibili o radiati	Ricorsi comunicati al Governo	Ricorsi dichiarati ricevibili dopo la comunicazione
Bulgaria	5.676	4.199	2.548	357	148
Francia	23.582	11.558	9.000	916	590
Germania	16.005	8.637	6.140	201	69
Italia	24.141	8.553	5.537	2.407	1.617
Polonia	35.225	23.796	21.320	889	377
Regno Unito	12.072	5.887	5.242	934	303
Repubblica ceca	8.401	6.494	3.205	412	123
Romania	24.364	15.238	7.554	685	192
Russia	48.791	37.247	21.773	1.233	353
Slovenia	3.242	2.830	829	317	201
Turchia	20.141	18.415	10.562	3.379	1.500
Ucraina	18.860	12.822	8.709	953	310

Tabella 4

Fonte: Corte Europea dei Diritti dell'uomo.

ANALISI PER STATI DEGLI ESITI DELLE SENTENZE (1 NOVEMBRE 1998-2006))

Tabella 5

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	112	1	-	3	-	-	-	-
Francia	481	3	4	40	9	-	-	3
Germania	64	3	1	3	4	-	-	1
Italia	1.282	11	7	324	8	-	-	15
Polonia	335	2	2	32	7	-	-	-
Regno Unito	164	5	3	30	3	-	-	1
Repubblica ceca	109	-	1	7	-	-	-	-
Romania	158	1	8	13	5	-	-	1
Russia	205	-	-	-	-	-	-	-
Slovenia	193	-	-	1	1	-	-	-
Turchia	1.097	7	4	183	15	2	-	2
Ucraina	260	-	1	1	1	-	-	-

Fonte: Corte Europea dei Diritti dell'uomo.

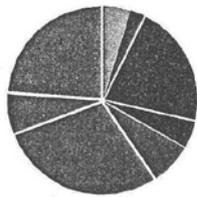
Dati preoccupanti emergono dai riscontri relativi alle procedure di supervisione sull'esecuzione delle sentenze, rimessa al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, posto che, sul totale di 5.688 casi iscritti attualmente nell'agenda delle pendenze del Comitato dei Ministri, ben 2.612, pari a circa il 46%, riguardano l'Italia.

2. L'ANALISI PER AREE DI RILEVANZA SPECIFICA.

È di grande importanza la scomposizione del dato relativo alle sentenze di condanna a carico dell'Italia nell'anno 2006 per aree geografiche del territorio nazionale, per aree tematiche ovvero per tipologia di violazioni.

Dal primo punto di vista, deve osservarsi che sono numerose le violazioni accertate risalenti ad atti o comportamenti illeciti posti in essere da autorità pubbliche locali (Regioni, Province, Comuni o altri enti), segnatamente in materia di espropriazioni. Tra esse, oltre la metà si riferiscono a regioni del Sud ed un terzo del totale alla sola Campania. Il fenomeno è rappresentato graficamente come segue (Figura 6).

DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DELLE SENTENZE RELATIVE ALLE ESPROPRIAZIONI



100% = 42

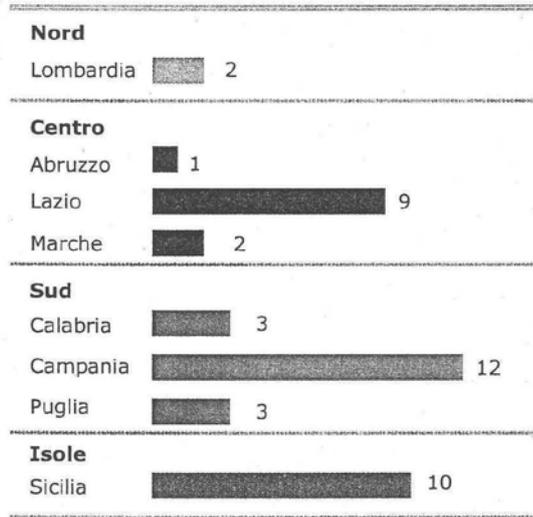


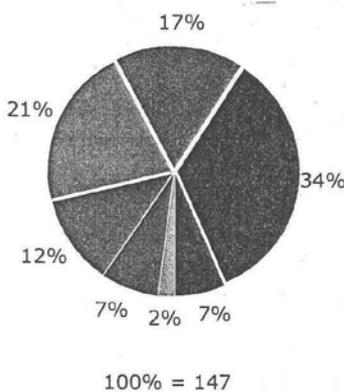
Figura 6

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

Dal secondo punto di vista, nel variegato novero delle tipologie di violazione della Convenzione spiccano per rilevanza numerica, per frequenza e per ripetitività, quelle relative alla ragionevole durata dei processi, al diritto ad un equo processo ed alla lesione del diritto di proprietà privata, con particolare riferimento alle problematiche espropriative (Figura 7).

L'incidenza delle violazioni accertate in materia espropriativa, riconducibili per la maggior parte a comportamenti di enti locali sono rappresentate nei grafici che seguono (Figure 8 e 9).

RIPARTIZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE NEL 2006 PER TIPO DI VIOLAZIONE



100% = 147

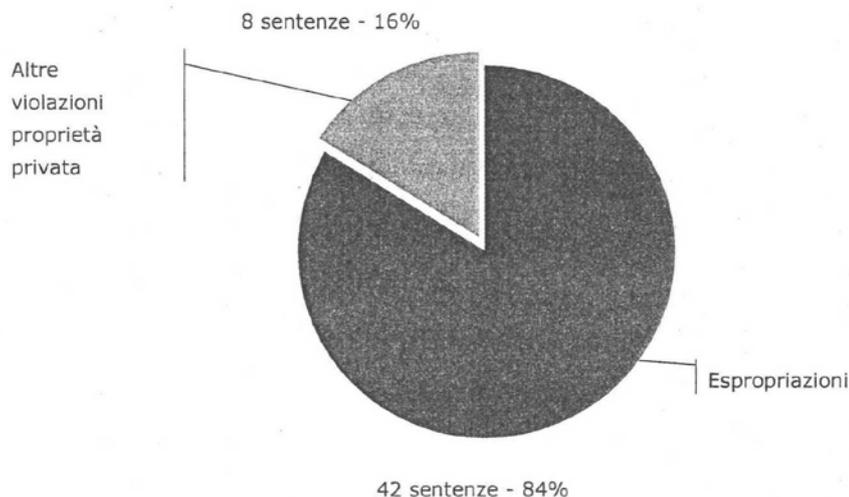


Figura 7

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

RIPARTIZIONE DELLE SENTENZE IN MATERIA DI VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1, PROTOCOLLO 1

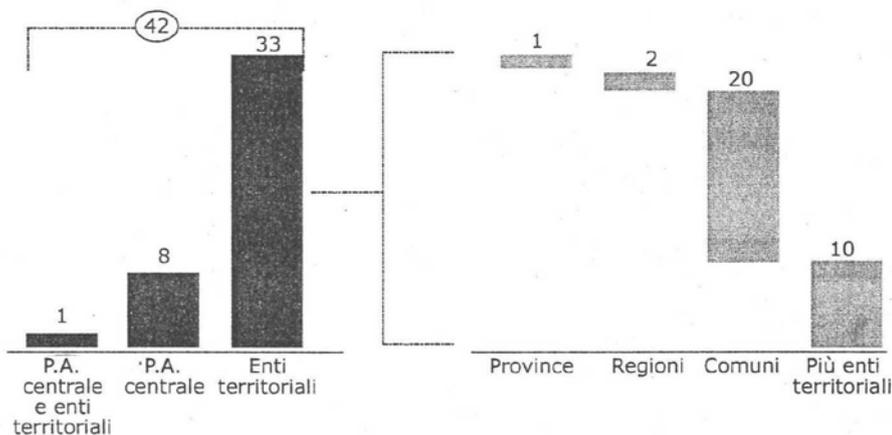
Figura 8



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

VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1, PROTOCOLLO 1: ESPROPRIAZIONI. RIPARTIZIONE PER ENTE RESPONSABILE

Figura 9



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

2.1 LE ESPROPRIAZIONI.

Si tratta di violazioni dell'articolo 1, comma 1, del Protocollo n. 1 della Convenzione, collegate ai procedimenti di occupazione di urgenza ed espropriazione per pubblica utilità posti in essere dalle amministrazioni pubbliche. A tenore di detta disposizione: *“Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale”*.

2.1.1 La posizione della Corte europea.

La Corte ritiene che, qualunque sia la fonte della c.d. “espropriazione indiretta” o *de facto* – dagli stessi giudici europei elaborata quale *genus* unitario comprendente qualunque meccanismo ablatorio della proprietà privata che si discosti da una regolare procedura espropriativa, e, quindi, tanto l’occupazione acquisitiva o appropriativa (o accessione invertita), quanto l’occupazione usurpativa – essa non potrebbe mai costituire un’alternativa giuridicamente ammissibile alla procedura di espropriazione condotta in ottemperanza alla legge. Ciò in quanto verrebbe ad essere ratificato un atto illegittimo commesso dalla pubblica amministrazione attraverso una modalità di regolamentazione delle conseguenze dello stato di illegalità a beneficio del soggetto responsabile, che trarrebbe così un ingiusto vantaggio.

La posizione della Corte europea in tema di occupazione/acquisizione pubblica di un bene privato, maturata attraverso una consolidata giurisprudenza, risalente a due sentenze del 30 maggio 2000, *Belvedere Alberghiera srl c. Italia e Carbonara-Ventura c. Italia*, si compendia nella necessità del requisito della “base legale” (oltre a quello della proporzionalità, destinato, tuttavia, a orientare il complementare aspetto dei criteri di indennizzo degli espropri e a delineare forme di risarcimento integrale del bene, pari, cioè, al suo valore venale), nel senso che ogni azione statale che interferisca col diritto di proprietà dell’individuo deve rispondere ad un sistema di diritto costruito su norme sufficientemente accessibili, chiare, precise e prevedibili: tale requisito non ricorrerebbe nel caso dell’occupazione acquisitiva, nata in Italia solo su base giurisprudenziale¹.

Il riassetto normativo della materia determinato dal testo unico sull’espropriazione per pubblica utilità (d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327) costituisce un importante passo avanti per modificare il sistema.

La Corte europea, in recenti sentenze², è sembrata avanzare dubbi sulla conformità ai principi convenzionali dell’articolo 43 del testo unico n. 327 del 2001, per la parte che consente l’acquisizione sanante del bene illegittimamente espropriato al patrimonio dell’espropriante in forza di un atto successivo appositamente adottato, in assenza della dichiarazione di pubblica utilità dell’opera. Secondo la Corte, la facoltà concessa al giudice di impedire la restituzione del bene trasformato, anche in assenza di dichiarazione di pubblica utilità, potrebbe dar luogo a risultati imprevedibili ed arbitrari. Il *deficit* di certezza giuridica, in particolare, si anniderebbe non tanto nell’atto di acquisizione sanante di cui al comma 1 dell’articolo 43, quanto nel potere, conferito al giudice amministrativo dal comma 3, di impedire la restituzione del bene in caso di richiesta di acquisizione da parte della pubblica amministrazione, presentata direttamente in giudizio. In materia, comunque, sarà opportuno esaminare lo sviluppo dell’elaborazione dei principi in ulteriori, importanti decisioni di prossima adozione.

Infatti, un giudizio compiuto e definitivo sull’istituto introdotto dall’articolo 43 del testo unico sull’espropriazione non può dirsi ancora espresso dalla Corte di Strasburgo. Nella citata sentenza *Prenna c. Italia*, la Corte – senza essere stata investita in modo diretto della compatibilità dell’articolo 43 con i principi conven-

¹ È noto che l’affermazione nel diritto vivente dell’istituto in parola può farsi risalire a Cassazione, sezioni unite civili, 26 febbraio 1983, n. 1464.

² Sentenze 17 maggio 2005, *Scordino c. Italia*; 15 novembre 2005, *Dominici c. Italia*; 13 ottobre 2005, *Colazzo c. Italia*; 9 febbraio 2006, *Prenna c. Italia*.

zionali – si è limitata a constatare, in via incidentale, che detta norma, al pari dell'occupazione acquisitiva, non può costituire un'alternativa valida all'espropriazione secondo legge, nella misura in cui consente di legittimare irregolarità commesse dalla pubblica amministrazione ed a quest'ultima di volgere comportamenti illegittimi a proprio profitto. A tal proposito, la Corte prende atto della pronuncia del Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria del 29 aprile 2005, n. 2³, ma non risulta chiaro se essa ritenga contrario ai principi convenzionali il meccanismo acquisitivo ex articolo 43, ovvero ne ritenga legittima un'applicazione in via eccezionale (in particolare, nell'ipotesi della sussistenza di un rilevante interesse pubblico alla conservazione dell'opera).

In ogni caso, la linea che si può cogliere nell'evolversi della giurisprudenza della Corte europea in tema di espropriazione è quella dell'adozione di una difesa ferma e rigorosa del diritto di proprietà dalle interferenze dei pubblici poteri, eventualmente giustificabili solo nell'ottica dell'eccezione alla regola, ossia del collegamento a situazioni obiettive di prevalenza dell'interesse generale, e, comunque, in presenza di basi legali certe, chiare e precise, evitando interpretazioni tendenti all'applicazione estensiva delle pratiche ablativo ovvero soluzioni sananti di irregolarità anche soltanto procedurali. Paradigmatico in tale senso è proprio il citato arresto della sentenza *Prenna c. Italia*, in cui la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 è stata affermata pur in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità e di un provvedimento di occupazione d'urgenza legittimi nonché della realizzazione dell'opera pubblica nella vigenza del legittimo provvedimento di occupazione, non seguito, però, dal decreto di esproprio.

Profilo complementare, nell'inquadramento della giurisprudenza di Strasburgo sul tema delle espropriazioni, è, infine, quello concernente l'entità del risarcimento del danno spettante all'espropriato.

Nel presupposto insuperabile che la riparazione della violazione delle norme della Convenzione deve consistere nell'eliminazione di tutte le conseguenze pregiudizievoli per la vittima, la Corte, ribadendo un proprio consolidato indirizzo⁴, pone a carico dello Stato responsabile un risarcimento comprendente tanto il danno patrimoniale quanto il danno morale. Il primo viene fatto coincidere con il valore corrente del terreno secondo il prezzo di mercato, decurtato dell'indennità eventualmente ottenuta in sede nazionale e debitamente attualizzata, nonché aumentato del plusvalore apportato al suolo dalla presenza di edifici realizzati dopo l'occupazione, stimabile in misura pari al relativo costo di costruzione. Il secondo coincide, invece, con gli effetti pregiudizievoli nella sfera morale dell'interessato derivati dal senso di frustrazione provato con lo spossessamento illegale dei propri beni ed è stimato secondo equità⁵.

Viene, così, formulata la regola della necessaria coincidenza dell'indennizzo del bene espropriato al valore di mercato, anche nell'ipotesi di procedimento ablativo perfettamente conforme alle prescrizioni del diritto interno, dal quale, tuttavia,

³ Si veda in proposito il seguente § 2.1.2.

⁴ Si veda, in particolare, la sentenza 31 ottobre 1995, *Papamichalopoulos c. Grecia*.

⁵ In tale senso sono le sentenze 29 marzo 2006 della Grande Camera (*Scordino I c. Italia*) e 6 marzo 2007, *Scordino III c. Italia*. Un'equivalente affermazione di principio, tuttavia, più netta ed emblematica, si rinviene nella sentenza 28 novembre 2002, *ex Re di Grecia c. Grecia*: «nel caso di espropriazione lecita, solo un indennizzo integrale pari al valore del bene può essere ragionevolmente rapportato al sacrificio imposto».

scaturisce un indennizzo inferiore al valore venale pieno. La questione ha formato oggetto di numerose ordinanze con le quali i Giudici nazionali, nel corso del 2006, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale del criterio indennitario (media tra valore del terreno e reddito dominicale rivalutato) di cui all'articolo 5-*bis* del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359⁶.

2.1.2 La posizione della giurisprudenza italiana.

In epoca anteriore alla giurisprudenza CEDU, la giurisprudenza italiana, in materia di occupazione acquisitiva (consolidatasi a partire dalla sentenza della Corte suprema, Sezioni unite civili, 26 febbraio 1983, n. 1464), aveva ridotto il complesso quadro dei fenomeni espropriativi a tre ipotesi alternative:

- la procedura espropriativa legale, ossia svolta secondo i canoni di legge e basata su criteri risarcitori ridotti;

- l'occupazione acquisitiva (anche detta, appropriativa), che presupponeva l'esistenza di una dichiarazione di pubblica utilità, non seguita però da una regolare procedura espropriativa, nonché la realizzazione totale o parziale dell'opera pubblica, idonea a determinare l'irreversibile trasformazione del suolo e, quindi, la perdita della proprietà in capo al privato; a quest'ultimo era perciò preclusa la possibilità di ottenere la restituzione del bene, fermo restando il suo diritto all'indennizzo, di entità superiore a quello spettante nei casi di regolare esproprio, ma comunque ridotto rispetto al valore venale del bene;

- l'occupazione usurpativa, che, senza la previa dichiarazione di pubblica utilità (inesistente *ab origine* o successivamente annullata), produceva l'acquisizione all'ente pubblico del bene, ma non affievoliva il diritto del privato, tanto da consentirgli di pretendere la restituzione ovvero di essere soddisfatto con il risarcimento pieno, parametrato cioè al valore venale.

In tale quadro giurisprudenziale si è innestata, come importante elemento innovatore, la riforma legislativa introdotta dal testo unico n. 327 del 2001.

Con specifico riferimento al problema dell'espropriazione indiretta, infatti, il legislatore italiano ha avuto cura:

A) anzitutto, di ridurre sensibilmente il "rischio" del verificarsi di casi di occupazioni illegittime, in senso lato, dei beni privati, prevedendo:

1) un sistema generale degli espropri basato sul preventivo esaurimento del procedimento ablativo del diritto del privato (articolo 20 del testo unico n. 327 del 2001): l'amministrazione pubblica prima diventa proprietaria dell'area secondo le procedure di legge e poi può impossessarsene e realizzare l'opera;

2) una limitazione dell'istituto dell'occupazione d'urgenza, anticipata, cioè, rispetto all'espropriazione; tale possibilità è contemplata non come istituto generale, ma risulta circoscritta ai casi specificamente previsti dalla legge, in cui viene maggiormente in evidenza la necessità di bilanciamento tra interesse pubblico e interesse privato (articolo 22-*bis* del testo unico n. 327 del 2001; in particolare, si tratta: delle cosiddette "grandi opere" di cui alla legge 21 dicembre 2001 n. 443; di espropri che

⁶ Si fa riferimento a quattro ordinanze della Corte di cassazione: 20 maggio 2006, n. 11887; 29 maggio 2006, n. 12810; 19 ottobre 2006, nn. 22357 e 22358. A queste si aggiunge Corte d'Appello di Palermo, ordinanza n. 1608 del 9 giugno 2006. I suddetti giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale saranno trattati dinanzi alla Corte costituzionale il 3 e 4 luglio 2007.

coinvolgono un numero di proprietari superiore a cinquanta; di lavori che devono essere iniziati con urgenza, in relazione alla particolare natura delle opere);

B) per le residuali situazioni in cui possono ancora verificarsi casi di espropriazione indiretta, di dotare il fenomeno di una base legale, idonea a meglio garantire la posizione del privato espropriato, mediante l'adozione di un "atto di acquisizione" da parte dell'amministrazione che occupa il bene senza titolo, ma comunque per scopi di interesse pubblico (articolo 43 del testo unico n. 327 del 2001).

La dimostrazione che l'articolo 43 rappresenta un momento di rottura nei confronti di un sistema che aveva istituito un modo di acquisto della proprietà non previsto dalla legge, fondato sull'illecito dell'amministrazione, può riassumersi nei connotati distintivi dell'istituto:

- esclusione dell'effetto estintivo-acquisitivo automatico per il mero fatto dell'irreversibile trasformazione;
- necessità di un atto amministrativo discrezionale che valuti l'opportunità di acquisire il bene al patrimonio indisponibile dell'amministrazione;
- riconoscimento del risarcimento integrale del danno.

La stessa relazione allo schema del testo unico sull'espropriazione, predisposta dal Consiglio di Stato, chiarisce espressamente la *ratio* della norma, finalizzata ad eliminare le figure, di matrice giurisprudenziale, dell'occupazione acquisitiva (o appropriativa) e dell'occupazione usurpativa, allo scopo di adeguare l'ordinamento "ai principi costituzionali ed a quelli generali del diritto internazionale sulla tutela della proprietà".

L'articolo 43 citato, nel disciplinare ogni ipotesi di utilizzazione di un bene privato per scopi di interesse pubblico, ma senza titolo:

- prevede, in via di principio, che l'autorità che utilizza il bene, "modificato in assenza del valido ed efficace provvedimento di espropriazione o dichiarativo di pubblica utilità", possa "disporre che esso vada acquisito al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario vadano risarciti i danni";
- subordina la possibilità dell'acquisto della proprietà del bene da parte dell'amministrazione all'adozione di un formale provvedimento amministrativo, nel quale siano valutati e, quindi, siano esplicitati con idonea motivazione gli interessi in conflitto (commi 1 e 2);
- consente, infine, all'amministrazione, nel corso del giudizio eventualmente intrapreso dal privato, di chiedere al giudice amministrativo di stabilire il risarcimento del danno spettante all'espropriato, con esclusione della restituzione del bene (comma 3).

I risultati giurisprudenziali più recenti, che si registrano in questo complesso quadro, sono caratterizzati dalla giustapposizione dei principi sopra evidenziati, non ancora omogenei, sia quanto a contenuti oggettivi, sia – ed ancor più – quanto ad effetti e ambiti di operatività (quali: la salda e risalente giurisprudenza nazionale sull'occupazione acquisitiva; il *corpus* Convenzione-giurisprudenza di Strasburgo in tema di difesa della proprietà individuale; le novità legislative entrate in vigore il 30 giugno 2003, con il testo unico n. 327 del 2001). Il quadro complessivo presenta, nondimeno, ancora elementi da definire.

Da un lato, nell'ottica della Corte suprema di cassazione, l'impianto giuridico dell'espropriazione di fatto, incentrato sulle figure dell'occupazione acquisitiva ed usurpativa, avrebbe potuto resistere alle censure di compatibilità col sistema della Convenzione sollevate dalla Corte europea con i citati *leading cases* del 30 maggio 2000, *Belvedere Alberghiera Srl c. Italia* e *Carbonara-Ventura c. Italia*.

In particolare, hanno osservato i giudici della Corte suprema:

- *“l’istituto dell’occupazione appropriativa (...) si colloca, oramai, in un contesto di regole sufficientemente chiare, precise e prevedibili, ancorate a norme di legge, le quali hanno recepito, confermandola, l’elaborazione giurisprudenziale della Corte di cassazione, costituente diritto vivente, ed hanno positivamente superato il vaglio di costituzionalità (cfr. sent. n. 188 del 1995, n. 369 del 1996, n. 148 del 1999). La riconosciuta necessità che l’occupazione appropriativa sia comunque presidiata da una valida dichiarazione di pubblica utilità dell’opera, realizzata dalla P.A. per fini d’interesse generale (e, quindi, l’esclusione, dal suo ambito, delle vicende di occupazione usurpativa, non collegate ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata, o per mancanza “ab initio” della dichiarazione di pubblica utilità o perché questa è venuta meno in seguito ad annullamento dell’atto in cui essa era contenuta o per scadenza dei relativi termini); la previsione che al privato va riconosciuto un risarcimento ragionevole, il cui importo è in ogni caso superiore a quello dell’indennità spettante in sede di espropriazione; l’esistenza, infine, di norme idonee ad assicurare una tutela effettiva in sede giudiziaria per l’esercizio dell’azione risarcitoria, anche sotto il profilo del termine di prescrizione, consentono di ravvisare un giusto equilibrio tra la garanzia del diritto di proprietà, prevista dalla normativa costituzionale interna e dall’art. 1 del protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (come interpretato dalla Corte di Strasburgo), e gli interessi generali della collettività”;*

- *“la lettura corretta delle due sentenze della Corte europea dei diritti umani, operata dalle Sezioni unite di questa Suprema Corte avvalorata la tesi secondo cui tale modo di acquisto della proprietà non può ritenersi, allo stato della legislazione e dell’evoluzione giurisprudenziale, in contrasto con i principi contenuti nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo, in particolare con il doveroso rispetto della proprietà, sancito dall’art. 1 del Prot. n. 1”⁷.*

Dall’altro lato, in un’ottica e con finalità parzialmente differenti, l’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha osservato che i principi elaborati dalla Corte europea in tema di lesione al diritto di proprietà dipendente da espropriazione indiretta trovano rispondenza nell’istituto dell’articolo 43, valutato nel suo complesso.

In particolare, la decisione n. 2 del 29 aprile 2005 chiarisce che:

- in caso di illegittimità della procedura espropriativa e di realizzazione dell’opera pubblica, l’unico rimedio riconosciuto dall’ordinamento per evitare la restituzione dell’area al privato proprietario è l’emanazione di un (legittimo) provvedimento di acquisizione *ex* articolo 43 del testo unico sull’espropriazione;

- l’atto di acquisizione presuppone una valutazione “degli interessi in conflitto” da condurre *“con particolare rigore”*, perché non solo deve tener conto dell’utilità dell’opera, ma anche del fatto che il potere acquisitivo ha natura *“eccezionale”* e non può risolversi *“in una mera alternativa alla procedura ordinaria”*; l’articolo 43, nell’imporre all’amministrazione di agire *“valutati gli interessi in conflitto”*, se sistematicamente correlato alla *ratio* sanante dell’istituto, pone su un piano di tendenziale equiordinazione tali interessi, escludendo un’aprioristica prevalenza *ex se* di quello pubblico su quello privato e richiedendo, invece, di esternare con idonea motivazione le ragioni della scelta discrezionale di avere considerato in concreto il primo prevalente sul secondo;

⁷ Le due massime sono tratte, rispettivamente, da Cassazione, Sezioni unite civili, 14 aprile 2003, n. 5902, e 11 marzo 2005, n. 5380. Negli stessi sensi sono, fra le altre, Cassazione, Sezioni unite civili, 6 maggio 2003, n. 6853, 11 giugno 2004, n. 11096 e 17 novembre 2004, n. 21750.

- in assenza di detto provvedimento l'amministrazione non può addurre l'intervenuta realizzazione dell'opera pubblica come causa di impossibilità oggettiva e fonte di impedimento alla restituzione; la realizzazione dell'opera pubblica è un mero fatto e tale resta: la perdita della proprietà da parte del privato e l'acquisto in capo all'amministrazione conseguono unicamente dall'emanazione del provvedimento formale che abbia le caratteristiche anzi dette ed in particolare efficacia *ex nunc*.

Nella ricostruzione del Consiglio di Stato, dunque, l'istituto dell'acquisizione sanante di cui all'articolo 43, può rientrare nei parametri imposti dalla Corte di Strasburgo, atteso che:

- l'acquisto del bene avviene in virtù di un provvedimento amministrativo previsto dalla legge, con efficacia *ex nunc*, quindi nel rispetto delle esigenze di chiarezza dell'ordinamento e di preminenza del diritto;

- il provvedimento è sindacabile in sede giurisdizionale e si tratta di un sindacato rafforzato, dovendo i requisiti di legittimità del provvedimento amministrativo essere ponderati con particolare rigore, senza che possa farsi leva sulla semplice utilizzabilità in astratto del bene a fini di interesse generale, stante il riferimento espresso della norma all'utilizzazione in atto per un interesse pubblico specifico e concreto;

- è assicurato il risarcimento integrale del danno; ed invero, se nelle più recenti sentenze la Corte europea ha ribadito che, in caso di espropriazione indiretta, il contenuto della tutela da concedere in via principale è rappresentato dall'integrale *restitutio in integrum*, che sola può elidere gli effetti della violazione del diritto di proprietà, salva la possibilità per gli Stati contraenti di scegliere di sostituirla con un appropriato risarcimento pienamente equivalente al valore attuale del bene trattenuto, tale risultato è pienamente assicurato dall'articolo 43: quest'ultimo infatti consente al proprietario dell'area di ottenere, a titolo risarcitorio, il valore del bene al momento dell'acquisizione al patrimonio pubblico attraverso il provvedimento formale e gli interessi moratori decorrenti dalla data in cui l'occupazione è diventata *sine titulo*;

- in assenza del provvedimento amministrativo la restituzione dell'area non può essere impedita (a meno che non sia il privato a rinunciarvi), nemmeno ricorrendo al limite dell'eccessiva onerosità prevista dall'articolo 2058 c.c. ed a quello dell'interesse nazionale previsto dall'articolo 2933 c.c.;

- il provvedimento *ex* articolo 43 può emanarsi anche nei procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore, essendo tale impostazione coerente con la qualificazione in termini di autonomia procedimentale della nuova fattispecie di acquisizione sanante rispetto all'originario, illegittimo procedimento espropriativo, solo al quale va perciò riferita la disposizione transitoria di cui all'articolo 57 del testo unico sull'espropriazione⁸.

Il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana ha inoltre, ritenuto che:

- anche in corso di giudizio, l'amministrazione, per poter utilmente richiedere al giudice di essere condannata al risarcimento del danno, ma con esclusione della restituzione del bene in natura, debba versare in atti un formale provvedimento

⁸ Di segno opposto, sullo specifico punto, è la giurisprudenza della Cassazione, che ritiene l'inapplicabilità dell'articolo 43 ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore di detta disposizione (30 giugno 2003): si vedano le recenti pronunce a sezioni unite 21 aprile 2006, n. 9339, e 4 maggio 2006, n. 10222.

con il quale, valutato il conflitto di interessi, espliciti le ragioni che la inducono ad acquisire il bene;

- il provvedimento può essere versato agli atti del processo al solo fine di paralizzare l'accoglimento della domanda di restituzione, ma non anche al fine di paralizzare quella di annullamento degli atti espropriativi impugnati in giudizio; ciò in quanto è proprio dal presupposto dell'utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico che può prendere le mosse il procedimento di cui all'articolo 43; ed è palese che una delle cause da cui può derivare l'utilizzazione senza titolo di un bene è proprio l'intervenuto annullamento degli atti di un procedimento espropriativo, con la conseguenza che non va riconnesso al provvedimento *ex* articolo 43 alcun effetto paralizzante del giudizio di annullamento dell'espropriazione, essendo invece l'annullamento di quest'ultima uno dei suoi presupposti.

In sintesi, i Giudici siciliani hanno ribadito che l'interpretazione sistematicamente corretta e compatibile con i principi convenzionali europei è quella in base alla quale l'articolo 43 individua nel provvedimento amministrativo di acquisizione - e non in un mero fatto - l'unico modo per consentire all'amministrazione di acquisire il diritto di proprietà, prevedendo in ogni caso per il privato il diritto al ristoro integrale, cioè al risarcimento del danno, senza pregiudizio per l'eventuale azione già proposta (Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana, 26 luglio 2006, nn. 440 e 442).

Il quadro giurisprudenziale interno tende, dunque, a colmare il vuoto evidenziato dalla Corte di Strasburgo.

Sulla stessa linea si segnala l'avvicinamento tra sistema convenzionale europeo e sistema italiano per la quantificazione dell'indennizzo, che, nel nostro ordinamento risente di un'impostazione costituzionale, la quale, in nome della funzione sociale della proprietà privata (articolo 42 della Costituzione), ammette forme di indennizzo legittime che non corrispondono al valore venale del bene espropriato, a differenza di quanto, secondo la Corte europea, deve ricavarsi dallo statuto convenzionale della proprietà⁹. La materia, come s'è già accennato, costituisce oggetto di una prossima pronuncia della Corte Costituzionale¹⁰.

2.1.3 La posizione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Le reiterate violazioni in tema di espropriazione indiretta dichiarate dalla Corte europea nei confronti dello Stato italiano sono all'esame del controllo sull'esecuzione delle sentenze di competenza del Comitato dei Ministri, che ha sinora dedicato al tema alcune riunioni e risoluzioni, con il fine di verificare l'adozione delle congrue misure individuali e generali che sono implicate nel carattere diffuso e strutturale di tal genere di violazione.

In esito alla più recente delle riunioni, la n. 987 del 14 febbraio 2007, in cui il "caso italiano" delle espropriazioni indirette ha trovato ulteriore trattazione, è stata adottata la Risoluzione provvisoria n. 3/2007 ("*Systemic violations of the right to the peaceful enjoyment of possessions through "indirect expropriation" by Italy*")¹¹, con la

⁹ Si rinvia, in proposito, al precedente § 2.1.1 ed alle note 4 e 5.

¹⁰ Le ordinanze di rimessione delle questioni di legittimità costituzionale sono citate al § 2.1.1, nota 6.

¹¹ Il titolo della Risoluzione è significativo del disfavore che le istituzioni convenzionali hanno verso il fenomeno delle espropriazioni indirette e trova obiettivo riscontro nell'elenco di ben 54 violazioni dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 già accertate con sentenza definitiva.

quale, pur rimarcandosi ancora una volta la necessità che lo Stato ponga in essere tutte le misure sia individuali, per eliminare le conseguenze per i ricorrenti delle violazioni subite (*restitutio in integrum*), sia generali, per mettere fine al perpetuarsi della situazione di illegalità strutturale ed evitare il verificarsi di nuove violazioni analoghe, può dirsi maturata una più benevola posizione nei confronti del nostro Paese indiscutibilmente basata sulla favorevole considerazione dell'atteggiamento tenuto dal Governo italiano¹², incentrata:

- sul riconoscimento del seguito che hanno avuto le prime sentenze della Corte europea mediante l'introduzione dell'istituto dell'acquisizione sanante, di cui all'articolo 43 del testo unico n. 327 del 2001, con il suo significato di rottura nei confronti della prassi delle espropriazioni indirette, come illustrato nelle informazioni rese dal Governo italiano e come emergente dalle rigorose applicazioni giurisprudenziali dei giudici amministrativi (in particolare, nella decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 2 del 2005);

- sull'auspicio che, soprattutto alla luce dei contrasti verificatisi nel passato, detto indirizzo giurisprudenziale possa essere seguito in generale dai giudici italiani ed ulteriormente sviluppato, al fine del superamento dei restanti aspetti di incertezza relativi all'istituto dell'acquisizione sanante;

- sulla positiva valutazione delle misure introdotte dalla legge finanziaria 2007, n. 296 del 27 dicembre 2006, (in particolare, all'articolo 1, comma 1217), che, col porre a carico delle amministrazioni locali i costi delle riparazioni conseguenti agli accertamenti delle violazioni da parte della Corte europea, mirano a scoraggiare il risorgere della prassi delle espropriazioni indirette.

La Risoluzione, senza definire il procedimento di supervisione sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea in tema di espropriazione indiretta, il cui nuovo esame è stato aggiornato alla seconda riunione del 2008¹³, ha, infine, formulato nei confronti delle Autorità italiane:

a) l'incoraggiamento a continuare nei loro sforzi ed a prendere rapidamente tutte le ulteriori misure necessarie a porre definitivamente fine alla pratica dell'espropriazione indiretta e ad assicurare che ogni occupazione di suolo da parte della pubblica autorità si conformi ai requisiti di legalità richiesti dalla Convenzione;

b) l'invito a garantire che i meccanismi risarcitori siano rapidi, efficienti e capaci di liberare la Corte, nella più ampia misura possibile, dalle funzioni di cui all'articolo 41 della Convenzione.

2.2 LA RAGIONEVOLE DURATA DEI PROCESSI.

La fonte principale del contenzioso CEDU per l'Italia è stata rappresentata dai ricorsi per eccessiva durata dei procedimenti giurisdizionali, sanzionata dalla Corte di Strasburgo come violazione dell'articolo 6 della Convenzione, disposizione cui

¹² Tanto si trae dal richiamo espresso fatto nella Risoluzione all'appendice I, contenente la sintetica enunciazione delle informazioni rese dal Governo italiano, in sede preparatoria della riunione, circa gli interventi concreti e l'attenzione istituzionale generale verso il fenomeno in questione.

¹³ Nel rinvio abbastanza ampio si è letta, dai commentatori, una ulteriore manifestazione di fiducia verso la capacità dello Stato italiano di proseguire nella strada intrapresa per la soluzione del problema strutturale.

fanno capo anche altre fattispecie di responsabilità statale, tutte riconducibili al più generale diritto ad un processo equo¹⁴.

Nella trama dei diritti umani intessuta dalla Convenzione di Roma, alla violazione del citato articolo 6, per non aver assicurato un giusto processo civile o penale o di altra natura, è strettamente collegata quella dell'articolo 13, il quale prevede il diritto di ogni persona ad un ricorso effettivo davanti ad un'autorità nazionale, al fine di far valere la violazione di uno dei diritti o delle libertà garantiti dalla Convenzione europea¹⁵. Tra essi rientra il diritto ad un processo entro un tempo ragionevole previsto dall'articolo 6, poiché la violazione dello stesso deve essere accompagnata dalla possibilità di agire avanti ad un giudice nazionale. Al fine di indennizzare le vittime della violazione del termine di ragionevole durata del processo italiano, è stata promulgata la legge 24 marzo 2001, n. 89, generalmente conosciuta come "legge Pinto". Il rimedio interno è di natura puramente indennitaria e, in un campo nel quale può essere riconosciuto solo un indennizzo, anche in sede CEDU, è servito a rendere in teoria (ovvero in virtù del principio di sussidiarietà), non più esperibili ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo per durata non ragionevole dei processi; resta intatta, invece, la possibilità di ogni persona di agire dinanzi ai giudici di Strasburgo per denunciare lungaggini processuali che si sostanzino in un diniego di giustizia.

2.2.1 La posizione della Corte europea

L'ambito oggettivo di rilevanza del termine ragionevole del processo equo è estremamente ampio nell'interpretazione dei giudici di Strasburgo, perché comprende ogni procedura estrinsecantesi in una serie di atti che si svolgono sotto la direzione o la vigilanza di un giudice, il quale è chiamato a garantire la legittimità del suo svolgimento; ragione per la quale s'inquadrano nello stesso spazio applicativo della norma le possibili disfunzioni di specifiche procedure, come quelle concorsuali ed il processo per esecuzione forzata.

Sul piano soggettivo, a partire quanto meno dall'arresto del 6 aprile 2000, *Comingersoll c. Portogallo*, può dirsi stabilmente affermato che la violazione del termine di ragionevole durata del processo ed il relativo danno morale si verificano anche in capo agli enti ed alle persone giuridiche, oltre che, ovviamente, alle persone fisiche. La Corte ha, infatti, ritenuto che una procedura eccessivamente lunga nella quale siano coinvolti enti o persone giuridiche possiede l'attitudine ad arrecare pregiudizio alla reputazione di tali soggetti, a determinare incertezza nell'adozione di decisioni strategiche per la vita aziendale, a provocare problemi gestionali nonché, in misura minore, a creare angoscia e fastidio nelle persone che hanno responsabilità di gestione.

Allo stato il contenzioso sul danno da durata non ragionevole del processo cui intenda accedere un soggetto sottoposto alla giurisdizione italiana è costituito dai ricorsi di cui alla legge n. 89 del 2001, da proporsi dinanzi alla Corte di appello competente per territorio; pertanto, il problema della violazione dell'articolo 6 della

¹⁴ Per la parte che qui interessa, l'articolo 6, al comma 1, prevede che "Ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge, al fine della determinazione sia dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta".

¹⁵ I connotati del "diritto ad un ricorso effettivo" sono ben delineati, tra l'altro, nella sentenza 26 ottobre 2000, *Kudla c. Polonia*.

Convenzione, a livello individuale, non potrebbe più rilevare direttamente dinanzi alla giurisdizione di Strasburgo, ma solo indirettamente ed in quanto correlato all'insufficienza del rimedio interno, con conseguente violazione dell'articolo 13 della Convenzione.

La Corte europea, tuttavia, non ritiene automaticamente inibito il ricorso dinanzi a sé anche allorquando l'interessato abbia già azionato il giudizio per il conseguimento dell'indennizzo *ex l. n. 89 del 2001*: tant'è che ha ammesso la possibilità di riconoscere somme ulteriori a titolo di equa soddisfazione a favore di chi abbia già adito vittoriosamente il giudice italiano.

La Corte di Strasburgo, pur non essendosi ancora pronunciata specificamente sul tema dell'effettività del rimedio interno, è di recente intervenuta per meglio chiarire i termini generali del rapporto tra rimedio interno e rimedio europeo, che possono così riassumersi ¹⁶:

- il ricorso in sede europea è ammesso anche quando sia già stata esperita la via del ricorso interno, a condizione però che l'interessato conservi la qualità di "vittima" ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione, ossia allorquando il giudice nazionale non abbia ritenuto sussistente la violazione del termine di durata ragionevole o non abbia accolto la domanda di equo indennizzo o abbia riconosciuto somme di importo inferiore ai parametri europei;

- i modi attraverso i quali gli Stati possono porre rimedio al problema delle lungaggini processuali sono nella disponibilità degli Stati stessi; pertanto, essi possono avere ad oggetto non solo la procedura interna per la concessione di un equo indennizzo, ma anche rimedi acceleratori dei processi o rimedi misti (in parte indennitari e in parte acceleratori) ¹⁷;

- la liquidazione del danno morale da eccessiva lunghezza del processo in sede europea, basata ovviamente sul criterio equitativo, non è ancorata a parametri generali precisi, avendo la Corte ritenuto l'impossibilità di predisporre una lista di previsioni dettagliate atte a coprire il ventaglio di situazioni possibili ed affermato la necessità di enucleare gli elementi di raffronto in via di interpretazione logico-sistematica dei propri precedenti giurisprudenziali, riferibili a casi simili; orientativamente si può dire, tuttavia, che, nei casi italiani, la Corte abbia proceduto fissando una somma variabile tra € 1.000 ed € 1.500 per ogni anno di durata della procedura (e non del ritardo), da correggersi in riduzione o in aumento (fino ad € 2.000 per anno) in dipendenza di fattori vari (numero dei gradi di giudizio; importanza del caso; complessità dell'affare; comportamento delle parti nel processo; livello di vita nel paese; ecc.) ¹⁸;

- il riconoscimento, dinanzi al giudice nazionale, di una somma anche sensibilmente inferiore a quella liquidabile dalla Corte europea in casi simili è ammesso, purché la "forbice" non sia irragionevole e vi sia nel diritto interno del ricorrente la possibilità di chiedere misure acceleratorie della procedura principale, accompagnate da decisioni rapide, motivate ed eseguite celermente; in proposito, prendendo spunto dalle liquidazioni effettuate con le sentenze del 29 marzo 2006, emerge che

¹⁶ Si tratta del gruppo di nove sentenze pronunciate dalla Grande Chambre in data 29 marzo 2006, *Scordino I, Apicella, Cocchiarella, Musci, Mostacciolo 1 e 2, Procaccini, Riccardi Pizzati, Zullo c. Italia*.

¹⁷ Nel quadro delle modalità libere si segnala, per esempio, in campo del processo penale, la soluzione della riduzione di pena quale compensazione della lungaggine processuale (si veda, sentenza 26 giugno 2001, *Beck c. Norvegia*).

¹⁸ Tali estremi della valutazione equitativa individuati dalla Corte europea sono enunciati in un gruppo di dieci sentenze pubblicate il 10 novembre 2004, tra cui *Zullo c. Italia*.

la Corte, avuto riguardo alle caratteristiche del rimedio *ex lege* “Pinto”, reputa adeguata una liquidazione in sede nazionale non inferiore al 45% di quella normalmente ottenibile dinanzi alla giustizia di Strasburgo;

- l'ammontare della somma spettante al ricorrente è inoltre soggetto ad incremento in dipendenza del ritardo nella definizione della procedura interna volta all'attribuzione dell'equo indennizzo¹⁹; in ogni caso la decisione del giudice nazionale va eseguita entro sei mesi dal deposito, producendosi altrimenti la sostanziale violazione dell'effettività del diritto di accesso ad un tribunale, garantito dalla Convenzione;

- il danno morale patito in conseguenza dell'eccessiva durata dei processi non abbisogna di dimostrazione specifica²⁰, salva, in casi particolari, la prova contraria dell'inesistenza o dell'entità minima del danno morale patito²¹.

2.2.2 La posizione dello Stato italiano.

Il principio della ragionevole durata del processo si è radicato nell'ordinamento italiano, tanto da essere stato prima costituzionalizzato con la riforma dell'articolo 111 Costituzione, e compreso nel “giusto processo”, e poi tradotto, anche sulla scorta della sempre più netta posizione di intransigenza assunta dalla Corte europea nel sanzionare le violazioni consumate all'interno del nostro sistema di giustizia, nella predisposizione del rimedio tipico di cui alla legge n. 89 del 2001.

Sul piano applicativo, dunque, ogni questione connessa alla riparazione del danno da durata non ragionevole del processo è confluita nell'alveo dell'interpretazione della legge “Pinto”, la quale, peraltro, in forza del rinvio mobile nella definizione dell'illecito all'articolo 6 della Convenzione, ha finito per attrarre l'elaborazione interpretativa della Corte europea. Sicché, dopo qualche esitazione, anche i giudici nazionali hanno fatto propria la giurisprudenza di Strasburgo e ne hanno riconosciuto il valore conformativo in termini di diritto vivente relativamente alla definizione ed alla delimitazione della portata applicativa della fattispecie disciplinata dalla norma convenzionale: emblematici in tal senso sono gli arresti della Cassazione del 2004, che hanno sanato indirizzi divergenti e contrasti latenti con la giustizia europea in materia di ragionevole durata del processo²², con un'opera di costante e sostanziale “allineamento” giurisprudenziale all'elaborazione europea²³, salvi lievi scostamenti principalmente riguardanti il tema della prova del danno non patrimoniale ed i criteri di liquidazione.

Quanto all'onere probatorio, si è sostenuto, in parziale difformità dall'orientamento della Corte europea, che il giudice deve, una volta accertata e determinata l'entità della violazione relativa alla durata ragionevole del processo, ritenere tale

¹⁹ La legge n. 89 del 2001 prescrive il termine di quattro mesi per l'emissione della decisione del giudice adito per l'equo indennizzo; il termine è considerato congruo dalla Corte europea.

²⁰ Anche la Corte di cassazione si è schierata per la normale derivazione del danno morale dalla violazione del diritto ad un processo in termini ragionevoli (tra le altre, Cass. 23 aprile 2005, n. 8568).

²¹ Così, per esempio, nel caso della sentenza 28 marzo 2002, *Nardone c. Italia*.

²² In proposito, si rinvia a quanto più ampiamente illustrato *supra* al cap. II, § 5, nonché alla nota 17.

²³ Esemplicativamente, si vedano le decisioni della Suprema Corte in tema di estensione soggettiva del danno morale da durata non ragionevole del processo ad enti e persone giuridiche (fra le molte, Cass. 16 luglio 2004, n. 13163 e, da ultima, Cass. 5 aprile 2007, n. 8604), da tempo riconosciuta dalla Corte europea (sentenza *Comingersoll c. Portogallo*, menzionata nel testo al § 2.2.1.).

danno esistente, sempre che non risulti il concorso, nel caso concreto, di circostanze particolari che facciano positivamente escludere che un simile danno sia stato subito dalla parte ricorrente ²⁴.

Per i criteri di liquidazione, nel ribadire la posizione di principio secondo cui, in tema di equa riparazione conseguente alla violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, la valutazione equitativa dell'indennizzo a titolo di danno non patrimoniale è soggetta - per via dello specifico rinvio contenuto nell'articolo 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89 - all'articolo 6 della Convenzione, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, emerge una tendenziale conformazione alle liquidazioni effettuate in casi simili dalla stessa Corte europea la quale ha individuato nell'importo compreso fra euro 1.000 ed euro 1.500 per anno la base di partenza per la quantificazione di tale indennizzo. La precettività, per il giudice nazionale, di tale indirizzo non concerne, tuttavia, anche il profilo relativo al moltiplicatore della base di calcolo: mentre, infatti, per la Corte europea l'importo come sopra quantificato va moltiplicato per ogni anno di durata del procedimento (e non per ogni anno di ritardo), per il giudice nazionale è, sul punto, vincolante il terzo comma, lettera a), dell'articolo 2 della legge n. 89 del 2001, ai sensi del quale rileva solo il danno riferibile al periodo eccedente il termine ragionevole ²⁵.

Passando dal piano applicativo giurisprudenziale a quello delle scelte politiche, si vanno facendo strada iniziative di varia portata ed in differenti direzioni, ben compendiate nel "Rapporto annuale 2006" che il Ministero della giustizia ha trasmesso negli ultimi mesi dello scorso anno al Consiglio d'Europa, rispondendo alla specifica richiesta di informazione rivolta dal Comitato dei Ministri nell'ambito del procedimento di *supervision of execution*.

Per quanto di più stretto interesse ai fini della presente relazione, il documento ha evidenziato, quanto al processo civile, che, sul piano legislativo, occorre rivedere quegli aspetti della disciplina processuale che costituiscono inutili complicazioni, che incidono sulla celerità del procedimento e creano dissidi interpretativi. Si tratta di contemperare gli interessi di soggetti processuali e della difesa tecnica con l'interesse primario della risoluzione dei conflitti in tempi ragionevoli, come il cittadino si attende. Inoltre, il giudice, terzo e garante per tutte le parti, deve essere maggiormente dotato di poteri discrezionali che possano indirizzare il processo verso binari i quali assicurino il suo ordinato e leale svolgimento. Nella stessa direzione della riorganizzazione e della razionalizzazione dell'attività giudiziaria in funzione dell'accorciamento dei tempi della giustizia viene in luce un altro fattore di notevole propulsione, costituito dalla progressiva implementazione del progetto denominato "Processo civile telematico", già in fase di avanzata sperimentazione in alcune sedi pilota, con risultati positivi sia per quello che riguarda la funzionalità del sistema, sia per quanto riguarda i tempi di rilascio del decreto ingiuntivo.

Per quanto attiene al processo penale, invece, si è rilevato che le constatazioni di violazione dell'articolo 6, comma 1, della Convenzione (sotto il profilo del diritto ad un processo entro un termine ragionevole) da parte sia della Corte europea sia delle Corti di appello in sede di "rimedio Pinto" sono molto limitate e comunque non superiori a quelle di molti altri Paesi membri del Consiglio d'Europa che, a differenza dell'Italia, non sono soggetti ad alcuna forma di verifica da parte del Co-

²⁴ Così, da ultima, Cass. 5 aprile 2007, n. 8604.

²⁵ Cfr. Cass. 23 aprile 2005 n. 8568.

mitato dei Ministri. Alla luce di ciò, è stata chiesta formalmente l'esclusione di tali procedimenti dal controllo annuale.

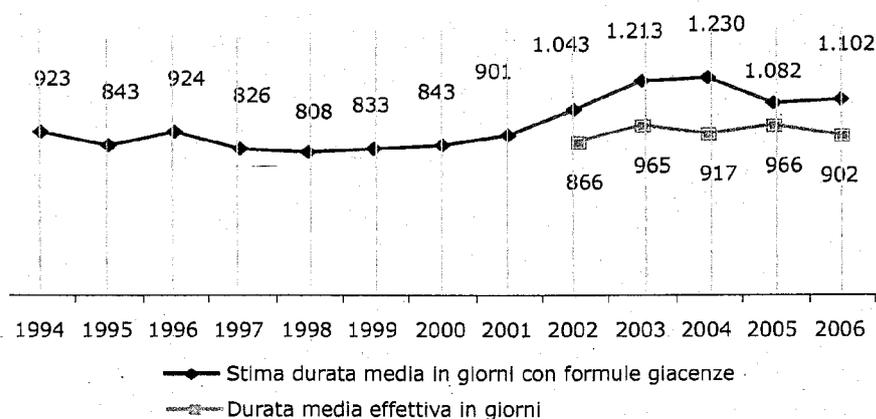
In ogni caso, è avvertita da più parti ed in modo sempre più pressante (come l'Avvocatura dello Stato e i Ministeri di gestione della spesa pubblica) l'esigenza di intervenire in senso correttivo sull'impianto attuale della c.d. legge "Pinto", alla luce dei primi sei anni di esperienza applicativa. Si tratta di un rimedio che, essendo impostato su una logica puramente risarcitoria, da un lato non migliora il problema strutturale delle lungaggini dei processi italiani, potendo anzi, paradossalmente, accentuarlo, nella misura in cui costituisce esso stesso un fattore importante, in termini quantitativi, di sovraccarico dei ruoli dei giudici e di allungamento dei tempi della giustizia; e dall'altro determina un impegno finanziario dello Stato crescente.

Le rilevazioni statistiche sull'applicazione della legge "Pinto", con riferimento alla ragionevole durata dei processi ordinari, amministrativi e contabili, riportate in Appendice, avvalorano la convinzione dell'opportunità di una riforma della legge con previsione di adeguati meccanismi acceleratori, ricalibratura dei limiti oggettivi e aggiustamenti che possano renderla un rimedio serio, effettivo e sostenibile, anche riducendo o scoraggiando possibili abusi. Di converso il Governo ed il Parlamento sono impegnati ad approvare provvedimenti intesi ad accelerare la durata del processo civile, intervenendo su momenti critici, come le notificazioni degli atti ed il regime delle impugnazioni. In materia di procedure concorsuali, una recente riforma ha praticamente ridotto di circa il 90 per cento le nuove procedure.

L'andamento della stima delle durate medie dei processi civili nel periodo 1993-2006 è riportato graficamente come segue (Figura 10)

ANDAMENTO DELLA STIMA DELLE DURATE MEDIE CIVILI IN GIORNI NEGLI ULTIMI TREDICI ANNI
E LE DURATE EFFETTIVE NEGLI ULTIMI 5 ANNI

Figura 10



Fonte: Corte suprema di Cassazione - Ufficio statistico.

L'evoluzione del dato concernente il numero dei procedimenti civili pervenuti, eliminati e pendenti nel periodo 1993-2006, nonché il relativo incremento e decremento nell'arco temporale 1993-2006 sono rappresentati nella Tabella 6.

SERIE STORICA VALORI ASSOLUTI E VARIAZIONI PERCENTUALI DEL NUMERO DEI PROCEDIMENTI PERVENUTI, ELIMINATI, PENDENTI - ANNI DAL 1993 AL 2006

Tabella 6

Anni	Pervenuti 1/1 - 31/12		Eliminati 1/1 - 31/12		Pendenza al 31/12	
	Val. Assoluti	Var. %	Val. Assoluti	Var. %	Val. Assoluti	Var. %
1993	12.788	-	15.630	-	35.107	-
1994	14.642	14,5%	13.555	-13%	36.194	3%
1995	15.841	8,2%	15.608	15%	36.247	0%
1996	14.846	-6,3%	14.193	-9%	37.080	2%
1997	17.540	18,1%	15.931	12%	38.689	4%
1998	22.664	29,2%	15.519	-3%	45.834	18%
1999	23.898	5,4%	18.575	20%	51.056	11%
2000	25.795	7,9%	20.799	12%	56.597	11%
2001	31.905	23,7%	19.111	-8%	69.389	23%
2002	33.332	4,5%	19.929	4%	82.791	19%
2003	30.860	-7,4%	21.707	9%	91.963	11%
2004	28.577	-7,4%	26.522	22%	93.726	2%
2005	32.514	13,8%	31.177	18%	95.081	1%
2006	35.169	8%	29.641	-5%	100.609	6%

Fonte: Corte suprema di Cassazione - Ufficio statistico.

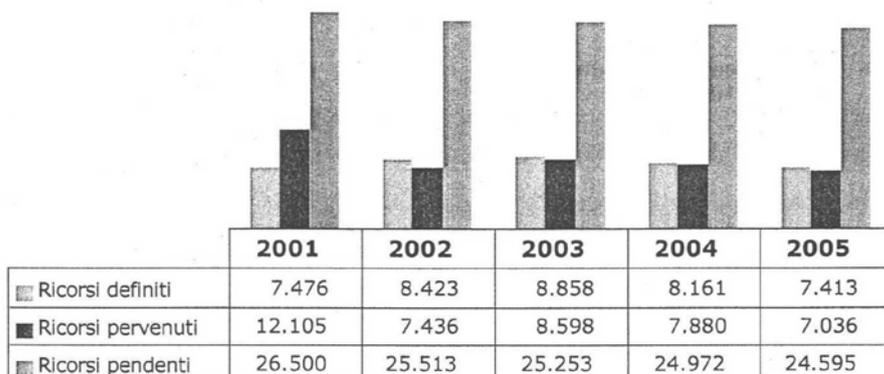
Quanto al contenzioso davanti agli organi della giustizia amministrativa, si sono registrati in questi ultimi anni tempi di definizione dei procedimenti più brevi, per effetto delle innovazioni introdotte con la legge 21 luglio 2000, n. 205, che ha imposto termini processuali abbreviati per alcune materie di particolare interesse strategico o finanziario, tra cui gli appalti pubblici. In questi casi i giudizi si concludono, infatti, mediamente in un arco temporale inferiore all'anno sia in primo grado che in grado d'appello, salvo che si rendano necessari adempimenti istruttori.

Nelle altre materie, sebbene, come segnalato dal Segretariato generale della Giustizia amministrativa presso il Consiglio di Stato, i tempi di definizione dei processi non siano ancora soddisfacenti, la circostanza che oltre il 16% dei ricorsi pervenuti ai tribunali amministrativi regionali sia stato definito entro un anno dal deposito - dato in costante aumento rispetto agli anni precedenti - può ritenersi un segnale che induce ad una cauta soddisfazione. L'andamento del contenzioso amministrativo dinanzi al Consiglio di Stato ed ai Tribunali amministrativi regionali è riportato graficamente nelle tabelle che seguono (Figure 11 e 12).

Altre misure adottate in sede giustiziale amministrativa, con positiva influenza sull'accelerazione delle procedure, hanno riguardato l'assunzione di nuovo personale di magistratura e la revisione della gestione su base informatica dei processi. Con riferimento a questo aspetto va evidenziata l'installazione, presso alcuni Tribunali amministrativi regionali, di una nuova procedura di informatizzazione del processo amministrativo (redazione degli atti, trasmissione degli stessi per via telematica, sostituzione del fascicolo cartaceo con il fascicolo "virtuale"), che opererà a pieno regime entro 2/3 anni, ma che già nella prima fase sta registrando significativi vantaggi funzionali.

ANDAMENTO DEI RICORSI DINANZI AL CONSIGLIO DI STATO ANNI 2001-2005

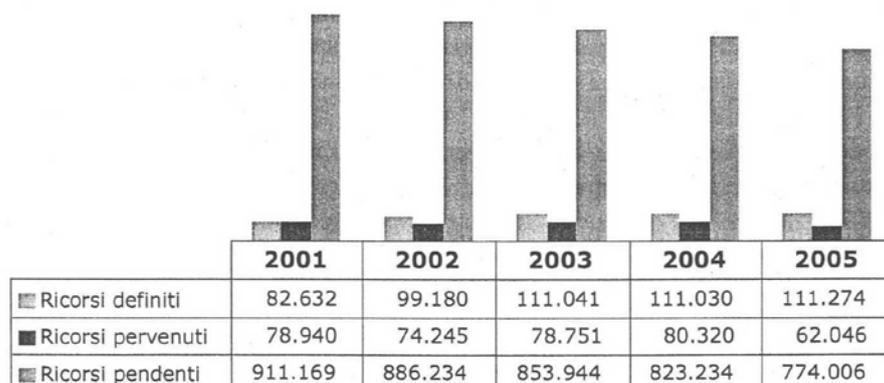
Figura 11



Fonte: Segretariato generale della Giustizia amministrativa

ANDAMENTO DEI RICORSI DINANZI AI TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI ANNI 2001-2005

Figura 12



Fonte: Segretariato generale della Giustizia amministrativa

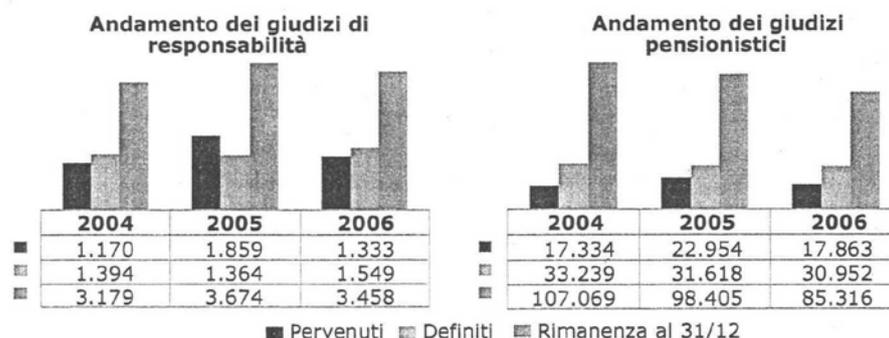
Con riferimento ai giudizi dinanzi alla Corte dei Conti si riportano i dati statistici relativi allo svolgimento dell'attività giurisdizionale in materia pensionistica e di responsabilità (Figura 13). Per quanto riguarda il primo punto, come è possibile osservare, il numero dei ricorsi pensionistici relativi ai giudizi di primo grado nel periodo 1° gennaio – 31 dicembre 2006, in carico alle sezioni, è stato di 116.258, di cui 98.405 pendenti ad inizio anno ed i restanti 17.863 pervenuti nel corso del 2006.

L'attività condotta, invece, ha portato alla definizione di 30.952 giudizi, registrando un calo del 13% rispetto all'anno precedente.

Analoghe considerazioni possono essere fatte anche per i giudizi di responsabilità. Le pendenze al 31 dicembre del 2006, infatti, sono diminuite del 6% rispetto all'anno precedente. Le cause devono ricercarsi contemporaneamente nella diminuzione dei ricorsi pervenuti (-28%) e nell'aumento dei giudizi definiti (+ 13%).

ANDAMENTO DEI RICORSI DINANZI ALLA CORTE DEI CONTI ANNI 2004-2006

Figura 13



Fonte: Corte dei Conti

2.2.3 La posizione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Come nel caso delle espropriazioni indirette, anche l'imponenza del fenomeno (tuttavia non tipicamente "italiano") dei ricorsi e delle decisioni in tema di lungaggini processuali costituisce da molto tempo oggetto dell'esame del Comitato dei Ministri, soprattutto in chiave di verifica delle misure individuali e generali, imprescindibili allorché vi siano da fronteggiare violazioni diffuse e strutturali da parte di uno Stato membro.

Nella recente riunione n. 987 del 14 febbraio 2007, l'organo politico-decisionale del Consiglio d'Europa ha nuovamente preso in esame la situazione dell'esecuzione delle decisioni in questione ed ha adottato la Risoluzione provvisoria n. 2/2007 (*"The problem of excessive length of judicial proceedings in Italy"*), con la quale, nel rammentare la lunga storia della supervisione europea sull'endemica questione dei tempi della giustizia civile, penale ed amministrativa in Italia²⁶ e nel prendere atto dei numerosi ma infruttuosi sforzi compiuti dalle Autorità italiane nell'adozione di svariate riforme generali ed altre misure più specifiche, ha analiticamente riepilogato i punti rilevanti del problema, evidenziando che:

- le disfunzioni del sistema giustizia rappresentano un pericolo di rilevanza non comune, essendo suscettibili di infirmare le basi dello stato di diritto ed il primato della legge;

- sono senz'altro meritevoli di positiva valutazione tanto l'introduzione del rimedio indennitario di cui alla legge n. 89 del 2001, che ha consentito la riduzione del carico della Corte europea e l'incremento dell'ammontare dei ristori in favore delle vittime delle violazioni, quanto gli sforzi compiuti dalla Corte di cassazione per garantire un'interpretazione in linea con la giurisprudenza di Strasburgo;

- parimenti meritevoli di apprezzamento sono i discorsi pronunciati e le strategie di priorità annunciate sul tema della giustizia dal Presidente della Repubblica e dalle autorità di Governo italiane (Presidente del Consiglio dei ministri e Ministro della giustizia) nel corso del 2006;

²⁶ Tale procedura di controllo venne, in un primo tempo, definita, per essere però successivamente riattivata in coincidenza col proliferare dei ricorsi e delle condanne da parte dei giudici di Strasburgo. Nella nuova fase di controllo il Comitato dei Ministri ha imposto all'Italia un costante ed aggiornato *monitoring* mediante un rapporto annuale da rendersi dal Ministero della giustizia, l'ultimo dei quali è stato ampiamente citato al precedente § 2.2.2.

- particolare importanza assume in questa ottica l'approvazione della legge n. 12 del 2006, che assegna al Presidente del Consiglio dei ministri il coordinamento dell'esecuzione delle sentenze della Corte e la regolare informativa parlamentare circa i progressi conseguiti;

- va rimarcata l'importanza del pieno coinvolgimento dei principali attori del sistema giudiziario italiano;

- pur a fronte di interessanti iniziative di riforma già avviate nel campo processuale in uno all'ambizioso progetto di informatizzazione del processo civile (processo civile telematico), rimane la necessità di un approccio profondo e globale al problema; per il che è bene accolta l'intenzione espressa dalle autorità italiane di cooperare in modo regolare e ravvicinato con il Segretariato del Consiglio d'Europa.

Pertanto, in via provvisoria e rinviando l'ulteriore corso dell'esame al novembre 2008, il Comitato dei Ministri ha esortato le autorità italiane, ai massimi livelli istituzionali, a tenere fermo il loro impegno per la soluzione del problema dell'eccessiva durata dei processi nonché ad intraprendere un'azione interdisciplinare che coinvolga tutti i principali attori del sistema giudiziario, con l'obiettivo di predisporre una nuova ed efficace strategia.

2.3 IL DIRITTO AD UN EQUO PROCESSO PENALE.

Si tratta delle violazioni del diritto ad un processo equo dichiarate dalla Corte europea in relazione ad anomalie di disposizioni procedurali penali (regole del giudizio *in absentia*; condanna dell'imputato in base a dichiarazioni di persone che l'imputato non abbia avuto la possibilità di controinterrogare in dibattimento; ecc.).

Le norme convenzionali che vengono qui specificamente in questione sono quelle dell'articolo 6, comma 3, ove si prevede che "ogni accusato ha diritto di: a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico; b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico ed ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza".

Questo tipo di contenzioso sembra importante non tanto sul piano quantitativo, quanto su quello qualitativo, nella misura in cui involge la legalità della privazione della libertà personale, ingenera notevole interesse e può postulare, quale unico mezzo effettivamente idoneo ad eliminare le conseguenze pregiudizievoli della violazione (*restitutio in integrum*), la riapertura o ripetizione del processo viziato, ancorché definito da un giudicato interno, tecnicamente impeditivo della misura ripristinatoria.

I casi riconducibili a tale settore sui quali l'Italia si trova esposta alla supervisione del Comitato europeo dei Ministri sono piuttosto noti all'opinione pubblica²⁷.

Secondo la raccomandazione del Comitato dei Ministri n. 2 del 2000, il riesame del caso, inclusa la possibilità della riapertura del procedimento, deve essere assicurato, a livello interno, dagli Stati contraenti specialmente in presenza delle seguenti condizioni:

²⁷ Tra i più famosi si rammentano: *Cat Berro*, *Sejdovic*, *Somogyi* e, soprattutto, *Dorigo*.

a) la parte continua a risentire di gravissime conseguenze negative derivanti dal risultato della decisione del giudice nazionale, alle quali la concessione di un'equa soddisfazione non ha portato rimedio e che non possono essere eliminate se non con il riesame o la riapertura del caso;

b) la sentenza della Corte europea conduce a ritenere che il giudicato nazionale sia nella sostanza contrario alla Convenzione o che la violazione riguardi errori o vizi procedurali di gravità tale da ingenerare seri dubbi sul risultato finale del procedimento nazionale.

Nelle ipotesi citate si pone l'esigenza, per lo Stato, di riesaminare il caso a livello giurisdizionale nazionale.

Sul piano interno, dunque, dopo la statuizione di Strasburgo, si presenta il problema dell'individuazione dei meccanismi giuridici atti a permettere la riapertura del processo nel quale si è verificata la lesione, anche perché, in un'ottica comparatistica, deve rilevarsi che quasi tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, e tutti gli altri appartenenti all'Unione europea, si sono muniti, in sede o legislativa o applicativa giurisprudenziale, di strumenti idonei ad assicurare la possibilità di ottenere un riesame ad un imputato colpito da una dichiarazione di colpevolezza viziata secondo i Giudici di Strasburgo. Allo Stato è riconosciuta ampia discrezionalità circa le modalità e la forma del nuovo processo, purché la soluzione prescelta risulti compatibile con le conclusioni assunte nella sentenza europea di violazione.

Ciò posto, non sono mancate sinora risposte puntuali e tempestive dell'ordinamento italiano alle constatazioni di violazioni in materia di garanzie per l'imputato nel processo penale. Vale richiamare in proposito la modifica dell'articolo 175 c.p.p. (*Restituzione in termine*), introdotta con il decreto legge 21 febbraio 2005, n. 17, convertito nella legge 22 aprile 2005, n. 60, che ha fatto seguito alla sentenza 10 novembre 2004, *Sejdovic c. Italia*, con la quale la Camera della I Sezione della Corte europea aveva ravvisato la violazione del diritto ad un processo equo (articolo 6 della Convenzione) nella circostanza che l'imputato, già condannato in esito al processo di primo grado, alle cui udienze aveva personalmente presenziato, non avesse partecipato all'udienza del processo di appello, non avendo riscontrato elementi sufficienti per stabilire né se egli, in quanto straniero, avesse compreso il contenuto dell'avviso che lo informava della data dell'udienza, né vi fosse stata sua rinuncia inequivocabile al diritto di comparire²⁸.

La soluzione non è sembrata soddisfacente, in quanto utile a "sanare", con la possibilità di rinnovazione, soltanto il processo contumaciale eventualmente viziato. Il problema della garanzia dell'imputato a ricevere un processo equo presenta, in ogni caso, numerosi profili, quanti ne sono espressamente enunciati dal citato articolo 6, comma 3, ovvero ne sono stati enucleati in via interpretativa dalla Corte europea²⁹: allo stato, nessun rimedio è previsto per i casi nei quali la non equità del

²⁸ Il *judgment* di prima istanza è stato poi ribaltato in seconda istanza con sentenza della *Grande Chambre* del 1° marzo 2006, che, decidendo a maggioranza, ha escluso che nella fattispecie potessero ravvisarsi violazioni dell'articolo 6 della Convenzione, atteso che, pur dovendosi riaffermare l'importanza fondamentale della presenza dell'imputato nell'interesse di un processo penale equo e giusto ed il correlato obbligo dello Stato di garantire all'imputato il diritto di essere presente nell'aula dell'udienza, tale diritto non riveste nel giudizio di appello la stessa decisiva importanza che ha in primo grado per la garanzia del processo equo, dovendosi a tal fine tenere conto della funzione e delle modalità di svolgimento del processo di impugnazione nell'ordinamento di riferimento.

²⁹ In effetti, proprio la facoltà per l'imputato di prendere parte all'udienza non è menzionata espressamente nell'articolo 6 della Convenzione; ciò nondimeno tale facoltà viene pacificamente fatta derivare dall'oggetto e dallo scopo dell'articolo nel suo insieme (in tal senso è la citata sentenza 1° marzo 2006, *Sejdovic c. Italia*).

processo sia stata dichiarata dalla Corte europea in relazione ad altri profili dell'articolo 6, comma 3, quali quelli rilevanti in ordine nella formazione della prova posta a base della sentenza di condanna.

Non sono mancate proposte di nuove soluzioni legislative speciali, espressamente mirate, cioè, alla garanzia della revisione del processo penale interno successivamente alla pronuncia della Corte europea³⁰; al momento, è allo studio del Governo un'iniziativa legislativa da sottoporre al Parlamento.

Deve, tuttavia, citarsi la soluzione giurisprudenziale, che, in via interpretativa, la Suprema Corte di cassazione ha saputo offrire al noto caso "Dorigo", in cui, nonostante la perdurante carcerazione dell'imputato condannato dalla giustizia italiana, non era intervenuta la misura ripristinatoria conseguente alla sentenza di Strasburgo, che, nel 1998, aveva riscontrato il carattere non equo del processo nella circostanza che il giudizio di colpevolezza si era basato su dichiarazioni di coimputati non confermate in dibattimento e mai poste ad oggetto del controinterrogatorio della difesa.

Con la sentenza 25 gennaio 2007, n. 2800, i giudici della Corte di cassazione, richiamando la propria più recente giurisprudenza penale sul seguito delle sentenze europee in tema di diritto al processo equo³¹, hanno riaffermato il principio secondo cui il giudice italiano è tenuto a conformarsi alle decisioni della Corte europea e, per conseguenza, *"deve riconoscere il diritto al nuovo processo, anche se ciò comporta la necessità di mettere in discussione, attraverso il riesame o la riapertura del procedimento penale, l'intangibilità del giudicato"*. La statuizione, in assenza di una specifica norma nell'ordinamento nazionale che consenta di paralizzare l'esecuzione e dare ingresso a un nuovo processo penale, consente al giudice, nella sede dell'incidente di esecuzione ai sensi dell'articolo 670 c.p.p., di rendere ineseguibile una sentenza di condanna emessa a conclusione di un processo giudicato "non equo", essendogli ciò imposto da ragioni di coerenza interna dell'ordinamento. La conclusione – hanno sottolineato ancora i giudici della Corte suprema – *"non è altro che il corollario del riconoscimento del diritto alla rinnovazione del processo derivato dalla sentenza della Corte europea, dalla quale, correlativamente, discende per lo Stato e per i suoi organi (compresi quelli investiti del potere giurisdizionale) l'obbligo positivo di ripristinare una procedura rispondente alla legalità sancita dalla Convenzione allo specifico fine di eliminare le conseguenze pregiudizievoli verificatesi in dipendenza della violazione accertata. E se è innegabile che gli effetti della sentenza della Corte hanno una incidenza non limitata alla sfera sovranazionale, ma sono costitutivi di diritti e di obblighi operanti anche all'interno dell'ordinamento nazionale, è consequenziale riconoscere che il diritto alla rinnovazione del giudizio, sorto per effetto di quella sentenza, è concettualmente incompatibile con la persistente efficacia del giudicato, che resta, dunque, neutralizzato sino a quando non si forma un'altra decisione irrevocabile a conclusione del nuovo processo"*.

³⁰ Il riferimento è, in particolare, ad alcuni progetti di legge di iniziativa parlamentare aventi ad oggetto modifiche al codice di procedura penale in materia di revisione dei processi penali a seguito di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo: il primo (A.C. 1447, unificato con A.C. 1992) venne approvato dalla Camera il 28 luglio 2003 e trasmesso al Senato (A.S. 2441), ove venne solo completato l'esame della commissione in data 17 febbraio 2004, senza ulteriore corso; il secondo, presentato alla Camera all'inizio della corrente legislatura (A.C. 917), è stato ritirato dal presentatore il 19 luglio 2006.

³¹ Cfr. Cassazione, sezione prima penale, 3 ottobre 2006, *Somogyi* e 22 settembre 2005, *Cat Berro*.

La soluzione proposta dalla Corte suprema permette di avere una traccia sulla quale delineare un intervento sistemico, atteso che gli stessi giudici di legittimità hanno qualificato *“urgente e non più differibile la necessità di un intervento legislativo che renda azionabile il diritto al nuovo processo anche nei casi nei quali l'accertata violazione della Convenzione riguardi non la questione della partecipazione al processo (risolta ormai con la disciplina del novellato articolo 175 c.p.p. sulla restituzione nel termine nei processi contumaciali), ma la lesione di garanzie di ordine sostanziale, accertata da una decisione della Corte europea, che abbia avuto influenza decisiva sull'esito del giudizio”*³².

Nello stesso senso si è espresso il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che, nel chiudere il caso “Dorigo”, oggetto di supervisione, ha sollecitato le autorità italiane ad adeguare la legislazione interna mediante le congrue disposizioni che consentano la riapertura dei processi a seguito delle sentenze della Corte europea³³.

³² Proprio la mancanza del rimedio specifico per la rinnovazione del processo vulnerato dalla Corte europea è a base della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 630, lett. a), c.p.p., sollevata dalla Corte di appello di Bologna con ordinanza del 21 marzo 2006.

³³ *Final Resolution* adottata nella riunione del 5-6 giugno 2007.

LO STATO DEGLI ADEMPIMENTI RELATIVI ALLE SENTENZE
DI CONDANNA ED AI REGOLAMENTI AMICHEVOLI NELL'ANNO 2006

IV. LO STATO DEGLI ADEMPIMENTI RELATIVI ALLE SENTENZE DI CONDANNA ED AI REGOLAMENTI AMICHEVOLI NELL'ANNO 2006

1. IL QUADRO GENERALE.

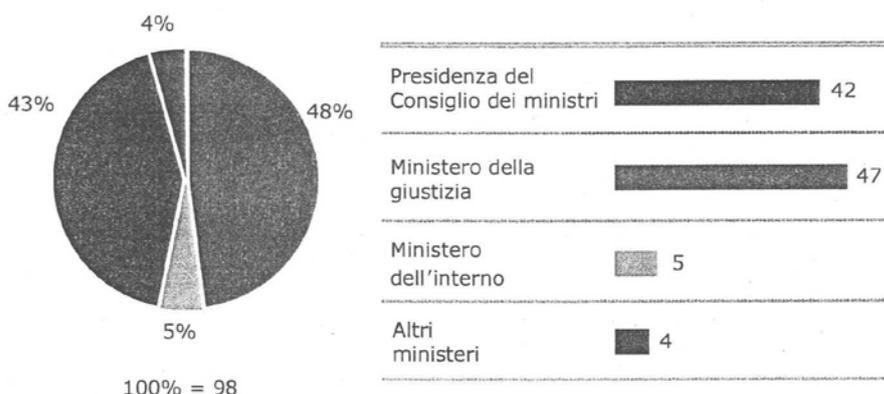
Il quadro degli adempimenti ai quali, nell'anno 2006, le Amministrazioni dello Stato hanno dovuto fare fronte in relazione al contenzioso CEDU è molto articolato.

Oltre all'esecuzione, in una delle forme tipiche previste (pagamenti di somme a titolo di equa soddisfazione, misure individuali, misure generali), delle sentenze di condanna emesse dalla Corte europea, si registrano, infatti, le attività inerenti i regolamenti amichevoli definiti o in attesa di definizione.

Alla stregua delle informazioni in proposito raccolte, la situazione di ciascuna Amministrazione interessata ai risvolti esecutivi delle sentenze CEDU può rappresentarsi sinteticamente come illustrato nella figura che segue (Figura 14).

RIPARTIZIONE DELLE SENTENZE SFAVOREVOLI PRONUNCIATE NEL 2006 PER AMMINISTRAZIONE COMPETENTE

Figura 14



Non vengono conteggiate le non violazioni (5 sentenze)

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

2. LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI.

Le nuove funzioni attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri dalla legge n. 12 del 2006 hanno comportato un mutamento nell'approccio sistematico con le problematiche derivanti dal contenzioso della Corte europea.

Le iniziative avviate hanno riguardato innanzitutto il coinvolgimento degli enti ritenuti responsabili delle violazioni della Convenzione, che sono stati chiamati a fornire la massima collaborazione alla difesa dello Stato affidata ai Co-Agenti presso la Rappresentanza permanente d'Italia al Consiglio d'Europa, e ad esprimersi sull'opportunità di soluzioni amichevoli delle controversie.

Sono stati parallelamente potenziati gli strumenti per il monitoraggio dei procedimenti, al fine di garantire l'osservazione costante dell'evoluzione dei ricorsi,

nonché per la verifica dello stato di esecuzione delle pronunce della Corte da parte delle competenti amministrazioni centrali.

Pareri di congruità sono stati richiesti all'Avvocatura generale dello Stato e alle Avvocature distrettuali nei casi in cui è emersa la volontà di definizione transattiva dei procedimenti pendenti, come pure nelle fasi di accertamento peritale dei danni subiti dalle parti ricorrenti, disposto dalla Corte ai fini della pronuncia sul *quantum*.

Sulla violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione (tutela della proprietà), si è concentrata in modo particolare l'attività della Presidenza del Consiglio dei Ministri, direttamente interessata ai fini dell'esecuzione delle 42 sentenze di condanna definitive emesse dalla Corte europea nell'anno 2006 in materia espropriativa.

Considerata l'entità economica delle pretese avanzate in sede di richiesta di equa soddisfazione da parte dei ricorrenti, resa evidente dalla elaborazione grafica che segue (Figura 15), particolarmente difficoltosa si è rivelata l'attività per il raggiungimento di accordi amichevoli, svolta in costante collegamento con la Rappresentanza permanente.

RIPARTIZIONE PER ENTITÀ DEL RISARCIMENTO RICHIESTO DA PARTE RICORRENTE DELLE 42 SENTENZE PRONUNCIATE NEL 2006 IN MATERIA DI ESPROPRIAZIONE

Figura 15

euro	N°	Totale euro
> 5.000.000	6	€ 95.544.339,64
5.000.000 - 1.000.000	9	€ 20.992.913,76
1.000.000 - 500.000	8	€ 5.703.094,50
500.000 - 100.000	14	€ 3.767.278,12
< 100.000	5	€ 155.941,11
Totali	42	€ 126.163.567,13

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

In particolare, a fronte delle complessive 11 proposte formalizzate nei primi cinque mesi del 2007, nel corso dell'anno 2006 sono state avanzate 4 proposte di regolamento amichevole conseguenti a condanne sull'*an*, che hanno riguardato espropriazioni indirette di particolare rilevanza patrimoniale, come si evince dal valore complessivo di oltre 4,5 milioni di euro³⁴. La proposta del Governo italiano di regolamento amichevole della controversia *Acciardi e Campagna* si è trasformata in

³⁴ I regolamenti amichevoli hanno riguardato le sentenze, 2 marzo 2006 *Izzo c. Italia*; 19 maggio 2005, *Acciardi e Campagna c. Italia*; 15 luglio 2005, *Donati c. Italia*; 6 dicembre 2005, *Capone c. Italia*.

accordo ufficiale di cui la Corte ha preso atto, pervenendo alla conseguente cancellazione della causa dal ruolo (decisione del 3 maggio 2007). Nel caso *Donati*, invece, la proposta governativa di liquidazione del danno, ancorché di cospicuo importo (€ 3.200.000), è stata rifiutata dagli interessati, il che non esclude la possibilità di favorevole apprezzamento della Corte, la quale, ove ritenesse congrua e seria l'offerta unilaterale di risarcimento avanzata dal Governo, potrebbe ugualmente cancellare il caso, ai sensi dell'articolo 37 della Convenzione e della propria giurisprudenza in materia (caso *Van Houten c. Olanda: v. supra* cap. II, § 3, e la nota 12).

Le procedure di liquidazione a carico della Presidenza del Consiglio nell'anno 2006 hanno riguardato la sentenza Scordino I, per un ammontare complessivo di € 649.264,56, e la sentenza Stornaiuolo, recante condanna al pagamento di complessivi € 649.900,00, oltre interessi, della cui esecuzione è stato investito il Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi del disposto di cui al comma 1225 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007).

Con riferimento alle altre pronunce di accertamento della violazione in materia espropriativa sono in *itinere* i procedimenti istruttori volti a consentire al Governo la formulazione di offerte unilaterali o di composizione amichevole, per prevenire gli effetti presumibilmente più onerosi di pronunce della Corte sul *quantum* risarcitorio.

3. IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA.

Delle 47 sentenze aventi ad oggetto violazioni di pertinenza di tale Ministero:

- 28 riguardano l'articolo 6 della Convenzione (diritto ad un processo equo) e tra esse 10 la durata non ragionevole dei procedimenti;
- 26 riguardano l'articolo 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare);
- 24 riguardano l'articolo 13 della Convenzione (diritto ad un rimedio effettivo), sempre in combinazione con l'articolo 8;
- 10 riguardano l'articolo 3 del Protocollo n. 1 (diritto a libere elezioni), in relazione alla limitazione dei diritti del fallito;
- 4 riguardano l'articolo 1 del Protocollo n. 1 (protezione della proprietà);
- 4 riguardano l'articolo 2 del Protocollo n. 4 (libertà di circolazione);
- 2 riguardano l'articolo 5 della Convenzione (diritto alla libertà ed alla sicurezza) in relazione ai casi di ingiusta detenzione³⁵.

Molto intensa è l'attività curata dal Ministero sul fronte dei regolamenti amichevoli, che, soprattutto in presenza dell'elevatissimo numero di ricorsi seriali per violazione della ragionevole durata del processo, si presenta come la forma di definizione più opportuna, tanto in chiave di immagine internazionale (eliminazione del rischio assai elevato di reiterazione delle condanne dell'Italia), quanto in chiave economica per la possibilità di liquidare somme inferiori a quelle derivanti dal completamento dell'*iter* dinanzi alla Corte europea.

Benché vi sia stata una fisiologica riduzione a seguito dell'introduzione del rimedio interno specifico (legge n. 89 del 2001), potrebbero aprirsi ulteriori spazi per la giurisprudenza di Strasburgo (vale in proposito il richiamo alle citate sentenze *Scordino*, *Apicella*, *Cocchiarella*, tutte emesse dalla *Grande Chambre* in data 29 mar-

³⁵ È evidente che talune sentenze hanno ad oggetto più violazioni contemporaneamente.

zo 2006)³⁶, la quale conserva il potere di intervenire pur sempre in via sussidiaria sanzionando l'eventuale violazione dell'articolo 13 della Convenzione, laddove ritenga non effettivo il rimedio interno suddetto. I dati sono allarmanti, benché con rilevanti differenze su base territoriale. Se, da un lato, si è fatto fronte a circa 1.100 ricorsi pendenti (per violazione del diritto ad una ragionevole durata del processo) con proposte di regolamento amichevole; dall'altro, va già sedimentandosi dinanzi alla Corte un nuovo imponente arretrato tematico, costituito da ulteriori 2.000 ricorsi circa.

4. IL MINISTERO DELL'INTERNO.

Nel contenzioso di competenza del Ministero dell'interno rientrano, principalmente, i ricorsi relativi a: provvedimenti di espulsione ed allontanamento di cittadini stranieri; eccessiva durata delle procedure di esecuzione degli sfratti determinata da mancata concessione dell'ausilio della forza pubblica; eccessiva durata delle procedure di esecuzione, in Italia, di sentenze di tribunali stranieri con le quali venga ordinato il pagamento degli obblighi alimentari; eccessiva durata delle procedure di recupero credito, specialmente nei confronti di enti locali dissestati, o di erogazione di pensioni di invalidità; provvedimenti in materia di ordine pubblico (compresi quelli adottati in occasione del vertice G8 tenutosi a Genova nel luglio 2001).

Nel corso del 2006 i ricorsi proposti nelle materie di competenza dell'Amministrazione dell'interno sono stati limitati a 7³⁷, come limitati sono stati sia le sentenze di condanna emesse dalla Corte europea (5), tutte relative all'eccessiva durata delle procedure di esecuzione degli sfratti, che i regolamenti amichevoli definiti con susseguente cancellazione della causa dal ruolo (6).

Esiste ancora un residuale contenzioso collegato al caso Sulejdomic³⁸, oggetto di un ricorso prima e di un regolamento amichevole, poi: i ricorrenti ritengono che una parte delle obbligazioni contenute nel citato regolamento non siano state soddisfatte. Le principali doglianze concernono l'individuazione di un alloggio adeguato per il quale è in corso una intensa attività del Ministero dell'interno e del Comune di Roma.

³⁶ Si veda *supra* Cap. III, § 2.2.1.

³⁷ Il dato numerico è significativo di un'inversione di tendenza, posto che fino al 2003 il numero dei ricorsi era stato notevolmente più elevato e crescente.

³⁸ Sulejmanovic, Sejdovic e altri c.Italia.

GLI ADATTAMENTI DELL'ORDINAMENTO ITALIANO

V. GLI ADATTAMENTI DELL'ORDINAMENTO ITALIANO

1. IL QUADRO GENERALE.

Molteplici, anche se certamente non del tutto esaustive, sono le risposte che, su vari piani (costituzionale, legislativo, amministrativo, giurisprudenziale), l'ordinamento italiano ha saputo dare alle sollecitazioni provenienti dalle istituzioni europee per l'eliminazione di taluni difetti interni al nostro sistema di tutela dei diritti umani sanciti dalla Convenzione e per il potenziamento degli strumenti di difesa degli stessi, soprattutto in vista dell'allineamento agli elevati *standards* imposti dalle posizioni interpretative, spesso assai rigorose, assunte in materia dai Giudici di Strasburgo.

La centralità ordinamentale del tema dell'osservanza degli obblighi internazionali non è anzitutto sfuggita all'esercizio della funzione di revisione costituzionale. Alcuni tra i più recenti interventi innovatori della Carta fondamentale ne recano chiaro il segno: così la riforma dell'articolo 111, che, se non ha costituzionalizzato il principio del giusto processo dell'articolo 6 della Convenzione, presenta comunque innegabili assonanze e similitudini con la formula della norma internazionale, tali da suggerirne la discendenza ideale da quest'ultima; o la riforma dell'articolo 117, che, nel sancire l'obbligo dei titolari della potestà legislativa (Stato e Regioni) di esercitarla *"nel rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali"*, tende, a prescindere dalla *sedes materiae* (titolo V), da un lato, a colmare una lacuna dell'ordinamento difficilmente superabile alla luce del dettato dell'articolo 10 della Costituzione (obbligo di conformazione limitato alle *"norme del diritto internazionale generalmente riconosciute"*, fra le quali non è d'uso nell'interpretazione costituzionale far rientrare il diritto pattizio), e, dall'altro, a collocare le norme della Convenzione, compresa quella sull'obbligo di conformazione alle sentenze della Corte europea, sul piano delle norme interposte invocabili ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale delle leggi.

Se è vero che l'osmosi continua tra ordinamento nazionale ed internazionale sul tema dei diritti umani, sostanzialmente imprescindibile allorché si tratti di porre mano agli interventi strutturali sollecitati dalle decisioni delle istituzioni convenzionali, non può non trovare la sua sede primaria ed immediata nel potere legislativo dello Stato, deve apprezzarsi la puntualità degli adattamenti che le istituzioni parlamentari hanno introdotto nelle procedure di produzione della legge.

Il Presidente della Camera, con lettere del 30 novembre 2005 e del 30 giugno 2006, ed il Presidente del Senato, con lettera del 1° dicembre 2005, hanno sia stabilito i procedimenti parlamentari nei quali viene attribuito un ruolo specifico alla Delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa in materia di esecuzione delle sentenze della Corte europea, sia previsto l'inserimento nell'istruttoria legislativa della valutazione di compatibilità convenzionale³⁹, che si sostanzia nell'individuazione, all'interno dei progetti di legge assegnati alle Commissioni permanenti, delle norme "sensibili" per il rispetto degli obblighi internazionali in materia: sicché, salva la devoluzione delle relative problematiche e

³⁹ Le determinazioni presidenziali rappresentano la risposta allo specifico invito rivolto agli Stati membri dal Comitato dei Ministri con la Raccomandazione Rec (2004) 6 del 12 maggio 2006.

soluzioni alla sede decisionale politica ⁴⁰, l'innovazione procedimentale si presenta come uno strumento di grande efficacia per l'implementazione parlamentare della tutela dei diritti umani, mirando a realizzare quella *prevention upstream* fortemente raccomandata agli Stati membri dal Comitato dei Ministri al fine di impedire le violazioni della Convenzione ⁴¹.

Il Governo, infine, è impegnato in un'attività comune con il Parlamento, il Centro elettronico di documentazione della Corte di cassazione e la Corte Costituzionale, per favorire una completa accessibilità dell'intero panorama giurisprudenziale della Corte di Strasburgo.

Tra gli interventi di altra natura, alcuni, di notevole impatto, sono già da tempo operanti nel sistema interno di garanzia dei diritti umani, sebbene, in qualche caso, con esiti ancora non definiti compiutamente. Così l'acquisizione sanante *ex* articolo 43 del Testo Unico sull'espropriazione per pubblica utilità; o il ricorso per l'equo indennizzo da durata non ragionevole del processo *ex* articolo 2 della legge n. 89 del 2001; o la rimessione in termini del contumace nel processo penale, secondo il novellato articolo 175 c.p.p.: (tutti illustrati in parti precedenti di questa relazione)⁴²; o le novità legislative in tema di controllo sulla corrispondenza dei detenuti introdotte dalla legge 8 aprile 2004, n. 95; o quelle in tema di sfratti introdotte dal decreto legge n. 240 del 2004 (e confermate dai successivi decreti legge n. 86 del 2005 e n. 23 del 2006) ⁴³.

Altri interventi, ugualmente "mirati" ma più recenti, vengono qui di seguito passati brevemente in rassegna.

2. IL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 28 NOVEMBRE 2005, N. 289.

La consapevolezza, ormai definitivamente acquisita nel nostro ordinamento, che le violazioni dei precetti convenzionali sanzionate dalla Corte europea necessitano, in vista della doverosa *restitutio in integrum* della vittima e, quindi, per preciso obbligo giuridico dello Stato membro, di un seguito applicativo inderogabile in ambito interno, anche a fronte di pronunce del giudice nazionale coperte dal giudicato, ha indotto il legislatore italiano a introdurre, con il decreto del Presidente della Repubblica 28 novembre 2005, n. 289, una modifica al testo unico contenente la disciplina del casellario giudiziale.

All'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, si prevede che l'ufficio centrale presso il Ministero della Giustizia, competente a gestire il casellario giudiziale, vale a dire l'insieme dei dati relativi a provvedimenti giudiziari e amministrativi riferiti a soggetti determinati, iscriva nel sistema, d'ufficio (ovvero su richiesta del Dipartimento per gli affari di giustizia) o su richiesta degli interessati, l'estratto delle decisioni definitive adottate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano, concernenti i provvedimenti giudiziari ed amministrativi definitivi delle autorità nazionali già iscritti.

⁴⁰ È stata avanzata la proposta di corredare anche i disegni di legge governativi di una valutazione preventiva di compatibilità convenzionale, secondo una prassi esistente in altri Paesi, come il Regno Unito.

⁴¹ Si veda la Raccomandazione Rec (2004)5 del 12 maggio 2004.

⁴² Si veda il cap. III, rispettivamente, § 2.1, § 2.2 e § 2.3.

⁴³ I decreti menzionati nel testo sono stati convertiti, rispettivamente, nelle leggi n. 269 del 2004, n. 148 del 2005 e n. 86 del 2006

L'intervento assume grande importanza in funzione dell'allineamento dell'ordinamento interno a quello convenzionale europeo nel momento applicativo delle decisioni della Corte di Strasburgo e, in particolare, delle misure ripristinatorie individuali, posto che i giudici penali ed i magistrati del pubblico ministero sono così posti in grado di conoscere le eventuali violazioni della Convenzione commesse in danno di una persona precedentemente processata dalla giustizia nazionale e di adottare i conseguenti rimedi adeguati al caso di specie, che, allo stato della legislazione, sono concentrati nella sede dell'incidente di esecuzione⁴⁴, in attesa di un sistematico intervento che permetta la neutralizzazione degli effetti sanzionatori sulla vittima della violazione⁴⁵.

Il risalto della crescente integrazione del sistema convenzionale di tutela dei diritti umani è adeguatamente sottolineato nel parere reso sul provvedimento regolamentare dal Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, nell'adunanza del 24 ottobre 2005, nella parte in cui afferma che *“ove, dunque, la giurisdizione interna sia stata esercitata in violazione dei ricordati precetti della Convenzione, il soggetto che da tale cattivo esercizio abbia subito lesioni ben potrà far valere nell'ordinamento interno gli effetti, se non pure l'efficacia diretta, della pronuncia della Corte che abbia statuito sul punto, valutando la non conformità della sentenza italiana alle norme di diritto internazionale vincolanti (...). Effetti che, seppur rimessi alla mediazione del giudice nazionale, determinano quella relazione, quella connessione, quella pertinenza di fonte legale tra provvedimento da iscrivere e provvedimento già iscritto in casellario, di cui fa parola il più volte citato articolo 3 del d.P.R. n. 313 del 2002”*.

3. LA LEGGE 9 GENNAIO 2006, N. 12, ED IL DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 1° FEBBRAIO 2007.

Con la promulgazione della legge 9 gennaio 2006, n. 12, recante *“Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo”*⁴⁶ e del successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° febbraio 2007, che detta misure per l'esecuzione della legge, è stato individuato, all'interno della Presidenza, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi come struttura deputata alla cura degli adempimenti gravanti sullo Stato in conseguenza delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La legge ha un importante valore simbolico. Essa colloca formalmente la materia dell'esecuzione delle sentenze della Corte europea al massimo livello della responsabilità politica nazionale, investendone con norma espressa il Presidente del Consiglio dei Ministri (*“... promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano”*). Sino all'emanazione della legge, peraltro, era opinione prevalente che tutta la materia dovesse fare capo alla generale responsabilità in politica estera e dei trattati internazionali dell'organo monocratico del Governo, che difatti già disponeva all'interno del proprio apparato burocratico di strutture deputate a sovrintendere, in raccordo con la Rappresentanza permanente d'Italia presso il

⁴⁴ È noto che tanto il fascicolo di ufficio del giudice penale, quanto il fascicolo del pubblico ministero devono essere corredati del certificato aggiornato del casellario giudiziale riguardante il soggetto sottoposto a giudizio.

⁴⁵ Si veda *supra*, cap. III, § 2.3.

⁴⁶ Il testo integrale dell'unico articolo di cui si compone la legge è riportato nell'introduzione della presente relazione.

Consiglio d'Europa, agli adempimenti in questione. La prima parte della norma del 2006 si sostanzia, dunque, nell'enunciazione formale di una regola di competenza già implicitamente presente nel sistema; ma proprio per questo può dirsi che essa sia significativa di una netta volontà politica tesa al rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri mediante l'individuazione di un polo di azione e di coordinamento nell'elaborazione e nell'attuazione degli adattamenti ordinamentali necessari a fare fronte all'impegno internazionale in materia di diritti umani.

Sotto questo profilo la novità legislativa evoca un interessante parallelismo tra il tema teorico più generale degli "effetti interni" delle decisioni della Corte europea⁴⁷, e quello delle sentenze di altre autorità giurisdizionali, che, in quanto suscettibili di incidere in vario modo sull'ordinamento statale, richiedono un'apposita disciplina di informazione e di gestione del "seguito" tra le istituzioni di vertice.

Si può, infatti, notare che, sebbene non possa parlarsi di uno statuto condiviso, il regime degli adempimenti delle sentenze della Corte europea⁴⁸ risulta in buona parte assimilato a quelli delle sentenze della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia della Comunità europee, già disciplinati dall'articolo 5 della citata legge n. 400, rispettivamente, al comma 1, lettera f) ed al comma 3, lettera a)⁴⁹.

Comune alle tre tipologie di sentenze è la spettanza al Presidente del Consiglio del compito di promuovere gli "adempimenti di competenza governativa conseguenti".

A caratterizzare in senso additivo il regime legale del seguito delle sentenze della Corte europea dei diritti umani, rispetto agli altri due, vi è l'onere per il rappresentante del Governo:

- di tempestiva comunicazione alle Camere delle pronunce ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti;
- di presentazione annuale al Parlamento di una relazione sullo stato di esecuzione delle sentenze.

Senonché, mentre il dovere di comunicazione, funzionale alla valutazione da parte delle assemblee legislative delle iniziative che possono o devono derivare dalle sentenze, è previsto anche per la giurisdizione costituzionale, sebbene con oggetto parzialmente differente⁵⁰, e mentre l'esame parlamentare è assicurato anche per le

⁴⁷ Ci si riferisce in particolare al significato ordinamentale generale che taluno ha attribuito alla legge n. 12 del 2006, desumendolo appunto dal regime del "seguito" interno delle pronunce della Corte europea e dalle analogie che esso presenta con quello di altro genere di pronunce delle quali non si contesta la natura di fonti del diritto.

⁴⁸ La lettera della norma usa la più ampia e generica espressione «pronunce». Appare però ragionevole restringerne la portata applicativa alle "sentenze", ossia a quei provvedimenti definitivi di merito recanti l'accertamento di violazioni e la condanna dello Stato, dai quali discendono propriamente gli obblighi di esecuzione. Nella classificazione delle pronunce della Corte europea, tali provvedimenti assumono la denominazione di *judgments*: si veda *supra*, cap. II, § 2.

⁴⁹ Tali disposizioni dell'articolo 5 prevedono che: «Il Presidente del Consiglio dei ministri a nome del Governo: ... f) ... promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle decisioni della Corte costituzionale. Riferisce inoltre periodicamente al Consiglio dei ministri, e ne dà comunicazione alle Camere, sullo stato del contenzioso costituzionale, illustrando le linee guida seguite nelle determinazioni relative agli interventi nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale. Segnala altresì, anche su proposta dei ministri competenti, i settori della legislazione nei quali, in relazione alle questioni di legittimità costituzionale pendenti, sia utile valutare l'opportunità di iniziative legislative del Governo» (comma 1, lett. f); «Il Presidente del Consiglio dei ministri ... a) ... promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte di Giustizia delle Comunità europee» (comma 3, lettera a).

⁵⁰ Il citato articolo 5, comma 1, lett. f), prevede il dovere governativo di informazione con riguardo allo "stato del contenzioso costituzionale".

sentenze della giurisdizione comunitaria⁵¹, la relazione annuale al Parlamento è adempimento governativo del tutto peculiare del contenzioso convenzionale in materia di diritti umani. La sua funzione pregnante, lungi dall'esaurirsi nella creazione di un canale informativo privilegiato tra Governo e Parlamento circa la posizione italiana rispetto agli obblighi convenzionali, pare identificabile nell'estensione della base di azione per incrementare la conformazione alla giurisprudenza europea, in adesione, peraltro, agli espliciti inviti in tal senso formulati dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa⁵².

Per l'attuazione dei compiti fissati dalla legge n. 12 del 2006, il Presidente del Consiglio ha individuato il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi⁵³.

I compiti a tal fine attribuiti al Dipartimento, in raccordo con la Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa, sono i seguenti:

- curare il coordinamento ed il promuovimento degli adempimenti conseguenti alle sentenze della Corte europea;
- comunicare tempestivamente le sentenze di condanna all'amministrazione interessata ed al Ministero dell'economia e delle finanze;
- invitare le amministrazioni competenti a conformarsi ai principi convenzionali ed alle statuizioni contenute nelle sentenze, suggerendo, se del caso, le misure individuali o generali ritenute necessarie;
- coordinare e favorire l'individuazione delle misure idonee a prevenire le violazioni della Convenzione;
- favorire o assumere ogni opportuna iniziativa per la definizione stragiudiziale delle controversie;
- predisporre la relazione al Parlamento sullo stato di esecuzione delle sentenze entro il 30 giugno di ogni anno.

Nello svolgimento delle attività di competenza, il Dipartimento è coadiuvato dall'Avvocatura generale dello Stato, la presenza della quale presso la Corte di Strasburgo potrebbe essere resa più incisiva per potenziare e migliorare i profili tecnici di difesa dello Stato.

4. LA LEGGE FINANZIARIA 2007: L'UNIFICAZIONE DEL SISTEMA DEI PAGAMENTI DELLE MISURE DI EQUA SODDISFAZIONE

Nella logica dell'intensificazione degli sforzi che l'ordinamento italiano ha da tempo sostenuto, a vari livelli ed in differenti direzioni, per implementare la propria appartenenza al sistema convenzionale di tutela dei diritti umani e per rendere sempre più trasparente e coerente la propria piena adesione ai principi che lo governano, debbono essere lette le importanti misure che di recente sono state introdotte con la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), e che si possono ricondurre a due tipologie.

⁵¹ Ne trattano i regolamenti della Camera (cap. XXVIII, artt.125 e ss.) e del Senato (cap. XVIII, artt. 142 e ss.)

⁵² Si vedano la raccomandazione n. 1684 (2004) e la risoluzione n. 1411 (2004).

⁵³ A norma dell'art. 6 del d.lgs. n. 303 del 1999, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi è titolare della funzione di coordinamento dell'attività normativa del Governo. Tra l'altro, esso assicura, quanto al processo di formazione ed attuazione in sede nazionale della normativa comunitaria, l'esame preliminare della situazione normativa ed economica interna e la valutazione delle conseguenze dell'introduzione di norme comunitarie sull'assetto interno.

La prima è disciplinata dai commi 1224 e 1225 dell'articolo 1, ove si prevede, rispettivamente, che:

- la legittimazione passiva nelle cause per equo indennizzo da durata non ragionevole del processo si concentra sul Ministro della giustizia nei casi di giudizi svolti dinanzi al giudice ordinario, sul Ministro della difesa nei casi di giudizi svolti dinanzi al giudice militare (per tale parte la norma dell'articolo 3, comma 3, della legge "Pinto" è rimasta invariata) nonché sul Ministro dell'economia e delle finanze in tutti gli altri casi, ossia nei casi di giudizi svolti dinanzi ai giudici amministrativi e contabili, a decorrere dall'entrata in vigore della stessa legge finanziaria;

- ai pagamenti degli indennizzi dovuti in esito all'esperimento dei rimedi interni come alle sentenze di condanna pronunciate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano provvede il Ministero dell'economia e delle finanze.

Le norme determinano la semplificazione, per gli aventi diritto, del problema processuale dell'individuazione del proprio contraddittore e, per altro verso, concentrano in capo ad un solo soggetto l'attività di erogazione dei pagamenti al fine di razionalizzare le procedure di spesa ed evitare così i maggiori oneri finanziari che normalmente conseguono al tardivo adempimento delle obbligazioni pecuniarie per i lunghi tempi necessari al trasferimento dei fondi, idonei a determinare possibili, ulteriori violazioni della Convenzione europea.

5. LA LEGGE FINANZIARIA 2007: L'AZIONE DI RIVALSA.

L'altra tipologia di intervento normativo in chiave europea attuata dalla legge finanziaria 2007 riguarda l'azione di rivalsa, che è ora espressamente riconosciuta allo Stato nei confronti di regioni, enti locali ed enti pubblici in generale⁵⁴. Essa consente di recuperare le somme erogate per dare esecuzione alle sentenze di condanna della Corte europea in conseguenza di accertate violazioni delle disposizioni della Convenzione, cui abbia dato causa l'illegittima azione amministrativa dei suddetti enti (articolo 1, comma 1217). Identica azione è concessa allo Stato, nei confronti dei soggetti responsabili delle violazioni degli obblighi comunitari, in relazione agli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia delle Comunità europee ai sensi dell'articolo 228, paragrafo 2, del Trattato istitutivo della Comunità europea.

La disciplina dell'azione di rivalsa interna è completata dalle modalità di esercizio, che sono così articolate (articolo 1, commi 1218 e 1219):

a) qualora l'obbligato sia un ente territoriale, la misura degli importi dovuti allo Stato a titolo di rivalsa, comunque non superiore complessivamente agli oneri finanziari sostenuti, è stabilita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare entro tre mesi dalla notifica, nei confronti degli obbligati, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. Il decreto del Ministro dell'econo-

⁵⁴ La possibilità di enucleare dalle norme vigenti in tema di responsabilità la titolarità in capo allo Stato di un'azione generale di rivalsa per le somme che esso è tenuto a pagare per riparare a violazioni CEDU causate dall'illegittimo esercizio di poteri amministrativi di altri soggetti pubblici era stata già dibattuta. Si rinvia, in proposito, al puntuale parere reso in argomento dal Consiglio di Stato, sezione prima, nell'adunanza del 9 aprile 2003.

mia e delle finanze costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati e reca la determinazione dell'entità del credito dello Stato nonché l'indicazione delle modalità e i termini del pagamento, anche rateizzato⁵⁵;

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

c) se, infine, l'obbligato è un soggetto equiparato ed in ogni altro caso non rientrante nelle previsioni di cui alle lettere a) e b), lo Stato può agire in rivalsa per le vie contenziose ordinarie.

Anche nel caso di questo intervento legislativo rilevano almeno due profili di interesse europeo.

L'azione di rivalsa per oneri finanziari sopportati dallo Stato in sede di esecuzione delle sentenze della Corte europea riafferma, almeno implicitamente, ma inequivocamente, la posizione di soggezione giuridica, ossia la vincolatività di quelle decisioni, cui lo Stato stesso non può non prestare ottemperanza.

In secondo luogo la diffusione della ricaduta a livello "locale" permette di indurre un progressivo e largo adattamento dell'ordinamento anche delle istituzioni locali al sistema convenzionale. Infine non può negarsi all'azione di rivalsa, accanto alle finalità strettamente finanziarie, anche una finalità preventiva speciale, consistente nelle funzioni di monito, di responsabilizzazione e di dissuasione che essa sembra concretamente idonea a svolgere nei confronti delle autorità amministrative non statali rispetto all'esercizio dei loro poteri⁵⁶. Tali funzioni, peraltro, in tanto possono conseguire i risultati sperati in quanto si combinino con un'opera di sensibilizzazione, a monte, che la Presidenza del Consiglio, nell'esercizio dei

⁵⁵ Per completezza v'è da aggiungere, per quanto attiene alle specifiche modalità della rivalsa nei confronti degli enti locali, che i decreti ministeriali di determinazione dell'ammontare delle somme dovute sono emanati previa intesa sulle modalità di recupero con gli enti obbligati. Il termine per il perfezionamento dell'intesa è di quattro mesi decorrenti dalla data della notifica, nei confronti dell'ente territoriale obbligato, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. L'intesa ha ad oggetto la determinazione dell'entità del credito dello Stato e l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. Il contenuto dell'intesa è recepito, entro un mese dal perfezionamento, in un provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze che costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato, seguendo il medesimo procedimento (articolo 1, comma 1220). In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, all'adozione del provvedimento esecutivo indicato nel comma 1220 provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri, nei successivi quattro mesi, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato, seguendo il medesimo procedimento (articolo 1, comma 1221).

⁵⁶ Da taluno in dottrina è stata avanzata qualche perplessità circa lo squilibrio nei rapporti tra Stato ed enti locali che il nuovo sistema della rivalsa indurrebbe, con specifico riferimento alle ipotesi in cui la condanna della Corte europea si appunta a casi di ritenuta inadeguatezza dell'indennizzo espropriativo liquidato in esito ad una procedura ablativa legittima, ossia condotta in conformità al diritto interno, che tuttavia la giurisdizione di Strasburgo reputi in contrasto con l'articolo 1 del Protocollo n.1, sotto il profilo del mancato ristoro economico integrale per la perdita del bene. La perplessità potrebbe superarsi considerando che l'azione di rivalsa non è automatica e che essa è pur sempre costruita sui principi della responsabilità e dell'illecito, che nel nostro ordinamento non hanno tendenzialmente carattere oggettivo.

compiti di coordinamento ad essa attribuiti dalla citata legge n. 12 del 2006, è ora abilitata a svolgere affinché gli enti interessati conformino la propria azione amministrativa al rispetto delle procedure nelle materie "sensibili" alla normativa europea sui diritti umani e, in particolare, in materia di tutela del diritto di proprietà privata.

6. ALTRE FORME DI ADATTAMENTO.

Da qualche tempo, ormai, hanno trovato spazio, nelle amministrazioni dello Stato che istituzionalmente sono chiamate a coordinarsi con l'attività degli organismi convenzionali, una serie di prassi virtuose tendenti a diffondere la conoscenza del diritto CEDU, così da creare condizioni sempre più favorevoli per la sua piena assimilazione all'interno del nostro ordinamento.

In questa ottica meritano menzione, oltre agli sviluppi della struttura di coordinamento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di cui s'è detto, le attività della Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, facente capo al Dipartimento per gli affari di Giustizia del Ministero della Giustizia, che, per le questioni di propria competenza, provvede:

- a seguito della presentazione di un ricorso individuale alla Corte europea, ad acquisire dalle altre articolazioni ministeriali e dalle autorità giudiziarie competenti gli atti necessari per la completa ricostruzione della vicenda oggetto di causa, nonché a redigere ed a trasmettere alla Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa la difesa dello Stato;

- a seguito della definitività della sentenza della Corte europea, ad iscriverne l'estratto nel casellario giudiziale, nonché, laddove siano indicate misure generali, ad inviare la copia della decisione, tradotta in lingua italiana, a tutte le autorità giudiziarie interne ed a farla pubblicare, su richiesta del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, sul Bollettino della giustizia;

- in presenza di problemi di carattere strutturale evidenziati dalla sentenza della Corte europea, a comunicare il provvedimento all'Ufficio legislativo con l'indicazione delle lacune rilevate e delle possibili soluzioni normative.

Un apposito spazio informativo per la più ampia e generalizzata diffusione della cultura giuridica in tema di diritti umani è infine assicurato dal sito istituzionale del Ministero della Giustizia (www.giustizia.it), ove è allestita una pagina costantemente aggiornata sulle più rilevanti novità che si verificano tanto nell'ordinamento interno, quanto in ambito CEDU⁵⁷.

Alla Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa si devono, infine, altre attività particolarmente utili all'incremento qualitativo della presenza del nostro Stato nell'organizzazione europea per la salvaguardia dei diritti umani. La Rappresentanza, infatti:

- cura una sistematica e periodica attività di informazione degli organi di Governo, collegata sia alla pronuncia delle sentenze della Corte, sia alle riunioni del Comitato dei Ministri, avente ad oggetto le pronunce della Corte europea e le relative implicazioni sul piano ordinamentale nazionale;

⁵⁷ Il link di accesso a tale pagina è: http://www.giustizia.it/pol_internaz/tutela/tutela_du_indice.htm. Inoltre è di prossima creazione, all'interno del servizio CED della Corte di cassazione, un'apposita sezione dedicata alla Corte europea (www.italgiure.giustizia.it).

- favorisce il raccordo tra il Segretariato del Consiglio d'Europa (Servizio di esecuzione delle sentenze) e le Autorità italiane di volta in volta interessate;
- offre supporto alle Amministrazioni competenti nelle attività di valutazione delle soluzioni non contenziose delle controversie;
- contribuisce alle iniziative relative alla formazione professionale sul tema dei diritti dell'uomo, realizzate in attuazione della Raccomandazione del Comitato dei Ministri Rec (2004) 4, adottata il 12 maggio 2004, affinché gli Stati membri curino, a livello nazionale, un'adeguata offerta formativa sulla Convenzione e sulla giurisprudenza della Corte europea in ambito universitario, post-universitario e professionale (magistratura e avvocatura).

Sotto quest'ultimo profilo va parimenti segnalata la costante attenzione delle strutture del Consiglio Superiore della Magistratura deputate alla formazione dei magistrati italiani, come dimostrano apposti incontri tematici sulla tutela dei diritti dell'uomo in sede sia centrale che decentrata.

CONCLUSIONI

VI. CONCLUSIONI

Tanto la sensibilità complessiva quanto gli strumenti di cui l'ordinamento italiano dispone per fare fronte agli obblighi di conformazione alle decisioni della Corte europea hanno indiscutibilmente registrato in tempi recenti decisi progressi che, da un lato, spingono sempre più in avanti l'idea dell'inevitabile integrazione tra sistema interno di tutela dei diritti umani e sistema europeo basato sulla Convenzione del 1950 e, dall'altro, sorretti dalla consapevolezza del valore fondante della stessa regola convenzionale della conformazione, allontanano definitivamente il rischio di trasformare la reciproca indipendenza dei due sistemi in reciproca indifferenza.

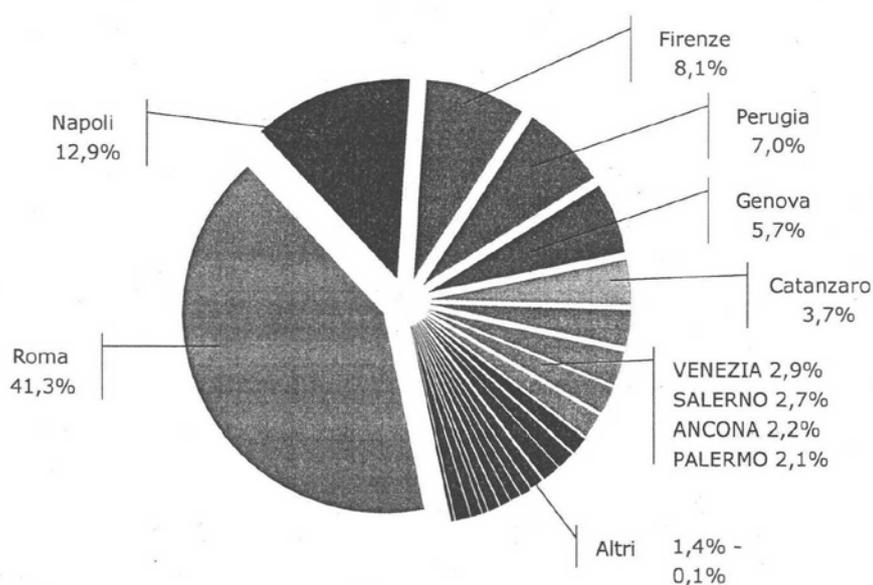
Alla prova dei fatti, si sono verificati, particolarmente nel corso del 2006, arco di tempo preso in considerazione da questa relazione, una serie nutrita di risposte puntuali ed incisive dello Stato italiano, miranti a dimostrare in concreto questa volontà positiva e concludente.

Restano nondimeno aperti alcuni fronti tematici critici, sui quali si è, in particolare, richiamata l'attenzione nel capitolo dedicato all'analisi del contenzioso italiano e che non possono essere trascurati, né lasciati senza congruo e tempestivo seguito: tanto più che essi non sfuggono all'attenta e continua opera di monitoraggio del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, dal quale, peraltro, sono significativamente pervenuti, di recente, segnali di apprezzamento e di fiducia nelle capacità di ulteriore, positiva evoluzione del nostro ordinamento.

Su tali temi, occorre ammettere che la sintonia tra i due sistemi è in fase di sviluppo e di completamento. Molti traguardi sono stati conseguiti e molti altri saranno raggiunti nel generale quadro dell'integrazione europea su una base comune di riconoscimento e rispetto dei diritti dell'Uomo.

APPENDICE

VII. APPENDICE

1. ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 89 DEL 2001 (LEGGE PINTO):
GRAFICI E TABELLE RIEPILOGATIVEPROCEDIMENTI ISCRITTI PER "EQUA RIPARAZIONE DA VIOLAZIONE DEL TERMINE RAGIONEVOLE DEL PROCESSO"
DINANZI ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA ORDINARIA. 1° GENNAIO 2003 - 30 GIUGNO 2006

Fonte: Ministero della Giustizia

MOVIMENTO DEI PROCEDIMENTI DI "EQUA RIPARAZIONE PER VIOLAZIONE DEL TERMINE RAGIONEVOLE
DEL PROCESSO" DINANZI ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA ORDINARIA

Tabella 7

Sedi	Periodo	Iscritti	Esauriti	Pendenti finali
ANCONA	Anno 2003	142	115	46
	Anno 2004	114	105	55
	Anno 2005	282	131	206
	1°Semestre 2006	223	152	277
BARI	Anno 2003	47	38	11
	Anno 2004	30	35	6
	Anno 2005	35	24	17
	1°Semestre 2006	36	35	18
BOLOGNA	Anno 2003	50	34	23
	Anno 2004	30	40	13
	Anno 2005	56	53	16
	1°Semestre 2006	54	47	23

XV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue Tabella 7

Sedi	Periodo	Iscritti	Esauriti	Pendenti finali
BOLZANO/BOZEN	Anno 2003	1	1	0
	Anno 2004	0	0	0
	Anno 2005	0	0	0
	1°Semestre 2006	0	0	0
BRESCIA	Anno 2003	49	65	12
	Anno 2004	41	32	21
	Anno 2005	52	56	17
	1°Semestre 2006	27	25	19
CAGLIARI	Anno 2003	0	0	0
	Anno 2004	15	9	6
	Anno 2005	1	5	2
	1°Semestre 2006	16	2	16
CALTANISSETTA	Anno 2003	65	85	38
	Anno 2004	69	60	47
	Anno 2005	88	64	71
	1°Semestre 2006	71	70	72
CAMPOBASSO	Anno 2003	35	82	13
	Anno 2004	52	47	18
	Anno 2005	53	46	25
	1°Semestre 2006	41	46	20
CATANIA	Anno 2003	24	21	10
	Anno 2004	32	25	17
	Anno 2005	54	42	29
CATANZARO	Anno 2003	198	181	60
	Anno 2004	286	224	122
	Anno 2005	442	343	221
	1°Semestre 2006	347	256	312
FIRENZE	Anno 2003	925	267	685
	Anno 2004	850	641	894
	Anno 2005	590	635	849
	1°Semestre 2006	406	587	668
GENOVA	Anno 2003	643	227	517
	Anno 2004	895	1126	286
	Anno 2005	297	295	288
	1°Semestre 2006	122	154	256
L'AQUILA	Anno 2003	129	126	12
	Anno 2004	85	73	24
	Anno 2005	124	130	18
	1°Semestre 2006	85	64	39
LECCE	Anno 2003	78	96	51
	Anno 2004	49	83	17
	Anno 2005	75	43	49
	1°Semestre 2006	91	36	104

XV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sedi	Periodo	Iscritti	Esauriti	Pendenti finali
MESSINA	Anno 2003	105	91	61
	Anno 2004	114	113	62
	Anno 2005	119	108	73
	1°Semestre 2006	91	76	88
MILANO	Anno 2003	32	24	15
	Anno 2004	26	24	9
	Anno 2005	32	33	8
	1°Semestre 2006	17	15	10
NAPOLI	Anno 2003	438	127	412
	Anno 2004	1367	1671	108
	Anno 2005	1084	656	536
	1°Semestre 2006	1528	821	1268
PALERMO	Anno 2003	49	25	27
	Anno 2004	24	39	12
	Anno 2005	224	105	131
	1°Semestre 2006	413	154	390
PERUGIA	Anno 2003	524	544	781
	Anno 2004	624	618	787
	Anno 2005	786	684	889
	1°Semestre 2006	453	684	658
POTENZA	Anno 2003	54	47	23
	Anno 2004	76	57	42
	Anno 2005	81	95	28
	1°Semestre 2006	51	49	30
REGGIO CALABRIA	Anno 2003	38	30	54
	Anno 2004	41	46	49
	Anno 2005	124	86	87
	1°Semestre 2006	65	20	132
ROMA	Anno 2003	1114	2065	602
	Anno 2004	3456	1517	2589
	Anno 2005	6416	3225	5793
	1°Semestre 2006	3175	1607	7361
SALERNO	Anno 2003	154	114	88
	Anno 2004	121	129	80
	Anno 2005	447	283	244
	1°Semestre 2006	210	183	271
SASSARI	Anno 2003	0	0	0
	Anno 2004	0	0	0
	Anno 2005	0	0	0
	1°Semestre 2006	0	0	0
TARANTO	Anno 2003	0	0	0
	Anno 2004	0	0	0

segue Tabella 7

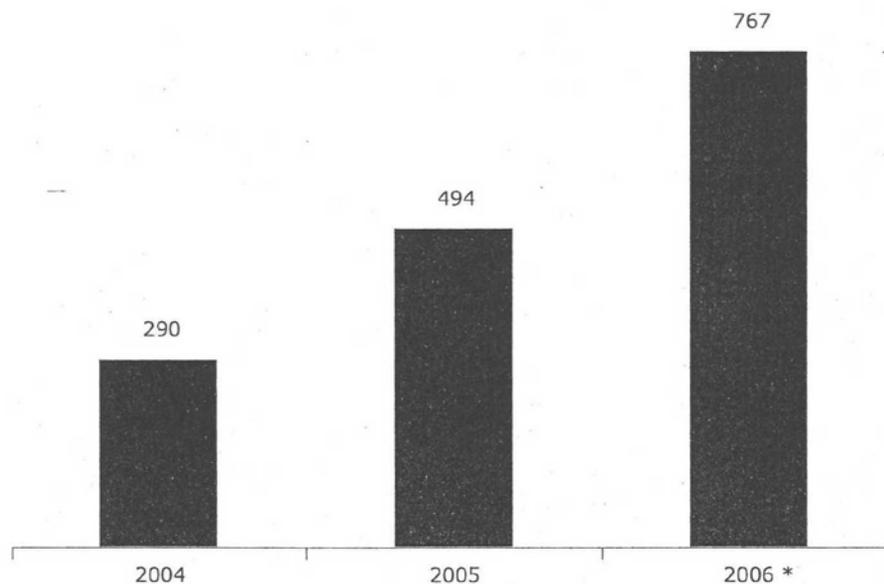
segue Tabella 7

Sedi	Periodo	Iscritti	Esauriti	Pendenti finali
segue TARANTO	Anno 2005	0	0	0
	1°Semestre 2006	0	0	0
TORINO	Anno 2003	53	44	17
	Anno 2004	119	85	51
	Anno 2005	166	135	80
	1°Semestre 2006	134	144	70
TRENTO	Anno 2003	69	76	13
	Anno 2004	209	210	12
	Anno 2005	122	98	36
	1°Semestre 2006	66	66	36
TRIESTE	Anno 2003	3	3	1
	Anno 2004	6	6	1
	Anno 2005	9	8	2
	1°Semestre 2006	22	23	1
VENEZIA	Anno 2003	32	103	8
	Anno 2004	176	133	51
	Anno 2005	371	250	172
	1°Semestre 2006	425	229	368

Fonte: Ministero della Giustizia

RILEVAZIONE STATISTICA SULL'APPLICAZIONE DELLA LEGGE "PINTO" DINANZI AI TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI - DECRETI DI CONDANNA. 1° GENNAIO 2004 - 8 SETTEMBRE 2006

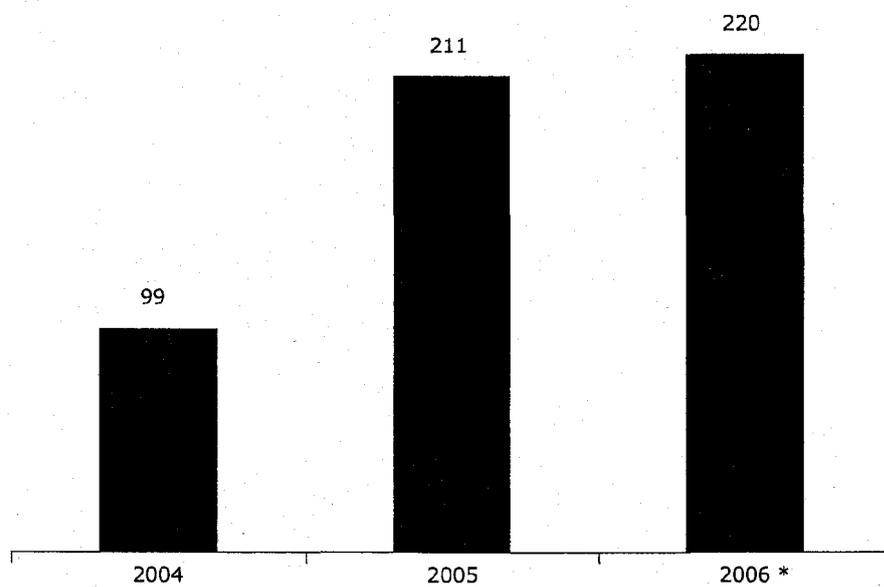
Figura 17



* Periodo di riferimento: 1° Gennaio - 8 settembre 2006
Fonte: Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa

RILEVAZIONE STATISTICA SULL'APPLICAZIONE DELLA LEGGE "PINTO" DINANZI ALLA CORTE DEI CONTI - DECRETI DI CONDANNA. 1° GENNAIO 2004 - 8 SETTEMBRE 2006

Figura 18



* Periodo di riferimento: 1° Gennaio - 8 settembre 2006

Fonte: Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa

