

Nel corso del 2013 il decreto dirigenziale che disciplina le modalità tecniche per la comunicazione al SIC dei soggetti deceduti è stato esaminato dal Garante per la protezione dei dati personali e dall'Agenzia per l'Italia digitale. Tale esame ha comportato una interlocuzione all'esito della quale sono state apportate alcune modifiche, che hanno consentito infine di ottenere un parere favorevole. Nel frattempo è proseguita la sperimentazione della procedura con il Comune di Milano, avviata già nel corso del 2012. Si potrà ora procedere alla pubblicazione del decreto e all'avvio in esercizio a livello nazionale.

► DIREZIONE GENERALE DEL CONTENZIOSO E DEI DIRITTI UMANI

UFFICIO I

Legge Pinto

La materia dei ritardi della giustizia ordinaria costituisce la gran parte del contenzioso seguito dalla Direzione generale.

Il numero e l'entità delle condanne rappresentano annualmente una voce importante del passivo del bilancio della Giustizia.

Peraltro, il Dipartimento degli Affari di Giustizia, pur occupandosi del contenzioso di cui alla Legge 89/2001, non dispone di competenze di amministrazione attiva direttamente incidenti sulla materia. Al fine di migliorare il coordinamento delle iniziative di monitoraggio sulle cause dei ritardi e rendere possibili azioni conseguenti del Ministero, si è di recente stabilito un protocollo con il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria e l'Ispettorato Generale del Ministero.

Il principale problema della Direzione generale è rimasto quello delle procedure di pagamento delle condanne, che pur non rientrando nella competenza istituzionale, è stato delegato dal Capo Dipartimento.

Come è noto sin dal 2005, in un'ottica di decentramento e decongestione delle procedure di pagamento, il Capo Dipartimento ritenne opportuno delegare i Presidenti delle Corti di appello al pagamento degli indennizzi e delle relative spese di lite riconosciuti dalle A.G..

Peraltro, il mancato ricorso allo speciale ordine di pagamento in conto sospeso, l'alto numero di condanne ed i limitati stanziamenti sul relativo capitolo di bilancio hanno comportato un forte accumulo di arretrato del debito Pinto ancora da pagare che ad ottobre 2013 ammontava ad oltre 387 mil. di euro.

Dallo scorso anno, grazie anche ad un parere positivo della Ragioneria generale dello Stato sulla possibilità di ricorso allo speciale ordine di pagamento in conto sospeso anche per il debito Pinto, l'incapienza del capitolo di bilancio dedicato a tale legge non costituisce motivo per bloccare i pagamenti.

In ogni caso, gli stanziamenti da ultimo stabiliti, anche se più alti dei precedenti anni (nel 2013 50 mil di euro), restano ben lontani dal soddisfare il debito assunto nel corso dell'anno e il debito pregresso. Anche sul fronte delle procedure di pagamento, si è stabilito un utile protocollo di lavoro con l'Ispettorato Generale, che ha effettuato un costante monitoraggio delle attività svolte dagli uffici giudiziari.

La questione dei ritardi nei pagamenti degli indennizzi da parte del Ministero ha portato negli anni alla creazione di ulteriori filoni di contenzioso in costante aumento (procedure esecutive, giudizi di ottemperanza, ricorsi alla Corte EDU), con l'aggravio di spese anche molto consistenti.

L'Amministrazione infatti si trova a pagare oramai di prassi più del doppio di quanto stabilito dall'A.G., a causa di questi ulteriori contenziosi.

Se sul fronte dei pignoramenti nel 2013, grazie alla norma contenuta nel d.l. 8 aprile 2013 n. 35, conv. nella legge 6 giugno 2013, n. 64, si è verificato un netto calo delle procedure litigiose, resta preoccupante l'aumento dei ricorsi al G.A. per i giudizi di ottemperanza.

L'alto numero di condanne emesse in sede amministrativa ha reso necessario, onde evitare gli ulteriori e consistenti costi derivanti dagli insediamenti dei commissari ad acta, il decentramento dall'ottobre scorso dei relativi pagamenti alle Corti di appello, già competenti per il pagamento degli indennizzi della Legge Pinto. In particolare, al 30 settembre 2013 (data ultima di competenza della Direzione generale per i pagamenti delle sentenze di ottemperanza) risultavano emesse a carico del Ministero ben 987 sentenze di ottemperanza per mancato pagamento delle condanne Pinto, di cui 405 eseguite da parte della Direzione generale e 187 eseguite dai commissari ad acta per mancanza di personale da parte della Direzione generale.

In questo quadro problematico, si iscrivono anche circa 1000 ricorsi proposti alla Corte EDU - di

competenza dell'Ufficio II della Direzione generale - per lamentare il pagamento ritardato degli indennizzi da parte della Giustizia, che comporteranno ulteriori esborsi a carico dello Stato per porre fine al contenzioso e per i quali il Ministero ha presentato un Piano di rientro da attuarsi entro il prossimo settembre.

Decreti ingiuntivi

Sono pervenuti 89 nuovi ricorsi per decreti ingiuntivi, la maggior parte causati dal mancato pagamento delle spese connesse all'attività di noleggio di apparecchiature per intercettazioni telefoniche. Il contenzioso è scaturito dall'inadempimento causato dalla insufficienza dei fondi sui capitoli per spese di giustizia, in particolare sul cap. 1363 (spese per intercettazioni) e cap. 1360 (spese di giustizia per gratuito patrocinio, per compensi consulenti tecnici, custodi, periti etc.) o da problematiche degli uffici giudiziari competenti per il pagamento delle somme.

Si tratta peraltro di un contenzioso in netto calo rispetto al 2012 (ridotto di circa il 50%) per l'accelerazione delle procedure di pagamento e l'adozione di misure organizzative da parte degli uffici giudiziari suddetti.

Sul piano giuridico si è constatato il consolidamento della giurisprudenza che qualifica tale attività di noleggio, quando si limiti a fornire e ad installare apparecchiature, ma non a mettere a disposizione del noleggiatore i propri dipendenti neppure per farle funzionare, come mera attività negoziale, e non come attività di ausilio al giudice, disciplinata dall'art. 71 del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115. Il che comporta importanti conseguenze sia sul dies a quo dell'obbligazione del pagamento in capo alla P.A. sia sull'entità degli interessi dovuti (decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231).

Opposizione a cartelle esattoriali

Il tema delle spese processuali è fonte di notevole contenzioso sia sotto il profilo di ricorsi al T.A.R. sia in tema di opposizione a cartella esattoriale.

Si registrano 470 nuove opposizioni a cartella intervenute nel corso del 2013 a fronte di 304 del 2012 sia innanzi al G.O. sia innanzi alla Commissione Tributaria; i motivi di opposizione riguardano in massima parte la fase relativa alla notificazione della cartella o alla prescrizione del credito maturata al momento dell'iscrizione a ruolo, elementi che quindi sono di stretta competenza e responsabilità dell'agente della riscossione e che comunque sono in fase di monitoraggio.

Le criticità insorte dopo l'introduzione delle significative modifiche legislative apportate con il d.lgs. n. 150/2011, non sono state ancora del tutto superate e si manifestano soprattutto nei complessi meccanismi che regolano i rapporti tra uffici giudiziari, agenti della riscossione e organo legale, che rischiano di non assicurare in giudizio un'efficace difesa dell'Amministrazione.

I recenti interventi legislativi in tema di contributo unificato e l'emanazione di circolari ministeriali attuative degli stessi hanno creato sul territorio nazionale una disomogenea applicazione dell'importo del contributo dovuto, ingenerando sul tema, un incremento dei ricorsi.

Opposizione alla liquidazione compensi ai sensi dell'art. 170 TU Spese di Giustizia

Il trend relativo al consistente aumento del contenzioso già evidenziato nella relazione 2012 (322 ricorsi a fronte di 82 nel 2011) ha trovato conferma anche nel 2013 con ben 1185 nuovi ricorsi.

Sono allo studio dell'ufficio sistemi per ridurre le spese legali relative a tale tipologia di contenzioso che, nella maggior parte dei casi, riguarda crediti di modesta entità (inferiori a €1.000,00), selezionando le ipotesi di rilevanza tale da giustificare la difesa tramite Avvocatura dello Stato.

Contenzioso civile per risarcimento danni e altro contenzioso

Si registrano in totale 73 nuove cause che vedono questo Dicastero legittimato passivo innanzi al G.O. in ordine ad asseriti danni per il comportamento del cancelliere, dell'Ufficiale giudiziario, del consulente tecnico o del perito, sempre in relazione al principio della responsabilità diretta dei funzionari e dei dipendenti dello Stato ex art. 28 Cost. e 104 cause classificate come "altro contenzioso" di vario genere, anche relativo alla natura residuale delle competenze dell'ufficio rispetto ai contenziosi affidati ad altri dipartimenti.

Responsabilità civile dei magistrati

L'andamento del tipo di contenzioso in esame è nella media rispetto all'anno precedente: ci sono stati infatti 45 ricorsi ex Legge 117/1988 rispetto ai 49 dell'anno precedente.

Premesso che il ricorso per la responsabilità civile dei magistrati è proposto contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e questo Dicastero è competente solo per la fase istruttoria, non si può che osservare che la percentuale delle condanne è pari allo 0,01 %.

Contenzioso libere professioni

Il reparto dell'Ufficio I - Settore Libere Professioni - ha in carico per l'anno 2013 circa 460 fascicoli, numero in linea con la media degli anni precedenti ad eccezione del 2012, che ha visto un numero

notevolmente inferiore (circa 270) per il rallentamento subito nelle attività di apertura fascicolo e inserimento atti a causa delle carenze organizzative, più volte segnalate, della Direzione Generale. Si segnala la perdurante rilevanza numerica dell'impugnativa delle prove scritte in materia di esame di avvocato (220 nuovi ricorsi) in cui il prevalente motivo di doglianza concerne l'attribuzione del solo voto numerico (in difformità dell'art. 3 Legge 241/90), principio affermato dalla consolidata giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato, definita dalla Corte Costituzionale "diritto vivente".

Si segnala anche per l'anno 2013 le differenziazioni della giurisprudenza amministrativa di I grado in termini territoriali in relazione agli esiti, ancora condizionati dalla tempestività dello svolgimento della prova orale nelle more della proposizione dell'appello, sollecitato nella generalità dei casi dall'Avvocatura.

Si segnala inoltre una considerevole diminuzione del contenzioso in materia di concorso notarile: mentre nel 2012 risultavano proposti 144 ricorsi al G.A., nel 2013 ne risultano proposti solo 54, mentre è in aumento quello relativo alle tabelle a seguito dell'adozione delle stesse intervenuta nell'anno 2013 (66).

In tema di contenzioso, concernente il ramo di titolario denominato "altro contenzioso in materia di libere professioni", si evidenzia una riduzione del numero di ricorsi (37 rispetto agli 80 dell'anno precedente). Trattasi infatti di un ramo di contenzioso avente ad oggetto l'impugnativa di atti amministrativi e regolamentari strettamente legati a temi di attualità ed interventi legislativi per cui risentono del numero ed andamento degli interventi stessi: mediazione, iscrizione nell'elenco delle associazioni non regolamentate, contenzioso in materia di componenti delle commissioni esami di avvocato, iscrizioni negli albi dei consulenti tecnici, ecc. In tema di ricorsi straordinari non si registrano significativi mutamenti nella tendenza annuale in presenza di 21 ricorsi straordinari a fronte dei 18 dell'anno precedente.

Il numero apparentemente esiguo rispetto ai ricorsi presentati innanzi all'autorità giudiziaria non comporta un minor impegno dell'attività dell'ufficio in quanto l'attività difensiva è svolta attraverso la predisposizione della relazione istruttoria a firma dell'onorevole Ministro, così come la fase esecutiva con la predisposizione del decreto a firma del Presidente della Repubblica.

Sebbene la maggior parte dei ricorsi sia ancora sub iudice, si prevede in linea con gli anni precedenti, un trend altamente positivo in ordine agli esiti.

Considerazioni relative all'esecuzione coattiva dei provvedimenti di condanna nei confronti del Ministero.

Si segnala a tale proposito il dato relativo all'utilizzazione del processo di ottemperanza per l'adempimento di provvedimenti emessi dall'Autorità Giudiziaria Ordinaria diversi dai Decreti Pinto, riguardo a cui si rimanda ai dati già evidenziati.

In particolare si evidenzia una commistione tra procedura esecutiva ordinaria e processo di ottemperanza laddove i TAR sono stati più volte aditi nel 2013 per ottenere il pagamento di ordinanze di assegnazione emesse dal Giudice dell'Esecuzione ottenendo l'accoglimento del ricorso.

A ciò si aggiunge l'accesso ad analoghi procedimenti per l'esecuzione dei decreti ingiuntivi e dei provvedimenti di accoglimento di opposizione a liquidazione compensi.

In particolare riguardo a tale ultima tipologia di condanne è stato intrapreso un attento monitoraggio che parte dal sollecito ai pagamenti da parte degli uffici giudiziari competenti, riguardo ai cui ritardi nell'erogazione di somme agli aventi diritto pervengono a conoscenza di dell'Ufficio come destinatario di atti di precetto o diffide. Ciò al fine di evitare un aggravio di costi per spese legali la maggior parte delle volte ben superiore al credito azionato.

Considerazioni relative al volume numerico dei documenti.

Si evidenzia, a conclusione dell'analisi, l'importanza numerica dei documenti in arrivo ed in partenza che comporta un notevole sforzo organizzativo finalizzato a consentire un esame approfondito dei documenti ed una tempestiva trattazione conseguente alla necessaria tempestività degli adempimenti collegati spesso alla scadenza di termini processuali perentori.

In tal senso il numero dei documenti è stato pari nel 2013 a circa 16.900 escludendo il settore relativo alla Legge Pinto (che a sua volta ha visto gestire ben 20.454 documenti).

ORDINARIO

- 1 - Responsabilità Civile magistrati - 45
- 2 - Parte Civile - 28
- 3 - Risarcimento Danni - 73
- 4 - Decreti Ingiuntivi - 89

- 5 - Ricorsi al TAR - 43
- 6 - Ricorsi Straordinari al P.R. - 2
- 7 - Opposizione Cartelle Esattoriali - 470
- 8 - Ricorsi contro Circolari Dipartimento - 0
- 9 - Contenzioso Pubblici Dipendenti - 5
- 11 e 15 - Legge Pinto (6292 +1231) - 2064
- 12 - Contenzioso Elettorale - 8
- 13 - Altro Contenzioso - 104
- 14 - Opposizione Liquidazione Compensi - 1185

NOTARIATO

- 1 - Contenzioso Ordinario Concorso - 54
- 2 - Ricorsi Straordinari al Capo dello Stato - 7
- 3 - Accesso agli Atti - 1
- 4 - Trasferimenti - 3
- 5 - Tabella - 66
- 6 - Elezioni Consiglio Nazionale Notariato - 0

ESAME AVVOCATO

- 1 - Bando di concorso - 12
- 2 - Prove scritte - 220
- 3 - Prove orali - 24

ESAME CASSAZIONISTA

- 1 - Bando di concorso - 0
- 2 - Prove scritte - 0
- 3 - Prove orali - 0

ALTRE LIBERE PROFESSIONI

- 1 - Ricorsi straordinari al Capo dello Stato - 14
- 2 - Mancato accesso agli Atti - 0
- 3 - Riconoscimento titoli professionali comunitari - 2
- 4 - Riconoscimento titoli professionali extra-comunitari - 0
- 5 - Scioglimento Consigli degli ordini locali e nazionali - 4
- 6 - Elezioni Consigli degli ordini locali e nazionali - 9
- 7 - Altro contenzioso in materia di libere professioni - 37

UFFICIO II

Le decisioni della Corte EDU nei confronti del governo italiano per l'anno 2013.

Nel corso del corrente anno la Corte Europea ha emesso - alla data del 18 dicembre 2013 - n. 121 sentenze e decisioni nei confronti dello Stato italiano, che possono suddividersi in:

1. n. 34 sentenze di condanna per violazione di articoli della Convenzione;
2. n. 2 sentenze che dichiarano la non violazione della Convenzione;
3. n. 1 decisione determinativa dell'equa soddisfazione, successiva all'emanazione della relativa sentenza principale che riconosceva la violazione dell'art.1 Protocollo 1 (diritto di proprietà) della Convenzione;
4. n. 32 provvedimenti di radiazione dal ruolo in seguito a regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale del Governo italiano (30) o per accertata carenza di interesse del ricorrente (2);
5. n. 52 decisioni di irricevibilità, legate al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne o alla manifesta infondatezza dei motivi di ricorso o ancora all'abuso del diritto di ricorso individuale.

Si intende qui analizzare brevemente le sentenze della CEDU che hanno accertato la violazione della Convenzione da parte del Governo italiano, nonché alcune decisioni favorevoli o di irricevibilità emesse dalla Corte su questioni di particolare interesse o su aspetti rilevanti della nostra legislazione.

In via generale, non si riscontrano nel 2013 variazioni sensibili rispetto all'anno precedente, sia in relazione al numero complessivo di decisioni adottate nei riguardi dell'Italia (nel 2012 le sentenze emesse sono state 109) che in ordine a quelle di accertamento della violazione della Convenzione (35 nel 2012).

Risulta invece sensibilmente aumentato il numero dei ricorsi sulla eccessiva durata del processo

definiti in via amichevole o con dichiarazione unilaterale del Governo italiano; in crescita anche le decisioni di irricevibilità dei ricorsi.

L'analisi dei casi più rilevanti viene eseguita seguendo la numerazione progressiva degli articoli della Convenzione.

Art. 2 - Diritto alla vita.

Vi sono due casi in cui la Corte ha esaminato la possibile violazione dell'art. 2 da parte del Governo italiano. Il primo è la decisione *De Santis e Olanda c. Italia* del 9.7.2013. I ricorrenti deducevano la violazione del citato articolo in relazione alla vicenda della propria figlia (anch'essa ricorrente) la quale aveva contratto un'infezione in ospedale poco dopo la nascita che le aveva provocato lesioni cerebrali permanenti. I giudizi civili nazionali si erano conclusi con l'accertamento della responsabilità della struttura sanitaria, ma non dei medici (ginecologo e pediatra) che si erano occupati della neonata. I giudici europei, nel dichiarare il ricorso irricevibile, hanno ritenuto di non potersi sostituire alla magistratura italiana nella valutazione delle responsabilità di quanto occorso ed hanno considerato adeguato e sufficiente il risarcimento accordato dai giudici nazionali.

Nel caso *Di Paolo e Benedetti c. Italia*, definito con decisione di irricevibilità del 25.6.2013, la Corte ha respinto le doglianze dei ricorrenti sulle carenze investigative delle autorità italiane in ordine all'intervento chirurgico subito dal loro figlio minore, che aveva posto in serio rischio la vita del bambino.

Art. 3 - Proibizione della tortura.

Di capitale importanza in relazione al tema del sovraffollamento carcerario è la sentenza *Torreggiani e altri c. Italia*, emessa in data 8.1.2013, che ha accertato la violazione dell'art. 3 della Convenzione. Detta decisione - che si inquadra nella categoria delle sentenze pilota poiché volta ad affrontare il problema strutturale e sistemico del sovraffollamento negli istituti penitenziari italiani - origina dal ricorso di sette detenuti, ristretti presso gli istituti di Busto Arsizio e di Piacenza, i quali lamentavano di aver trascorso considerevoli periodi della loro detenzione in celle di 9 m² condivise con altri due detenuti e di non aver potuto far uso regolarmente delle docce per penuria di acqua calda. Per l'istituto di Piacenza si aggiungeva, inoltre, la mancanza di luce sufficiente nelle celle a causa delle spesse sbarre poste alle finestre.

La Corte ha osservato che l'essere sottoposto a misure privative della libertà personale, se comporta senz'altro degli inconvenienti, non fa comunque perdere al detenuto il beneficio dei diritti garantiti dalla Convenzione. In tale contesto, e richiamando la propria precedente giurisprudenza, ha quindi affermato che l'articolo 3 pone a carico delle autorità un obbligo positivo che consiste nell'assicurare che ogni prigioniero sia detenuto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della misura non sottopongano l'interessato ad uno stato di sconforto né ad una prova d'intensità che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati adeguatamente. In particolare, ha espressamente chiarito che quando il sovraffollamento carcerario raggiunge un certo livello, la mancanza di spazio in un istituto penitenziario può costituire l'elemento centrale da prendere in considerazione nella valutazione della conformità di una data situazione all'articolo 3 della Convenzione. La Corte ha quindi ritenuto - da un lato perché non contestato dal Governo italiano, come nel caso del carcere di Busto Arsizio, dall'altro perché, se anche contestato, comunque non adeguatamente provato, come nel caso del carcere di Piacenza - di poter assumere per vero che tutti i ricorrenti avessero potuto disporre di uno spazio vitale individuale di 3 m², come tale non conforme ai criteri di accettabilità posti sia dai rapporti del CPT (Comitato prevenzione della Tortura) sia dalla propria giurisprudenza. Tali condizioni di disagio e sofferenza si considerano ulteriormente aggravate dalla mancanza di acqua calda e di luce sufficiente.

Una volta rilevato il carattere strutturale e sistemico del sovraffollamento carcerario in Italia, secondo quanto emerge chiaramente dai dati statistici forniti dallo stesso Governo italiano (che ha rappresentato un tasso nazionale di sovraffollamento del 151% nel 2010, ridottosi solo al 148% nel 2012), si giustifica l'applicazione nel caso di specie della procedura della sentenza pilota.

Dopo aver premesso che non spetta alla Corte suggerire agli Stati disposizioni riguardanti le loro politiche penali e l'organizzazione del loro sistema penitenziario, i giudici europei hanno tuttavia precisato di essere colpiti dal fatto che il 40% circa dei detenuti nelle carceri italiane siano persone sottoposte a custodia cautelare in attesa di giudizio e rammentato le raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che invitano gli Stati membri e le loro autorità giudiziarie a ricorrere il più possibile a misure alternative alla detenzione e a riorientare la politica penale verso il minimo ricorso alla carcerazione.

In ordine alle vie di ricorso interne da adottare per far fronte al problema sistemico riconosciuto nella

presente causa, la Corte rammenta che, in materia di condizioni detentive, i rimedi «preventivi» e quelli di natura «compensativa» devono coesistere in modo complementare. Così, quando un ricorrente sia detenuto in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione, la migliore riparazione possibile è la rapida cessazione della violazione del diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti. Inoltre, chiunque abbia subito una detenzione lesiva della propria dignità deve potere ottenere una riparazione per la violazione subita. Il reclamo al magistrato di sorveglianza di cui agli artt. 35 e 69 L. 354/75, viene ritenuto un ricorso accessibile, ma non effettivo nella pratica, dato che non consente di porre fine rapidamente alla carcerazione in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione. La Corte quindi conclude che le autorità nazionali devono creare senza indugio un ricorso o una combinazione di ricorsi che abbiano effetti preventivi e compensativi e garantiscano realmente una riparazione effettiva delle violazioni della Convenzione risultanti dal sovraffollamento carcerario in Italia. Tali ricorsi dovranno essere posti in essere nel termine di un anno dalla data in cui la sentenza in esame sarà divenuta definitiva.

In attesa dell'adozione da parte delle autorità interne delle misure necessarie sul piano nazionale, l'esame dei ricorsi non comunicati aventi come unico oggetto il sovraffollamento carcerario in Italia è stato rinviato per il periodo di un anno a decorrere dalla data in cui la presente sentenza è divenuta definitiva (27 maggio 2013).

Per ottemperare al dettato della sentenza Torreggiani, il Ministero della Giustizia ha elaborato e presentato a Strasburgo un Piano d'azione, che si articola in quattro punti fondamentali:

1. strumenti di natura normativa di ulteriore riduzione del numero dei detenuti nelle carceri italiane, sia attraverso un contenimento degli ingressi, sia attraverso l'adozione di misure alternative alla detenzione che accompagnino il ritorno del detenuto alla comunità esterna (depenalizzazione o riduzione della pena, limitazione della custodia cautelare in carcere, ampliamento delle misure alternative);
2. interventi volti a rendere la detenzione più libera all'interno del perimetro carcerario per i detenuti di media e bassa sicurezza, con maggiori opportunità di attività giornaliere, lavoro, formazione, contatti con il mondo esterni;
3. interventi in materia di edilizia carceraria, con nuove edificazioni nonché ristrutturazioni del patrimonio esistente, volte a creare 4.500 nuovi posti entro il maggio 2014;
4. misure risarcitorie per chi ha sofferto di trattamenti contrari all'art. 3 e abbia presentato ricorso alla Corte di Strasburgo, mediante la concessione di benefici penitenziari, ovvero sconti di pena.

La recente approvazione del Decreto legge n. 146/2013, recante "Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria", costituisce un primo e essenziale passo verso la soluzione del problema del sovraffollamento carcerario ed avrà certamente un impatto positivo sulle prossime valutazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, organo deputato a vegliare sull'esecuzione delle decisioni CEDU.

Anche la decisione di irricevibilità del 5.3.2103 nel caso *Tellissi c. Italia* affronta il tema delle condizioni di detenzione, sotto due profili: da un lato la somministrazione di cure adeguate allo stato di salute del ricorrente, dall'altro lo spazio personale goduto in cella dal ricorrente.

Sempre in tema di articolo 3 della Convenzione va menzionata l'importante decisione di parziale irricevibilità del ricorso *Riina c. Italia*.

I motivi di ricorso proposti attengono all'asserita violazione degli artt. 3 e 8 della Convenzione. In particolare il ricorrente lamenta, sotto il profilo del divieto di trattamenti inumani o degradanti (art. 3), l'applicazione nei suoi confronti del regime di detenzione speciale di cui all'art. 41 bis della legge 354/75, con dirette ripercussioni sul suo stato di salute, nonché l'illuminazione notturna della cella. Sotto il profilo del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8), lamenta l'insufficiente frequenza delle visite, l'impedimento di contatti fisici con le persone che vanno a trovarlo per la presenza di un vetro divisorio nella sala colloqui, il controllo della corrispondenza. Con riferimento ad entrambi i profili lamenta la videosorveglianza costante nella cella e nel bagno.

Tutte le richiamate doglianze, con la sola eccezione di quella relativa alla videosorveglianza costante (per la quale vi è stata comunicazione del ricorso al Governo italiano per le eventuali osservazioni), sono state ritenute infondate dalla Corte.

La decisione di irricevibilità emessa nel caso *Rosmini c. Italia*, pur non concernendo la possibile violazione dell'art. 3 della Convenzione, merita di essere citata assieme alle precedenti trattandosi di ricorso che verteva in materia di trattamento carcerario.

La Corte - dopo aver precisato, sulla scorta della giurisprudenza fissata nel caso *Enea c. Italia*, che la norma invocata può applicarsi con riguardo al contenzioso penitenziario solo per il profilo civile e non per quello penale (non venendo in causa un problema di fondatezza di un'accusa penale) - ha ritenuto manifestamente infondata l'asserita violazione dell'art. 6, in quanto l'assegnazione di un detenuto a questo o quel tipo di circuito penitenziario non comporta di per sé limitazione dei suoi diritti civili. Vi sono state due decisioni riguardanti l'adeguatezza delle cure mediche prestate durante la detenzione.

La sentenza *Cirillo c. Italia* ha accertato la violazione dell'art. 3 della Convenzione. Il ricorrente, affetto da una patologia (paralisi subtotale del plesso branchiale sinistro, associata ad una grave limitazione funzionale, provocata da un proiettile di arma da fuoco), per la quale necessitava di cicli di kinesiterapia ed elettrostimolazione, lamentava che, nonostante le raccomandazioni dei medici che avevano prescritto cure costanti, egli aveva potuto beneficiarne solo in modo sporadico, con progressivo deterioramento delle sue condizioni fisiche. La Corte, premettendo l'inapplicabilità nei casi riguardanti i detenuti del normale principio affermati *incumbit probatio*, stante la posizione di vulnerabilità legata alla condizione di detenzione, ha ritenuto poter desumere dagli atti che il ricorrente aveva effettivamente beneficiato di un numero di sedute di kinesiterapia (10 nel 2010 e 20 nel 2011) insufficienti ad affrontare adeguatamente la sua patologia. Pur non sottovalutando la difficoltà per l'amministrazione di garantire alle persone detenute delle cure specializzate intensive e regolari, specie in condizioni di sovraffollamento, ha sottolineato come le carenze strutturali non dispensino lo Stato dai suoi obblighi verso i detenuti malati. Nel caso di specie ha quindi concluso che le Autorità sono venute meno al loro dovere di assicurare al ricorrente un trattamento medico adeguato alla sua patologia, condannando lo Stato al pagamento del danno morale subito dal ricorrente. Nel caso *Prestieri c. Italia* la Corte ha invece ritenuto adeguate le cure mediche prestate al detenuto ed ha emesso decisione di irricevibilità del ricorso.

Le quattro decisioni di irricevibilità nei casi *Mohammed Hussein c. Olanda e Italia*, *Miruts Hagos c. Olanda e Italia*, *Mohammed Hassan e altri c. Olanda e Italia*, *Hussein Dirshi e altri c. Olanda e Italia* concernono alcuni cittadini provenienti dal Corno d'Africa, richiedenti asilo dopo essere giunti illegalmente in Italia e successivamente recatisi nei Paesi Bassi, dove formularono una nuova domanda di asilo. Con le decisioni in esame - significativa quella *Mohammed Hussein c. Italia* per l'accurata analisi della procedura di asilo e del sistema italiano di accoglienza - la Corte ha dichiarato che i ricorrenti non avevano subito alcun trattamento contrario all'art. 3 CEDU mentre si trovavano in Italia; né rischierebbero di subirne nel caso in cui vi fossero ricondotti ai sensi del regolamento a Dublino. La Corte riconosce infatti che il sistema italiano di ricezione dei richiedenti asilo soffre di alcuni difetti, ma ritiene che essi non integrino trattamenti contrari alle garanzie convenzionali. Le decisioni di irricevibilità sui casi *Halimi c. Austria e Italia*, *Abubeker c. Austria e Italia* risultano sostanzialmente conformi alle precedenti.

Art. 5 - Diritto alla libertà e alla sicurezza.

Vi è una decisione di irricevibilità per mancato esaurimento delle vie di ricorso interno nel caso *Azenabor c. Italia*. La ricorrente era stata sottoposta a trattamento sanitario obbligatorio con provvedimento adottato dal Sindaco e convalidato dal giudice tutelare, malgrado questi non si fosse recato in ospedale per ascoltare la donna e verificare le sue condizioni di salute. I giudici europei hanno osservato che la donna non aveva proposto ricorso per cassazione avverso il provvedimento del giudice tutelare ed hanno considerato il ricorso irricevibile per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

Altra decisione di irricevibilità concerne il caso *Monno c. Italia*. Il ricorrente lamentava la violazione degli artt. 5 e 13 della Convenzione in relazione all'asserita illegittima sua sottoposizione alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e all'inesistenza a livello nazionale di un sistema di riparazione economica del pregiudizio subito. La Corte ha in primo luogo ritenuto come la doglianza dovesse essere esaminata sotto l'aspetto dell'art. 2 del Protocollo n. 4, che tutela la libertà di circolazione e nel merito, ha osservato che la misura di prevenzione doveva considerarsi legittima fino al momento della pronuncia della Corte di appello e che la stessa aveva avuto un'applicazione concreta inferiore a quanto previsto dai giudici di primo grado. Per tali ragioni, i giudici europei hanno ritenuto che non vi sia stata nel caso di specie rottura del giusto equilibrio tra l'interesse generale e i diritti dell'individuo.

Art. 6 - Diritto a un equo processo.

Il problema della eccessiva durata dei giudizi italiani continua ad essere l'oggetto principale delle

attenzioni della Corte Europea, che anche nel 2013 ha emesso numerose pronunce di condanna del nostro paese.

Nel 2012 i giudici europei avevano sollecitato un intervento del Governo Italiano su questo problema, e in particolare sui ritardi nel pagamento degli indennizzi Pinto, ricordando che le autorità nazionali hanno il dovere di munirsi di tutti i mezzi adeguati e sufficienti che permettano di garantire il rispetto degli obblighi che incombono sulle stesse in virtù dell'adesione alla Convenzione. Tutto ciò anche al fine di evitare che il ruolo della Corte venga intasato da un numero eccessivo di ricorsi ripetitivi, riguardanti gli indennizzi accordati dalle corti di appello nell'ambito dei procedimenti Pinto.

Seguendo le indicazioni della Corte, con l'obiettivo di ridurre il contenzioso esistente a Strasburgo, il Governo italiano ha predisposto un Piano di Azione della durata di due anni a partire dal settembre 2012 che dovrebbe portare all'eliminazione di oltre 7.000 ricorsi sull'eccessiva durata dei giudizi pendenti dinanzi alla CEDU.

Sulla scorta della sentenza Gaglione e altri c. Italia del 21.12.2010, si è concordata con la Cancelleria della Corte la possibile definizione con regolamento amichevole dei 7.000 ricorsi mediante l'offerta di una somma forfettaria di euro 200 a ciascun ricorrente, oltre alle spese legali.

Il Piano di Azione, in cui è coinvolto oltre al Ministero della Giustizia, anche il Ministero dell'Economia e delle Finanze, è in corso di attuazione.

La collaborazione instauratasi tra il Governo italiano e la Corte sulle questioni Pinto ha avuto influenza positiva anche sulle pronunce di condanna dei giudici di Strasburgo sui ricorsi per eccessiva durata dei giudizi nazionali (civili, penali, amministrativi o "Pinto") e/o per ritardato pagamento dell'indennizzo ex legge Pinto; deve, infatti, registrarsi una diminuzione delle decisioni che hanno accertato la violazione dell'art. 6 della Convenzione nell'anno 2013. I dodici accertamenti della violazione (Iannelli c. Italia, Angelo Caruso c. Italia, Galasso e altri c. Italia, Corrado e altri c. Italia, Gagliardi c. Italia, Fiocca c. Italia, Mercuri c. Italia, Ascierto e Buffolino c. Italia, Bencivenga e altri c. Italia, Francesco Quattrone c. Italia, Maffei e De Nigris c. Italia, Limata e altri c. Italia) non comunque comportano esborsi particolarmente rilevanti per il Governo italiano.

Con riferimento al caso Francesco Quattrone c. Italia va segnalato che i giudici hanno rilevato la violazione dell'art. 6 della Convenzione non soltanto in relazione alla eccessiva durata della procedura Pinto, ma anche per la parte concernente le spese liquidate dalla Corte di Cassazione e poste a carico del ricorrente nella pronuncia definitiva del giudizio Pinto. Strasburgo ha ritenuto che la Suprema Corte non abbia motivato sul punto, contravvenendo al principio sancito dall'art. 6 in tema di motivazione delle decisioni giudiziarie.

Di segno opposto invece la decisione parziale di irricevibilità Valle Pierimpié società agricola S.p.A. c. Italia, ove i giudici europei hanno ritenuto che la decisione di rigetto del ricorso della Corte di Cassazione fosse adeguatamente motivata e rispettasse le esigenze indicate all'art. 6 della Convenzione.

Sempre in relazione all'art. 6 CEDU, particolare rilievo assumono le sentenze Plesic c. Italia e Anghel c. Italia.

Il caso Plesic ha ad oggetto una pretesa violazione del diritto ad un processo equo per avere la Corte di appello e la Corte di Cassazione celebrato l'udienza in assenza dell'avvocato di fiducia della ricorrente. primo grado. La Corte di Strasburgo - nel dichiarare il ricorso irricevibile - ha ritenuto che nelle particolari circostanze del caso di specie, la decisione presa dalla Corte d'appello non potesse essere considerata arbitraria e che nel diritto italiano, infatti, la presenza di un avvocato nell'udienza in cassazione non è indispensabile.

Il caso Anghel ha anch'esso ad oggetto l'asserita violazione del diritto ad un equo processo, questa volta però sotto il profilo della mancata prestazione di un'assistenza legale tale da garantire in modo effettivo l'accesso alla fase di impugnazione.

La Corte ha concluso per la violazione dell'art. 6 della Convenzione da parte del Governo italiano, considerato che i ritardi e le mancanze delle autorità nazionali nel fornire una guida puntuale e corretta sui rimedi esperibili e una assistenza tecnica effettiva e adeguata, avevano vanificato nella sua essenza il diritto del ricorrente ad accedere ai mezzi di impugnazione contro una decisione a lui sfavorevole, nonostante gli sforzi dal medesimo posti in essere.

Interessante appare la tematica affrontata dalla decisione di irricevibilità Fazio e altri c. Italia del 18.6.2013. I giudici di Strasburgo hanno rilevato che la qualità di erede di una parte in un procedimento civile non conferisce automaticamente il diritto a considerarsi vittima della durata eccessiva del medesimo e che l'interesse dell'erede alla conclusione rapida e favorevole di un procedimento si concilia difficilmente con la mancata costituzione nello stesso, dato che solo attraverso l'intervento nel procedimento l'avente diritto ha l'opportunità di partecipare pienamente e

di influire sull'esito dello stesso.

Le due decisioni di condanna per violazione dell'art. 6 nei casi Natale e altri c. Italia e Casacchia e altri c. Italia si inquadrano invece nel filone di condanne per aver alterato l'equità del processo, violando il principio della parità delle armi attraverso un intervento legislativo con effetti retroattivi. Si tratta di casi analoghi a quello della nota sentenza Arras e altri c. Italia, del 14.2.2012, relativa alla vicenda pensionistica degli ex dipendenti del Banco di Napoli, i quali avevano subito un mutamento peggiorativo del loro regime pensionistico a seguito degli effetti retroattivi dell'art. 1, comma 55 della legge 243/2004. La Corte ha portato a conoscenza il Governo italiano della pendenza di circa 900 ricorsi di analogo tenore, invitando a considerare l'ipotesi di una soluzione transattiva con i ricorrenti.

Da ultimo, si segnalano le pronunce di irricevibilità Cavaliere c. Italia e Migliore c. Italia, in cui giudici hanno ritenuto che i ricorrenti, difesi dall'Avv. Marra, avessero abusato del loro diritto, presentando più ricorsi (nazionali e dinanzi alla CEDU) in relazione alla medesima vicenda processuale nazionale e fornendo alla Corte informazioni incomplete e fuorvianti (in termini analoghi, la decisione di irricevibilità Mollacco e altri c. Italia, dato che i ricorrenti avevano omesso di comunicare alla Corte l'avvenuta soddisfazione del loro credito).

La Corte ha infine emesso trenta decisioni di radiazione dal ruolo su un consistente numero di ricorsi in cui era stata dedotta la violazione dell'art. 6 della Convenzione. Si tratta di casi in cui i giudici hanno preso atto del raggiungimento di un regolamento amichevole tra le parti o della dichiarazione unilaterale del Governo italiano ai sensi dell'art. 62 A del Regolamento della Corte. In tutte le decisioni la somma concessa a titolo di indennizzo per ciascun ricorrente è stata di 200 euro, in conformità alla giurisprudenza CEDU (secondo la già citata sentenza Gaglione c. Italia del 21.12.2010).

Art. 7 - Nulla poena sine lege.

Di estrema rilevanza per i contenuti e per le ricadute sul nostro ordinamento è la sentenza Varvara c. Italia, del 29.10.2013, con cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che l'applicazione della sanzione della confisca urbanistica nelle ipotesi di proscioglimento per estinzione del reato costituisca una violazione del principio di legalità sancito dall'art. 7 CEDU.

La CEDU ha anche accertato la violazione dell'art. 1 Protocollo n. 1 sotto il profilo dell'ingerenza ingiustificata nel godimento dei beni mediante una sanzione arbitraria, poiché priva di una base legale (nel senso dell'art. 7 della Convenzione).

La decisione non è ancora definitiva e si sta valutando l'opportunità di richiedere il rinvio alla Grande Camera, rinvio sollecitato anche nell'opinione separata dell'unico giudice dissenziente, il portoghese Pinto de Albuquerque, che contiene molti spunti di riflessione sulle finalità della confisca e sulla sua disciplina nell'ambito dell'Unione Europea.

Si rileva che, in ogni caso, la medesima questione dovrà comunque essere nuovamente affrontata dalla CEDU nel prossimo futuro, poiché sono già stati comunicati tre casi del tutto analoghi al ricorso Varvara.

Non va sottaciuto come la sentenza emessa dalla Corte metta sin da ora in discussione non solo il meccanismo della confisca urbanistica ma, indirettamente, anche il sistema della prescrizione e la limitatezza dell'art. 129, 2° comma, c.p.p., nella parte in cui prevede l'assoluzione nel merito soltanto nel caso in cui "dagli atti risulta evidente", senza richiedere una valutazione di merito a seguito di regolare istruttoria dibattimentale.

Art. 8 - Diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Le decisioni di condanna Caldarella c. Italia e De Carolis e Lolli c. Italia si inseriscono nel solco di una giurisprudenza già tracciata dalla Corte (Campagnano c. Italia; Albanese c. Italia e Vitiello c. Italia, tutte del 23.3.2006), con riguardo alla iscrizione nel registro dei falliti e all'impossibilità di chiedere la riabilitazione prima del decorso di 5 anni dalla chiusura della procedura fallimentare, secondo il regime normativo in vigore prima del D.Lgs. n. 5/2006 (il quale ha abrogato l'art. 50 della legge fallimentare). La Corte ha confermato la contrarietà all'art. 8 di tale regime, e nella sentenza Caldarella, ha anche ritenuto sussistere la violazione dell'art. 13 per mancanza di un ricorso effettivo nazionale che consenta di impugnare la dichiarazione di incapacità conseguente all'iscrizione nel registro dei falliti.

Interessanti appaiono le decisioni di irricevibilità nei casi D'Auria e Balsamo c. Italia e Cariello c. Italia. Entrambi i ricorsi originano da una comune vicenda concernente un caso di intercettazioni telefoniche e ambientali disposte a carico di magistrati e di terze persone utilizzatrici di utenze telefoniche intestate ai primi o aventi con questi ultimi stretti rapporti.

La Corte ha respinto tutti i motivi di ricorso.

Le decisioni di condanna nei casi Lombardo c. Italia, e Santilli c. Italia, originano da vicende analoghe, nelle quali i ricorrenti, entrambi padri separati, si sono visti impedire l'esercizio del diritto di visita a

causa dell'ostruzionismo posto in essere dalle loro ex compagne.

La Corte nel valutare la prospettata violazione dell'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) ha ritenuto che le autorità nazionali non avessero fatto tutto ciò che ci si poteva ragionevolmente attendere da esse.

La Corte di Strasburgo ha altresì osservato come lo svolgimento del procedimento dinanzi al Tribunale evidenziasse una serie di misure automatiche e stereotipate ed ha quindi concluso che le autorità nazionali avrebbero dovuto adottare misure più dirette e specifiche finalizzate a ristabilire il contatto tra padre e figlio ed intervenire in modo più tempestivo e puntuale. Pertanto, nonostante il margine di apprezzamento rimesso agli Stati in materia, i giudici europei hanno ritenuto che le autorità nazionali avessero omesso di approfondire un impegno adeguato e sufficiente a far rispettare il diritto di visita dei ricorrenti, violando in tal modo il loro diritto al rispetto della vita familiare garantito dall'articolo 8 della Convenzione.

Art. 9 - Libertà di pensiero, di coscienza e di religione.

Si segnala la sola decisione di irricevibilità nel caso *Asquini e altri c. Italia*, ove i ricorrenti si dolevano del fatto che la scuola italiana obbliga coloro che vogliono ottenere l'esenzione dall'insegnamento della religione per il loro figlio a presentare una richiesta scritta, imponendo loro di assumere una posizione formale riguardo al loro credo personale. I giudici di Strasburgo hanno rilevato che i ricorrenti non avevano presentato al riguardo alcun reclamo agli organi scolastici competenti, né adito i giudici amministrativi nazionali ed ha concluso per l'irricevibilità dei ricorsi per mancato esaurimento delle vie interne.

Art. 10 - Libertà di espressione.

La Corte ha accertato in due casi distinti la violazione dell'art. 10 della Convenzione, rilevando la non proporzionalità della sanzione irrogata dall'ordinamento nazionale rispetto al legittimo fine perseguito della tutela della reputazione e dei diritti altrui.

Si tratta delle decisioni *Belpietro c. Italia* e *Ricci c. Italia*.

Nel caso *Belpietro* il ricorrente rappresentava di essere stato condannato al risarcimento dei danni per un valore di 110.000 euro ed alla pena detentiva di mesi 4 di reclusione, con beneficio della sospensione condizionale a causa del tenore di un articolo redatto da un senatore e pubblicato sul quotidiano da lui diretto. In detto articolo si ricostruiva il rapporto tra alcuni pubblici ministeri palermitani e alcuni appartenenti all'Arma dei Carabinieri in relazione allo svolgimento di delicate indagini su fatti di mafia, attribuendo ai pubblici ministeri di aver utilizzato in modo gravemente irregolare i loro poteri istituzionali, disattendendo ed anzi manipolando l'esito delle attività investigative svolte dai Carabinieri. I pubblici ministeri, ritenendo che il tenore dell'articolo di stampa ledesse la loro reputazione, avevano sporto querela. Il processo si era concluso con la condanna del direttore responsabile alla pena sopra indicata. *Belpietro* aveva presentato ricorso alla Corte di Strasburgo, sostenendo che la condanna inflittagli integrava una violazione dell'art. 10 della Convenzione sulla libertà di espressione.

La Corte ha riconosciuto che l'intervenuta condanna concretizzasse senz'altro un'ingerenza nell'esercizio della libertà di espressione, ingerenza compatibile con gli obblighi nascenti dalla Convenzione solo ove fossero stati rispettati i parametri posti dal paragrafo 2 dello stesso art. 10. Ritenuti pacificamente sussistenti nel caso di specie la previsione di legge (art. 57 c.p.) e il perseguimento di un fine legittimo quale la tutela della reputazione e dei diritti altrui, oltre che la tutela del potere giudiziario, la Corte si è soffermata sulla verifica della necessità di tale ingerenza in una società democratica.

Al riguardo, dopo aver premesso che la libertà di stampa svolge un ruolo essenziale in una società democratica, la CEDU ha precisato che il diritto dei giornalisti di comunicare informazioni su questioni di interesse generale è tutelato a condizione che essi agiscano in buona fede, sulla base di fatti esatti, e forniscano informazioni «affidabili e precise» nel rispetto dell'etica giornalistica, e che il dovere di controllo gravante sui direttori di testate giornalistiche non viene meno solo perché autore dell'articolo sia un membro del parlamento. Sotto tali profili, quindi, la condanna per diffamazione non poteva dirsi avvenuta in violazione dell'art. 10.

Ciò che la Corte ha ritenuto concretamente lesivo della diritto alla libertà di espressione è stata l'applicazione nel caso di specie di una pena detentiva, anche se condizionalmente sospesa, in quanto avente una portata fortemente dissuasiva, tale da incidere negativamente sulla libertà in parola, e pertanto sproporzionata rispetto allo scopo legittimo perseguito.

Il caso *Ricci c. Italia* riguarda un episodio di illecita divulgazione di immagini registrate su apposite frequenze RAI, destinate a comunicazioni interne e alla preventiva selezione dei brani da diffondere. Anche in questo caso la Corte, ritenuti rispettati i parametri della previsione di legge e del

perseguimento di uno scopo legittimo (ravvisato nella protezione della reputazione altrui e delle comunicazioni riservate), si è concentrata sulla verifica della necessità dell'ingerenza nell'altrui libertà di espressione rappresentata dalla condanna, e sulla proporzionalità della sanzione irrogata in relazione allo scopo perseguito. A tal riguardo ha precisato che una pena detentiva inflitta per un reato commesso nel campo della stampa può dirsi compatibile con la libertà di espressione giornalistica garantita dall'articolo 10 della Convenzione soltanto in circostanze eccezionali, come nell'ipotesi della diffusione di un discorso di odio o di istigazione alla violenza. Nel caso di specie, avente ad oggetto la diffusione di un video il cui contenuto non era di natura tale da provocare un pregiudizio importante, l'applicazione della pena detentiva, anche se sospesa, non risultava proporzionata al fine perseguito.

Sempre in tema di art. 10 va segnalata la decisione di irricevibilità emessa nel caso Di Giovanni c. Italia. La vicenda concerne l'irrogazione da parte della sezione disciplinare del CSM di una sanzione nei confronti di un magistrato, per essere questi venuto meno al dovere di discrezione inerente alla qualità rivestita nonché al dovere di lealtà e rispetto nei confronti dei colleghi, rilasciando un'intervista, pubblicata su un settimanale, con la quale contribuiva a diffondere presso l'opinione pubblica voci, poi risultate infondate, su presunte condotte illecite di colleghi, alcuni dei quali già membri del CSM ed esponenti dell'ANM. La Corte ha ritenuto infondati tutti i motivi di ricorso.

Art. 1 del Protocollo n. 1 - Protezione della proprietà.

In primo luogo deve essere menzionata la sentenza M. C. e altri c. Italia del 3.9.2013, ove la Corte europea dei diritti dell'uomo ha esaminato il caso di 162 cittadini italiani che avevano lamentato l'impossibilità di ottenere un adeguamento annuale della parte complementare di un assegno di indennizzo loro corrisposto dal Ministero della Salute a seguito della contaminazione accidentale (del virus HIV, dell'epatite B e dell'epatite C) tramite trasfusioni di sangue o somministrazione di emoderivati.

La CEDU ha dichiarato, all'unanimità, che vi è stata una violazione dell'articolo 6 § 1, (diritto ad un processo equo), una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (protezione della proprietà), nonché la violazione dell'articolo 14 (divieto di discriminazione) in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo n. 1.

Nei casi De Luca c. Italia e Pennino c. Italia del 24.9.2013, la CEDU ha affrontato la questione del dissesto finanziario degli enti locali.

I giudici europei - dopo aver effettuato un'ampia disamina della disciplina degli Stati membri in materia e rilevato che soltanto Ungheria e Austria dispongono di istituti simili a quelli previsti dal nostro ordinamento - ha ritenuto la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1, poiché la mancanza di risorse di un Comune, ovvero di un ente pubblico, non può giustificare che questo ometta di onorare gli obblighi derivanti da una sentenza definitiva pronunciata a suo sfavore (nella fattispecie era stata proposta dall'Organo Straordinario di Liquidazione una transazione all'80% del credito, senza corresponsione di interessi e rivalutazione).

Il Governo italiano ha presentato alla Corte richiesta di revisione delle decisioni e, in via subordinata, il rinvio alla Grande Camera.

Sempre in materia di dissesto degli enti locali, si segnala la decisione di irricevibilità nel caso Villani c. Italia del 28.5.2013, per ritardo nella presentazione del ricorso. La Corte ha ritenuto che il giorno da cui far decorrere il termine di sei mesi per la presentazione del ricorso dovesse essere individuato nella data di entrata in vigore della legge 140/2004 (il 13 giugno 2004), momento nel quale era stato impedito alle ricorrenti di proseguire l'azione esecutiva intrapresa contro il Comune di Benevento.

Altre sentenze dichiarative della violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 riguardano i casi di espropriazione indiretta. Nelle decisioni Ventura c. Italia, Musella e Esposito c. Italia, Gianquitti e altri c. Italia, Rubortone e Caruso c. Italia, Rubortone c. Italia e Stea e altri c. Italia, la Corte ha fatto riferimento alla propria giurisprudenza in materia di espropriazione indiretta (si vedano, tra le altre, Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia, del 30.5.2000; Scordino c. Italia (n. 3) del 17 maggio 2005; Velocci c. Italia, del 18 marzo 2008 per il riepilogo dei principi pertinenti e per uno sguardo generale sulla sua giurisprudenza in materia).

La Corte ha ritenuto che l'ingerenza in questione non sia compatibile con il principio di legalità e che si sia violato il diritto al rispetto dei beni dei ricorrenti, comportando la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

La riduzione sensibile del numero di decisioni in materia di espropriazioni indirette appare legata ad un'iniziativa della Corte che, nel febbraio 2013, ha inviato al Governo italiano una lista con i rimanenti 105 casi pendenti, già comunicati alle parti.

Il Ministero della Giustizia, unitamente al Ministero degli Esteri ed alla Presidenza del Consiglio, sta esaminando i ricorsi comunicati e valutando caso per caso se formulare proposte di regolamento

amichevole che, pur tenendo conto dei criteri indicati dalla CEDU, consentano di evitare una sicura condanna e di limitare il più possibile l'aggravio delle casse dell'erario.

Altra decisione che ha accertato la violazione degli art. 6 e 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione è quella resa nel caso Giuseppe Romano c. Italia il 5.3.2013, ove la Corte ha ritenuto la durata eccessiva di una procedura fallimentare e il ritardo nel recupero sia del credito originario vantato dal ricorrente che di quello sorto a seguito del decreto ex lege Pinto.

Vanno poi segnalate sei decisioni di irricevibilità (Marino e altri c. Italia, Segesta s.a.s. c. Italia, Materazzo e altri c. Italia, Traina c. Italia, Di Pietro e Caruso c. Italia, Boadicea Property Services Co. Limited e altri c. Italia) in materia di vincoli di inedificabilità. I ricorrenti avevano lamentato l'eccessiva durata dei vincoli di inedificabilità apposti ai loro terreni e l'assenza di uno strumento per far valere i loro diritti nell'ordinamento italiano. La Corte - richiamando la sentenza Tiralongo e Carbé c. Italia del 27.11.2012 - ha ricordato la previsione dell'art. 39 del Testo Unico in materia di espropriazioni, che prevede la possibilità di indennizzare i proprietari in caso di reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio, ed ha concluso per l'irricevibilità dei ricorsi, stante il mancato esaurimento delle vie di ricorso interno.

Il caso Contessa e altri c. Italia, conclusosi con decisione di irricevibilità della Corte, ha preso in esame la vicenda di alcuni ricorrenti i quali lamentavano di aver acquistato un terreno per adibirlo a stabilimento industriale, facendo affidamento sul piano regolatore generale, ma avevano perduto tale possibilità poiché nell'attesa dello strumento urbanistico particolareggiato era intervenuto un vincolo ambientale. La CEDU ha rilevato che i ricorrenti avevano potuto far valere il loro diritto in sede nazionale dinanzi ai giudici amministrativi ed ha affermato che "in un ambito così complesso come quello della pianificazione urbana, gli Stati contraenti godono di un ampio margine di apprezzamento nel condurre le loro politiche. Pertanto, in assenza di una decisione manifestamente arbitraria o irragionevole, la Corte non può sostituire la propria valutazione a quella delle autorità nazionali per quanto riguarda la scelta dei mezzi più idonei per ottenere, a livello nazionale, i risultati perseguiti da tale politica".

Altre quattro decisioni di irricevibilità (Varesi e altri c. Italia, Rossi e altri c. Italia, Clotoli e altri c. Italia, Tombesi e altri c. Italia) riguardano dei funzionari in pensione dell'INAIL, che avevano sostenuto l'avvenuta violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 in relazione all'intervento legislativo che mutava il sistema di perequazione delle loro pensioni, passando dal regime più favorevole collegato al personale in servizio a quello generale dell'INPS.

Art. 2 Protocollo n. 1 - Diritto all'istruzione.

Secondo la decisione della Corte nel caso Tarantino e altri c. Italia del 2.4.2013 la legislazione italiana, che prevede un numero chiuso e il superamento di un esame di accesso per iscriversi alle facoltà di medicina e odontoiatria, non è contraria al diritto all'istruzione sancito dall'art. 2 del Protocollo n. 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Art. 3 Protocollo n. 1 - Diritto a libere elezioni.

Occhetto c. Italia, decisioni del 12.2.2013 e del 12.11.2013. La vicenda relativa all'attribuzione di un seggio al Parlamento Europeo, portata all'attenzione della Corte da Achille Occhetto, è stata oggetto di due decisioni di irricevibilità. I giudici europei hanno dapprima ravvisato l'infondatezza della doglianza ai sensi dell'art. 6 sulla mancanza di imparzialità del Consiglio di Stato, poiché la norma convenzionale risulta inapplicabile nel caso sia fatto valere un diritto politico. Con la seconda decisione in data 12.11.2013, i giudici di Strasburgo hanno ritenuto non sussistente la violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1.

Art. 4 Protocollo 7 - Ne bis in idem

La decisione di irricevibilità del ricorso Acampora c. Italia ripercorre la questione già esaminata dalla CEDU nel caso Pacifico c. Italia il 20.11.2012. Si tratta delle note vicende Lodo Mondadori e IMI/SIR. Acampora lamentava la violazione dell'art. 6 in relazione alla mancanza di equità del processo e dell'art. 4 del Protocollo n. 7 per violazione del principio del ne bis in idem. La Corte, nel dichiarare del tutto infondate le doglianze, ha rilevato la correttezza dei capi d'imputazione contestati al ricorrente e della valutazione delle prove a suo carico. Il secondo motivo, quello del ne bis in idem, è stato respinto poiché i giudici hanno considerato che Acampora fosse stato processato per due episodi di corruzione distinti, commessi in vicende indipendenti (IMI/SIR e Lodo Mondadori).

Nella decisione di irricevibilità Previti c. Italia, anch'essa sui casi IMI/SIR e Lodo Mondadori, la Corte ha esaminato sotto l'aspetto dell'art. 6 la dedotta imparzialità dei giudici dei giudici della seconda sezione della Corte di Cassazione, che si erano pronunciati su un ricorso straordinario relativo a una questione preliminare di competenza. I giudici europei non hanno ravvisato alcuna violazione della

Convenzione, considerato che - secondo la Corte - la partecipazione di uno o più giudici a una decisione anteriore non legata all'accertamento della colpevolezza non impedisce a detti giudici di prendere parte a uno stadio ulteriore del procedimento. I giudici di Strasburgo hanno respinto inoltre la tesi secondo cui le norme sulla prescrizione dovrebbero considerarsi sostanziali, ritenendo che le stesse rivestano carattere procedurale e siano, quindi, soggette al principio *tempus regit actum*. Da ultimo, Previti ha dedotto la questione della violazione del *ne bis idem*, risolta dalla CEDU in maniera analoga ai ricorsi Acampora e Pacifico.

La decisione di irricevibilità Palazzolo c. Italia del 24.9.2013 riguarda il caso di un cittadino italiano all'epoca detenuto in Thailandia e recentemente estradato in Italia per scontare una condanna definitiva a nove anni di reclusione per partecipazione a Cosa Nostra.

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che i giudici nazionali abbiano fornito un ragionamento logico e dettagliato in ordine alla credibilità di tutti i pentiti e delle altre prove che corroboravano le loro testimonianze.

Alla luce dell'*excursus* delle decisioni più rilevanti, va posto in rilievo come nel 2013 la Corte abbia tenuto un atteggiamento meno rigido in relazione ai problemi già noti ed evidenziati da tempo, come quello della durata eccessiva dei processi e della procedura Pinto o quello delle espropriazioni indirette. Su tali questioni, la Corte ha richiesto la collaborazione del Governo italiano, invitandolo a regolare in via transattiva le controversie pendenti e pronunciandosi in un numero di casi assai ristretto.

Dirimpenti invece sono state le sentenze pilota emesse dalla CEDU in materia di sovraffollamento carcerario e di rivalutazione dell'assegno erogato ai soggetti contaminati da trasfusioni di sangue o somministrazione di emoderivati

Entrambe le decisioni hanno evidenziato carenze note ed evidenti del sistema nazionale, alle quali tuttavia non si era posto rimedio.

I tempi ristretti imposti dalla Corte stanno impegnando in un notevole sforzo (non solo economico) tutto l'apparato statale, che ha il merito di aver colto immediatamente la gravità della situazione (ci si riferisce soprattutto alla questione carceraria) e di essersi immediatamente adoperato per porvi rimedio.

Da ultimo si segnala la sentenza Varvara c. Italia, che, pur essendo priva di immediate e dirette conseguenze sul sistema processuale italiano, pone con urgenza il problema della revisione della disciplina della confisca urbanistica e/o del regime della prescrizione.

Ministero della Giustizia

Percorsi chiari e precisi, un tuo diritto

[Home](#) » [Itinerari a tema](#) » [Inaugurazione anno giudiziario](#) » [Relazione del Ministero](#)

Relazione sulla amministrazione della Giustizia nell'anno 2013 - Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi

aggiornamento: 24 gennaio 2014

Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2014

Indice

- o [Uffici di diretta collaborazione con il capo dipartimento](#)
- o [Direzione generale magistrati](#)
- o [Direzione generale del personale e della formazione](#)
- o [Direzione generale risorse materiali, beni e servizi](#)
- o [Direzione generale dei sistemi informativi automatizzati](#)
- o [Direzione generale di statistica](#)
- o [Direzione generale del bilancio e della contabilità](#)
- o [Direzione generale per la gestione e manutenzione degli uffici e degli edifici giudiziari di Napoli](#)

UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE DEL CAPO DIPARTIMENTO

UFFICIO I

Le principali attività poste in atto dall'Ufficio I del Capo Dipartimento possono essere così sintetizzate: Il Progetto "Diffusione di Best Practices negli uffici giudiziari italiani", finanziato dal Fondo Sociale europeo con la programmazione 2007-13 e avviato nel 2008 riguarda l'estensione della positiva esperienza di riorganizzazione e di miglioramento della comunicazione verso il cittadino della Procura della Repubblica di Bolzano ad una pluralità di uffici giudiziari.

In attuazione del progetto è prevista la realizzazione di specifiche attività volte ad incrementare la qualità dei servizi, ridurre i costi di funzionamento dell'organizzazione giudiziaria, migliorare la trasparenza e la capacità di comunicazione. E' altresì disciplinata la responsabilità sociale degli uffici sui risultati e sull'uso delle risorse.

Partecipano al progetto complessivamente 192 uffici giudiziari ed il valore complessivo dei progetti è di circa 45 milioni di euro. Nel corso del 2013 sono gli 74 uffici giudiziari che hanno concluso le attività e 59 gli uffici che stanno avviando il progetto.

L'ufficio ha svolto attività di promozione ed informazione per favorire la partecipazione degli uffici giudiziari al progetto; in collaborazione con il Dipartimento della Funzione pubblica ha effettuato la valutazione dei progetti per i quali attivare i finanziamenti attraverso le regioni; ha seguito l'andamento delle gare a livello regionale e lo sviluppo dei progetti in corso per avviare il confronto tra le diverse esperienze; ha curato i rapporti con le regioni e la comunicazione con la struttura tecnica per l'Organizzazione costituita presso il CSM.

Negli ultimi mesi del 2013 l'Ufficio I del Capo Dipartimento e la Direzione Generale del personale e della formazione - Ufficio II - hanno organizzato un'attività seminariale rivolta agli uffici giudiziari che hanno aderito al progetto "Diffusione delle buone pratiche presso gli uffici giudiziari italiani" e si

trovano nella fase dell'avvio dei lavori o sono prossimi ad iniziare la realizzazione.

L'obiettivo è stato di mettere in comune le necessarie informazioni sul progetto nazionale e gli opportuni strumenti di lavoro, in modo da garantire, all'interno degli uffici, la presenza di figure in grado di presidiare la coerenza delle Linee di intervento e dei risultati attesi, fungendo da "traduttori" degli aspetti tecnici sia con i consulenti sia con il personale degli uffici.

I destinatari dell'attività seminariale sono i responsabili del progetto, Capo dell'ufficio e dirigente amministrativo, i due referenti tecnico-operativi designati e i magistrati RID, in considerazione del ruolo che questi ultimi rivestono nell'assicurare la coerenza e il coordinamento dell'attività di innovazione all'interno dei distretti di appartenenza. All'iniziativa sono stati invitati a partecipare 59 uffici giudiziari.

I seminari si sono svolti a Napoli, presso la Scuola di Formazione del Personale dell'Amministrazione Giudiziaria sede di Napoli - Castel Capuano.

I primi positivi risultati sono stati resi pubblici sia attraverso la pubblicazione sul sito internet del Ministero delle carte dei servizi, del bilancio sociale, della certificazione di qualità di alcuni servizi, sia attraverso seminari organizzati all'interno del Forum PA, dove sono state presentate importanti esperienze di innovazione nell'organizzazione interna degli uffici e nella relazione con gli utenti.

In riferimento alla revisione della geografia giudiziaria l'Ufficio I del Capo Dipartimento nel 2013 ha istituito un gruppo di lavoro per permettere agli uffici giudiziari accorpanti di poter utilizzare lo strumento previsto dall'art. 8 del decreto 155/2012, che consente, in presenza di specifiche ragioni organizzative-funzionali, l'utilizzo degli immobili, sede degli uffici soppressi, per un periodo non superiore a cinque anni.

Si tratta, in sostanza, di uno strumento diretto ad agevolare, nella fase di prima implementazione, il progetto di revisione della geografia giudiziaria sfociato nella soppressione di 220 sezioni distaccate e 31 tribunali. Il mutato assetto dimensionale degli uffici accorpanti ha richiesto, infatti, la previsione di strumenti diretti a soddisfare il nuovo fabbisogno allocativo.

Dopo la pubblicazione delle Linee guida emanate per richiedere l'attivazione del meccanismo previsto dall'art. 8 del decreto 155/2012, il gruppo di lavoro ha avviato un servizio di risposta telefonica per le richieste di chiarimenti in merito al reperimento degli spazi, delle apparecchiature telefoniche e delle postazioni di lavoro; sono state pubblicate sul sito web le FAQ più frequenti.

Sono pervenute 59 istanze, che sono state oggetto di una approfondita attività istruttoria, diretta a verificare il rispetto della procedura descritta e l'effettiva sussistenza delle criticità, organizzative ovvero temporanee, prospettate al fine di individuare le soluzioni più opportune. Conclusa l'attività istruttoria, sono stati predisposti 55 decreti ministeriali con cui è stato autorizzato l'utilizzo degli immobili, sede degli uffici soppressi, per i quali siano state effettivamente riscontrate le criticità in oggetto.

Relativamente alle attività poste in essere nel corso del 2013 dal reparto informatico dell'Ufficio I (ex C.E.G.R.O.), che fornisce alle diverse articolazioni del Ministero supporto tecnico in termini di sviluppo e manutenzione di software, amministrazione di server applicativi ed assistenza all'utenza nell'ambito delle specifiche competenze, è in corso l'attività di installazione e configurazione (software di base, posta elettronica, posta certificata, protocollo informatico, eventuali software applicativi) dei numerosi computer recentemente consegnati agli uffici del Capo Dipartimento, all'ufficio Pensioni e ad alcuni uffici della Direzione Generale del Bilancio.

E' costante l'attività di manutenzione ed implementazione del software per la gestione del personale amministrativo (Preorg), cui accedono nella sede ministeriale circa 300 postazioni di lavoro in modalità di aggiornamento e/o sola consultazione.

In particolare, nel periodo in esame, si è provveduto a recepire nel sistema di gestione del personale le variazioni relative alle piante organiche e alla nuova geografia giudiziaria, così come previsto dal decreto legislativo n.155 del 2012. Successivamente si è provveduto ad aggiornare, con una procedura automatica appositamente predisposta, sia le situazioni dei singoli dipendenti, sia le situazioni degli uffici soppressi, attribuendo il personale proveniente da questi ultimi agli uffici accorpanti.

E' stata rilasciata una nuova versione dell'applicativo Preorg, migliorata nelle funzionalità di consultazione ed estrazione dei dati, e completata nella gestione delle aree e fasce economiche.

E' stata effettuata la migrazione del DB del sistema del personale dal vecchio a un nuovo server e, contestualmente, si è provveduto a migrare lo stesso server dal dominio locale di via Arenula, denominato "Utenti", al dominio nazionale ADN.

L'applicativo Preorg, in modalità di sola consultazione, è utilizzato da alcuni uffici periferici e la base dati gestita alimenta alcuni sistemi di rilevanza nazionale (quali ad es. il SEC - Sistema Emissione Carta multiservizi giustizia, il *metadirectory* che si occupa del *provisioning* degli account ADN - Active Directory Nazionale, il sistema di Data Warehouse).

L'ufficio fornisce con periodicità annuale elaborazioni sul personale amministrativo per la predisposizione del Bilancio di previsione e per il budget finanziario e predispone le tabelle che accompagnano la relazione al conto annuale.

Sempre con cadenza annuale sono fornite elaborazioni per il calcolo delle percentuali di aventi diritto ai permessi studio retribuiti, si procede all'estrazione dati per alimentare la procedura "Disabili" (realizzata dal reparto stesso) e si fornisce supporto per il successivo inoltro dei dati in via telematica al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

Nel corso dell'anno l'ufficio ha fornito adeguato supporto alla Direzione Generale dei magistrati per far sì che il software di gestione del personale di magistratura (vecchio Preorg) potesse recepire le variazioni relative alle piante organiche e alla nuova geografia giudiziaria così come previsto dal decreto legislativo n. 155 del 2012. Successivamente si è provveduto ad aggiornare, con una procedura automatica appositamente realizzata, sia le situazioni dei singoli magistrati, sia le situazioni degli uffici soppressi, attribuendo il personale proveniente da questi ultimi agli uffici accorpanti.

L'ufficio ha supportato la Direzione Generale dei magistrati nell'attività di acquisizione nel sistema di gestione (vecchio Preorg) dei dati relativi ai vincitori dell'ultimo concorso, bandito con D.M. 12.10.2010.

Dal 2013, inoltre, l'ufficio si fa carico di fornire elaborazioni sul personale di magistratura per la predisposizione del Bilancio di previsione e per il budget finanziario e redigere le tabelle che accompagnano la relazione al conto annuale.

Ha supportato altresì la Direzione Generale dei magistrati fornendo elaborazioni sulla base dati della magistratura onoraria.

L'Ufficio sta realizzando una nuova procedura per la gestione dei concorsi per uditore giudiziario ed ha inoltre contribuito allo sviluppo della procedura per l'acquisizione via WEB delle domande di partecipazione al concorso stesso.

Supporta l'Ufficio III concorsi magistrati nelle attività che precedono, accompagnano e seguono tutte le fasi di svolgimento delle prove, sia scritte che orali, dei concorsi per uditore.

Estrae dati di utilità per l'Ufficio III - concorsi per uditore.

Su richiesta del Dipartimento per gli Affari di Giustizia - Ufficio Notariato, è stata realizzata una procedura per la gestione delle domande di trasferimento dei notai con la quale è possibile inserire le sedi messe a concorso, le domande di partecipazione, le preferenze in ordine alle sedi, i titoli posseduti. L'applicativo genera la graduatoria e consente di gestire le revocche successive al superamento del concorso. Fornisce, infine, numerose stampe di utilità.

E' in corso un'attività di reingegnerizzazione di alcune procedure già realizzate dall'Ufficio (Aspettative, *Easy-Fatt*, Piante organiche) facendo uso di un nuovo linguaggio di programmazione (VB.net).

Nel corso dell'intero anno, infine, si sono svolte le consuete attività: di assistenza al personale del Dipartimento in relazione al Sistema di gestione documentale e Protocollo Informatico, all'ufficio stipendi per le problematiche connesse all'utilizzo dell'applicativo SPT - Service Personale Tesoro, di supporto ed assistenza agli utenti della procedura SIRIO2 utilizzata da personale dell'Ufficio II - Contenzioso, di collaborazione con l'Ufficio V - Pensioni fornendo supporto per le installazioni e l'utilizzo delle procedure fornite dall'INPDAP, di supporto alla Segreteria del Capo Dipartimento nonché di amministrazione di svariati Server (quali il Preorg, procedura Concorso Uditori, Disciplina, Ufficio del Contenzioso, back-up).

Al centro dell'attività del Call center per l'anno 2013 è stata la Riforma della Geografia giudiziaria che, con la soppressione, per il momento, di 220 sezioni distaccate di tribunale, di 30 tribunali e 30 procure, ha posto non pochi problemi all'utenza esterna, ma anche agli stessi dipendenti dell'amministrazione interessati dalle procedure di mobilità (interpello distrettuale, interpello nazionale, interpello Napoli Nord, stabilizzazione dei distaccati).

Inoltre, la soppressione per l'aggiornamento delle pagine contenenti recapiti e competenze territoriali degli uffici giudiziari su www.giustizia.it, ha comportato un notevole impegno degli operatori nel sopperire alla mancanza di questi riferimenti, fondamentali per il cittadino.