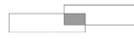


Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano

 Margherita Salvadori *

SOMMARIO: 1. La tutela dei diritti dell'uomo in Europa: la Convenzione europea e l'ordinamento comunitario. – 2. La giurisprudenza costituzionale relativa alla Convenzione europea. – 3. Le questioni di legittimità costituzionale sull'indennità espropriativa decise dalla Corte costituzionale nell'ottobre 2007. – 4. Il meccanismo di adattamento dell'ordinamento italiano alle decisioni della Corte EDU. – 5. Conclusioni.

1. La tutela dei diritti dell'uomo in Europa: la Convenzione europea e l'ordinamento comunitario

La garanzia del rispetto dei diritti dell'uomo in Europa trova compimento in due sistemi che hanno in comune la fonte internazionale, ma che mantengono autonomia e diversità: il sistema CEDU, inserito nell'organizzazione del Consiglio d'Europa¹, e il sistema comunitario.

Sebbene nei primi trattati comunitari non fossero contenute espresse disposizioni sulla tutela dei diritti dell'uomo, detta tutela si è

realizzata negli anni, prima attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia ed il suo costante richiamo alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, poi attraverso la previsione normativa della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali nell'art. 6 del Trattato sull'Unione, unitamente al richiamo della stessa Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il sistema CEDU, invece, istituisce un controllo sul comportamento degli Stati Parte in tutte le loro articolazioni interne e nell'esercizio di qualsiasi potere e competenza affinché siano sempre rispettati i diritti dell'uomo. Gli Stati Parte sono obbligati a predisporre strumenti di ricorso effettivi per la tutela dei diritti riconosciuti dalla Convenzione stessa e la tutela giurisdizionale della Corte EDU rappresenta una tutela di secondo livello, in quanto interviene solo quando la violazione della Convenzione sia consolidata e definitiva nell'ordinamento nazionale (regola del c.d. previo esaurimento dei ricorsi interni). Il rango della CEDU nell'ordinamento interno non è determinato dalla Convenzione, ma dalle regole nazionali sulle fonti, relativamente ai trattati internazionali, quindi determinato dalle scelte compiute da ogni ordinamento nazionale.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1951, è stata ratificata con l. 4 aprile 1955 n. 848.

 * Associato di Diritto internazionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Torino.

¹ Gli scopi principali del Consiglio d'Europa sono: a) la tutela dei diritti dell'uomo e della democrazia parlamentare, garantendo il primato del diritto; b) la conclusione di accordi per armonizzare le politiche sociali e giuridiche degli Stati membri; c) lo sviluppo della consapevolezza dell'identità europea. Il Comitato dei Ministri degli esteri insieme all'Assemblea parlamentare, al Segretario generale e alla CEDU, è uno dei principali organi del Consiglio d'Europa. Lo statuto del Consiglio d'Europa (art. 15) affida al Comitato dei Ministri compiti decisionali delle politiche del Consiglio d'Europa attuative degli scopi dell'organizzazione, attività che viene esercitata mediante l'adozione di convenzioni, accordi e raccomandazioni agli Stati Parte. Compito del Comitato dei Ministri è anche quello di garante e controllore degli impegni assunti dagli Stati membri, quindi ha specifica competenza in tema di esecuzione delle decisioni CEDU.

Diversamente il sistema CE ha affermato, fin dal 1964 con la sentenza *Costa*², la propria primazia sugli ordinamenti interni degli Stati membri. Anche in tema di diritti umani, il sistema comunitario opera in maniera immediata: le violazioni dei diritti umani da parte delle istituzioni comunitarie (e degli Stati membri in sede di attuazione del diritto comunitario) possono essere fatte valere immediatamente avanti al giudice comunitario attraverso i ricorsi relativi alla legalità dell'attività amministrativa e normativa dell'Unione. Attraverso il ricorso per rinvio pregiudiziale di interpretazione o di validità, anche i giudici nazionali hanno un ruolo rilevante per mezzo del quale può essere fatta constatare l'eventuale violazione dei diritti dell'uomo ad opera delle norme comunitarie³.



² Sent. 15 luglio 1964, in causa n. C-4/64, *l'integrazione nel diritto di ciascuno Stato membro di norme che promanano da fonti comunitarie, e più in generale, lo spirito e i termini del Trattato, hanno per corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale pertanto non potrà essere opponibile all'ordine comune*.

³ Interessante da questo punto di vista la soluzione data dalla Corte di giustizia con sent. 26 giugno 2007, in causa n. C-305/05, *Ordine degli avvocati francofoni e germanofoni, Ordine francese degli avvocati del foro di Bruxelles, Ordine degli avvocati fiamminghi, Ordine olandese degli avvocati del foro di Bruxelles, Consiglio dei ministri*, in cui è stato stabilito che le esigenze connesse al diritto ad un equo processo non si oppongono al fatto che gli avvocati, quando agiscono nell'ambito preciso di operazioni di ordine finanziario e immobiliare non aventi collegamento con un procedimento giudiziario, siano sottoposti agli obblighi di informazione e di collaborazione creati dalla direttiva 91/308/CEE (direttiva del Consiglio 10 giugno 1991, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite - in *GUUE* n. L 166, p. 77 - come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 4 dicembre 2001, 2001/97/CE - in *GUUE* n. L 344, p. 76) dal momento che tali obblighi sono giustificati dalla necessità di lottare efficacemente contro il riciclaggio di capitali. Peraltro, al fine di preservare il diritto del cliente ad un equo processo, nel momento in cui l'assistenza dell'avvocato è richiesta per l'esercizio di un incarico di difesa o di rappresentanza in giudizio o per l'ottenimento di consulenza sull'eventualità di intentare o di evitare un procedimento giudiziario, l'avvocato è esonerato dagli obblighi di informazione e collaborazione, essendo irrilevante se le informazioni siano

2. La giurisprudenza costituzionale relativa alla Convenzione europea.

Il valore giuridico assunto dalla Convenzione nell'ordinamento italiano è il primo elemento che deve essere considerato al fine di comprendere come la Convenzione stessa e le sentenze della Corte EDU siano state richiamate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, e dei giudici italiani in genere, nell'ordinamento italiano. Tenuto conto che la Convenzione è stata resa esecutiva in Italia con la l. 4 agosto 1955, n. 848⁴, secondo la normale procedura prevista per la ratifica ed esecutorietà dei trattati internazionali, la forza normativa assunta dalle disposizioni in essa comprese deve essere ricondotta a quella propria delle leggi ordinarie^{5 6}.



state ricevute o ottenute prima, durante o dopo il procedimento.

⁴ Ed è entrata in vigore il 26 ottobre 1955; successivamente altre leggi ordinarie hanno reso esecutivi i protocolli modificativi, l'ultimo dei quali il protocollo 14, sebbene non sia ancora internazionalmente in vigore, è stato ratificato dalla l. 15 dicembre 2005, n. 280.

⁵ Sul problema del valore giuridico della Convenzione europea sui diritti dell'uomo v. fra i primi commentatori C. FABOZZI, *La Convenzione europea dei diritti dell'Uomo nell'ordinamento italiano*, in *Temi*, 1963, p. 798 ss.; G. CONSO, *I diritti dell'uomo e il processo penale*, in *Riv. dir. proc.*, 1968, p. 316 ss.; A. MIELE, *Patti internazionali sui diritti dell'uomo e diritto italiano*, Milano, 1968; A. CASSESE, *L'efficacia delle norme italiane di adattamento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1969, p. 918 ss.

⁶ Come abbiamo già rilevato, il rango della Convenzione negli ordinamenti nazionali è disciplinato autonomamente dai singoli legislatori nazionali. Possiamo quindi ricordare come la Gran Bretagna nel 1998 introducendo lo *Human Right Act* abbia risolto legislativamente la questione dell'efficacia delle norme della Convenzione e della giurisprudenza CEDU nel sistema interno. Diversamente nell'ordinamento tedesco è stata la Corte costituzionale tedesca che con sentenza del 14 ottobre 2004 (pubblicata anche in lingua inglese all'indirizzo internet http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20041014_2bvr148104_en.html, sito visitato il 7 febbraio 2008) ha affermato che, sebbene la Convenzione nell'ordinamento tedesco abbia il rango di legge ordinaria, dal principio dello "stato di diritto" discende la necessità che le norme interne vengano interpretate alla luce delle garanzie della Convenzione e delle decisioni della Corte di Strasburgo. Di conseguenza, nell'ordinamento tedesco, even-

Inoltre, sino alle sentenze dell'ottobre 2007⁷, la Corte costituzionale ha totalmente rifiutato i tentativi della dottrina di conferire alla Convenzione una autonomia copertura "costituzionale", anzi, ha costantemente escluso che tali norme pattizie si possano collocare a livello di fonte equiparabile a quella costituzionale.

Nella prima sentenza che si è occupata del problema, la sent. n. 104 del 19 giugno 1969⁸, la Corte costituzionale aveva rigettato la questione di costituzionalità, sollevata in relazione all'art. 8 della Convenzione, affermando che «la disposizione dell'art. 10 si riferisce alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute e non ai singoli impegni assunti nel campo internazionale dallo Stato»⁹. L'affermazione esplicita sul valore della Convenzione nella gerarchia delle fonti dell'ordinamento italiano avvenne, successivamente, nella sent. n. 188/1980. In tale occasione la Corte costituzionale dichiarò di condividere «il prevalente orientamento della dottrina e della giurisprudenza per il quale, in mancanza di specifica previsione costituzionale, le norme pattizie, rese esecutive, hanno valore di legge ordinaria». Con la conseguenza che «resta esclusa la stessa prospettività,

per questo aspetto, di una questione di legittimità costituzionale, tanto più quando le disposizioni convenzionali vengono poste, di per sé sole, quali parametri di giudizio». Sotto il profilo sistematico, venne sottolineato come la «Corte non può che ribadire la propria costante giurisprudenza che esclude le norme internazionali pattizie, ancorché generali, dall'ambito di operatività dell'art. 10 Cost. (sent. nn. 48/1979; 32/1960; 104/1969; 14/1964) mentre l'art. 11 Cost. neppure può venire in considerazione non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme pattizie in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale».

Negli anni ottanta si radicava, inoltre, l'esclusione da parte della giurisprudenza della Corte costituzionale dei trattati internazionali dall'ambito di applicazione dell'art. 10, comma I, Cost. anche quale parametro interposto; venne cioè escluso che il richiamo a detta norma costituzionale potesse essere utilizzato per dichiarare l'illegittimità della legislazione italiana in contrasto con i diritti tutelati dalla Convenzione, in questo modo escludendo anche che le norme della Convenzione potessero essere utilizzate nei giudizi di costituzionalità quale parametro interposto dell'art. 10, comma I, Cost. ed essere occasione della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme legislative italiane eventualmente contrastanti con la Convenzione.

L'applicazione della tecnica del parametro interposto nel rapporto tra art. 10, comma I, Cost. e Convenzione europea è stata espressamente esclusa dalla Corte costituzionale che nella sent. n. 323/1989 pone anche alcune importanti precisazioni teoriche: in primo luogo afferma che, ai sensi dell'art. 10, comma I, Cost., i trattati debbano essere adattati nell'ordinamento italiano con atti *ad hoc*, consistenti nell'ordine di esecuzione emanato di regola con legge ordinaria; in forza di questo procedimento di adattamento, i trattati internazionali vengono ad assumere la medesima posizione dell'atto che ha dato loro esecuzione. A conferma della soluzione adottata, la Corte ribadisce: «è rimasta minoritaria in dottrina, e non è mai stata condivisa dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, né di questa Corte, la tesi secondo la quale i trattati internazionali, pur introdotti nel no-

tuali violazioni dei principi posti dalla giurisprudenza della Corte EDU costituirebbero una violazione dei diritti fondamentali iscritti nel principio costituzionale dello stato di diritto, in questo modo garantendo la piena attuazione degli obblighi internazionali assunti anche in caso di contrasto con altre norme dell'ordinamento tedesco. V. S. BELJIN, *Bundesverfassungsgericht on the status of the European Convention of Human Rights and ECHR decisions in the German legal order. Decision of 14 October 2004*, in *European Constitutional Law Review*, 2005, p. 553 ss.; F. HOFFMEISTER, *Status of European Convention on Human Rights in domestic law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2006, p. 722 ss.

⁷ Il 24 ottobre 2007 sono state pubblicate due sentenze della Corte costituzionale, la n. 248 e la n. 249, che utilizzano l'art. 117, comma I, Cost. quale parametro interposto per decidere della costituzionalità di norme interne italiane in relazione agli obblighi internazionali assunti dalla Repubblica italiana.

⁸ Tutte le sentenze della Corte costituzionale sono pubblicate nella raccolta di giurisprudenza sul sito, www.cortecostituzionale.it.

⁹ L'art. 10, comma I, Cost. stabilisce che «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute».

stro ordinamento da legge ordinaria, assumerebbero un rango costituzionale comunque superiore, così da poter essere abrogati o modificati da legge ordinaria in forza del principio del rispetto dei trattati (pacta sunt servanda), norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta».

Un'isolata pronuncia della Corte, la sent. n. 10 del 19 gennaio 1993, invece, ha qualificato la Convenzione come fonte atipica rinforzata; in via d'eccezione alla precedente giurisprudenza questa sentenza afferma che le norme della Convenzione sono «norme derivanti da una fonte riconducibile a una competenza atipica e, come tali, insuscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria». Queste affermazioni non sono state confermate dalla successiva giurisprudenza costituzionale.

Infatti, la sentenza n. 388 del 1999 ha affermato il principio di autosufficienza dell'ordinamento costituzionale italiano in base al quale la garanzia che la Costituzione assegna ai diritti umani non è meno ampia o meno intensa rispetto a quella attribuita ai cittadini italiani dalle convenzioni universali (nel caso Convenzione europea e patti delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici e sui diritti economici del 1966): le Convenzioni internazionali non possono trasferire all'ordinamento italiano nulla di più di ciò che hanno e poiché ciò che hanno è già patrimonio costituzionale italiano, la norma pattizia, sotto tale profilo, appare in certa misura *inutiliter data*, «*indipendentemente dal valore costituzionale da attribuire alle norme pattizie, che non si collocano di per sé stesse a livello costituzionale, mentre spetta al legislatore dare ad esse attuazione, è da rilevare che i diritti umani, garantiti anche dalle convenzioni universali e regionali sottoscritte dall'Italia, trovano espressione, e non meno intensa garanzia, nella Costituzione».*

Su questo filone si pone anche la sent. n. 73/2001, sul caso *Baraldini*, che ha perfezionato la teoria dei c.d. "controlimiti" delle norme internazionali pattizie, cui deve essere ricondotta anche la Convenzione europea. Le norme pattizie sono nuovamente affermate essere prive di fondamento costituzionale nell'ordinamento italiano, mentre, le norme di adattamento, cioè le leggi di esecuzione dei trattati, possono essere sottoposte al vaglio

di costituzionalità, al pari di ogni altra legge ordinaria: «*Le norme di diritto internazionale pattizio prive di un particolare fondamento costituzionale assumono invece nell'ordinamento nazionale il valore conferito loro dalla forza dell'atto che ne dà esecuzione. Quando tale esecuzione è disposta con legge, il limite costituzionale vale nella sua interezza, alla stregua di quanto accade con riguardo ad ogni altra legge. Sottoponendo a controllo di costituzionalità la legge di esecuzione del trattato, è possibile valutare la conformità alla Costituzione di quest'ultimo e addivenire eventualmente alla dichiarazione di incostituzionalità della legge di esecuzione, qualora essa immetta, e nella parte in cui immette, nell'ordinamento norme incompatibili con la Costituzione».*

Nonostante le norme della Convenzione non potessero rappresentare un parametro diretto per lo scrutinio di costituzionalità, mancando alla Convenzione il rango di norma costituzionale nell'ordinamento italiano, né potessero rappresentare un "parametro interposto" sia rispetto al primo comma sia rispetto al secondo comma dell'art. 10 Cost., riteniamo utile ricordare alcuni casi in cui la giurisprudenza costituzionale ha richiamato, oppure ha evitato di richiamare, i diritti dell'uomo come enunciati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Significativa è la sent. n. 203/1997, in tema di diritto al ricongiungimento con il coniuge ed i figli del lavoratore extracomunitario, in cui la Corte costituzionale ha ricondotto la questione di costituzionalità, ai soli artt. 30 e 31 Cost., senza operare alcun richiamo all'art. 10, comma II, Cost., relativo al trattamento dello straniero in Italia, ed evitando qualsiasi interpretazione estensiva di quest'ultima norma tesa a ricomprendere il diritto alla vita privata come garantito dall'art. 8 della Convenzione europea. Analogamente nelle sent. nn. 376/2000, 224/2005 e 192/2006, ancora in tema di ricongiungimenti familiari, la Corte giunge alla dichiarazione di incostituzionalità della norma censurata in forza dei soli artt. 29 e 30 Cost. evitando ogni riferimento alla tutela della vita privata riconosciuta nell'art. 8 della Convenzione europea.

Nella sent. n. 109/1999, le norme della Convenzione sono state utilizzate come pa-

rametro interposto all'art. 76 Cost., considerato che la legge delega del codice di procedura penale aveva previsto che il legislatore delegato si conformasse agli obblighi internazionali pattizi; in questo caso, quindi, la norma pattizia è stata utilizzata quale parametro interposto all'art. 76 con la conseguente dichiarazione di illegittimità delle norme delegate contrastanti con le previsioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹⁰.

In altri casi, come ad esempio nella sent. n. 324/2006, la Corte costituzionale, si è limitata a dichiarare inammissibile la questione di costituzionalità proposta in ragione della mancata esplorazione di ipotesi ermeneutiche differenti in merito al presupposto interpretativo da cui scaturiva il dubbio sulla costituzionalità, invece di esprimersi nuovamente sulla mancata copertura costituzionale degli obblighi derivanti dalle norme internazionali pattizie nell'ordinamento italiano¹¹.

3. Le questioni di legittimità costituzionale sull'indennità espropriativa decise dalla Corte costituzionale nell'ottobre 2007.

Il 24 ottobre 2007 la Corte costituzionale italiana ha reso due importanti sentenze, la n. 348 e la n. 349, che superano il precedente indirizzo che attribuiva alle norme CEDU,



¹⁰ Nel caso portato alla Corte costituzionale veniva lamentata l'ingiusta detenzione patita a seguito di ordine di esecuzione illegittimo e la Corte, rilevando l'incostituzionalità della previsione normativa ordinaria, aveva affermato che «lo stesso incipit dell'art. 2 della citata legge di delegazione, nel prevedere che il nuovo codice [di procedura penale] si debba adeguare alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale, depone nel senso della non discriminazione tra le diverse cause di restrizione della libertà personale, giacché proprio la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (...) prevede espressamente all'art. 5, il diritto alla riparazione in favore della vittima di arresto o di detenzioni ingiuste senza distinzioni di sorta» (sent. n. 109 del 2 aprile 1999).

¹¹ Nel caso di specie la questione era relativa al richiesto possesso della carta di soggiorno e della relativa condizione reddituale affinché gli stranieri inabili civili possano fruire, o continuare a fruire, della pensione di inabilità, secondo la Convenzione OIL.

in quanto pariordinate a quelle della legislazione ordinaria, una mera funzione di ausilio interpretativo. Infatti le norme della CEDU, ma più in generale tutti gli obblighi internazionali dello Stato sono affermate essere norme interposte in riferimento al nuovo testo dell'art. 117, comma I, Cost.¹² e quindi sono uno dei parametri alla luce dei quali decidere su un eventuale giudizio di costituzionalità; in questo modo l'art. 117, comma I, Cost. viene a svolgere funzione di «*rinvio mobile alla norma di diritto internazionale di volta in volta conferente*»¹³.

La sent. n. 348, relatore Gaetano Silvestri, trae origine dalle ordinanze della Corte di cassazione del 29 maggio e del 19 ottobre 2006, che hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale relativamente alla disciplina italiana dell'indennità di esproprio per pubblica utilità¹⁴.



¹² Il nuovo testo dell'art. 117, comma 1, Cost. è stato introdotto nell'ordinamento italiano con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione (in *GURI* 24 ottobre 2001, n. 248) ed è così formulato «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

¹³ Così in sent. n. 249/2007, par. 6.2. Sulle due sentenze, fra molti, si richiamano: G. GAIA, *Il limite costituzionale del rispetto degli "obblighi internazionali": un parametro definito solo parzialmente*, in *Riv. dir. int.*, 2008, p. 136 ss.; B. CONFORTI, *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato in tema di espropriazione (nota a Corte cost. 24 ottobre 2007, n. 348; Corte cost. 24 ottobre 2007, n. 349)*, in *Giur. it.*, 2008, p. 569 ss.; R. CALVANO, *La corte costituzionale e la CEDU nella sentenza 348/2007: orgoglio o pregiudizio?*, in *Giur. it.*, 2008, p. 574 ss.; C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con esse confliggenti (Osservazione a Corte cost. 24 ottobre 2007 n. 348)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, p. 3475 ss.; A. BULTRINI, *Le sentenze 348 349/2007 della Corte costituzionale: l'inizio di una svolta?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, p. 171 ss.

¹⁴ Precisamente si tratta dell'art. 5 bis del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, nella parte in cui, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione dei suoli edificabili, prevede il criterio di calcolo fondato sulla media tra il valore dei beni e il reddito dominicale rivalutato, disponendone altresì l'applicazione ai giudizi in corso alla data dell'entrata in vigore della l. n. 359/1992.

La sent. n. 349, relatore Giuseppe Tesau-
ro, trae, invece, origine dalle ordinanze della
Corte di cassazione del 20 maggio 2006 e
della Corte d'appello di Palermo del 29 giu-
gno 2006, che hanno sollevato la questione
di legittimità costituzionale relativamente alla
disciplina italiana dell'indennità nei casi di
occupazione acquisitiva, c.d. accessione in-
vertita¹⁵.

In breve, le questioni proposte all'atten-
zione della Corte costituzionale sono relative
alla costituzionalità della legge italiana che
stabilisce un criterio di liquidazione dell'in-
dennità di esproprio non corrispondente al
valore di mercato (o valore venale) del bene.

Lo stesso problema era stato in prece-
denza affrontato nella sentenza della *Grande
Chambre* nel caso *Scordino contro Italia* del
29 marzo 2006¹⁶, relativo all'esproprio di un



¹⁵ Precisamente si tratta dell'art 5 bis, comma 7
bis, d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modi-
ficazioni, dalla l. 8 agosto 1992, n. 359, comma ag-
giunto dall'art. 3, comma 65, l. 23 dicembre 1996, n.
662. Per entrambe le fattispecie si vedano F. FILIP-
PUCCI-N. ASSINI, *Incostituzionalità dell'art. 5-bis della
legge n. 359/1992 in tema di indennità di espropria-
zione e di occupazione*, in *Nuova rassegna di legisla-
zione, dottrina e giurisprudenza*, 2008, p. 798 ss.; S.
MIRATE, *Indennità di esproprio e risarcimento da oc-
cupazione acquisitiva: la Corte costituzionale inaugura
il giudizio di "convenzionalità" ex art. 117 Cost., in
Urbanistica e appalti*, 2008, p. 163 ss.

¹⁶ La sentenza della *Grand Chambre* (n. 36813/97)
segue la decisione di ricevibilità del 27 marzo 2003,
nonché la decisione della Camera del 29 luglio 2004.
Nel caso *Scordino* le norme convenzionali di cui è
affermata la violazione sono sia l'art. 1 del Primo Pro-
tocollo alla Convenzione (diritto di proprietà) sia l'art.
6 della Convenzione (equo processo). Sebbene que-
sto secondo aspetto non rivesta alcun rilievo in rela-
zione alle sentenze della Corte costituzionale dell'ot-
tobre 2007, e quindi in relazione all'adattamento del-
l'ordinamento italiano agli obblighi internazionali de-
rivanti dalla Convenzione europea, pare opportuno
ricordare come la sentenza *Scordino* sia stata partico-
larmente importante nell'ordinamento italiano anche
in relazione al rimedio interno contro l'irragionevole
durata dei processi introdotto nell'ordinamento dalla
l. n. 89/2001, c.d. *legge Pinto* (Previsione di equa ri-
parazione in caso di violazione del termine ragionevo-
le del processo e modifica dell'art. 375 del codice di
procedura civile, in *GURI* 3 aprile 2001, n. 78). Infatti
la detta decisione ha chiarito come l'adozione di una
misura o di una decisione favorevole al ricorrente non
sia di per sé sufficiente ad eliminare la qualità di "vit-
tima" ex art. 34 della Convenzione «a meno che le
autorità nazionali non abbiano riconosciuto, espressa-



mente o nella sostanza la violazione della Convenzione
ed abbiano provveduto a riparare la violazione». Con
un approccio pragmatico la Corte EDU ha, quindi,
escluso che l'adozione di una legge interna sia di per
sé sufficiente a ritenere superata la violazione della
Convenzione e dunque a ritenere che siano adempiti
gli obblighi di esecuzione: ciò che rileva è come la
norma trovi applicazione nella giurisprudenza nazio-
nale. Infatti, qualora nell'applicazione della legge in-
terna non venga esplicitamente o implicitamente ri-
conosciuta la violazione della Convenzione, né liqui-
data una riparazione adeguata e sufficiente, la parte
sarà legittimata a presentare nuovo ricorso alla Corte
EDU. Per questo, nella sentenza *Scordino*, la Corte
EDU ha ritenuto di poter entrare nel merito delle do-
glianze dei ricorrenti, superando l'eccezione prelimi-
nare sollevata dal Governo italiano di esistenza di un
rimedio interno per il caso di durata irragionevole del
processo. L'interpretazione giurisprudenziale conforme
alla Convenzione è stata ritenuta dalla Corte EDU
essenziale al fine di escludere la persistenza della qua-
lità di vittima in relazione a situazioni soggettive tute-
late dalla Convenzione stessa anche sotto il profilo
dell'entità della riparazione. Inoltre, in relazione all'ac-
certata violazione dell'art. 6, pur ribadendo il princi-
pio della libertà dei mezzi mediante i quali lo Stato
adempie ai propri obblighi giuridici derivanti dall'art.
46 della Convenzione, a condizione che tali mezzi
siano compatibili con le conclusioni stabilite nella sen-
tenza, ha fornito indicazioni precise sul contenuto che
il rimedio interno per la durata irragionevole dei pro-
cessi deve avere. In particolare, la Corte EDU ha es-
pressamente invitato lo Stato italiano ad adottare le
misure necessarie ad assicurare che i decreti emessi ex
l. n. 89/2001 siano conformi alla sua giurisprudenza e
che siano eseguiti rapidamente entro sei mesi dal loro
deposito in cancelleria, pena l'esposizione dello Stato
all'accoglimento di ulteriori ricorsi per violazione del
diritto di accesso ad un tribunale, presupposto di ap-
plicazione dell'art. 6 della Convenzione. Infatti, se-
condo la giurisprudenza della Corte EDU, la fase di
esecuzione di un credito include il concetto stesso di
accesso ad un tribunale di cui all'art. 6 della Conven-
zione, quindi la soddisfazione tardiva del credito, ben-
ché compensata dal pagamento di interessi, costitui-
sce in ogni caso ulteriore violazione dello stesso diritto
e dunque legittima il creditore ad un nuovo ricorso
alla Corte EDU per violazione dello stesso art. 6 della
Convenzione. Da ultimo, la Corte di Strasburgo, dopo
aver preso in esame i vari rimedi nazionali adottati per
far fronte al rispetto degli obblighi ex art. 6 della Con-
venzione per durata irragionevole dei processi, ha af-
fermato che, se non fosse possibile risolvere a monte il
problema con accelerazioni di tutti i processi, sarebbe
sufficiente combinare il rimedio acceleratorio con quel-
lo riparatorio che a sua volta può essere pecuniario
ovvero di presa comunque in carico da parte dello
Stato del disagio subito dal soggetto per il ritardo (ad
esempio nel processo penale, il riconoscimento di
attenuanti in considerazione del lasso di tempo inter-
corso dal fatto). Tanto più il rimedio permetterà una

terreno ad opera del Comune di Reggio Calabria, in relazione al quale la Corte EDU aveva affermato la violazione da parte dell'ordinamento italiano dell'art. 1 Primo Protocollo alla Convenzione in relazione al mancato riconoscimento di un indennizzo pari al valore di mercato del bene espropriato¹⁷. In particolare, la disciplina italiana è stata giudicata in contrasto con l'art. 1 del Protocollo poiché, al solo scopo di sopperire ad esigenze di bilancio, quindi al di fuori di un contesto di riforme economiche o sociali, era stata violata la regola della corresponsione di un valore pari al valore venale del bene, oltre che per aver applicato un criterio riduttivo, fondato su di un parametro irragionevole anche nel caso di espropriazione legittima¹⁸.



rapida conclusione del procedimento in cui si assume esservi stato un superamento del termine di durata ragionevole, tanto più contenuta potrà essere l'entità economica della riparazione della violazione. Cfr. sez. un., 23 dicembre 2005, n. 28507, in *Foro it.*, 2006, I, c. 1423, e in *Corr. giur.*, 2006, p. 833 s., con nota di R. CONTI, *Le Sezioni Unite ancora sulla legge Pinto: una sentenza storica sulla via della piena attuazione della CEDU*; M.L. PADELLETTI, *Le sezioni unite correggono la rotta: verso un'interpretazione della legge Pinto conforme alle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. Dir. Int.*, 2004, p. 352 ss.; P. STRATOTI, *Legge Pinto e ragionevole durata del processo*, in *Giust. civ.*, 2007, parte II, p. 235 ss. Da ultimo, con particolare riferimento al processo amministrativo, S. MIRATE, *Giustizia amministrativa e Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'«altro» diritto europeo in Italia, Francia e Inghilterra*, Napoli, 2007.

¹⁷ Da notare che, non essendo stata trovata una soluzione amichevole della controversia, la successiva decisione del 6 marzo 2007 (n. 43662/98) ha condannato lo Stato italiano al pagamento di 3 milioni 300 mila euro (oltre a 40 mila euro per danni morali e 30 mila euro per spese, cioè complessivi 4 milioni di euro) a favore degli eredi Scordino quale risarcimento per la lesione del loro diritto di proprietà. Precisamente, inclusione nel piano generale urbanistico di Reggio Calabria nel 1970 di un terreno di 1.786 metri quadri, successivamente espropriato per la costruzione di case ad opera di una cooperativa.

¹⁸ Sul caso Scordino v. R. CONTI, *Scordino 3: un colpo tremendo alle casse dello Stato*, in *Urbanistica e appalti*, 2007, p. 695 ss.; R.M. BOVA, *Indennità di espropriazione. L'Italia condannata dalla CEDU*, in *Europa e diritto privato*, 2007, p. 542 ss.; S. MIRATE, *Scordino ultimo atto: La Corte Europea torna a "condannare" l'occupazione acquisitiva ed indennizza al valore attuale il terreno occupato*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2007, p. 1053 ss.

Alla luce delle statuizioni della decisione *Scordino* il giudice ordinario italiano chiamato a determinare l'indennità di espropriazione dei suoli edificabili si è trovato nell'impossibilità di quantificare l'indennità di esproprio. Infatti la norma italiana disciplinante la fattispecie prescriveva la quantificazione dell'indennizzo in un importo inferiore al valore di mercato del bene, mentre la Corte EDU aveva affermato la necessità di corrispondere il valore di mercato del bene in tutti i casi in cui una persona era privata del diritto di proprietà: da una parte al giudice ordinario non sarebbe stato consentito disapplicare delle norme interne in contrasto con gli obblighi convenzionali¹⁹, dall'altra non disponeva di altre norme dell'ordinamento italiano utili a quantificare l'indennizzo²⁰. Infatti, come rilevato nella sent. n. 249, «il giudice nazionale, se pure potesse direttamente recepire l'interpretazione della Corte europea, non avrebbe il potere di stabilire una disciplina indennitaria sostitutiva di quella pre-



¹⁹ L'incompatibilità tra norma interna e norma convenzionale pattizia è una situazione diversa da quella in cui si rilevi l'incompatibilità tra norma interna e norma comunitaria direttamente applicabile: in questo caso il giudice nazionale dovrebbe, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia (in particolare caso *Simmethal*, 9 marzo 1978, C-27/76), disapplicare la norma interna, oppure conformemente alla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana (in particolare sent. n. 160/1984, caso *Granital*) affermare non avere alcun "rilievo" la norma nazionale contrastante, e di conseguenza disciplinare la fattispecie facendo diretta applicazione della norma comunitaria e quindi, in una situazione analoga, determinare l'indennizzo di espropriazione facendo riferimento alla previsione comunitaria. Cfr., fra molti, A. LA PERGOLA, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario. Note su un incontro di studio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 2419 ss.

²⁰ Tanto più che fin dalla sent. n. 67/1959, la Corte costituzionale ha affermato che «l'espressione "indennizzo" dell'art. 42, comma 3, non va interpretata nel senso letterale ed etimologico della parola ma soltanto come il massimo di contributo e di riparazione che, nell'ambito degli scopi di interesse generale, la pubblica amministrazione può garantire all'interesse privato secondo una valutazione che spetta al legislatore nell'esercizio dei suoi poteri discrezionali», che ben consentono di non determinare l'indennizzo in una somma pari al prezzo venale del bene acquisito per pubblica utilità.

vista dalla norma denunciata»²¹. È importante notare che la questione proposta all'attenzione della Corte costituzionale è relativa ad una norma dell'ordinamento italiano il cui contrasto con la Convenzione è già stato accertato dalla stessa Corte EDU, di conseguenza la Corte costituzionale non è chiamata a giudicare sull'esistenza di un potenziale contrasto con la Costituzione e con la Convenzione europea, ma deve limitarsi a garantire l'attuazione degli obblighi internazionali come affermati dalla Corte EDU consentendone la piena attuazione nell'ordinamento italiano.

Sebbene l'art. 117, comma I, Cost. non attribuisca rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali, oggetto di una legge ordinaria di adattamento, com'è il caso delle norme della CEDU, il parametro individuato nell'art. 117, comma I, Cost. determina l'obbligo costituzionale del legislatore ordinario di rispettare le norme della Convenzione europea, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della Convenzione e, più in generale con gli "obblighi internazionali" richiamati dall'art. 117, comma I, Cost. viola per ciò stesso tale parametro costituzionale.

Nell'interpretazione della Corte costituzionale, l'art. 117, comma I, Cost. realizza «un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente»²², che dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali in questo modo operando quale norma interposta alla verifica di compatibilità costituzionale. Se non vi è una situazione di evidente incompatibilità, il giudice ordinario dovrà interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale. Qualora l'interpretazione conforme non sia possibile, ovvero il giudice ordinario rilevi una insanabile situazione di incompatibilità tra la norma interna e la disposizione convenzionale "interposta", egli dovrà investire la Corte costituzionale della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, comma I, Cost.

Nella visione sottesa alle due sentenze in

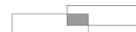


²¹ Così par. 2.2 della sent. n. 349 del 24 ottobre 2007.

²² Così par. 6.2 della sent. n. 349 del 24 ottobre 2007.

esame, la Corte costituzionale e la Corte EDU ricoprono ruoli diversi, sebbene entrambe si adoperino per realizzare un elevato livello di tutela dei diritti fondamentali dell'uomo. L'interpretazione della Convenzione europea e dei suoi Protocolli spetta alla Corte EDU, in modo che sia garantita l'applicazione uniforme della tutela dei diritti dell'uomo all'interno dell'insieme degli Stati Parte. Alla Corte costituzionale, qualora sia sollevata una questione di legittimità costituzionale di una norma nazionale rispetto all'art. 117, comma I, Cost. in relazione al contrasto, non risolvibile in via interpretativa dal giudice ordinario, con una o più norme della CEDU, spetta invece accertare tale contrasto e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme CEDU, secondo l'interpretazione data dalla Corte EDU, garantiscano una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana. In questo modo la Corte costituzionale non esercita una competenza di tipo interpretativo sulle norme della Convenzione – interpretazione che rimane di esclusiva competenza della Corte EDU – ma verifica la compatibilità della norma convenzionale con le pertinenti norme della Costituzione: «in tal modo, risulta realizzato un corretto bilanciamento tra l'esigenza di garantire il rispetto degli obblighi internazionali voluto dalla Costituzione e quella di evitare che ciò possa comportare per altro verso un *vulnus alla Costituzione stessa*»²³.

Sulla scorta di questa nuova ricostruzione dell'adattamento dell'ordinamento italiano agli obblighi internazionali, la Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità e, quindi, abroga la disciplina della liquidazione del danno stabilita dalle norme italiane, che non riconoscono un ristoro economico corrispondente al valore reale del bene, in quanto dette norme si pongono in contrasto, insanabile in via interpretativa, con l'art. 1 del Primo Protocollo alla Convenzione europea, secondo l'interpretazione data dalla stessa Corte EDU: l'insanabile situazione di incompatibilità tra la norma interna e la disposizione convenzionale interposta determina la violazione dell'art. 117, comma I, Cost.



²³ Così in fine sempre al par. 6.2 della sent. n. 349 del 24 ottobre 2007.

4. I meccanismi di adattamento dell'ordinamento italiano alle decisioni della Corte EDU.

Negli ultimi anni si rileva una seria volontà degli organi di Strasburgo di spingere gli Stati Parte a dare maggiore impulso alle attività di esecuzione delle sentenze di condanna, sia nell'ottica di rafforzare la vincolatività delle stesse, quindi in questo modo confermando il ruolo della Corte in qualità di garante dei principi e degli *standards* comuni in tema di diritti umani, sia nell'ottica di preservare la credibilità della stessa Corte EDU e dunque del sistema di protezione dei diritti umani messo in pericolo dal crescente numero di ricorsi²⁴.

Gli obblighi di adattamento che gravano sugli Stati Parte, a seguito dell'accertamento di violazioni della CEDU, sono disciplinati dagli artt. 41 (*Equa soddisfazione*) e 46 (*Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze*) della Convenzione. In particolare l'art. 46 prevede l'obbligo degli Stati Parte di conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie di cui sono parte, ed al secondo comma riconosce al Comitato dei Ministri la funzione di controllo dell'esecuzione delle sentenze definitive da parte delle autorità nazionali²⁵. Tuttavia, il Comitato dei Ministri ha pochi strumenti a disposizione per reagire all'inadempienza degli Stati dal momento che l'eventuale ricorso all'art. 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa ha carattere eccezionale e la conseguente espulsione di uno Stato Parte sarebbe inevitabilmente controproducente, in quanto sottrarrebbe definitivamente detto Stato ad ogni controllo sopranazionale²⁶.



²⁴ Secondo i dati raccolti nel settembre 2006, il numero di cause in attesa di decisione era di 89.000, di cui una parte costituita dai c.d. ricorsi ripetitivi dovuti alle deficienze strutturali dei sistemi nazionali.

²⁵ Secondo la previsione dell'art. 44 (*Sentenze definitive*) della Convenzione, la sentenza CEDU diviene definitiva o successivamente al decorso di tre mesi dalla decisione senza che le Parti abbiano chiesto il rinvio del caso alla Grande Camera ovvero dalla data del rigetto del rinvio alla Grande Camera.

²⁶ Lo Statuto del Consiglio d'Europa, Londra 5 maggio 1949, all'art. 8 prevede «*Tout membre du*

Nel maggio del 2004, inoltre, è stato adottato il Protocollo 14, non ancora entrato in vigore, che rafforzerà gli obblighi di esecuzione degli Stati Parte introducendo due nuovi procedimenti azionabili dal Comitato dei Ministri avanti alla Corte EDU per problematiche connesse all'esecuzione delle sentenze: un primo procedimento di interpretazione della sentenza di condanna nel caso di dubbi o opinioni divergenti sorte nel corso dell'esecuzione definirebbe l'esatta portata degli obblighi di adempimento; un secondo procedimento volto a far constatare alla Corte EDU il rifiuto dello Stato ad eseguire una sentenza di condanna, cioè una sorta di procedura di messa in mora. Deve essere notato che, quando sarà in vigore il Protocollo 14, per la loro proposizione, entrambi i procedimenti richiedono la maggioranza dei due terzi dei rappresentanti del Comitato dei Ministri.

Inoltre, nello stesso anno, il Consiglio d'Europa ha svolto un'intensa opera di elaborazione di strumenti in tema di esecuzione delle sentenze.

Rilevante è la risoluzione *ad hoc* del Comitato dei Ministri (risoluzione 3/2004) indirizzata alla Corte EDU che ha affrontato il profilo dell'esecuzione delle sentenze che attengono alle c.d. violazioni di sistema, cioè di quelle violazioni che rivelano un problema strutturale nell'ordinamento interno che quindi espongono lo Stato ad una serie di ricorsi ripetitivi. In particolare, la risoluzione, invita la Corte EDU ad identificare in sentenza, nella misura del possibile, l'esistenza di un problema strutturale sottostante la violazione e la ragione della stessa; in questo modo viene superata la lacuna di cui agli artt. 41 e 46 dove non viene precisato quali misure lo Stato debba prendere per eseguire la sentenza ed eliminare la violazione, misure che invece il diritto internazionale riconduce all'esercizio della sovranità dello Stato, che sarebbe libero di scegliere i mezzi opportuni



Conseil de l'Europe qui enfreint gravement les dispositions de l'article 3 peut être suspendu de son droit de représentation et invité par le Comité des Ministres à se retirer dans les conditions prévues à l'article 7. S'il n'est pas tenu compte de cette invitation, le Comité peut décider que le membre dont il s'agit a cessé d'appartenir au Conseil à compter d'une date que le Comité fixe lui-même.

per dare esecuzione agli obblighi internazionali e, quindi, anche alle sentenze Corte EDU.

L'occasione non è stata persa dalla Corte EDU che, pochi giorni dopo l'adozione della risoluzione, ha pronunciato la prima sentenza in cui ha indicato direttamente in motivazione le modalità attraverso cui lo Stato condannato doveva provvedere ad eliminare sia le conseguenze dannose derivanti all'accertata violazione della Convenzione e subite dal ricorrente, sia quali misure di carattere generale lo Stato avrebbe dovuto introdurre per prevenire ulteriori violazioni. Nel caso *Bronioswki contro Polonia*, del 22 maggio 2004 (n. 31443/96)²⁷, viene individuato il problema delle deficienze della legislazione interna, cioè di una circostanza che va a ledere i diritti di un'intera categoria di soggetti (c.d. violazioni strutturali). Viene, infatti, precisato che «*tali misure devono essere di natura tale da porre rimedio alla defaillance strutturale dalla quale deriva la constatazione di violazione pronunciata dalla Corte, affinché le persone che si trovano in una situazione paragonabile a quella del ricorrente non debbano soffrire di un analogo disconoscimento dei diritti loro garantiti dall'art. 6 della Convenzione*».

In modo analogo, nel caso *Somogyi contro Italia*²⁸ la Corte EDU ha chiesto la riapertura del processo come forma più appropriata per riparare la violazione dell'art. 6 in relazione alle condanne in contumacia²⁹.

□

²⁷ Il caso *Broniowski* è stato successivamente riportato alla Grande Camera per fatti sopravvenuti che ha reso la decisione del 28 settembre 2005.

²⁸ Sent. 18 maggio 2004, n. 67972/01.

²⁹ A questo proposito deve essere riscontrato che nell'ordinamento italiano ha assunto particolare rilevanza anche il caso *Dorigo contro Italia*, 16 novembre 2000 (n. 46520/99), in cui la Corte EDU aveva riconosciuto la violazione dell'art. 6 della Convenzione in relazione al diritto di esaminare o far esaminare i testimoni a carico ed ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a scarico alle stesse condizioni di quelli a carico. Il successivo rifiuto della Corte d'Assise di Udine nel 2005 della richiesta di verifica sulla perdurante efficacia del titolo esecutivo a carico del condannato è stato impugnato avanti la Corte di Cassazione che con sent. 1° dicembre 2006-25 gennaio 2007 ha dato diretta attuazione alla decisione della Corte EDU anche in mancanza di espressa abrogazione delle norme italiane che avevano determinato la violazione di sistema. In particolare la Corte di Cassazione

Nel maggio 2006 è stato anche adottato il Regolamento del Comitato dei Ministri che ha apportato modifiche al precedente regolamento ed ha disciplinato in modo dettagliato l'esercizio delle funzioni del Comitato dei Ministri in sede di controllo dell'esecuzione delle sentenze³⁰.

Sotto il profilo procedurale, l'attività di esecuzione delle sentenze comincia con la trasmissione da parte della Rappresentanza Permanente nazionale presso il Consiglio d'Europa dell'ordine del giorno della riunione del Comitato dei Ministri alle autorità amministrative, politiche e giudiziarie del proprio Stato ritenute competenti ai fini dell'esecuzione delle sentenze definitive in relazione alle materie oggetto delle sentenze. Nella prassi, fino ad oggi, è stata la Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa e per essa il Co-Agente del Governo, a svolgere i compiti di individuazione degli organi competenti per l'esecuzione delle sentenze di condanna dello Stato italiano.

L'ordine del giorno contiene per ogni caso o gruppi di casi l'indicazione delle misure richieste, o dal Comitato dei Ministri di propria iniziativa, o di quelle richieste su indicazione della Corte EDU. Ad esempio per i casi di inadempienza del Ministero della Giustizia vi è quasi sempre la richiesta da

□

ha affermato che «il giudice dell'esecuzione deve dichiarare, a norma dell'art. 670 c.p.p. l'ineseguitività del giudicato quando la Corte europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali abbia accertato che la condanna è stata pronunciata per effetto della violazione delle regole sul processo equo sancite dall'art. 6 della Convenzione europea e abbia riconosciuto il diritto del condannato alla rinnovazione del giudizio, anche se il legislatore abbia ommesso di introdurre nell'ordinamento il mezzo più idoneo a instaurare il nuovo processo».

³⁰ Per l'esecuzione dell'attività il Comitato dei Ministri è assistito dalla Direzione Generale dei Diritti Umani che fa capo al Segretariato Generale. L'art. 3 del nuovo regolamento stabilisce che, quando una sentenza definitiva o una decisione, venga trasmessa al Comitato dei Ministri, detto organo la iscrive automaticamente all'ordine del giorno dell'agenda della riunione successiva. Le riunioni del Comitato dei Ministri si svolgono per quest'attività ogni due mesi e così giungono all'attenzione del Comitato ogni volta svariate centinaia di casi. Una volta iscritto all'ordine del giorno, il caso rimane all'attenzione del Comitato dei Ministri (art. 7 del regolamento) fino a quando uno Stato non abbia fornito tutte le informazioni richieste.

parte del Comitato dei Ministri di dare pubblicazione della sentenza tradotta dalla Corte sul Bollettino del Ministero e di comunicarla alle autorità giudiziarie del procedimento interno o al ramo dell'amministrazione chiamato in causa.

Per quanto concerne, invece, l'inadempimento all'obbligo di pagamento dell'equa riparazione, per tutti i casi iniziati prima del 2007, il Ministero della giustizia provvedeva a trasmettere un modello al ricorrente vittorioso con le richieste di codice fiscale e di altri dati contabili necessari per il pagamento che doveva essere eseguito entro tre mesi dalla data di definitività della sentenza, come espressamente indicato dal dispositivo della sentenza, pena la corresponsione degli interessi al saggio legale praticato dalla banca centrale europea. La legge finanziaria 2007 ha però individuato, all'art. 1, comma 1225, il Ministero dell'Economia come unico soggetto tenuto ai pagamenti di tutte le sentenze di condanna emesse dalla Corte EDU³¹.

Sotto il profilo legislativo, ricordiamo come la l. n. 12 del 2006³² abbia introdotto importanti modifiche nell'ordinamento tese a creare un efficiente e costante collegamento tra il sistema della Convenzione europea e l'ordinamento italiano. In particolare detta legge stabilisce che il Presidente del Consiglio dei Ministri, direttamente o conferendone delega ad un ministro, promuova gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano; comunichi tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti; e presenti annualmente al Parlamento

una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce.

Inoltre, l'art. 1 del D.P.R. 28 novembre 2005, n. 289³³ fa obbligo di iscrivere, nel sistema del casellario giudiziale, l'estratto delle decisioni definitive adottate dalla Corte EDU concernenti i provvedimenti giudiziari ed amministrativi definitivi delle autorità nazionali già iscritti, in questo modo contribuendo all'effettiva applicazione delle decisioni della Corte EDU nell'ordinamento italiano.

La maggiore attenzione dell'ordinamento italiano al rispetto delle norme della Convenzione si manifesta anche in via preventiva con il controllo di compatibilità dei disegni di legge in discussione in Parlamento. In particolare un'attività di verifica è posta in essere durante la fase legislativa attraverso le Commissioni Affari Costituzionali del Senato e della Camera; un'attività di vigilanza è invece esperita dal Comitato Parlamentare Permanente per l'esame delle sentenze della Corte europea, istituito in data 25 luglio 2006, con il compito di sovrintendere alla integrale esecuzione delle pronunce per i profili normativi connessi e di promuovere la riduzione del contenzioso, dando indicazioni utili al Parlamento per l'adozione delle leggi necessarie agli scopi; mentre l'alto controllo di costituzionalità spettante al Capo dello Stato ai sensi dell'art. 74 Cost. dovrebbe consentire il rinvio alle Camere delle leggi eventualmente contrastanti con i trattati internazionali in generale in forza del rinvio di cui all'art. 117, comma I, Cost.

5. Conclusioni

Sulla corretta esecuzione delle pronunce della Corte europea è in corso una intensa attività di monitoraggio, controllo e sollecitazione da parte del Comitato dei Ministri presso il Consiglio d'Europa, che coinvolge in modo diretto il livello di protezione dei

³¹ L. 27 dicembre 2006, n. 296, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*, in S.O. n. 244 alla GURI 27 dicembre 2006, n. 299.

³² L. 9 gennaio 2006, n. 12, *Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo*, (in GURI 19 gennaio 2006, n. 15) che ha modificato l'art. 5, comma 3, lett. a-bis, l. 23 agosto 1988, n. 400, e le cui disposizioni attuative sono state dettate con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° febbraio 2007 (in GURI 10 aprile 2007, n. 83).

³³ Decreto del Presidente della Repubblica 28 novembre 2005 n. 289, *Regolamento recante integrazioni al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, in materia di casellario giudiziale* (in GURI 14 gennaio 2005, n. 11).

diritti dell'uomo garantito dall'ordinamento italiano, nonché la ragione stessa della partecipazione italiana alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo, in particolare in relazione all'ormai grave problema dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari.

Peraltro, la valutazione dell'attività del Comitato dei Ministri non può prescindere dalla collocazione, nell'ambito delle fonti del diritto dell'ordinamento italiano, della Convenzione stessa.

Le sentenze della Corte Costituzionale del 24 ottobre 2007, attraverso il richiamo dell'art. 117, comma I, Cost. quale norma di adattamento, hanno differenziato nettamente il meccanismo di adattamento utilizzabile per le disposizioni comunitarie direttamente applicabili dal meccanismo di adattamento utilizzabile per tutti gli altri obblighi internazionali e, specificatamente, per gli obblighi derivanti dalla Convenzione europea ed alle sentenze della Corte EDU.

Da una parte, infatti, la una norma comunitaria direttamente applicabile deve trovare immediata attuazione sia avanti al giudice nazionale sia nei confronti dell'amministrazione nazionale, perché, come affermato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia fin dal caso *Van Gend en Loos*, il Trattato comunitario non si è limitato alla creazione di obblighi reciproci degli Stati membri, ma ha inteso realizzare "un ordinamento giuridico autonomo di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini"³⁴. Successivamente, con la sentenza *Granital*³⁵, la Corte Costituzionale aveva accolto il principio della prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno, pur prospettando la necessità di sottoporre a verifica l'ipotesi di contrasto della norma interna con una norma comunitaria non provvista di effetto diretto.

D'altra parte, fuori dei casi in cui l'applicazione diretta del diritto comunitario e

quando non sia possibile adattare per via ermeneutica il contenuto precettivo della disposizione interna agli obiettivi prescritti dalla norma internazionale, cioè interpretare il diritto interno in modo conforme alle prescrizioni del diritto internazionale, dovrà essere prospettata la questione di legittimità costituzionalità per contrasto della norma interna con i vincoli posti dall'art. 117, comma I, della Costituzione.

L'osservanza degli altri obblighi internazionali deve essere garantita creando, modificando o abrogando norme interne, secondo i tempi e i modi dei meccanismi di adeguamento, trasposizione e attuazione predisposti dal nostro sistema costituzionale: nel caso in cui le norme interne non rispettino gli obblighi internazionali gravanti sull'ordinamento italiano, il giudice costituzionale potrà garantire il rispetto degli obblighi internazionali facendo valere nel giudizio di legittimità costituzionale l'eventuale contrasto tra norme interne e detti obblighi attraverso il rinvio mobile di cui all'art. 117, comma I, della Costituzione. Come affermato dalla stessa Corte Costituzionale «*Questa Corte e la Corte di Strasburgo hanno in definitiva ruoli diversi, sia pure tesi al medesimo obiettivo di tutelare al meglio possibile i diritti fondamentali dell'uomo*»³⁶.

L'auspicio è che questo meccanismo di adattamento venga efficacemente utilizzato anche in relazione agli obblighi derivanti dalle decisioni della Corte Europea dei diritti dell'uomo, in questo modo garantendo un'integrale esecuzione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti fondamentali come interpretati dalla Corte europea.

³⁴ Sentenza della Corte di Giustizia.

³⁵ Sentenza della Corte Costituzionale 8 giugno 1984, n. 170.

³⁶ Così sentenza n. 249/2007, par. 6.2 in fine.



Abstract: The European Convention on Human Rights being an international treaty, it is considered ordinary law within the Italian system, pursuant to national regulations concerning this matter. This article focus on the central role played by the different findings of the Italian Constitutional Court on these matters throughout the years and its evolving jurisprudence. Peculiar remarks are outlined concerning the role played by the provisions of the European Convention on Human Rights in the Italian national system and the enforcement within the same system of the European Court of Human Rights decisions.