CONTROLLO DELL'ESECUZIONE

1. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa – Incontri e Raccomandazioni

L'Italia detiene il triste record del primo posto, tra i 47 Paesi membri, sotto il profilo del numero di casi soggetti al meccanismo, previsto dall'art. 46 della Convenzione, di controllo collettivo (affidato, cioè, a tutti gli Stati aderenti all'organismo), funzionale a verificare che il mezzo scelto dallo Stato nella sua discrezionalità, per conformarsi alle conclusioni della Corte, sia idoneo a perseguire il risultato voluto nella sentenza di constatazione della violazione (lo Stato, infatti, è solo formalmente libero nella scelta del mezzo tecnico per realizzare il suo obbligo di conformarsi, in quanto comunque la misura adottata deve, sotto il profilo sostanziale, essere esaminata e condivisa dal Comitato dei Ministri, organo politico del Consiglio d'Europa). Il numero dei casi è pari, infatti, a 2.471 e costituisce il 31,33% del totale dei casi pendenti in seno al Comitato; è vero, però, che solo 45 sono casi rilevanti (la percentuale è appena dell'1,82%) e che ben 2.426 sono casi ripetitivi od isolati, riconducibili quasi tutti alla problematica della non ragionevole durata dei procedimenti giurisdizionali interni, sanzionati con sentenze della Corte emesse specialmente negli anni ottanta e novanta. Dei menzionati 45 *leading-cases*, inoltre, 14 risultano pendenti da meno di due anni, 10 da più di due anni ma da meno di cinque, 21 da più di cinque anni. Quest'ultimo dato colloca ancora una volta il nostro Paese al primo posto, questa volta nella classifica dei paesi caratterizzati da inadempienza ultraquinquennale.

Non sempre, però, è questione di cattiva volontà da parte italiana, spesso si tratta di casi che rimangono aperti alla sorveglianza del Comitato dei Ministri, sebbene siano già state soddisfatte le condizioni per la loro chiusura, a causa di ritardi da parte del Segretariato del Consiglio d'Europa nell'esame delle richieste di chiusura formulate dal Governo. Va registrata infatti l'esistenza di un non irrilevante *gap* temporale, non si sa fino a che punto inevitabile, tra momento in cui il Governo italiano avanza una richiesta, pienamente documentata, di chiusura di un caso e momento della chiusura attraverso l'emissione della risoluzione finale da parte del Comitato dei Ministri: nell'ultima riunione del C.M. di dicembre 2009, per esempio, risultano 39 casi contro l'Italia, molti dei quali pendenti da più di cinque anni, inseriti nella rubrica 6.2 che preclude alla prossima approvazione di una risoluzione finale di chiusura.

Per ridurre significativamente la suddetta esposizione occorre quindi intervenire per migliorare la metodologia per le informazioni da fornire sui casi in trattazione. Attualmente, infatti, dopo il passaggio in giudicato di una sentenza di constatazione di violazione emessa dalla Corte, inizia il decorso dei seguenti termini: a) dalla data di definitività della sentenza decorre un termine di tre mesi per il pagamento dell'equa soddisfazione liquidata dalla Corte (il mancato rispetto di tale termine comporta l'obbligo di corrispondere interessi di mora); b) dalla medesima data inizia il decorso del termine semestrale per comunicare al Comitato dei Ministri il *"piano d'azione"* contenente le misure individuali e/o generali già adottate o che si intendono adottare per dare esecuzione al giudicato.

Al fine di creare un flusso informativo metodico e sistematico, è necessario che alla scadenza del termine dei sei mesi vengano tempestivamente e sistematicamente comunicate le misure individuali e generali di esecuzione, anche se si tratta di indicazioni negative (qualora non si ritengano necessarie misure individuali, o generali, per motivate ragioni).

1.1 La Risoluzione interinale sull'eccessiva durata delle procedure giudiziarie

La problematica della non ragionevole durata dei procedimenti giurisdizionali è la principale fonte di problemi, a livello europeo, per l'Italia che, peraltro, dal 2001 è sottoposta a *monitoring* periodico del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e si trascina, quindi, da vari anni, senza ancora una prospettiva di chiusura vicina, poiché il rimedio apprestato dal nostro legislatore – la cosiddetta legge Pinto - non sembra, da solo, idoneo a chiudere il procedimento dinanzi al Comitato dei Ministri, in quanto la reazione complessiva dell'ordinamento interno è apparsa, nel caso di specie, inidonea ad eliminare del tutto le conseguenze delle già constatate violazioni ed a prevenirne altre.

Nella 1051ma riunione del Comitato dei Ministri (17-19 marzo 2009), è stata approvata la consueta risoluzione interinale sulle misure generali adottate dall'Italia per risolvere l'eccessiva durata delle procedure giudiziarie (cd. gruppo di 2184 casi di eccessiva durata processuale – In documenti n. 6) . La risoluzione, pur evidenziando l'enorme arretrato esistente ed augurandosi che ad esso sia presto trovata un'adeguata soluzione, si esprime comunque in termini positivi con riguardo agli sforzi ed ai risultati che il nostro Paese sta attuando in tale campo, dando altresì atto dei sistematici flussi informativi che il Segretariato del Consiglio d'Europa riceve da parte delle nostre Autorità in tema di riforme normative ed organizzative, già attuate o da adottare. Da quando è iniziato nel 2001, tale controllo non ha evidenziato significativi progressi fatti dall'Italia in tale campo, con l'eccezione delle procedure amministrative, il cui controllo sarà probabilmente chiuso nei prossimi mesi, condizionatamente ad una positiva valutazione sulla metodologia scelta per risolvere la problematica dell'arretrato.

L'eccessiva durata delle procedure giurisdizionali è per l'Italia un tema antico che però l'accomuna attualmente a molti altri paesi del Consiglio d'Europa: si accresce infatti sempre più il numero di quei paesi che risentono di problemi analoghi, anche se in scala notevolmente inferiore a quella che caratterizza il nostro Paese, dato questo che fa riflettere sulla necessità di un approccio più tecnico al problema, semmai affidato ad un organo specialistico quale la Cepej (Comitato per l'efficienza della giustizia).

La crisi della Corte, oberata da un enorme arretrato, è, peraltro, anche l'effetto del fallimento del sistema di controllo affidato al Comitato dei Ministri che, non risolvendo i problemi strutturali presenti negli ordinamenti degli Stati, sovente evidenziati dalla Corte con il meccanismo degli *"arrêts pilots"*, consente il proliferare dei ricorsi ripetitivi e dunque l'intasamento dei ruoli della Corte.

La lentezza della giustizia è anche all'origine di numerose altre violazioni di disposizioni convenzionali diverse dall'art. 6, par. 1 ("termine ragionevole"), in materia fallimentare, di libertà personale, di trattamento penitenziario, di espropriazioni, ecc.

La risposta alla domanda sul perché continuano ad essere presentati, in massa, ricorsi ripetitivi dovrebbe essere semplice: i governi in generale, compreso quello Italiano, per le ragioni più varie, non sono pronti od in grado di rimediare ai difetti strutturali dei loro sistemi interni, per cui continuano a perpetuarsi pratiche diffuse incompatibili con i principi convenzionali; pratiche che a loro volta inducono ricorsi ripetitivi. Ma se questa è la risposta, dovrebbe conseguirne che sentenze ripetitive, che rispondono a ricorsi ripetitivi, non costituiscono certo la soluzione più adatta; ciò che servirebbe è, piuttosto, un approccio politico al problema strutturale che lo Stato presenta: approccio che deve essere studiato ed affrontato nella sede giusta, che non può che essere quella del Comitato dei Ministri, organo politico del Consiglio d'Europa; finora questo organo non si è dimostrato in grado di affrontare i complessi problemi, politici e tecnici, che sono alla base dei casi ripetitivi; la soluzione, però,

non può certo risiedere nello spostare la soluzione del problema dalla sede politica a quella giudiziaria, certamente più inadeguata. La soluzione sta forse proprio nel potenziare il controllo del Comitato dei Ministri, modificandone le metodologie operative: attualmente, ad esempio, è il solo Segretariato del Consiglio d'Europa (dunque un organo meramente amministrativo) a svolgere, nei fatti, il controllo sull'esecuzione delle sentenze, mentre gli Stati, a cui la Convenzione attribuisce quel controllo, sono quasi sempre solo semplici spettatori. In tale fase storica, caratterizzata da un enorme carico di lavoro della Corte, rappresentato in gran parte da ricorsi ripetitivi, appare indispensabile individuare un sistema per migliorare i poteri di controllo ed intervento del Comitato dei Ministri.

1.2 Il problema delle espulsioni

Se l'inefficienza della giustizia è una problematica annosa ed irrisolta, attualmente essa non sembra richiamare più, comunque, un'attenzione particolare da parte del Comitato dei Ministri. Per tale organo, viceversa, un "tema caldo" è sicuramente quello dell'espulsione di sospetti terroristi tunisini dall'Italia verso il loro paese d'origine.

In sede di Comitato dei Ministri, l'Italia è nell'occhio del ciclone per aver espulso tre terroristi tunisini (Ben Khemais, Trabelsi, Toumi), in violazione di un preciso ordine di non espulsione emesso dalla Corte ai sensi dell'art. 39 del suo regolamento. Nelle ultime riunioni del 2009 del Comitato dei Ministri, la delegazione italiana è stata sistematicamente impegnata a contrastare le accuse avanzate sul punto dai delegati di molti Paesi (il caso viene infatti inserito, per la discussione, nell'ordine del giorno di ogni riunione del C.M.).

1.3 La posizione dell'Italia dinanzi al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa

Per quanto riguarda l'esposizione, in generale, dell'Italia dinanzi al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, va segnalato che, nell'arco del 2009, sono stati chiusi o predisposti per la chiusura, tramite risoluzioni finali attestanti l'adozione - da parte italiana - di tutte le misure richieste per conformarsi alle conclusioni della Corte, quattordici *leading-cases* vertenti su differenti tematiche, in particolare in materia di contumacia o processo iniquo (cd. *FCB, Drassich, Sannino*), libertà personale (*Fodale*), obbligo di condurre un'inchiesta penale efficace (*Labita*), non esecuzione di decisioni giurisdizionali (*Antonetto*), libertà di espressione (*Riolo*), espropriazione e rispetto del diritto di proprietà (*Sarnelli e Matteoni*), ordinamento penitenziario (*Ospina Vargas*).

Inoltre, in base alle risoluzioni finali ed interinali approvate nel 2009 ed alle note redatte dal Segretariato del Consiglio d'Europa, si può ragionevolmente ipotizzare la prossima chiusura, oltre che dei 39 casi menzionati al precedente punto 1, anche di numerosi altri casi in materia di: espropriazione regolare (cd. gruppo *Scordino*) ed espropriazione indiretta (cd. gruppo *Carbonara e Ventura*), restrizioni personali derivanti da dichiarazioni di fallimento (cd. gruppo *Luordo*), processo contumaciale (cd. gruppo *Sejdovic*), eccessiva durata di procedure amministrative.

2. Comitato DH-RE presso il Consiglio d'Europa

La Presidenza del Consiglio ha partecipato ai lavori del *Comitato di esperti sui rimedi effettivi per contrastare la eccessiva durata dei processi*, tenutisi a Strasburgo dal 2 al 4 novembre 2009.

Il progetto di raccomandazione adottato dal Comitato contiene utili suggerimenti ed indicazioni per risolvere il problema (che non riguarda unicamente l'Italia) ed è riportato in allegato alla presente relazione (in documenti n. 17).

3. Il sito web della Presidenza del Consiglio

Con la realizzazione di una specifica sezione web del sito del Governo italiano, rispondente all'indirizzo http://www.governo.it/presidenza/contenzioso si è inteso favorire la più ampia diffusione dei principi e delle norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e della loro interpretazione ed applicazione ad opera della Corte preposta al rispetto della Convenzione ed illustrare il ruolo del Governo italiano in materia di esecuzione delle pronunce rese nei confronti dell'Italia.

L'iniziativa si inserisce nel quadro degli strumenti ordinamentali posti in essere dallo Stato italiano nell'ambito della partecipazione al complesso sistema di protezione dei diritti umani costituito dalla Convenzione europea e risponde, in particolare, alle sollecitazioni rivolte dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati contraenti, per l'attivazione di misure idonee a garantire la massima conoscenza dei principi convenzionali.

Le funzioni attivate attraverso le pagine web consentono l'accesso immediato degli utenti alle informazioni sull'intero sistema di tutela dei diritti umani, mediante il collegamento alle singole sezioni presenti nella home-page, che comprende tutte le voci riconducibili alle informazioni generali, alle fasi del procedimento giurisdizionale dinanzi alla Corte, alle pronunce (di cui viene pubblicato il testo nella lingua originale, con traduzione in lingua italiana per quelle di maggiore impatto), alla documentazione e alle attività di competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Particolare rilevanza assume nel sito la consultazione degli abstract delle pronunce più significative emesse dalla Corte, al fine di rendere più agevole, attraverso la descrizione dei fatti e delle norme di diritto, la conoscenza dei principi giurisprudenziali affermati nelle sentenze stesse.

Il sistema di ricerca realizza la piena conoscenza della normativa e della documentazione, nazionale ed internazionale, relativa all'attività svolta dalla Presidenza del Consiglio, in attuazione della legge n. 12 del 2006, e dalla Corte europea nella sua funzione di supremo organo giurisdizionale per la tutela dei diritti umani.

4. Seminari e convegni

Nell'ottica di rafforzare il grado di adesione delle istituzioni nazionali ai principi convenzionali, un'importante sede di confronto e di analisi sui rapporti tra le giurisdizioni ed in particolare sulla capacità di incisione, nell'ordinamento nazionale e nel diritto interno, delle decisioni della Corte europea, è stato il Seminario organizzato dal Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri nella giornata del 20 aprile 2009, con la partecipazione dei più illustri rappresentanti delle giurisdizioni italiana ed europea[10].

Nel corso del seminario sono stati affrontati e discussi temi rilevanti, quali i rapporti fra il giudicato nazionale e le decisioni della Corte di Strasburgo (v. caso *Dorigo*) e fra le giurisdizioni (v. caso *CGIL-Cofferati*), l'applicazione del principio del contraddittorio e di quelli generali del giusto processo nella prassi e nei progetti di

[10] Gli atti del Seminario sono pubblicati nel sito http://www.governo.it/presidenza/contenzioso.

riforma delle procedura giudiziarie nazionali (v. casi *Cimolino, Fiume*) la difesa dello Stato in giudizio a mezzo dell'Avvocatura dello Stato.

L'iniziativa ha concretizzato un giusto connubio fra due ambiziosi obiettivi: per un verso, offrire testimonianza del processo di integrazione delle giurisdizioni domestiche con l'apparato giurisdizionale della Corte europea; per altro verso, esaminare gli spazi di ulteriori iniziative per garantire un'esecuzione delle pronunce che non si limiti all'erogazione di meri indennizzi, ma che tenda ad offrire certezza di tutela insieme alla celerità ed all'efficienza della giustizia.