Nella riunione n. 1312 del 4 aprile 2018 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, l'Italia ha ottenuto l'importante risultato della chiusura del monitoraggio sul caso in oggetto, anche se la questione della lunghezza eccessiva dei procedimenti giudiziari relativi alla violazione dell'articolo 2 continuerà a essere seguita nel quadro dei casi *G.G. e altri contro Italia* (ricorso n. 3168/11) e *D.A. e altri contro Italia* (ricorso n. 68060/12).

Con il ricorso all'origine della causa sette cittadini italiani avevano lamentato che loro stessi o i loro parenti, talassemici, erano stati contagiati dal virus dell'immunodeficienza umana (HIV) o da quello dell'epatite C in seguito a trasfusioni di sangue e all'assunzione di emoderivati nell'ambito del servizio sanitario nazionale.

La sentenza della Corte europea del 1° dicembre 2009 (sentenza principale), ha accertato la violazione dell'articolo 2 della Convenzione, nel suo aspetto procedurale, per l'eccessiva durata del giudizio di risarcimento del danno promosso dai ricorrenti talassemici o eredi di talassemici, nonché dell'articolo 14 (divieto di discriminazione), congiuntamente all'articolo 2, per l'ingiustificata disparità di trattamento subita rispetto agli emofiliaci o eredi di emofiliaci, essendo stati esclusi, a differenza di questi ultimi, dalla possibilità di addivenire ad un accordo transattivo con il Ministero della salute, sulla base della legge 20 giugno 2003, n. 141.

Ai ricorrenti la Corte ha accordato un risarcimento per il danno morale oltre al rimborso delle spese affrontate per la procedura innanzi alla Corte, riservandosi la pronuncia sull'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione per il danno materiale.

Dopo la sentenza principale, Governo e ricorrenti hanno concluso un regolamento amichevole al quale ha fatto seguito la radiazione della causa dal ruolo.

Quanto alle misure generali, la possibilità di ottenere un congruo indennizzo è stata estesa ai malati di talassemia nel 2009, secondo i criteri applicati ai malati di emofilia.

Dopo la sentenza sul ricorso *G.N. ed altri c. Italia* la Corte ha continuato a rilevare la presenza di un contenzioso consistente sullo stesso tipo di questioni, in una materia in cui l'eccessiva durata delle procedure risarcitorie, aggravando ulteriormente il danno da contagio o vaccinazione obbligatoria, si risolve in un ulteriore autonomo *vulnus* alla protezione accordata ai sensi dell'articolo 2 Cedu.

Molto più incisivamente la Corte è infatti intervenuta con la sentenza pilota *M.C. e altri c. Italia* del 3 settembre 2013, sulla questione della rivalutazione dell'indennità integrativa speciale prevista dalla legge n. 210 del 1992 e, nel 2014, con la sentenza *G.C. ed altri contro Italia*, con la quale ha nuovamente condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 2 della Convenzione sotto il profilo procedurale per l'eccessiva durata dei procedimenti e la mancanza da parte delle Autorità italiane

di una risposta adeguata e rapida conforme agli obblighi procedurali imposti agli Stati da questa disposizione.

Alla condanna è pertanto conseguita la consapevolezza della necessità di rafforzare e accelerare l'attività di esecuzione del piano d'azione sulla sentenza *G. N. ed altri c. Italia*.

Con l'approvazione dell'articolo 27-*bis* del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, si è, quindi, introdotta un'apposita "*procedura per ristorare i soggetti danneggiati da trasfusione con sangue infetto, da somministrazione di emoderivati infetti o da vaccinazioni obbligatorie*" che avevano presentato domanda di adesione alla procedura transattiva di cui alla citata legge n. 244 del 2007, entro il 19 gennaio 2010.

Il riconoscimento dell'equa riparazione è condizionato alla sussistenza dei requisiti individuati dall'articolo 2, comma 1, lettere *a)* e *b)* del regolamento n. 132 del 28 aprile 2009 (l'esistenza di un danno ascrivibile alle categorie di cui alla tabella A annessa al d.P.R. 30 dicembre 1981, n. 834 ed esistenza del nesso causale tra il danno e la trasfusione con sangue infetto o la somministrazione di emoderivati infetti o la vaccinazione obbligatoria) e alla formale accettazione della medesima e contestuale rinuncia all'azione risarcitoria intrapresa, ivi compresa la procedura transattiva, e a ogni ulteriore pretesa di carattere risarcitorio nei confronti dello Stato anche in sede sovranazionale.

Il Ministero della salute ha dato avvio al procedimento finalizzato alla liquidazione degli importi a titolo di equa riparazione, secondo piani triennali sulla base di una graduatoria che tiene conto della gravità della lesione.

3) La risoluzione di chiusura sul caso *Coppola e altri c. Italia* (ricorsi nn. 5179/05, 14611/05, 29701/06, 9041/05 e 8239/05) - CM/ResDH (2018) 328 del 20 settembre 2018, in materia di tutela della vita privata e assenza di rimedi effettivi.

Nella riunione del Comitato dei Ministri n. 1318 del mese di giugno 2018, l'Italia ha ottenuto la chiusura del monitoraggio sul gruppo di casi in oggetto, relativi a cinque procedimenti giudiziari in materia fallimentare, tutti risalenti a periodi precedenti l'entrata in vigore dei decreti legislativi 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della L. 14 maggio 2005, n. 80) e 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al r.d. 16 marzo 1942, n. 267, nonché al d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 1, commi 5, 5-bis e 6, della L. 14 maggio 2005, n. 80), che hanno riformato la disciplina delle procedure concorsuali, in materia di incapacità conseguente all'intervenuta dichiarazione della condizione di fallito e alla mancanza di un rimedio effettivo per opporvisi.

I ricorrenti avevano denunciato dinanzi alla Corte la violazione del loro diritto al rispetto della vita privata e familiare in ragione dell'iscrizione nel registro dei falliti: in base alla normativa in vigore all'epoca dei fatti, infatti, la dichiarazione di fallimento aveva come conseguenza, tra le altre, l'obbligo di consegnare tutta la corrispondenza al curatore e il divieto di lasciare il luogo di residenza senza l'autorizzazione del giudice. Inoltre avevano lamentato l'impossibilita di ottenere la riabilitazione se non dopo che fossero trascorsi cinque anni dalla chiusura della procedura e ricorrendo particolari condizioni.

Applicando la propria giurisprudenza in materia, la Corte ha constatato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione. Inoltre, non essendo stati forniti elementi nuovi che potessero condurre ad una diversa conclusione, la Corte ha dichiarato anche la violazione dell'articolo 13, relativo al diritto ad un ricorso effettivo, per il secondo e il terzo caso.

Il 7 marzo 2018 è stato presentato un bilancio d'azione con cui le Autorità nazionali hanno chiesto la chiusura del caso, avendo fornito tutte le informazioni in ordine alle misure individuali e generali.

Sotto il profilo delle misure individuali, la Corte aveva affermato che le constatazioni di violazione costituivano di per sé soddisfazione sufficiente per il danno morale che i richiedenti avevano subito in merito alla riscontrata violazione degli articoli della Convenzione.

Per quanto riguarda i costi e le spese, la Corte aveva assegnato a favore dei ricorrenti importi che sono stati pagati.

Il Governo ha evidenziato come, a seguito della citata riforma legislativa, non si rendano necessarie ulteriori misure individuali e ha ricordato che il decreto legislativo n. 5 del 2006 ha risolto le questioni poste dalla sentenza della Corte europea in questo caso. In particolare, l'articolo 47 ha abrogato l'articolo 50 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 e l'articolo 152 ha introdotto disposizioni abrogative in materia di limitazioni personali del fallito, impedendo così che possano verificarsi in futuro altre violazioni.

4) La risoluzione di chiusura sul gruppo di ricorsi *Ledonne* (2) e altri c. Italia (ricorso n. 38414/97) - CM/ResDH (2018) 353 del 20 settembre 2018, in materia eccessiva durata del processo penale.

Nella riunione n. 1324 del 20 settembre 2018 il Comitato dei Ministri ha deciso di chiudere l'esame sullo stato di esecuzione della sentenza di condanna del 12 maggio 1999, pronunciata sul caso in oggetto, ricordando che le misure generali richieste dalla Corte continueranno ad essere esaminate nel contesto del ricorso *Ledonne (n. 1) c. Italia* n. 35742/97 e che la chiusura dei casi

rientranti nel gruppo *Ledonne (2)* non pregiudica la valutazione del Comitato sulle misure generali relative alla lunghezza eccessiva dei procedimenti nei tribunali penali.

La Corte, nella citata sentenza di condanna, aveva ritenuto che il caso non presentasse particolare complessità e, benché al ritardo nella definizione della controversia potessero aver contribuito, in parte, sia il comportamento del ricorrente, che lo sciopero degli avvocati difensori, questi eventi non potessero comunque giustificare la lunghezza degli intervalli tra le varie audizioni e certamente non la lunghezza totale del procedimento. La Corte aveva infatti rilevato periodi di inattività attribuibili alle autorità statali e aveva evidenziato che il Governo non era stato in grado di fornire alcuna spiegazione convincente al riguardo.

La Corte aveva assegnato al richiedente la somma di 12.000.000 di lire a titolo di risarcimento per danni non patrimoniali, respingendo le richieste di rimborso di costi e spese, poiché non documentate.

Il Governo, a seguito delle decisioni prese dal Comitato dei Ministri nella riunione n. 1273 del 5-8 dicembre 2016 ha trasmesso, in data 6 luglio 2018, elementi aggiornati ad integrazione delle informazioni precedentemente inviate.

Quanto alle misure individuali è stato ricordato che in tutti i casi del gruppo è stata pagata l'equa soddisfazione.

Quanto alle misure generali, il Governo ha dato notizia dell'entrata in vigore, il 3 agosto 2017, della legge 23 giugno 2017, n. 103, recante "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*", cui ha fatto seguito il decreto legislativo del 19 gennaio 2018 che è venuto a specificare le modalità appello, in modo da semplificare e accelerare le procedure.

Il Governo ha fornito rassicurazioni sul fatto che queste misure aiuteranno a risolvere più rapidamente ed efficacemente il problema dell'eccessiva durata dei procedimenti penali, in particolare dinanzi alle Corti d'appello e alla Corte di cassazione.

Il Governo ha altresì dato riscontro alla richiesta formulata dal Comitato dei Ministri durante la riunione DH n. 1273 del 5-8 dicembre 2016, sulla durata media del procedimento nelle cause penali, sul rapporto tra cause ricevute e cause chiuse e il numero di cause pendenti alla fine di ogni anno per grado di giurisdizione.

Considerato che le singole misure individuali sono state adottate, e che sono state prese misure per accelerare i procedimenti penali, il Comitato dei Ministri, alla luce delle informazioni fornite, ha adottato la decisione di chiusura del monitoraggio.

5) La risoluzione di chiusura sul gruppo di ricorsi *Piazzi c. Italia* (ricorso n. 36168/09 Piazzi c. Italia) - CM/ResDH (2019) 121 del 6 giugno 2019, in materia di diritto all'effettività della tutela dei legami familiari – Diritto di visita del genitore non convivente.

I casi di questo gruppo riguardano tutti il mancato rispetto da parte delle autorità nazionali dell'obbligo di adottare tutte le misure necessarie e appropriate allo scopo di promuovere, in caso di separazione dei genitori, il diritto di visita del genitore con cui il bambino non vive.

Nella riunione n. 1348 del mese di giugno 2019, il Comitato dei Ministri ha adottato la risoluzione finale che ha concluso l'esame di otto casi (*Piazzi c. Italia, Lombardo c. Italia, Santilli c. Italia, Manuello et Nevi c. Italia, Bondavalli c. Italia, Cincimino c. Italia, Giorgioni c. Italia, D'Alconzo c. Italia*) facenti parte del più ampio gruppo dei "*casi Piazzi*", sulla base di un bilancio d'azione comune presentato il 5 aprile 2019, le cui informazioni principali sono di seguito riassunte.

Con riferimento alle misure individuali le autorità hanno comunicato che le somme stabilite dalla Corte a titolo di equa soddisfazione sono state pagate e che sono stati ristabiliti i rapporti tra i ricorrenti e i figli, o comunque sono state riesaminate le singole questioni da parte dei giudici nazionali, alla luce dei principi stabiliti dalla Corte europea nelle sue sentenze.

Il Governo ha sottolineato che le decisioni in materia di famiglia e minori (diverse da quelle relative al divorzio, al rifiuto della paternità, alla ricerca di genitori naturali, all'adozione, ossia riguardanti questioni di *status*), relative alla custodia, all'affidamento del minore e al diritto di visita del genitore con cui non vive, anche quando hanno acquisito forza di *res judicata* sono sottoposte al principio "*rebus sic stantibus*", vale a dire che l'immutabilità della statuizione è subordinata alla condizione che la situazione di fatto non sia cambiata. La constatazione di una violazione da parte della Corte Edu, nonché la naturale evoluzione della situazione relativa alla crescita del minore, sono sicuramente fatti nuovi sulla base dei quali diventa possibile proporre una nuova domanda al giudice, tribunale ordinario o tribunale per i minorenni.

Con riferimento alle misure generali il Governo ha ricordato che i casi in oggetto sono stati ampiamente pubblicati e diffusi, sui siti web istituzionali, e sono stati inseriti nella banca dati della Corte di cassazione Italgiure CED.

Ha evidenziato, inoltre, che il tema della tutela dei minori connesso all'applicazione dell'articolo 8 della Convenzione è uno degli argomenti maggiormente affrontati nella formazione, iniziale e continua, dei magistrati.

Anche il Consiglio nazionale dell'Ordine degli assistenti sociali ha regolamentato la formazione permanente degli assistenti sociali a partire dal 2009, secondo il criterio dei "*crediti formativi*". Sul sito web dell'Ordine si possono reperire le informazioni sui regolamenti, i protocolli

di cooperazione con il Ministero della giustizia - Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

Il 18 giugno 2018 il Consiglio superiore della magistratura ha approvato una risoluzione sull'organizzazione delle Procure della Repubblica presso i Tribunali dei minori, in cui si prevede che, nel settore civile, il Procuratore possa stabilire criteri generali e astratti che i magistrati devono rispettare per rendere uniforme e trasparente l'azione della Procura.

Il Governo ha sottolineato altresì che, l'ordinamento ha in sé gli "anticorpi" per riparare i diritti violati. Si deve anche considerare che i casi in commento, hanno per oggetto vicissitudini che si collocano temporalmente tra il 2008 e il 2013 e che, da allora, anche grazie alle azioni intraprese sulla scorta della giurisprudenza della Corte europea, si è verificato un profondo cambiamento nelle pratiche giudiziarie e amministrative.[82]

Sotto questo aspetto, sono state fornite informazioni riguardanti, tra l'altro, il superamento della dicotomia di competenza tra Tribunali ordinari e minorili a trattare le controversie in materia di custodia, che ha seguito l'abolizione della distinzione tra bambini legittimi e naturali, la diffusione di buone pratiche, come l'ascolto del minore e l'approccio collaborativo delle parti al dialogo parentale.

Dopo aver esaminato la Relazione d'azione fornita dal Governo, il Comitato dei Ministri, pur precisando che il rispetto delle disposizioni della Corte in questo tipo di casi continua ad essere esaminato nel quadro della sentenza *Strumia c. Italia* (n. 53377/13) e che la questione dell'eccessiva durata dei procedimenti penali continua ad essere esaminata nell'ambito del gruppo di cause *Ledonne* (n. 35742/97), ha deciso di chiudere il monitoraggio degli otto casi in questione.

2. EFFETTIVITA' DELLE MISURE DI CARATTERE GENERALE INTRODOTTE PER SUPERARE LE CRITICITA' STRUTTURALI EVIDENZIATE DALLE VIOLAZIONI SERIALI

2.1. L'eccessiva durata dei processi: impatto delle misure organizzative e legislative adottate.

Anche per il 2018, obiettivo prioritario dell'Amministrazione della giustizia è stato il contrasto ai ritardi della giustizia ordinaria, atteso il numero e l'entità delle condanne che

[82] Nella Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia – Anno 2018, si evidenzia che "nel corso del 2018, su richiesta della Rappresentanza permanente d'Italia a Strasburgo, è stato concluso un monitoraggio sugli uffici giudiziari italiani, per verificare l'attuazione dell'art. 8 Carta Edu nelle controversie familiari, con precipuo riferimento al rispetto del diritto di visita del genitore non collocatario. All'esito del monitoraggio, è stato predisposto un rapporto informativo di sintesi, con allegate oltre 130 schede di riepilogo, con cui è stata fatta una "*fotografia*" della "*giustizia familiare*" in Italia. Il rapporto è stato condiviso con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza che ne ha fatto apposita richiesta". In www.giustizia.it.

continuano a costituire una importante voce passiva del bilancio annuale della Giustizia. E', pertanto, proseguito l'impegno riformatore, intrapreso negli anni precedenti, al fine di ricondurre il sistema giudiziario agli standard qualitativi attesi anche in ambito internazionale.

2.1.1. Misure organizzative: aggiornamento sul piano straordinario di smaltimento dell'arretrato Pinto in materia di ritardi della giustizia ordinaria.[83]

Nelle precedenti relazioni[84] si è dato conto dell'accordo di collaborazione, stipulato il 18 maggio 2015 e prorogato fino al dicembre 2018, tra il Ministero della giustizia e la Banca d'Italia, con il quale è stato varato un piano di progressivo rientro dal debito Pinto. Tale piano - si ricorda – prevede che il pagamento dei decreti di condanna sopravvenienti avvenga in sede centrale, così da consentire alle Corti di Appello di provvedere allo smaltimento del debito pregresso ed evitare che anche per le condanne di nuova emissione si creino ulteriori ritardi nei pagamenti, fonte di ulteriori costi per l'erario a causa delle relative procedure contenziose instaurate sia in ambito nazionale che presso la Corte Edu.

Un ulteriore accordo è stato poi sottoscritto con la Banca d'Italia il 5 agosto 2016. Con esso, la collaborazione della Banca d'Italia, nelle liquidazioni, viene assicurata anche direttamente presso gli uffici giudiziari, con modalità definite di comune accordo tra i presidenti delle singole Corti di appello e i direttori delle filiali coesistenti. Tale collaborazione, iniziata nel settembre 2016, è stata via via estesa e si sta attuando presso le Corti di appello maggiormente gravate dal debito arretrato[85].

Le iniziative attuate per la riduzione del debito arretrato hanno condotto a risultati lusinghieri. Al 1° luglio 2018, il debito "*Pinto*" gestito dal Ministero della giustizia ammontava a complessivi 329 milioni di euro, con una diminuzione di 127 milioni di euro rispetto al gennaio 2015 (456 milioni), confermandosi quindi l'inversione di tendenza già registrata l'anno precedente rispetto all'aumento sempre crescente verificatosi in passato.

Più dettagliatamente, il Ministero ha segnalato che, dal 1° gennaio 2018, in collaborazione con la Banca d'Italia, risultano essere stati trattate dagli uffici ministeriali 10.000 posizioni (derivanti da 3.400 decreti di condanna) e predisposti oltre 8.000 mandati di pagamento, per un ammontare complessivo di circa 20 milioni di euro. Tali pagamenti hanno consentito di evitare azioni esecutive, con conseguente risparmio sia in termini di costi vivi (stimabili in un risparmio di spese processuali per circa 3 milioni di euro) che di dispendio di attività in relazione al proliferare del contenzioso nei

[83] Le informazioni ed i dati riportati sono tratti dalla Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia – Anno 2018, in www.giustizia.it

[84] Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 185 e seguenti; Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pag. 178 e seguenti.

[85] Si tratta delle Corti d'Appello di Catanzaro, Firenze, Genova, L'Aquila, Lecce, Napoli, Perugia, Potenza, Roma, Reggio Calabria, Salerno, Torino, Venezia.

confronti dell'Amministrazione. Gli effetti prodotti sono ampiamente positivi anche con riferimento ai ricorsi in ottemperanza, azionati dai creditori "*Pinto*", per i quali è stata registrata una diminuzione di quasi l'80% rispetto all'anno 2015 (900 ricorsi nell'anno 2018 a fronte di 5.505 ricorsi nel 2015).

Tuttavia, avverte il Ministero, permane la criticità legata all'enorme debito accumulato che continua a determinare ritardi nei pagamenti ed è destinata ad aggravarsi, attesa la scadenza degli accordi di collaborazione tra Ministero della Giustizia e Banca d'Italia per l'attività di liquidazione degli indennizzi a livello centrale.

2.1.2. Le riforme legislative in funzione fondamentalmente deflattiva del contenzioso ed acceleratoria dei tempi di durata dei processi.

I dati statistici forniti dalla Direzione generale di statistica del Ministero della Giustizia[86], mostrano, anche per l'anno 2018, gli effetti positivi delle innovazioni normative introdotte nell'ambito del grande disegno riformatore avviato con la legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), che ha investito importanti settori della giustizia, in combinato con l'adozione di misure organizzative ed operative più efficienti e prassi virtuose.

Secondo quanto evidenziato nella Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2018, i dati sul piano nazionale segnalano il costante calo del numero dei procedimenti civili pendenti, sceso, al 30 giugno 2018, a 3.677.279 unità, rispetto alle 3.863.485 unità registrate al 30 giugno 2017, con una percentuale di riduzione del 4,85 %. Il trend riduttivo registrato nel corso degli ultimi anni è ancora più evidente ove si confronti il dato 2018 con quello relativo al 2014 quando il numero dei procedimenti pendenti era pari a 4.548.834 unità (circa il 23% in più).

In diminuzione risulta anche il cosiddetto arretrato patologico o "*a rischio Pinto*". Il numero dei procedimenti pendenti da oltre due anni nelle Corti d'appello è diminuito del 10%, mentre quello relativo ai processi pendenti da oltre tre anni nei Tribunali ordinari è diminuito del 7 %.

Nel periodo ottobre 2017 – settembre 2018, le iscrizioni annuali per tutti i gradi di giudizio, sono state pari a 3.220.298, le definizioni a 3.336.043. Rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente le sopravvenienze sono calate di un ulteriore 0,8%, confermando il trend degli anni scorsi (-36% nel periodo 2009-17).

[86] Ministero della giustizia – Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2018, in www.giustizia.it.

Nel settore penale, i dati statistici complessivi evidenziano che il numero dei procedimenti nei confronti di autori noti pendenti al 30 giugno 2018 è stato di 2.843.965 unità, in riduzione rispetto a quello di 2.969.336 del 30 giugno 2017, con una variazione in diminuzione del 4,1 %.

Sono significativamente diminuiti rispetto allo stesso periodo i nuovi procedimenti iscritti (2,6%), anche se sono diminuiti anche i procedimenti definiti (4,7%). La tendenziale riduzione del numero complessivo dei procedimenti penali pendenti è attribuibile al calo delle iscrizioni per reati ordinari (-2,3%) e per quelli di competenza del giudice di pace (-3,5%).

2.1.3. Gli interventi per la riduzione del fenomeno del sovraffollamento carcerario[87]

2.1.3.1. Riforme legislative

Nel 2018 il Governo ha emanato tre importanti decreti legislativi di riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 103 del 2017[88].

Si tratta di un pacchetto di provvedimenti riguardanti il complesso l'ordinamento penitenziario, il lavoro penitenziario e l'esecuzione penale minorile.

In particolare, il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123 è intervenuto in materia di assistenza sanitaria in ambito penitenziario, di semplificazione dei procedimenti di esecuzione della pena disciplinati dall'ordinamento penitenziario e dal codice di procedura penale, di competenze degli uffici di esecuzione penale esterna e della polizia penitenziaria e di organizzazione della vita all'interno del carcere.

Il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 124 è intervenuto in materia di soggiorno ed igiene carceraria, nonché di lavoro carcerario e prestazioni previdenziali ed assistenziali a favore dei detenuti, mentre il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121 è intervenuto in materia di esecuzione penale minorile, adeguando il quadro normativo ad una serie di pronunce della Corte costituzionale ed agli impegni assunti dall'Italia con la sottoscrizione di alcuni atti internazionali.

Si segnala, inoltre il decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito con modificazioni dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, che ha previsto interventi in materia di edilizia penitenziaria, conferendo importanti nuovi compiti al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria per la gestione del patrimonio carcerario nazionale, in considerazione del crescente divario tra capienza regolamentare e numero dei detenuti presenti negli istituti carcerari.

[87] I dati riportati nel seguente paragrafo sono tratti dalla Relazione sulla Giustizia nell'anno 2018 – Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in www.giustizia.it.

[88] Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2018, in www.giustizia.it.

2.1.3.2. Misure organizzative – amministrative

Come evidenziato dal Ministro della giustizia in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2019[89], "*anche nell'anno 2018 sono proseguite le azioni improntate ad un ripensamento complessivo del sistema penitenziario, tramite l'adozione di misure di carattere strutturale, normative ed organizzative. I dati statistici, come da rilevazione al 31 dicembre 2018, dimostrano che nelle carceri italiane risultano ristrette 59655 persone, di cui 57079 uomini e 2576 donne con un tasso di sovraffollamento totale pari a 126,84%*.".

Quanto agli strumenti impiegati per il monitoraggio delle presenze carcerarie e la prevenzione del sovraffollamento, l'Amministrazione penitenziaria ha ulteriormente implementato, nel corso dell'anno in riferimento, l'Applicativo spazi detentivi (A.S.D.), che consente di rilevare le violazioni dei livelli minimi dei tre metri quadrati.

Questo strumento informatico consente di conoscere non soltanto il numero dei detenuti presenti nei singoli Istituti, ma anche la loro collocazione all'interno dell'istituto e lo spazio disponibile per ciascun individuo. Esso permette, quindi, di individuare i Provveditorati e gli Istituti connotati da un maggior tasso di sovraffollamento, consentendo di calcolare quanti detenuti possono essere movimentati da regioni in sofferenza a regioni con maggior disponibilità di posti.

Riferisce l'Amministrazione penitenziaria che il costante monitoraggio delle presenze, effettuato per il tramite del suddetto Applicativo, "*ha consentito di realizzare, nel corso dell'anno 2018, di concerto con i Provveditorati regionali, una più equa distribuzione sul territorio della popolazione detenuta appartenente al circuito* <<*media sicurezza*>>," con una movimentazione, dall'inizio dell'anno 2018, di complessivi 1.010 soggetti.

Anche sul fronte dell'adeguamento dell'edilizia penitenziaria agli standard europei e internazionali, con le finalità di conferire adeguate condizioni di dignità e vivibilità ai ristretti e agli operatori in carcere e di contrastare l'emergenza del sovraffollamento carcerario, sono proseguite le attività di manutenzione, riqualificazione e valorizzazione del patrimonio demaniale in uso governativo all'Amministrazione penitenziaria, anche mediante assegnazione ai Provveditorati regionali di gran parte delle risorse disponibili per l'avvio di iniziative di recupero.

[89] Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2018, in www.giustizia.it.

PARTE SECONDA

PAGINA BIANCA

I. ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

PAGINA BIANCA

1. LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL SISTEMA MULTILIVELLO DI PROTEZIONE: LE GARANZIE COSTITUZIONALI

1.1. Il "diritto vivente europeo": ruolo della corte costituzionale e interpretazione conforme dei giudici comuni

Nell'introdurre la relazione sull'attività svolta dalla Corte costituzionale nel 2018[90], il Presidente Lattanzi ne ha evidenziato la proficuità anche sotto il profilo di una più armonica definizione dei rapporti tra sindacato di costituzionalità e giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo, nel cui ambito la Corte ha avuto modo di ribadire che l'obbligo di adeguamento dell'ordinamento interno alle norme convenzionali, secondo una lettura costituzionalmente conforme delle stesse, incombe prioritariamente sui giudici comuni, che devono applicare le norme della Convenzione, sulla base dei principi di diritto espressi dalla Corte Edu e quando il caso sia riconducibile al "diritto vivente europeo" (**n. 43** e **n. 120**).

In particolare, nella sentenza **n. 43**, la Corte costituzionale ha affermato che le disposizioni della Cedu e dei suoi protocolli addizionali vivono nel significato loro attribuito dalla giurisprudenza della Corte Edu, che introduce un vincolo conformativo a carico dei poteri interpretativi del giudice nazionale quando può considerarsi consolidata. La diversa interpretazione della normativa interposta, sopravvenuta all'ordinanza di rimessione, per effetto di una pronuncia della Grande Camera della Corte europea, che esprime il "diritto vivente europeo", comporta la restituzione degli atti al giudice *a quo*, ai fini di una nuova valutazione sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Spetta, invece, alla Corte costituzionale valutare come, ed in qual misura, il prodotto dell'interpretazione della Corte europea, nella forma di diritto vivente europeo, si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano, anche in assenza di una pronuncia specifica della Corte di Strasburgo, con la possibilità di escludere un contrasto della normativa nazionale, come è ad esempio accaduto con la sentenza n. 22 del 2018 (in tema di revoca amministrativa della patente automobilistica, ove la questione è stata ritenuta infondata).

Meglio precisandone il ruolo, il Presidente Lattanzi ha evidenziato che la Corte costituzionale "*non manca mai, ove venga fatta una questione attinente alla Convenzione europea, di porsi alla ricerca della giurisprudenza europea consolidata (per limitarsi al 2018, sentenze n. 12, n. 43, n. 88 e n. 93; ordinanza n. 207), al punto che tale compito può ritenersi logicamente preliminare allo scrutinio di merito, posto che vale a dettagliarne compiutamente i termini. Non è infatti pensabile che il controllo di costituzionalità (i cui esiti, in*

[90] Corte costituzionale, Palazzo della Consulta - Relazione del Presidente Giorgio Lattanzi – Riunione straordinaria del 21 marzo 2019.

caso di accoglimento della questione, sono irretrattabili) possa fondarsi su interpretazioni isolate, sporadiche, o comunque ancora in via di consolidamento, con il pericolo che il corso della giurisprudenza europea possa poi smentirne i presupposti. Non si può correre il rischio di pronunciare un'illegittimità costituzionale ritenendola imposta da una decisione le cui affermazioni di principio successivamente vengono riviste dalla stessa Corte di Strasburgo."[91].

La sentenza merita di essere segnalata anche in quanto espressiva - secondo il Presidente Lattanzi - di una "***tecnica che sarebbe destinata a maggior impiego e successo se il Parlamento sapesse trarne spunto per avviare le dovute riforme legislative*** *[…]. Ed è necessario a questo scopo che tutte le pronunce della Corte, quand'anche di inammissibilità o di infondatezza, siano accuratamente prese in considerazione con riferimento, oltre che al dispositivo, anche alla motivazione. Il* "monito" *infatti ben può celarsi in pronunce di mero rito, come è ad esempio accaduto nella sentenza n. 43 del 2018, anche se con essa la Corte si è limitata a disporre la restituzione degli atti al giudice a quo.".* Nel caso di specie - dopo aver considerato che "*il nostro ordinamento è basato strutturalmente sull'autonomia del processo penale rispetto al procedimento amministrativo, con la conseguenza che il divieto di* bis in idem *non è destinato ad operare in queste ipotesi, contrariamente a quanto prevede la CEDU*", il Presidente Lattanzi ha concluso che "***resta chiaro che il problema ha carattere strutturale, sicché solo il legislatore, con una riforma di sistema, è in grado di risolverlo adeguatamente***. *Questa sentenza costituisce l'esempio di un* "monito" *in senso stretto, perché la Corte ha ravvisato una condizione di illegittimità costituzionale nell'ordinamento, la cui rimozione esige un intervento legislativo.".*[92]

2. LA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

2.1 Tipologia di decisioni

Anche nel 2018 sono state numerose le pronunce della Corte costituzionale che hanno richiamato le norme della Convenzione e le sentenze della Corte Edu, rese nei giudizi sulle leggi (sentenze nn. **6, 12, 22, 24, 43, 77, 88, 93, 99, 105, 114 120, 132, 135, 149, 167, 212, 222, 223 e 240** e ordinanze nn. **19, 154, 190 e 207**).

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni censurate sulla base del parametro rappresentato dalle norme della Cedu nella sentenza n. **12**, in tema di leggi retroattive e diritto a un equo processo e nella sentenza n. **88**, in tema di violazione della ragionevole durata del processo. Con la già citata sentenza n. **43,** in tema di *ne bis in idem*, la Corte ha affermato che il

[91] Relazione del Presidente Lattanzi, Riunione straordinaria della Corte Costituzionale del 21 marzo 2019.

[92] Relazione del Presidente Lattanzi, Riunione straordinaria della Corte Costituzionale del 21 marzo 2019, pag. 10.