

**CONSIGLIO D'EUROPA
COMITATO DEI MINISTRI**

Risoluzione finale CM/ResDH(2007)83

**Esecuzione delle decisioni del Comitato dei Ministri
Dorigo contro Italia**

(ricorso n° 33286/96, Risoluzione interinale DH(99)258 del 15/04/99 (violazione),
Risoluzioni interinali ResDH(2002)30 del 19/02/02, ResDH(2004)13 del 10/02/04 e ResDH(2005)85)

Il Comitato dei Ministri, in virtù del vecchio articolo 32 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (in seguito denominata « la Convenzione »),

Vista la Risoluzione interinale DH(99)258, adottata il 15 aprile 1999 nel caso Dorigo contro l'Italia, nella quale il Comitato dei Ministri ha concluso, in accordo con il rapporto della Commissione Europea dei Diritti Umani, per la violazione dell'articolo 6 paragrafo 1 della Convenzione, a causa della mancanza di equità di un procedimento penale intentato contro il ricorrente, poiché quest'ultimo non aveva potuto interrogare o far interrogare dei testimoni a carico, e ha autorizzato la pubblicazione del rapporto della Commissione Europea dei Diritti Umani ;

Considerato che il Comitato dei Ministri ha esaminato le proposte fatte dalla Commissione in occasione della trasmissione del suo rapporto, in merito ad un'equa soddisfazione da accordare alla parte ricorrente, proposte completate da una lettera del Presidente della Commissione in data 30 marzo 1999 ;

Considerato che, durante la 668a riunione dei Delegati dei Ministri, il Comitato dei Ministri, in accordo con le proposte della Commissione, ha detto, con la decisione adottata il 3 dicembre 1999, in conformità al vecchio articolo 32, paragrafo 2, della Convenzione, che il governo dello Stato convenuto doveva versare alla parte ricorrente, per l'equa soddisfazione, entro tre mesi, 5 000 000 di lire italiane a titolo di danno morale e 7 000 000 di lire italiane a titolo di spese, ovvero la somma totale di 12 000 000 di lire italiane, e che degli interessi sarebbero stati dovuti su tutte le somme non pagate, calcolati sulla base di ogni mese di ritardo trascorso, al tasso legale applicabile alla data della decisione di cui sopra, con la precisazione che gli interessi decorrono dalla scadenza del termine fino al giorno in cui il pagamento completo viene messo a disposizione ;

Avendo invitato il governo dello Stato convenuto a dare informazioni sulle misure prese in seguito alle decisioni del Comitato dei Ministri nel presente caso, considerato che l'Italia ha l'obbligo di conformarsi secondo il vecchio articolo 32, paragrafo 4, della Convenzione ;

Ricordando che le decisioni del Comitato dei Ministri al vecchio articolo 32, che accertano delle violazioni della Convenzione, esigono, oltre al pagamento dell'equa soddisfazione, l'adozione, da parte dello Stato convenuto, se necessario:

- di misure individuali, che pongano fine alle violazioni e ne eliminino le conseguenze, se possibile attraverso la restituzione in integrum; e
- di misure generali, che permettano di prevenire violazioni simili ;

Equa soddisfazione

Avendo verificato che, nel termine assegnato, lo Stato convenuto ha versato alla parte ricorrente l'equa soddisfazione accordata (si vedano i dettagli nell'Annesso) ;

Misure generali

Notando le misure di carattere generale adottate da parte delle autorità, in vista di prevenire delle violazioni della Convenzione simili a quella accertata nel presente caso (si vedano i dettagli nell'Annesso) ;

Notando, in particolare, che nel 1999 alcune delle garanzie previste all'articolo 6 della Convenzione sono state inserite nella Costituzione italiana e che altre modifiche legislative e sviluppi giurisprudenziali hanno rafforzato l'effetto diretto della Convenzione ;

Misure individuali

Avendo esaminato le informazioni trasmesse dal governo, relative ai problemi incontrati nell'esecuzione delle decisioni del Comitato nel presente caso (si vedano i dettagli nell'Annesso), e considerate le Risoluzioni interinali adottate per incoraggiare le autorità italiane a risolverli, ovvero:

- la ResDH(2002)30, che ha constatato che la mancanza di mezzi di riapertura della procedura contestata aveva reso impossibile la completa correzione delle gravi e permanenti conseguenze di questa violazione, ed ha incoraggiato le autorità italiane ad adottare rapidamente una nuova legislazione conforme ai principi contenuti nella sua Raccomandazione Rec(2000)2 sulla riapertura dei procedimenti interni ;

- la ResDH(2004)13, che ha constatato che i lavori legislativi non erano ancora stati portati a termine e ha sollecitato le autorità italiane a provvedere rapidamente all'adozione di misure tali da permettere l'eliminazione delle conseguenze della violazione per il ricorrente ;

- la ResDH(2005)85, che ha ribadito con fermezza l'obbligo per tutte le autorità interessate di assicurare l'adozione di misure adeguate in favore del ricorrente e ha richiesto l'adozione, in tempi rapidi, di una legislazione tale da consentire il riesame del caso Dorigo in condizioni conformi alla Convenzione.

Deplorando per un verso i considerevoli ritardi constatati nell'esecuzione delle decisioni e risoluzioni del Comitato dei Ministri nel presente caso, nonostante l'importanza e l'urgenza delle misure necessarie per rimediare alle conseguenze della violazione constatata per il ricorrente, e, per altro verso, che il ricorrente è stato costretto a scontare quasi interamente la pena detentiva inflitta nell'ambito del processo non equo ;

Considerando, tuttavia, che le recenti decisioni adottate dalle autorità italiane rispondono in maniera positiva alle esigenze che derivano dalle decisioni del Comitato nel presente caso, ovvero di eliminare, per quanto possibile, le gravi conseguenze della violazione constatata per il ricorrente ;

Notando, più in particolare, con soddisfazione, la ferma azione del Procuratore della Repubblica di Udine, che ha adito la Corte d'assise prima, e poi la Corte di cassazione, con una richiesta di scarcerazione del ricorrente, sostenendo l'illegalità della sua detenzione, in conseguenza della violazione della Convenzione accertata nel presente caso ;

Apprezzando la sentenza della Corte di cassazione del 1 dicembre 2006, conseguente a quest'azione, che ha dichiarato illegale la detenzione del ricorrente e ne ha ordinato la scarcerazione definitiva, invocando l'effetto diretto della Convenzione nel diritto italiano e rilevando l'inerzia prolungata dell'Italia, in permanente violazione della Convenzione, - nonostante le diverse risoluzioni interinali adottate dal Comitato dei Ministri.

Notando, inoltre, con soddisfazione, le conclusioni della Corte di cassazione sulla necessità urgente di un intervento del legislatore, al fine di introdurre nel diritto italiano la possibilità di riapertura dei procedimenti penali in seguito alle sentenze della Corte europea ;

Considerando che spetta alle autorità italiane competenti trarre le necessarie conseguenze dalla sentenza della Corte di cassazione e dalle esigenze della Convenzione, sia sul piano generale, sia nel presente caso, compresa l'eliminazione degli effetti negativi risultanti dall'iscrizione della condanna del ricorrente nel casellario giudiziale ed ogni riparazione che costui potrebbe pretendere ;

Sollecitando le autorità italiane a portare a termine, il più rapidamente possibile, i lavori legislativi per introdurre nel diritto italiano la possibilità di riapertura dei procedimenti in seguito alle sentenze della Corte europea ;

DICHIARA, dopo aver esaminato le misure prese dallo Stato convenuto (si vedano i dettagli nell'Annesso) e considerando che il ricorrente ha a sua disposizione dei mezzi efficaci per ottenere l'eliminazione, per quanto possibile, delle conseguenze della violazione accertata, di aver adempiuto alle proprie funzioni in base al vecchio articolo 32 della Convenzione nel presente caso e

DECIDE di chiuderne l'esame.

Annesso alla Risoluzione CM/ResDH(2007)83

Informazioni sulle misure volte all'esecuzione delle decisioni del Comitato dei Ministri nel caso Dorigo contro l'Italia

Riassunto introduttivo del caso

Il caso riguarda il carattere non equo di un procedimento penale in seguito al quale il ricorrente è stato condannato, nel 1994, a tredici anni e sei mesi di reclusione oltre a un'ammenda, per aver partecipato ad un attentato terroristico contro una base NATO nel 1993. Tale condanna era basata unicamente sulle dichiarazioni fatte prima del processo da tre coimputati, senza che il ricorrente avesse potuto interrogare o far interrogare costoro, conformemente alla legge vigente all'epoca dei fatti (violazione dell'articolo 6 §1 in combinazione con l'articolo 6 §3d).

I. Pagamento dell'equa soddisfazione e misure individuali

A. Dettagli dell'equa soddisfazione

Danno materiale	Danno morale	Spese	Totale
-	£ 5 000 000	£ 7 000 000	£ 12 000 000

Pagato il 21/03/2000

B. Misure individuali

1) Misure attese: l'obbligo dell'Italia di adottare delle misure di ordine individuale è stato sottolineato dal Comitato dei Ministri fin dal 1999, dopo l'accertamento della violazione. In particolare, il Comitato dei Ministri aveva notato che la violazione comportava delle conseguenze negative molto gravi per il ricorrente. Tali conseguenze non potevano essere eliminate dal solo pagamento dell'equa soddisfazione, che riguardava unicamente il danno morale subito fino al 1999, considerato che l'accertata violazione dei diritti della difesa poneva un serio dubbio sulla fondatezza della condanna del ricorrente. Non essendo stata presa nessuna misura d'esecuzione adeguata, il Comitato dei Ministri è stato costretto ad adottare una serie di provvedimenti per sollecitare le autorità italiane ad assicurare il rispetto degli obblighi derivanti dalla Convenzione.

2) Differenti azioni del Consiglio d'Europa :

• Il Comitato dei Ministri : per accelerare l'esecuzione di questo caso, ha adottato diverse risoluzioni interinali tra il 2002 e il 2005 (si vedano in particolare ResDH(2002)30 del 19/02/02, ResDH(2004)13 del 10/02/04 e ResDH(2005)85 del 12/10/2005). Nell'ultima risoluzione del 2005, il Comitato ha fermamente ricordato l'obbligo per tutte le autorità interessate di provvedere all'adozione delle misure d'esecuzione adeguate per il ricorrente ed ha, in particolare, richiesto l'adozione di una legislazione per la riapertura dei procedimenti giudiziari, quando ciò sia necessario al fine di riparare, per quanto possibile, le conseguenze delle violazioni della Convenzione (vedasi al riguardo la Raccomandazione (2000)2 del Comitato dei Ministri). Questa stessa risoluzione era stata adottata in seguito alla risposta insoddisfacente data dal Ministro degli Esteri italiano Fini alla lettera del Presidente in carica del Comitato, il Ministro degli Esteri della Polonia Rotfeld, del 18/01/2005, che aveva richiesto la rapida adozione di concrete misure in favore del ricorrente.

• L'Assemblea parlamentare ha ugualmente reagito in diverse occasioni di fronte all'inerzia italiana; in particolare con la Raccomandazione 1684(2004), la Risoluzione 1411(2004) del 13/11/2004 e la Risoluzione 1516(2006) del 2 ottobre 2006, e con numerose interrogazioni parlamentari : (di: sign. Jurgens, n° 13 del 05/10/2004, sig.ra Bemelmans-Vidéc, n° 15 del 26/01/2005 e sign. Lloyd, n° 13 del 22/06/2005).

3) Misure principali esaminate dal Comitato dei Ministri :

Nel corso degli anni, il Comitato ha particolarmente esaminato in questo caso le seguenti soluzioni:

- *Grazia presidenziale* : è stata prospettata al Comitato nel luglio 2004 (vedere Addendum 4 all'ordine del giorno annotato, per la 948° riunione ; 29-30 novembre 2005). La delegazione italiana ha tuttavia indicato che era poco probabile ottenere in tempi brevi una grazia. Conseguentemente, questa appariva un rimedio privo d'interesse, quand'anche si fosse combinata con adeguate misure complementari (vedasi CM/inf/DH(2005)13). Questa possibilità, quindi, non è più stata presa in considerazione dai Delegati.

- *Riapertura della procedura non equa* : nelle risoluzioni interinali ResDH(2002)30 del 19/02/02, ResDH(2004)13 del 10/02/04 e ResDH(2005)85 del 12/10/2005, è stato sottolineato che la riapertura del procedimento era il mezzo migliore per assicurare la *restituito in integrum*. Diversi progetti di legge che prevedevano la riapertura sono stati presentati ed esaminati dalle due Camere del Parlamento italiano. Uno di questi progetti è stato approvato da una Camera, ma non è mai arrivato ad ottenere l'approvazione dell'altra.

Durante la 960° riunione (marzo 2006) e la 966° (luglio 2006), tenuto conto delle difficoltà incontrate per l'adozione di efficaci misure, il Comitato ha reiterato i suoi appelli alle autorità italiane affinché eliminassero rapidamente le conseguenze della violazione della Convenzione, sia che ciò avvenisse con una riforma legislativa, sia con uno sviluppo giurisprudenziale.

4) Misure adottate nel 2006: nonostante la mancanza di progressi in materia di riapertura o di grazia, due recenti procedimenti giudiziari hanno dato dei risultati concreti, ovvero:

• Il procedimento di revisione contro la condanna, promosso dal ricorrente davanti la Corte d'appello di Bologna: nel marzo 2006, la Corte d'appello di Bologna ha sollevato la questione della costituzionalità della legge nazionale, che non permette la revisione del processo sulla base di una condanna della Corte europea. In attesa della decisione della Corte Costituzionale, la Corte d'appello ha sospeso l'esecuzione della pena di Dorigo, che, nel marzo 2006, è stato provvisoriamente messo in libertà.

• L'azione promossa dal Procuratore della Repubblica di Udine davanti la Corte d'assise: il Procuratore della Repubblica di Udine ha adito la Corte d'assise sostenendo l'illegalità della detenzione del ricorrente, per la violazione accertata dalla Corte europea. Nel gennaio 2006, la Corte d'assise di Udine ha respinto la richiesta del Procuratore, che ha impugnato la decisione. Il 01/12/2006, la Corte di cassazione ha annullato, senza rinvio, la decisione della Corte d'assise di Udine ed ha ordinato la scarcerazione definitiva di Dorigo.

Con questa sentenza, la Corte di cassazione ha confermato che il principio dell'effetto diretto della Convenzione deve essere considerato un *acquis* del sistema giuridico italiano. Ha sottolineato la necessità urgente di creare un meccanismo di riapertura dei procedimenti interni. Ha anche notato che, per quanto riguarda i casi di contumacia, questa possibilità già esiste.

Inoltre, la Cassazione ha sottolineato che la Corte Costituzionale non si era ancora pronunciata sulla questione sollevata dalla Corte d'appello di Bologna. Conseguentemente, permane un vuoto giuridico ad oggi non colmato. Di fronte a questa situazione, e tenuto conto della prolungata inerzia dell'Italia, nonostante le diverse risoluzioni interinali del Comitato dei Ministri e della violazione permanente dell'articolo 46 della Convenzione, la Corte di cassazione ha concluso per l'illegalità della detenzione del ricorrente condannato con un procedimento giudiziario non equo.

Azioni ulteriori: considerata la decisione della Corte di cassazione, diversi nuovi mezzi di ricorso si aprono oggi al ricorrente al fine di ottenere una riparazione per la sua detenzione illegale e la cancellazione della condanna dal suo casellario giudiziale.

II. Misure generali

L'articolo 111 della Costituzione italiana, come modificato nel novembre 1999, ha attribuito rango costituzionale ad alcune garanzie previste dall'articolo 6 della Convenzione. A questa nuova disposizione costituzionale ha dato esecuzione la legge n° 63 del 01/03/2001, che ha modificato, tra le altre cose, l'articolo 513 del codice di procedura penale. Secondo la legislazione vigente, le dichiarazioni rese dai co-imputati al di fuori del processo, senza il rispetto del principio del contraddittorio, non possono essere utilizzate durante il dibattimento contro l'imputato, tranne che con il suo consenso (a meno che il giudice non stabilisca che il rifiuto dei co-imputati di essere contro-interrogati nell'ambito del processo sia il risultato di corruzione o minacce). Questa regola si applica non solamente alle dichiarazioni rese nell'ambito dello stesso procedimento, ma anche a quelle risultanti da procedimenti diversi. Nel caso dei procedimenti in corso, la legge n° 35 del 25/02/2000 prevede che le dichiarazioni che non sono state oggetto di un esame nel contraddittorio delle parti, possono essere utilizzate durante il dibattimento contro l'imputato, solo a condizione che siano corroborate da altre prove.

III. Conclusioni dello Stato convenuto

Il governo ritiene che le misure prese siano idonee ad eliminare, per quanto possibile, le conseguenze per il ricorrente della violazione della Convenzione ed eviteranno nuove violazioni dello stesso tipo, e che l'Italia abbia quindi adempiuto i suoi obblighi in base al vecchio articolo 32 della Convenzione.