

**CONSIGLIO D'EUROPA**  
**ASSEMBLEA PARLAMENTARE**

Parliamentary **Assembly**  
**Assemblée** parlementaire



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

**RISOLUZIONE N. 1516 (2006)<sup>1</sup>**

**Attuazione delle Sentenze della Corte Europea dei diritti dell'uomo**

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

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

3. Sebbene, in virtù dell'art. 46 CEDU (effetto obbligatorio ed esecuzione delle sentenze), sia il Comitato dei ministri a sorvegliare l'esecuzione delle sentenze, tuttavia

---

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

l'Assemblea contribuisce sempre di più all'attuazione delle pronunce della Corte. Dal 2000, essa ha adottato cinque rapporti e risoluzioni, nonché quattro raccomandazioni specificamente dedicate all'esecuzione delle sentenze. Inoltre, essa ha regolarmente sollevato problemi di attuazione attraverso altri strumenti, in particolare attraverso le interrogazioni parlamentari orali e scritte. Molti casi complessi di attuazione sono stati risolti con l'aiuto dell'Assemblea, dei Parlamenti nazionali e delle Delegazioni parlamentari.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>2</sup> Procedura di controllo in vista di una revisione.

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

12. L'Assemblea ribadisce che, se è ben comprensibile che gli Stati incontrino all'inizio obiettive difficoltà, ciò però non li esonera dall'obbligo di superare tali difficoltà e di risolvere senza ritardo i menzionati problemi al fine di rendere conformi gli ordinamenti nazionali alla CEDU. Il fatto che queste situazioni di non rispetto siano perduranti compromette l'efficacia del meccanismo della CEDU e dovrebbe essere considerato come un'inadempimento degli Stati ai sensi della CEDU e dello Statuto del Consiglio d'Europa.

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

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

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

16. Inoltre, la *Turchia* è tuttora obbligata al pieno rispetto delle sentenze della Corte relative alla questione delle persone scomparse a Cipro, sospesa ormai da lungo tempo, nonché ad una serie di violazioni dei diritti dei Ciprioti greci dell'enclave. La questione

dei beni delle persone scomparse è anch'essa oggetto di preoccupazione. L'Assemblea annette un'importanza particolare alle misure già adottate o che ancora devono esserlo a seguito di sentenza della Corte di Strasburgo; tali misure dovrebbero, in effetti, apportare un contributo tangibile alla complessiva sistemazione della questione cipriota.

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

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

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

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

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

attivamente il suo compito di stabilire se le misure di esecuzione adottate dagli Stati convenuti sono adeguate e sufficienti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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