

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

Corte Edu, accettando la somma di euro 45.000,00 a titolo di equa riparazione per il danno morale e materiale subito, e trattenendo le somme già percepite a titolo di provvisoria (circa euro 10.000,00).

La sentenza *Azzolina* ha accordato al paragrafo n. 171, in via equitativa, a ciascun ricorrente, la somma di 80.000 euro per il danno morale, e al paragrafo n. 172 ha precisato che le suddette somme “sono dovute soltanto in funzione dello stato di versamento delle indennità riconosciute a titolo provvisoria a livello nazionale. Perciò, nell’ipotesi che venissero effettivamente pagate ai ricorrenti dalle autorità italiane, tali somme dovrebbero essere detratte dalle somme che il Governo dovrà versare alle parti ricorrenti a titolo di equa soddisfazione in virtù della presente sentenza (*Kavaklıoğlu e altri c. Turchia*, n. 15397/02, § 302, 6 ottobre 2015)”.

Sul punto, acquisito il parere dell’Avvocatura generale dello Stato, le amministrazioni interessate hanno unanimemente condiviso che la decurtazione di quanto percepito a titolo provvisoria non può che riguardare esclusivamente i ricorrenti che non hanno aderito alla proposta di chiudere i ricorsi con la sottoscrizione della dichiarazione in via di regolamentazione amichevole, anche in considerazione del fatto che quanto deciso dalla Corte non esclude che i relativi beneficiari, diversamente da quelli che hanno accettato la regolamentazione amichevole, potrebbero azionare ulteriori pretese risarcitorie a livello nazionale.

2.9. Gli indennizzi²⁰

In esecuzione di sentenze di condanna e di decisioni di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale, nel corso del 2018, sono stati liquidati indennizzi per un importo complessivo di euro 18.757.011,86, in aumento sia rispetto all’anno 2017 (euro 4.565.325,93), che rispetto al 2016 (euro 15.863.332,12), ma comunque sempre sensibilmente al di sotto della somma erogata nell’anno 2015 (euro 77.136.125,58).

In dettaglio, sono stati liquidati complessivi euro 16.248.201,73 in esecuzione di pronunce relative all’anno 2017, di cui euro 14.377.793,63 a seguito di sentenza e euro 1.870.480,10 a seguito di decisione. Ulteriori euro 187.926,61 sono stati liquidati in esecuzione di pronunce anteriori al 2017. Con particolare riguardo alle pronunce emesse nell’anno 2018, al 12 aprile 2019 risultava liquidato l’importo complessivo di euro 2.320.883,53, di cui euro 621.709,36 in esecuzione di sentenze e euro 1.699.174,16 in esecuzione di decisioni.

L’incremento della spesa, rispetto ai due anni precedenti, è riconducibile alla circostanza che sono giunte alla fase esecutiva le politiche di riduzione del contenzioso seriale poste in essere

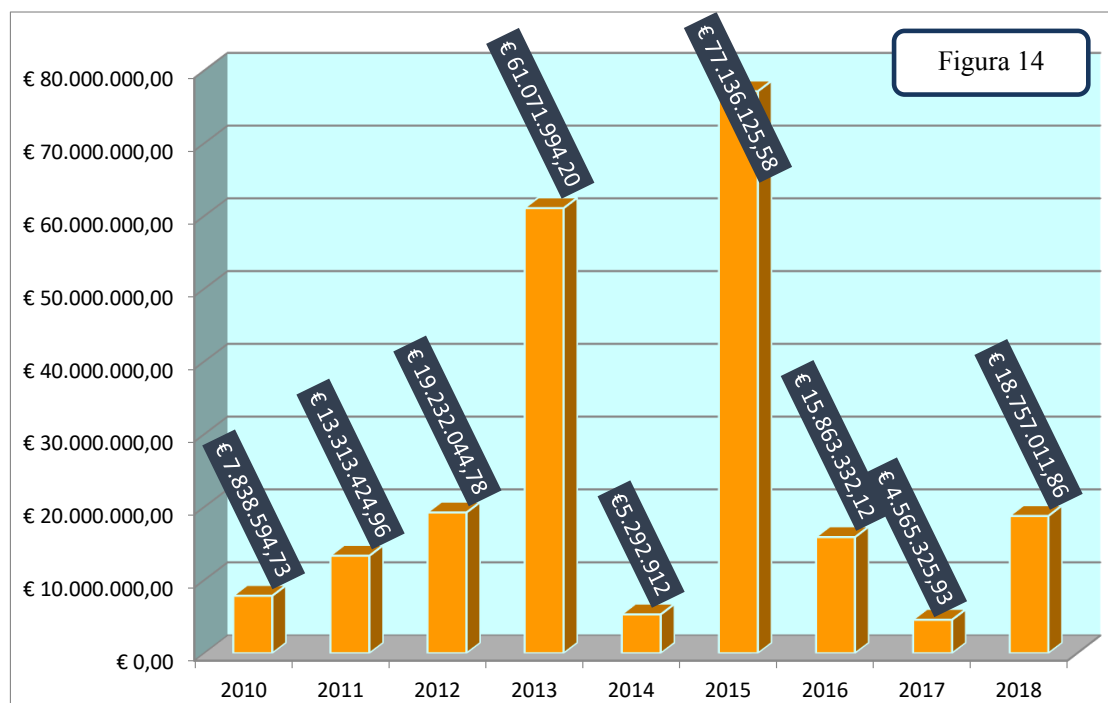
²⁰ I dati contabili sono stati forniti dal Ministero dell’economia e delle finanze, competente ai sensi dell’articolo 1, comma 1225, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) ad effettuare i pagamenti conseguenti alle pronunce di condanna della Corte Europea.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

attraverso i richiamati piani d'azione, che hanno agevolato la chiusura di un notevole numero di affari in via transattiva, assicurando, peraltro, un conseguente sicuro risparmio per le casse dello Stato (per i maggiori oneri che sarebbero gravati a seguito di sentenze di condanna).

Il grafico che segue illustra l'andamento della spesa per gli indennizzi negli anni 2010-2018.

Figura 14

INDENNIZZI EROGATI PERIODO 2010- 2018

Fonte: Ministero dell'Economie e delle Finanze - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

2.10. La rivalsa

Nelle precedenti edizioni della Relazione al Parlamento si è dato atto delle novità che, a livello giurisprudenziale e amministrativo, hanno interessato, a partire dal 2016, l'istituto della rivalsa dello Stato nei confronti degli enti responsabili delle violazioni al diritto convenzionale accertate dalla Corte europea con sentenze di condanna al pagamento di somme di denaro (equa

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

soddisfazione e spese), quale disciplinato dall'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234²¹ recante *“Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”*.

Tra i principali interventi sulla disciplina in questione, che ne hanno fortemente condizionato l'interpretazione e, in particolar modo, la corretta applicazione dei criteri di ripartizione della responsabilità tra Stato ed ente locale, si richiama la sentenza n. 219 del 2016²² con

²¹ Per comodità di lettura si riporta il testo dei commi di interesse dell'articolo 43 della legge n. 234 del 2012: *“Articolo 43 (Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea)*

Omissis

6. La misura degli importi dovuti allo Stato a titolo di rivalsa, comunque non superiore complessivamente agli oneri finanziari di cui ai commi 3 e 4, è stabilita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare entro tre mesi dalla notifica, nei confronti degli obbligati, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati e reca la determinazione dell'entità del credito dello Stato nonché l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato.

7. I decreti ministeriali di cui al comma 6, qualora l'obbligato sia un ente territoriale, sono emanati previa intesa sulle modalità di recupero con gli enti obbligati. Il termine per il perfezionamento dell'intesa è di quattro mesi decorrenti dalla data della notifica, nei confronti dell'ente territoriale obbligato, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. L'intesa ha ad oggetto la determinazione dell'entità del credito dello Stato e l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. Il contenuto dell'intesa è recepito, entro un mese dal perfezionamento, con provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze, che costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato, seguendo il procedimento disciplinato nel presente comma.

8. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, all'adozione del provvedimento esecutivo indicato nel comma 7 provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri, nei successivi quattro mesi, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato, seguendo il procedimento disciplinato nel presente comma.

9. Le notifiche indicate nei commi 6 e 7 sono effettuate a cura e a spese del Ministero dell'economia e delle finanze.

9-bis. Ai fini della tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al pagamento degli oneri finanziari derivanti dalle predette sentenze si provvede a carico del fondo di cui all'articolo 41-bis, comma 1, della presente legge, nel limite massimo di 50 milioni di euro per l'anno 2016 e di 100 milioni di euro annui per il periodo 2017-2020. A fronte dei pagamenti effettuati, il Ministero dell'economia e delle finanze attiva il procedimento di rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna, anche con compensazione con i trasferimenti da effettuare da parte dello Stato in favore delle amministrazioni stesse.

10. Lo Stato ha altresì diritto, con le modalità e secondo le procedure stabilite nel presente articolo, di rivalersi sulle regioni, sulle province autonome, sugli enti territoriali, sugli altri enti pubblici e sui soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, e dei relativi Protocolli addizionali, degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato in conseguenza delle suddette violazioni.”.

²² La Corte costituzionale ha deciso la questione sollevata dal Tribunale di Bari con ordinanza n. 74 del 2016. La questione era sorta nel corso del giudizio proposto da un Comune per l'accertamento dell'insussistenza del diritto dello Stato ad essere rimborsato della somma pagata a titolo di risarcimento dei danni per illegittima espropriazione di un terreno da parte del Comune medesimo, come liquidata dalla Corte EDU con sentenza di condanna. Constatato che il Comune aveva già pagato all'interessato una somma a titolo di risarcimento della illegittima espropriazione del terreno in applicazione delle leggi dello Stato, il mittente ha eccepito che la somma ulteriore alla quale lo Stato era stato condannato discendeva dalla qualificazione di comportamenti tenuti dal Comune come contrastanti con i principi convenzionali europei, sebbene lo stesso si fosse limitato ad applicare le leggi statali, rispetto alle quali era precluso all'ente qualsiasi facoltà di discostamento. La disposizione censurata determinerebbe, quindi, l'irragionevole effetto sanzionatorio nei confronti di

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

la quale la Corte costituzionale, nel dichiarare infondata la questione di illegittimità dell'articolo 16-bis, comma 5, della legge n. 11 del 2005, confluito nell'articolo 43, comma 10, della legge n. 234 del 2012, ha stabilito che l'esercizio del diritto statale di rivalsa presuppone che gli enti locali "si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".

La Corte ha escluso l'esistenza di un automatismo nella condanna dell'amministrazione locale in sede di rivalsa e, conseguentemente, di una deroga al principio dell'imputabilità ed ha affermato che compete, sia alla Presidenza del Consiglio dei ministri, in sede di adozione del decreto costituente titolo esecutivo, sia al giudice adito, in sede di contestazione giudiziale dello stesso, la valutazione dell'incidenza causale dell'azione delle amministrazioni territoriali nella produzione del danno e la comparazione delle responsabilità di queste ultime rispetto a quelle dello Stato. Infatti, solo legando l'imputabilità del danno al concetto di responsabilità colpevole dell'ente soggetto alla rivalsa è possibile realizzare il fine ultimo delle previsioni che disciplinano detto diritto dello Stato nei confronti di entità amministrative interne ad esso, fine che consiste nel porre in essere strumenti di prevenzione delle violazioni del diritto europeo attraverso la responsabilizzazione dei diversi livelli di governo coinvolti nell'illecito.

In tale ottica, la Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 219 del 2016, ha individuato alcuni criteri, che assumono rilievo ai fini dell'accertamento dell'imputabilità: le ragioni della violazione ricavabili dall'accertamento compiuto nella sentenza di condanna del giudice europeo; la possibilità di disapplicare la normativa interna ritenuta in contrasto con il diritto europeo; l'illegittimità dell'operato dell'ente territoriale con riferimento alla disciplina dell'ordinamento interno, la titolarità di una potestà normativa primaria da parte dell'ente stesso.

Sotto il profilo amministrativo, al fine di limitare l'insorgere di contenzioso derivante dalle procedure che il Governo pone in essere per l'esercizio del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti responsabili di violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in data 22 giugno 2016, presso la sede della Conferenza Stato – città ed autonomie locali, è stato sancito l'accordo recante "Criteri di rateizzazione del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti dei Comuni condannati con sentenza esecutiva della Corte europea dei diritti dell'uomo ex art. 43, comma 10 della legge 24 dicembre 2012 n. 234" (infra in Documenti), con il quale, al fine di agevolare gli enti locali obbligati al rimborso nei confronti dello Stato, sono stati fissati i criteri per la rateizzazione del debito, tenendo conto anche delle condizioni di dissesto in cui possono trovarsi detti enti territoriali. L'applicazione

situazioni e soggetti diversi, anche quando l'operato dell'ente, asseritamente ritenuto responsabile della violazione del diritto europeo, sia stato rispettoso della legislazione nazionale, normativa la cui responsabilità è, invece, propria ed esclusiva dello Stato, che, in forza della citata normativa pretende di esercitare la rivalsa.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

dell'accordo è subordinata alla preventiva specifica intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Comune interessato.

Tale accordo prevede, come criterio di rateizzazione, il rapporto tra l'importo da restituire e l'ammontare medio delle entrate correnti di ciascun Comune nei tre esercizi antecedenti la notifica dell'ingiunzione; la durata complessiva della rateizzazione, da un minimo di un anno fino a dieci anni, è commisurata al rapporto tra l'entità della somma da restituire e le entrate indicate nella tabella in calce all'accordo.

Con successivo accordo del 20 ottobre 2016 (*infra* in Documenti), si è prevista la possibilità di estendere l'accordo del 22 giugno 2016 alle procedure concluse senza intesa, *ex* articolo 43, comma 8 della legge n. 234 del 2012. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha comunicato che, in applicazione di quest'ultimo accordo, sono in corso di predisposizione due bozze di intesa in relazione ad altrettante sentenze di condanna, notificate nel corso del 2018.

Nonostante il chiarimento giurisprudenziale e gli accordi volti alla ricerca dell'intesa con gli enti interessati sulle modalità della rivalsa, permane il contrasto di posizioni sulla "*responsabilità*" della violazione accertata dalla Corte europea e della conseguente imputabilità della relativa "*sanzione*".

Infatti, il notevole lasso di tempo (anche di molti anni) che intercorre tra la violazione del diritto europeo ed il suo definitivo accertamento da parte della Corte determina che l'ente responsabile percepisca la stessa come una sorta di "*responsabilità oggettiva*", dal momento che nella quasi totalità dei casi la condanna interviene a distanza di tempo dal momento in cui la violazione sarebbe stata perpetrata.

Detto scollamento temporale ha anche condotto ad una sostanziale inefficacia della funzione deterrente dell'istituto della rivalsa ed una maggiore resistenza da parte dell'ente responsabile alla spontanea esecuzione dell'obbligo di tenere indenne lo Stato.

2.10.1. Problematica della rivalsa nei confronti di enti in stato di dissesto

Lo scostamento dalla *ratio* dell'istituto che, come s'è detto, è volta alla responsabilizzazione degli enti che hanno dato causa alla violazione, è ancora più evidente nel caso di rivalsa nei confronti di enti territoriali in dissesto.

In questo caso, infatti, la competenza per il pagamento del debito derivante dalla condanna della Corte Edu è in capo all'Organo Straordinario di Liquidazione (di nomina statale), secondo quanto disposto dall'articolo 248, commi 2 e 4, Testo Unico Enti Locali (T.U.E.L.)²³.

²³ Art. 248, co. 2 e 4, TUEL: "Dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

Poiché lo scopo dell'istituto del dissesto è indubbiamente quello di "isolare" i costi economici della gestione disastata all'interno della speciale procedura concorsuale volta al risanamento dell'ente e di evitare che le scelte gestionali pregresse, maturate al tempo della gestione diseconomica, continuino a riverberare senza limiti i loro effetti negativi sui bilanci successivi, l'azione di rivalsa finisce per avere il paradossale effetto di introdurre nella procedura concorsuale lo Stato in qualità di ulteriore creditore dell'ente, senza che ciò abbia alcuna conseguenza sanzionatoria nei confronti degli amministratori in carica al momento della causazione del danno, costituendo, invece, un aggravio in termini di trasferimenti erariali.

La procedura di liquidazione dei debiti è, infatti, essenzialmente dominata dal principio della *par condicio* dei creditori, sicché la tutela della concorsualità comporta, in linea generale, l'inibitoria del soddisfacimento individuale degli stessi, e, nella fattispecie, l'applicazione del disposto di cui all'art. 258, comma 3, del T.U.E.L.²⁴, che prevede la definizione in via transattiva della pretesa

nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione. Le procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto [...] sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese. [...] Dalla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa e già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità".

24 Art. 258 t.u. enti locali: "1. L'organo straordinario di liquidazione, valutato l'importo complessivo di tutti i debiti censiti in base alle richieste pervenute, il numero delle pratiche relative, la consistenza della documentazione allegata ed il tempo necessario per il loro definitivo esame, può proporre all'ente locale dissestato l'adozione della modalità semplificata di liquidazione di cui al presente articolo. Con deliberazione di giunta l'ente decide entro trenta giorni ed in caso di adesione s'impegna a mettere a disposizione le risorse finanziarie di cui al comma 2.

2. L'organo straordinario di liquidazione, acquisita l'adesione dell'ente locale, delibera l'accensione del mutuo di cui all'articolo 255, comma 2, nella misura necessaria agli adempimenti di cui ai successivi commi ed in relazione all'ammontare dei debiti censiti. L'ente locale dissestato è tenuto a deliberare l'accensione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti o con altri istituti di credito, con oneri a proprio carico, nel rispetto del limite del 40 per cento di cui all'articolo 255, comma 9, o, in alternativa, a mettere a disposizione risorse finanziarie liquide, per un importo che consenta di finanziare, insieme al ricavato del mutuo a carico dello Stato, tutti i debiti di cui al commi 3 e 4, oltre alle spese della liquidazione. È fatta salva la possibilità di ridurre il mutuo a carico dell'ente.

3. L'organo straordinario di liquidazione, effettuata una sommaria delibazione sulla fondatezza del credito vantato, può definire transattivamente le pretese dei relativi creditori, ivi compreso l'erario, anche periodicamente, offrendo il pagamento di una somma variabile tra il 40 ed il 60 per cento del debito, in relazione all'anzianità dello stesso, con rinuncia ad ogni altra pretesa, e con la liquidazione obbligatoria entro 30 giorni dalla conoscenza dell'accettazione della transazione. A tal fine, entro sei mesi dalla data di conseguita disponibilità del mutuo di cui all'articolo 255, comma 2, propone individualmente ai creditori, compresi quelli che vantano crediti privilegiati, fatta eccezione per i debiti relativi alle retribuzioni per prestazioni di lavoro subordinato che sono liquidate per intero, la transazione da accettare entro un termine prefissato comunque non superiore a 30 giorni. Ricevuta l'accettazione, l'organo straordinario di liquidazione provvede al pagamento nei trenta giorni successivi.

4. L'organo straordinario di liquidazione accantona l'importo del 50 per cento dei debiti per i quali non è stata accettata la transazione. L'accantonamento è elevato al 100 per cento per i debiti assistiti da privilegio.

5. Si applicano, per il seguito della procedura, le disposizioni degli articoli precedenti, fatta eccezione per quelle concernenti la redazione ed il deposito del piano di rilevazione. Effettuati gli accantonamenti di cui al comma 4, l'organo straordinario di liquidazione provvede alla redazione del piano di estinzione. Qualora tutti i debiti siano liquidati nell'ambito della procedura semplificata e non sussistono debiti esclusi in tutto o in parte dalla massa passiva, l'organo straordinario provvede ad approvare direttamente il rendiconto della gestione della liquidazione ai sensi dell'articolo 256, comma 11.

6. I debiti transatti ai sensi del comma 3 sono indicati in un apposito elenco allegato al piano di estinzione della massa passiva.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

creditoria, eccezion fatta per i crediti assistiti da privilegio, ed il credito sotteso alla rivalsa non può, di fatto, essere considerato tale.

In tale quadro potrebbe essere valutata una modifica normativa volta a prevedere l'esclusione dell'obbligo di rivalsa nei confronti di enti deficitari in situazione di dissesto o pre-dissesto.

2.10.2. Stato delle procedure di rivalsa avviate

Per l'anno in rassegna, il Ministero dell'economia e delle finanze, per quanto di sua competenza, ha comunicato di aver attivato 15 procedimenti di rivalsa (in diminuzione rispetto ai 37 del 2017), e di aver inoltrato all'Avvocatura generale dello Stato, per le conseguenti iniziative, 3 sentenze di condanna implicanti la responsabilità di Enti nei confronti dei quali la rivalsa va esercitata nelle vie ordinarie, ai sensi del citato articolo 43, comma 5, lettera c).²⁵

In due casi, gli enti territoriali hanno manifestato la disponibilità al raggiungimento dell'intesa, la cui procedura è attualmente in corso, per un importo totale dovuto di euro 526.500,00, mentre in 9 casi è stato raggiunto un accordo, con rateizzazione del rimborso, per la somma totale di euro 1.346.315,90, di cui risultano incamerati, nell'anno di riferimento, euro 303.026,57.

In relazione a 5 pronunce di condanna, nonostante la manifestazione di volontà ad aderire all'intesa da parte degli enti obbligati, la stessa non si è potuta, allo stato, perfezionare a causa del sopravvenuto dissesto finanziario.

Nell'anno 2018 sono stati incamerati i pagamenti dei ratei previsti da due dPCM adottati degli anni precedenti, per un totale di euro 119.775,00.

Nel corso dello stesso anno il Ministero dell'economia e delle finanze ha trasferito alla Presidenza del Consiglio dei ministri, per l'adozione del provvedimento esecutivo previsto dall'articolo 43, comma 8, della legge n. 234 del 2012, a causa del mancato raggiungimento dell'intesa, 13 procedure, a fronte delle 58 del 2017, sulle quali sono in corso gli approfondimenti istruttori doverosi alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 219 del 2016.

Per quanto concerne l'attività posta in essere dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'anno di riferimento è stato avviato l'iter, conclusosi nel 2019, per l'adozione di quattro decreti

7. In caso di eccedenza di disponibilità si provvede alla riduzione dei mutui, con priorità per quello a carico dell'ente locale dissestato. È restituita all'ente locale dissestato la quota di risorse finanziarie liquide dallo stesso messe a disposizione esuberanti rispetto alle necessità della liquidazione dopo il pagamento dei debiti.

²⁵ Articolo 43 della legge n. 234 del 2012, comma 5: "Lo Stato esercita il diritto di rivalsa di cui ai commi 3, 4 e 10:

[omissis]

c) nelle vie ordinarie, qualora l'obbligato sia un soggetto equiparato e in ogni altro caso non rientrante nelle previsioni di cui alle lettere a) e b).".

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

di rivalsa nei confronti di altrettanti enti locali, per un importo complessivo da recuperare pari ad euro 6.230.000,00. I casi concernono tutti la mancata adozione, da parte dei Comuni, dei decreti di esproprio a conclusione di procedure ablative aventi ad oggetto terreni di proprietà dei ricorrenti alla Corte Edu.

Stante l'ancora bassa adesione o adempimento spontanei degli enti interessati, l'esecuzione, da parte dello Stato, del proprio diritto di rivalsa continua a generare una elevata conflittualità giudiziaria, sia nelle forme dell'impugnazione dei citati provvedimenti esecutivi che dell'opposizione alla cartella esattoriale relativa al credito iscritto a ruolo.

A conferma di ciò, due dei quattro decreti presidenziali notificati sono stati impugnati dinanzi al Giudice ordinario, e per un terzo l'ente interessato ha comunicato che il 26 luglio 2018 è stato deliberato lo stato di dissesto, con conseguente competenza dell'Organo straordinario di liquidazione in materia di soddisfacimento delle pretese creditorie, ivi incluse quelle azionate col provvedimento di cui sopra.

Nel 2018, l'attività di riscossione ha consentito di realizzare un introito complessivo di euro 221.170,81, di cui ben 119.775,00 in sede di esecuzione spontanea, la restante parte in sede di riscossione coattiva, e sono stati iscritti a ruolo i crediti aventi titolo in quattro decreti presidenziali del 2016, per un importo totale di euro 181.427,78.

Allo stato risultano aperte dodici partite di credito, riferite all'esercizio dell'azione di rivalsa in relazione a sentenze di condanna emesse dalla Corte europea, per un importo complessivo di euro 5.511.497,48.

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA
DEI DIRITTI DELL'UOMO*

*II. L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***1. LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA**

La disamina delle pronunce della Corte europea, pubblicate nell'anno 2018, è stata strutturata, come per le edizioni precedenti, in due parti: la prima, descrittiva dei fatti all'origine del ricorso dinanzi alla Corte e dello svolgimento processuale dello stesso, nonché del processo argomentativo che ha condotto la Corte ad adottare la decisione finale; la seconda, illustrativa delle misure adottate o da adottare per conformarsi alla sentenza, con la duplice finalità sia di dare conto delle cause - eventualmente anche strutturali, ove riscontrate - che hanno dato origine alla violazione, sia di individuare e, conseguentemente, attivare gli organi competenti ad assumere le misure idonee a porvi rimedio, a livello individuale e generale.

La metodologia adottata, che fa seguire all'illustrazione della sentenza la descrizione delle misure necessarie per conformarsi ad essa, è stata scelta per conformarsi alla direttiva del Segretariato del Consiglio d'Europa che impone agli Stati destinatari di sentenze di condanna da parte della Corte Edu di comunicare entro sei mesi dalla data della sentenza le misure adottate o in via di adozione da parte delle autorità nazionali per conformarvisi.

Anche per il 2018, la presenza di numerose sentenze relative a casi seriali giustifica la trattazione di tali pronunce in apposito paragrafo (1.2), avente lo specifico obiettivo di informare il Parlamento della perdurante esistenza di carenze strutturali del sistema statuale o di avvertire dell'insorgenza di nuove aree di potenziale criticità di rango sistemico.

1.1. Le sentenze di condanna: casi singoli**1.1.1. In materia di divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante (articolo 3 Cedu)**

Provenzano c. Italia - Sentenza del 25 ottobre 2018 (ricorso n. 55080/13)

Esito:

- non violazione articolo 3 in relazione alle condizioni di detenzione e all'adeguatezza delle cure mediche ricevute
- violazione articolo 3 per carenza di motivazione della proroga della detenzione speciale

QUESTIONE TRATTATA

Regime speciale di detenzione ex articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975 n. 354 (Ordinamento penitenziario) - Carenza di motivazione del provvedimento di proroga per un soggetto terminale affetto da cruciale declino cognitivo

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Il ricorso alla Corte di Strasburgo è stato presentato, nel luglio 2013, dal figlio e dalla compagna di Bernardo Provenzano ("il ricorrente"), mentre egli era detenuto. La trattazione del ricorso dinanzi alla Corte è proseguita dopo la morte di Provenzano, su impulso del figlio, già amministratore di sostegno del padre a partire dal marzo 2014.

Il ricorrente lamentava di non aver ricevuto adeguate cure mediche in carcere e che la protrazione - dal 13 aprile 2006 al 23 marzo 2016 - dell'applicazione del regime detentivo speciale di cui all'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975 n. 354 (ordinamento penitenziario), nonostante la sua età e il suo stato di salute, comportava la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, a norma del quale nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

La sentenza ripercorre la vicenda processuale di Provenzano: nato nel 1933 e arrestato nel 2006, ormai settantatreenne, dopo una latitanza durata quarant'anni, era stato processato in contumacia e condannato a plurimi ergastoli per reati gravissimi, commessi nell'ambito di associazione mafiosa, essendo ritenuto un importantissimo capo di Cosa Nostra.

Con un primo decreto del Ministro della giustizia del 13 aprile 2006, dopo il suo arresto, veniva applicato al ricorrente il regime detentivo speciale di cui al comma 2 dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, a cui è rimasto sottoposto continuativamente - in base a quattro successivi decreti di proroga - fino alla data della sua morte.

Gli ultimi anni di detenzione sono stati connotati dall'aggravamento delle numerose patologie di cui il detenuto soffriva e dal conseguente peggioramento del suo stato fisico, segnatamente delle funzioni cognitive e delle capacità comunicative. Le precarie condizioni di salute del ricorrente sono state poste a fondamento di diverse istanze di revoca del regime di cui all'articolo 41-bis e reclami avverso i decreti ministeriali di proroga del regime e di rinvio dell'esecuzione della pena ai sensi degli articoli 146 e 147 c.p., nessuna delle quali è stata accolta. In particolare, riguardo alla richiesta di rinvio dell'esecuzione della pena, il Tribunale di Bologna (con ordinanze del 3 maggio e del 27 agosto 2013) e quello di Milano (con ordinanza del 3 ottobre 2014, adottata dopo l'acquisizione di due perizie mediche indipendenti) avevano ritenuto che non vi fossero i presupposti, né per quello obbligatorio di cui all'articolo 146 c.p., né per quello facoltativo ex articolo 147 c.p. (§ 48-55 ss.). Quanto al rinvio obbligatorio, *"non veniva riscontrato uno stato di avanzamento della malattia tale da non rispondere più ai trattamenti disponibili e alle terapie curative"*, condizione che deve sussistere per l'applicazione dell'istituto. Rispetto al rinvio facoltativo, il rigetto dell'istanza veniva motivato in ragione della *"possibilità per il detenuto di*

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

ricevere trattamenti adeguati in stato di detenzione, anche mediante ricoveri presso reparti ospedalieri”²⁶, come del resto era già avvenuto in passato. I ricorsi per cassazione presentati contro queste decisioni non venivano accolti.

Il 9 aprile 2014 il ricorrente veniva trasferito all'ospedale San Paolo di Milano, dove è rimasto fino alla morte.

Il 26 marzo 2014 il Ministro della giustizia aveva emesso un decreto di proroga di due anni del regime speciale di detenzione applicato al ricorrente, nel quale si constatava che la capacità del ricorrente di mantenere collegamenti con i membri dell'organizzazione criminale non era venuta meno, anche tenuto conto della sua *“particolare e concreta pericolosità”*. Il decreto riportava l'opinione espressa dalla DDA di Palermo che aveva concluso che il ricorrente era ancora socialmente pericoloso (§ 69) e la valutazione della DNA, secondo cui, sulla base delle perizie medico-legali di cui era in possesso, non si poteva concludere che in quel momento vi era stato un totale scadimento delle capacità di attenzione, comprensione e orientamento del ricorrente, bensì piuttosto soltanto un deterioramento non quantificabile. Ciò, a sua volta, non poteva escludere la possibilità che il ricorrente potesse comunicare ordini all'organizzazione criminale se fosse stato ristretto con un regime detentivo ordinario. Il ricorso nell'interesse di Provenzano avverso il decreto di proroga veniva rigettato dal Tribunale di sorveglianza di Roma con ordinanza del 5 dicembre 2014, nella quale il Tribunale, pur riconoscendo la sussistenza di un grave decadimento delle funzioni cognitive, concludeva, sulla base della documentazione medica di cui disponeva, che la proroga del regime detentivo di cui all'articolo 41-bis, disposta il 26 marzo 2014, era ancora pienamente giustificata, nell'interesse dell'ordine pubblico e della sicurezza (§ 70).

Il 23 marzo 2016 il Ministro della giustizia emise un secondo decreto di proroga dell'applicazione del regime detentivo speciale nei confronti del ricorrente, con il quale venivano confermate, per ulteriori due anni, le restrizioni già in vigore tenuto conto della sua *“particolare e concreta pericolosità”*. Il decreto dava atto dei pareri negativi sulla proroga forniti dalla DDA di Caltanissetta, basato sul deterioramento della salute del ricorrente, e dalla DDA di Firenze, imperniato sulla constatazione che il ricorrente non era oggetto di indagini penali, ma basava la decisione di proroga sul parere favorevole della DDA di Palermo, che aveva concluso che l'applicazione al ricorrente del regime di cui all'articolo 41-bis continuava a essere assolutamente

²⁶ La valutazione alla base della concessione del rinvio dell'esecuzione per grave infermità fisica ex art. 147 co. 1 lett. b) c.p. avviene, come precisato dalla giurisprudenza sulla base di due requisiti: a) gravità oggettiva della malattia, implicante un pericolo per la vita del condannato o la probabilità di rilevanti conseguenze dannose; b) possibilità di fruire, in stato di libertà di cure e trattamenti diversi e più efficaci di quelli disponibili in regime di detenzione, quest'ultimo comprensivo anche di ricoveri in luoghi esterni di cura ex art. 11 co. 2 ord. penit. Sul punto: Cass. pen., sez. I, 5 marzo 2014, n. 37216; Cass. pen., sez. I, 18 dicembre 2012, n. 789; Cass. pen., sez. I, 10 novembre 2010, n. 41542.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

necessaria, e sulle conclusioni della DNA, per cui la combinazione di elementi che avevano giustificato l'iniziale applicazione del regime detentivo speciale era rimasta invariata e il regime doveva essere mantenuto, anche per il fatto che un importante membro dell'organizzazione criminale Cosa Nostra, che aveva avuto in passato un rapporto documentato con il ricorrente, era ancora latitante. In ordine alla salute del ricorrente, la DNA ribadiva il contenuto del suo parere del 2014 sulla proroga del regime detentivo speciale e ne citava estratti, secondo i quali l'applicazione di un simile regime non interferiva in alcun modo con le cure mediche cui era sottoposto il ricorrente nell'ospedale in cui era ricoverato in isolamento e, per contro, la sospensione del regime speciale non avrebbe determinato benefici al suo stato di salute. La DNA citava inoltre un estratto del suo parere del 2014 in cui aveva concluso che, sulla base della documentazione di cui disponeva, non sembrava che il ricorrente avesse del tutto perso le capacità di attenzione, comprensione e orientamento spazio-temporale, ma che tali capacità avevano soltanto subito un deterioramento.

L'8 aprile 2016 il difensore del ricorrente presentava reclamo al Tribunale di Roma avverso il secondo decreto di proroga. Il relativo procedimento veniva archiviato in data 16 settembre 2016 a causa del decesso di Provenzano, avvenuto il 13 luglio 2016.

➤ *Non violazione dell'articolo 3 per le condizioni di detenzione in regime di 41-bis.*

I giudici di Strasburgo hanno ritenuto non sussistente la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, per le condizioni di detenzione in regime di 41-bis, in relazione allo stato di salute del ricorrente e alle cure mediche ricevute durante la reclusione.

La Corte ha ribadito che l'articolo 3 della Convenzione sancisce uno dei valori fondamentali di una società democratica, proibendo in modo assoluto la tortura o le pene e i trattamenti inumani o degradanti, indipendentemente dalle circostanze e dal comportamento della vittima. Tuttavia, per essere compreso nel campo di applicazione dell'articolo 3, il maltrattamento deve raggiungere un livello minimo di gravità. La valutazione di tale minimo è relativa e dipende da tutte le circostanze del caso.

Nella fattispecie in esame, la Corte non ha ritenuto accertato che la detenzione in regime speciale *ex* articolo 41-bis potesse essere considerata incompatibile con le - seppur gravi - condizioni di salute e con l'età avanzata del ricorrente, o che, in ragione delle condizioni imposte dal regime speciale di reclusione, la sua salute e il suo benessere non fossero stati tutelati adeguatamente.

La Corte ha osservato che, come rilevato dal Governo italiano nelle sue difese, il ricorrente aveva avuto l'opportunità di adire i tribunali interni per una valutazione della compatibilità della detenzione con la sua salute, e che questi ultimi avevano deciso sul suo caso basandosi sulla

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

documentazione sanitaria e su perizie mediche indipendenti. La Corte, infine, ha rilevato che dalle evidenze acquisite risultava che al ricorrente erano state assicurate cure mediche appropriate ed efficaci in una struttura ospedaliera adeguata.

➤ *Violazione dell'articolo 3 per carenza di motivazione in relazione al decreto di proroga del 23 marzo 2016*

La Corte ha rilevato, innanzitutto, di aver già avuto occasione di valutare il regime previsto dall'articolo 41-*bis* in un notevole numero di cause di cui era stata investita e di aver concluso che, date le circostanze di tali cause, l'applicazione del regime non sollevava alcuna questione ai sensi dell'articolo 3, anche se lo stesso era stato applicato per lunghi periodi di tempo (si vedano, *inter alia*, *Enea c. Italia* [GC], n. 74912/01, § 55, CEDU 2009; *Argenti c. Italia*, n. 56317/00, 10 novembre 2005; *Campisi c. Italia*, n. 24358/02, 11 luglio 2006; *Paoletto c. Italia* (dec.) n. 37648/02, 24 settembre 2015²⁷). In tali cause, la Corte ha ripetutamente ritenuto che, quando si valuta se la proroga dell'applicazione di alcune restrizioni ai sensi del regime previsto dall'articolo 41-*bis* raggiunga la soglia minima di gravità richiesta per rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 3, la durata temporale deve essere esaminata alla luce delle circostanze di ciascuna causa, il che comporta, *inter alia*, la necessità di accertare se il rinnovo o la proroga delle restrizioni contestate fossero, di volta in volta, giustificati o meno.

Passando al caso in esame, la Corte ha ritenuto di dover accertare se, alla luce del peggioramento dello stato di salute generale del ricorrente e, in particolare, del grave deterioramento delle sue funzioni cognitive, i motivi per applicare le restrizioni fossero venuti meno, al punto da renderne ingiustificata la protrazione decisa con i due successivi decreti di proroga; tale aspetto infatti distingue il caso di specie da quelli in cui - pur essendo gravi - i problemi di salute sono limitati alla sfera fisica, ma non incidono sulla capacità mentale di un ricorrente. La Corte ha osservato che, sebbene nel periodo compreso tra il decreto di proroga del marzo 2012 e quello del marzo 2014, lo stato di salute del ricorrente si fosse notevolmente deteriorato ed egli avesse subito un intervento neurochirurgico, nel decreto del 2014 non era stata dedicata molta attenzione al deterioramento cognitivo del ricorrente, nonostante la sua gravità e le sue potenziali conseguenze sulla perdurante necessità di misure restrittive speciali. Ciò nonostante, la Corte ha osservato che il Tribunale di Roma aveva riesaminato il decreto del 2014, tenendo conto di un'ampia documentazione medica, compresa una perizia neuropsicologica richiesta poco prima

²⁷ Per la decisione *Paoletto c. Italia* si rinvia alla Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag. 104.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

dell'emissione della decisione (cfr. § 73), aveva compiuto, sulla base di tale documentazione, una valutazione indipendente ed aveva raggiunto una conclusione motivata secondo la quale la possibilità che il ricorrente potesse trasmettere all'organizzazione messaggi penalmente rilevanti non poteva essere esclusa con assoluta certezza. In conclusione, le condizioni del ricorrente risultavano essere state realmente riesaminate in modo da tener conto del mutamento delle sue circostanze al momento della proroga del decreto nel 2014.

Con riferimento al decreto di proroga del 23 marzo 2016, la Corte ha osservato che i rapporti medici del 2015 e del 2016 presentati dal Governo rivelavano un ulteriore progressivo declino delle funzioni cognitive del ricorrente che, nel marzo 2016, sono state definite “*estremamente deteriorate*” (§ 46). Inoltre il ricorrente continuava a essere costretto a letto e a ricevere totalmente l'idratazione e il supporto nutrizionale attraverso un sondino, fino al momento in cui è entrato in una fase pre-terminale pochi mesi dopo l'emissione del decreto, nel luglio 2016. Data la gravità della situazione, la Corte ha ritenuto che, nel marzo 2016, quando è stata ulteriormente prorogata l'applicazione del regime di cui all'articolo 41-*bis*, non soltanto la dichiarazione dei motivi che militavano a favore della proroga avrebbe dovuto essere maggiormente particolareggiata e convincente, ma si sarebbe dovuto tener conto dell'evoluzione del deterioramento cognitivo del ricorrente. Inoltre nel decreto non vi era alcuna traccia visibile di una esplicita e autonoma valutazione da parte del Ministro della giustizia della situazione cognitiva del ricorrente al momento in cui è stata presa la decisione. Il limitato spazio concesso nel decreto alla valutazione obiettiva delle particolari circostanze, relative alla salute psichica del ricorrente, e l'assenza di una esplicita valutazione di esse rendevano difficile per la Corte accertare in quale modo e in quale misura fossero state ponderate tali circostanze nel valutare se prorogare le restrizioni. Conseguentemente, la Corte ha concluso che nella motivazione del decreto non vi erano prove sufficienti a dimostrare che fosse stata effettuata una reale rivalutazione relativa ai rilevanti cambiamenti della situazione del ricorrente, in particolare al suo cruciale declino cognitivo. Ha, pertanto, dichiarato l'avvenuta violazione dell'articolo 3 Cedu, per la carenza di motivazione del decreto di proroga del regime di cui all'articolo 41-*bis* adottato in data 23 marzo 2016.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

In ordine al danno non patrimoniale (per il quale il ricorrente aveva chiesto la somma di euro 150.000 o l'eventuale importo che la Corte ritenesse appropriato), la Corte ha sottolineato di aver riscontrato la violazione della Convenzione soltanto in ordine ad un aspetto della doglianza del ricorrente, relativa all'ultima proroga del regime detentivo speciale di cui all'articolo 41-*bis*. **Date le**

[Indice](#) 