

Buona la prima Relazione del Governo al Parlamento italiano sulle pronunce della Corte di Strasburgo.

di Maurizio de Stefano

Avvocato in Roma

Segretario della Consulta per la Giustizia Europea dei Diritti dell'Uomo

In un recente mio articolo avevo concluso testualmente <<L'anno duemilasei per l'Italia rappresenta una svolta epocale in tema di tutela dei diritti umani, perché da un lato i giudici ordinari sono divenuti più sensibili nei confronti della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani, e saranno senz'altro disponibili a rimettere davanti alla Corte Costituzionale tutte le ipotesi di conflitto tra le leggi ordinarie e le norme della Convenzione Europea dei Diritti Umani; la stessa Corte Costituzionale potrà poi con le sue sentenze interpretative o abrogative fissare la retta via ed anche sollecitare il Parlamento italiano per colmare il vuoto della tutela. Questo Parlamento non potrà restare sordo a tali appelli, anche perché sarà incalzato dal Governo che ha il potere (anzi il dovere) di farsi promotore degli adempimenti di sua competenza conseguenti alle pronunce della Corte Europea dei Diritti Umani emanate nei confronti dello Stato italiano⁽¹⁾.

Ricordavo a tal proposito che <<..... con la recentissima e pregevolissima legge del 09 gennaio 2006, n. 12⁽²⁾, lo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri si è vincolato a presentare al Parlamento tutte le proposte di leggi e di riforme che siano necessarie per adeguare l'ordinamento giuridico nazionale al *dictum* delle sentenze della Corte europea dei Diritti Umani, ivi comprese quelle che indicano degli obblighi positivi e di *facere* per il legislatore>>.

Ebbene, il Governo italiano, dapprima con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1 febbraio 2007 ha predisposto le "Misure per l'esecuzione della Legge 09 gennaio 2006, n. 12, recante disposizioni in materia di pronunce della Corte europea dei Diritti dell'Uomo" e successivamente in data 13 luglio 2007, ha trasmesso alle Camere la sua prima "Relazione annuale sullo stato di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei Diritti dell'Uomo nei confronti dello Stato italiano". Come si legge nel comunicato stampa di Palazzo Chigi, <<*Il documento realizza, insieme alle comunicazioni periodiche inviate al Parlamento, uno degli adempimenti che il Governo è chiamato a svolgere ai sensi della legge 9 gennaio 2006, n. 12, al fine di favorire la promozione di una piena ed attiva politica di consolidamento dei valori primari ed*

¹ *Maurizio de Stefano*, Dopo le condanne della Corte di Strasburgo sugli espropri, la Cassazione italiana chiama la Corte Costituzionale, nella rivista "Impresa" (anno 2006, del 30 giugno 2006, n. 6, pag. 919 ss.) E.T.I. De Agostini Professionale.

⁽²⁾ Legge italiana 9 gennaio 2006, n. 12 "Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 15 del 19 gennaio 2006 Art. 1. << 1. All'articolo 5, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, dopo la lettera a) è inserita la seguente: 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;>>.

irrinunciabili inerenti alla persona umana, riconosciuti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.>>>⁽³⁾.

Si tratta di un documento di ben 80 pagine (completo di dati ed informazioni precise), espresso con un linguaggio che finalmente (per la prassi italiana) impone all'attenzione del Parlamento, ma anche dei giudici nazionali, una serie di problematiche circa l'adattamento dell'ordinamento giuridico interno alle norme della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, troppe volte in passato neglette o ignorate dal legislatore italiano e dai giudici italiani.

Conviene passare in rassegna l'indice di questa Relazione per rendersi conto della ampiezza dei temi affrontati⁽⁴⁾.

Con questa Relazione si è raggiunto un grande traguardo, non con riferimento ai risultati che sono ancora lontani, ma quanto meno nella volontà politica e nei buoni propositi di adeguamento e di riforme. Si respira finalmente una dimensione internazionale dei problemi e si riconosce l'autorevolezza della Corte di Strasburgo.

La suddetta Relazione del Governo, nel riferire puntualmente ed oggettivamente la portata delle sentenze della Corte europea di Strasburgo, non nasconde come si era purtroppo fatto in passato, le soglie di inadeguatezza del nostro ordinamento interno, specie con riferimento alla materia delle espropriazioni per pubblica utilità, della durata

³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi *Ufficio Contenzioso e per la Consulenza Giuridica*. L'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano *Legge 9 gennaio 2006, n. 12*.

Il testo integrale può leggersi in

http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti_ministeri/presidenza/relazione_corte_europea.pdf

⁴ Indice della Relazione:

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

non ragionevole dei processi in Italia ed altre marginali materie quanto a violazione strutturale.

La Relazione ricorda anche esattamente le Risoluzioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che impongono al Governo italiano di adottare riforme strutturali nei due settori più clamorosamente carenti in Italia, appunto la materia delle espropriazioni per pubblica utilità⁽⁵⁾ e della durata non ragionevole dei processi⁽⁶⁾.

Con riferimento alla materia delle espropriazioni, la Relazione ricorda che la questione è oggi all'esame della Corte Costituzionale italiana che l'ha delibata all'udienza del 03 e 04 luglio 2007⁽⁷⁾. Correttamente in subiecta materia il Parlamento dovrà attendere il responso della Corte Costituzionale⁽⁸⁾ previsto entro la fine dell'estate 2007 e che aprirà notevoli problemi internazionali, ove quest'ultima Corte italiana dovesse ignorare il *dictum* della Corte europea.

Con riferimento alla problematica della durata dei processi in Italia, la Relazione giustamente osserva che il rimedio di cui alla cosiddetta Legge Pinto n. 89/2001 (che prevede una procedura davanti ai giudici nazionali per la liquidazione del danno a vantaggio della vittima della durata del processo), se ha risolto almeno in parte il ristoro del danno, non ha assolutamente risolto il problema strutturale della lentezza degli altri processi, perché non contiene in sé alcuno strumento acceleratorio degli stessi; obiettivamente la Relazione de qua ha osservato che la Legge Pinto ha aggravato il problema, poiché sono gli stessi giudici che sono sempre in ritardo con l'emanazione delle sentenze che devono occuparsi anche di liquidare il danno di tale ritardo.

Personalmente io ritengo che la Legge Pinto ha avuto l'eccezionale compito di far conoscere ai giudici italiani (che la ignoravano quasi del tutto) la precettività delle sentenze della Corte europea di Strasburgo, e questo è un risultato importantissimo, perché il principio della precettività può essere applicato anche per tutte le altre materie diverse da quella della durata dei processi.

Per quanto riguarda i rimedi proposti per questa violazione strutturale, la predetta Relazione è molto carente, perché si limita ad enunciare il problema, ma non offre al Parlamento un impulso più incisivo e propone esempi insignificanti di miglioramenti già adottati.

La Legge italiana 9 gennaio 2006, n. 12 nell'affidare al Presidente del Consiglio il compito di informare il Parlamento dice anche che lo stesso Presidente del Consiglio <<promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea.>>.

Sotto questo profilo, la predetta Relazione costituisce un parziale adempimento della legge n.12/2006.

⁵ Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa- Risoluzione interinale ResDH(2007)3 Violazioni sistematiche da parte dell'Italia del diritto di proprietà con l'espedito delle « espropriazioni indirette » (adottata dal Comitato dei Ministri il 14 febbraio 2007 durante la 987^{ma} riunione dei Delegati dei Ministri). http://www.dirittiuomo.it/News/News2007/ResDH_Italiano.pdf

⁶ Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa- Risoluzione interinale ResDH (2007)2 Durata eccessiva dei procedimenti giudiziari in Italia. (adottata dal Comitato dei Ministri il 14 febbraio 2007, durante la 987^o riunione dei Delegati dei Ministri) <http://www.dirittiuomo.it/News/News2007/vigilata2007it.pdf>

⁷ 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.

⁸ Vedi Maurizio de Stefano, Le pressioni della Corte di Strasburgo sulla Corte Costituzionale italiana, in materia di espropriazione illegittima. nella rivista "Impresa" (anno 2007, del 31 marzo 2007, n. 3, pag. 370 ss.) E.T.I. Wolters Kluwer Italia Professionale

Ma non può escludersi, anzi è d'obbligo che il Governo ed il Parlamento ora adottino le "vere riforme" per il funzionamento della macchina della giustizia che necessita, a mio sommesso avviso, non di mutamenti delle norme di rito, ma essenzialmente di maggiori strutture, mezzi, uomini, organici, giudici, cancellieri, assistenti dei giudici, carta delle fotocopie etc. , il tutto ben noto alla classe politica italiana che però da sempre ha avuto timore che la macchina della giustizia funzionasse troppo bene e troppo celermente.

Nella predetta Relazione si illustrano anche i costi delle sentenze di condanna emesse dalla Corte di Strasburgo a carico dello Stato italiano e sembra quasi che il Governo reputi più conveniente pagare i conti a Strasburgo, piuttosto che investire nelle riforme in Italia.

Se fosse vera questa mia ipotesi, il comportamento del Governo italiano sarebbe molto grave sul piano politico ed internazionale, in quanto contribuirebbe ad ingolfare il contenzioso pendente davanti alla Corte europea, con il risultato finale di paralizzarne il funzionamento. Avremmo così esportato uno dei mali endemici italiani, la durata dei processi davanti alla Corte di Strasburgo.