

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5872

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**AZZOLINI, GERARDO BIANCO, BRUNO, DI GIANDOMENICO,
MALGIERI, MANTOVANI, MATTARELLA, MICHELINI, NARO,
PALMA, PECORELLA, PISCITELLO, RANIERI, RIVOLTA, RIZZI,
SAIA, SELVA, SPINI, ZACCHERA, ZELLER**

Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce
della Corte europea dei diritti dell'uomo

Presentata il 25 maggio 2005

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), ratificata dall'Italia ai sensi della legge n. 848 del 1955, si è inteso perseguire gli obiettivi del Consiglio d'Europa per la difesa e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, attraverso l'affermazione di diritti civili e politici e la previsione di un sistema teso ad assicurare il rispetto da parte degli Stati membri degli obblighi assunti con la firma della Convenzione.

In conformità alla disposizione dell'articolo 66 della Convenzione stessa, che prevedeva l'entrata in vigore in seguito al deposito di almeno dieci strumenti di ratifica, la CEDU è entrata in vigore nel

settembre 1953 e il relativo sistema di protezione dei diritti — completato anche dall'adozione di quattordici Protocolli aggiuntivi — raccoglie, ad oggi, 46 Stati.

L'articolo 46 della CEDU stabilisce che le Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte europea dei diritti dell'uomo pronunciate nell'ambito delle controversie di cui siano parti e che le sentenze della Corte sono trasmesse al Comitato dei Ministri che ne sorveglia l'esecuzione.

Anche se gli Stati contraenti non hanno l'obbligo formale di incorporare la CEDU nel sistema giuridico interno, dal principio di sussidiarietà che è alla base della Convenzione stessa discende che le giurisdizioni nazionali devono, per quanto possi-

bile, interpretare ed applicare il diritto interno in modo conforme alla Convenzione. Se spetta alle autorità nazionali interpretare e applicare il diritto interno, la Corte europea dei diritti dell'uomo è comunque chiamata a verificare se il modo in cui tale diritto è interpretato e applicato produce effetti conformi ai principi della Convenzione, della quale la giurisprudenza della Corte costituisce parte integrante.

In ogni caso, occorre evidenziare che l'articolo 6, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea, ratificato ai sensi della legge n. 454 del 1992, e successive modificazioni, ha sostanzialmente «comunitarizzato» i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU, in quanto li ha espressamente riconosciuti come «principi generali del diritto comunitario». E, da ultimo, va sottolineata l'importanza della formale adesione dell'Unione europea alla CEDU e l'inclusione dei diritti fondamentali da quest'ultima sanciti nella parte II del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004 e ratificato ai sensi della legge n. 57 del 2005.

Tutto ciò premesso, occorre prendere atto delle numerose sentenze di condanna nei confronti dell'Italia pronunciate dalla Corte di Strasburgo, dalle quali risulta l'accertamento di violazioni di disposizioni della CEDU e dei suoi Protocolli aggiuntivi, con particolare frequenza di quelle relative all'articolo 6 sul diritto a un giusto processo, specie sotto il profilo del termine ragionevole di durata dei processi.

Per le violazioni rilevanti sotto quest'ultimo profilo, la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sua giurisprudenza più recente, ha ritenuto non effettivo, e perciò non necessariamente esperibile ai sensi e per gli effetti dell'articolo 13 della CEDU, il rimedio interno apprestato dalla legge n. 89 del 2001 (cosiddetta «legge Pinto») — in quanto, in base a esso, i giudici italiani, nonostante la svolta operata dalla Corte di cassazione con la sentenza n. 1340 del 2004, continuano a liquidare ai cittadini lesi nel proprio diritto a una ragionevole durata del processo somme di

gran lunga inferiori rispetto a quelle quantificate dal Giudice di Strasburgo — e ha conseguentemente condannato l'Italia al pagamento di ulteriori e più consistenti indennizzi. Da ciò emergono effetti finanziari rilevanti per lo Stato italiano, dovendosi in molti casi considerare, ai fini dell'esborso a titolo di risarcimento del danno, non solo la condanna pronunciata dalla Corte di Strasburgo — di per sé rilevante considerati i criteri di calcolo in quella sede adottati — ma anche la ripara-zione eventualmente ottenuta dal ricorrente in sede nazionale, con la conseguenza che, paradossalmente, talora il risarcimento per violazione del termine ragionevole è notevolmente maggiore rispetto al *petitum* originario.

Inoltre, molte pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo rilevano carenze strutturali del nostro ordinamento giuridico che rendono lo Stato italiano inadempiente nell'ambito della Convenzione.

Occorre aggiungere che l'Italia è oggetto di particolare attenzione da parte dell'organo che, nell'ambito del sistema CEDU, verifica l'attuazione delle pronunce della Corte, in considerazione dei tempi non certo solleciti con i quali il nostro Stato provvede all'esecuzione delle sentenze di condanna. Infatti, alla data del 28 aprile 2004, circa il 70 per cento dei 3.700 casi di sentenze definitive non eseguite pendenti di fronte al Comitato dei Ministri riguardavano l'Italia, poiché l'attuazione delle sentenze della Corte richiede, da parte del nostro Stato, un tempo di gran lunga maggiore di quello (mediamente circa tre anni) necessario negli altri Paesi.

Del resto, se da un lato il Governo italiano ha adottato, anche recentemente, strumenti per conformare l'ordinamento giuridico alle indicazioni provenienti dalla Corte (come avvenuto con il decreto-legge 22 febbraio 2005, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2005, n. 60, in relazione alle sentenze Somogyi del 18 maggio 2004 e Sejdovic del 10 novembre 2004), dall'altro occorrono ulteriori e incisivi interventi per consentire sia l'attuazione di numerose sentenze ri-

maste ineseguite, sia la previsione di rimedi interni più efficaci di quello previsto dalla cosiddetta « legge Pinto » e applicabili anche ad altre violazioni delle disposizioni della Convenzione.

Lo stato di inadempienza dell'Italia è oggetto di attenzione anche da parte dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa che, lo scorso anno, ha approvato la raccomandazione 1684 (2004) con la quale chiede al Comitato dei Ministri di assicurarsi che le Autorità italiane adottino una normativa che consenta la riapertura dei processi, in particolare negli affari penali, al fine di dare un effettivo seguito alle sentenze, e diano attuazione senza ulteriori ritardi alle sentenze della Corte in sospenso da oltre cinque anni.

Le questioni esposte sono state oggetto di considerazione da parte delle Commissioni II e III della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame della risoluzione Azzolini ed altri n. 7-00596, approvata il 6 maggio 2005, con la quale le stesse Commissioni hanno impegnato il Governo ad adottare urgenti misure, anche normative, per rimediare ai *deficit* strutturali più volte rilevati dalla Corte di Strasburgo nelle sentenze di condanna emanate nei confronti dello Stato italiano, provvedendo sollecitamente all'esecuzione delle stesse.

Con la presente proposta di legge, che consta di un unico articolo, si introducono nell'ordinamento giuridico — apportando limitate modifiche all'articolo 5 della legge n. 400 del 1988 — disposizioni finalizzate a consentire la sollecita attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, permettendo al Parlamento di

avere una tempestiva conoscenza delle pronunce emanate nei confronti dell'Italia.

In tale modo, di fronte a sentenze di condanna che richiedano l'adozione di interventi normativi, le Camere potranno valutare le iniziative più opportune, svolgendo, in materia di scelte di politica legislativa apprezzabili soprattutto sul piano processuale, un ruolo centrale.

Pertanto, l'articolo 1, comma 1, aggiunge alle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri previste dall'articolo 5 della legge n. 400 del 1988, da esercitare direttamente o conferendo delega a un Ministro, quella di promuovere gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano. Inoltre, introduce la previsione della tempestiva comunicazione alle Camere, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri o di un Ministro da lui delegato, delle medesime pronunce, ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti e della presentazione annuale al Parlamento di una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce.

L'esame parlamentare delle sentenze nonché della relazione del Governo potrà consentire sia l'individuazione dei meccanismi anche normativi più opportuni per eliminare situazioni di contrasto dell'ordinamento giuridico italiano con il sistema giuridico CEDU, sia l'attivazione di un efficace controllo da parte del Parlamento sulla fase di esecuzione delle pronunce di condanna.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. All'articolo 5, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, dopo la lettera *a*) è inserita la seguente:

« *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; ».

