

dei servizi, con conseguente riduzione delle code agli sportelli. In particolare, gli utenti esterni registrati presso un punto di accesso autorizzato al processo telematico possono accedere in tempo reale al fascicolo informatico, ossia agli atti in formato elettronico depositati dalla parte o dal giudice e ai documenti scansionati e fare ricerche giurisprudenziali.

Non meno rilevanti i progressi in materia di comunicazioni telematiche introdotte dal Governo con l'articolo 5 del decreto-legge n. 112 del 2008. Le comunicazioni telematiche, riferisce il Ministero della giustizia, sono cresciute, nel 2010, del 350 per cento e sono passate dalle oltre 100.000 del 2009 a quasi 500.000 comunicazioni inviate nello scorso anno.

Il servizio consiste nella automatica esecuzione delle comunicazioni di cancelleria agli avvocati e prevede altresì l'inserimento automatico della ricevuta elettronica nel fascicolo informatico, all'interno del quale è conservata a fini di valore legale. Se si considera che oggi gli "avvocati telematici" sono oltre 23.000, rispetto ai meno di 10.000 del 2009, si coglie appieno lo spazio di crescita che è lecito attendersi per il 2011, con riferimento al numero complessivo degli iscritti all'Albo, anche solo mantenendo l'attuale trend di crescita. In questo quadro – come ha puntualizzato il Ministero della giustizia nelle sue dichiarazioni al Parlamento – vanno richiamati anche gli interventi normativi e regolamentari di sostegno alle scelte di innovazione tecnologica dell'amministrazione, in particolare le norme relative alla informatizzazione delle procedure esecutive ed alla possibilità di svolgere per via telematica le aste giudiziarie.

Come si ricordava sopra, con il decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, il Governo ha dato attuazione alla delega relativa all'introduzione in via generalizzata della mediazione come strumento di risoluzione alternativa delle controversie civili e commerciali. È un'innovazione che l'Europa ha richiesto²⁴ e che introduce un diverso approccio culturale per la risoluzione delle liti, in grado di ridurre i flussi di entrata delle controversie, affiancandosi, senza sostituirla, alla mediazione giudiziale nel sistema giudiziario.

Con il decreto legislativo sono state introdotte due tipologie di mediazione finalizzata alla conciliazione:

- la prima volta alla ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia;
- la seconda, invece, alla formulazione di una proposta per la risoluzione della controversia.

I mediatori non possono adottare decisioni vincolanti per i destinatari del procedimento di mediazione. Quest'ultimo potrà svolgersi, su istanza dell'interessato, presso appositi organismi all'uopo abilitati, iscritti in un registro istituito con decreto del Ministro della giustizia.

Dal punto di vista del metodo e dei rapporti con il processo, il decreto legislativo distingue tre tipi di mediazione: la mediazione obbligatoria, quella volontaria e quella demandata dal giudice.

Sempre nel 2010, si è data attuazione alla delega prevista dall'articolo 65 della riforma del processo civile mediante l'approvazione del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 110, che, disciplinando l'atto pubblico informatico, consente ai notai di erogare atti mediante l'esclusivo utilizzo delle tecnologie informatiche.

Al fine di dare compiuta attuazione anche all'ultima delle deleghe conferite dal Parlamento al Governo con la citata legge n. 69 del 2009, in materia di riforma del processo civile, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri, nella riunione del 9 giugno 2011, il decreto legislativo in materia di riduzione e sem-

²⁴ Cfr. direttiva comunitaria 2008/52/Ce

plicazione dei procedimenti civili di cognizione che rientrano nell'ambito della giurisdizione ordinaria e che sono regolati dalla legislazione speciale, fatta eccezione per quei procedimenti espressamente esclusi dalla norma di delega legislativa. Grazie all'esercizio della delega, sarà possibile ricondurre le diverse decine di fattispecie previste dalla legislazione speciale ai tre riti contemplati dalla legge delega e disciplinati dal codice di procedura civile. Lo scopo è ovviamente quello di consentire all'interprete di individuare facilmente le regole applicabili, senza perdersi nei meandri della legislazione speciale e restituendo centralità al codice di procedura civile.

L'effetto indiretto di tale intervento, volto a ridurre anche i contrasti giurisprudenziali interpretativi della legge processuale, è anche quello di attuare il rispetto del termine di ragionevole durata del processo sancito dall'articolo, paragrafo 1, della Convenzione.

1.1.1 Il cd. processo breve

Dopo un duro confronto parlamentare è stato approvato alla Camera dei deputati il disegno di legge (ora A.S. 1880-B) ormai noto come provvedimento sul processo breve.

Da segnalare l'articolo 5 del provvedimento, che introduce nel codice di procedura penale la disciplina del processo breve, con il quale si prevede che ciascun grado di giudizio sia esaurito entro specifici termini (definiti termini di fase).

1.2 Il riordino del processo amministrativo

Con il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (entrato in vigore il 16 settembre 2010), denominato "Codice", sono state realizzate, da un lato, una finalità di semplificazione normativa, attraverso l'inserimento in un unico testo di disposizioni, anche risalenti, sparse in una pluralità di fonti; dall'altro, una funzione di sistemazione complessiva della materia anche mediante interventi di natura innovativa.

Il Codice reca significative novità, in primo luogo, in materia di giurisdizione, operando un ampliamento delle materie di giurisdizione esclusiva (nelle quali il giudice amministrativo conosce anche di diritti soggettivi) e, viceversa, un ridimensionamento delle materie attribuite alla giurisdizione di merito (nell'ambito della quale il giudice amministrativo può sostituirsi all'amministrazione, eventualmente nominando un commissario *ad acta*).

Nella disciplina del processo amministrativo di primo grado, oltre che una riduzione dei termini processuali, il codice reca una sistemazione organica e innovativa della disciplina della tutela cautelare. In particolare, la richiesta di fissazione dell'udienza di merito diventa condizione di procedibilità dell'azione cautelare e viene disciplinata la tutela cautelare *ante-causam*, attivabile già prima della proposizione del ricorso principale, nei casi di eccezionale gravità ed urgenza tali da non consentire la dilazione fino alla data della camera di consiglio.

In materia di impugnazioni, il codice interviene sui termini per impugnare (comuni ai vari mezzi di impugnazione) ed estende taluni istituti previsti per l'appello nell'ambito del processo civile al processo amministrativo (ricependo anche indicazioni della giurisprudenza).

Il codice procede poi al riordino dei riti speciali, mediante l'eliminazione di quelli ritenuti superflui o comunque desueti e la regolamentazione nell'ambito del Codice dei riti speciali mantenuti (in particolare in materia di accesso ai documenti amministrativi, avverso il silenzio della PA e il procedimento ingiuntivo).

In materia di contenzioso elettorale per le elezioni amministrative, regionali ed europee, viene per la prima volta disciplinata la tutela giurisdizionale anticipata, ossia la possibilità di ricorrere immediatamente, senza attendere l'esito delle elezioni, avverso i provvedimenti del procedimento elettorale preparatorio.

Viene inoltre modificato l'ambito di applicazione del rito abbreviato di cui al vigente articolo 23-bis della legge TAR²⁵ (prevedendo in particolare l'operatività di tale tipo di procedimento per il contenzioso contro i provvedimenti di applicazione, modifica e revoca delle speciali misure di protezione nei confronti di collaboratori e testimoni di giustizia); in materia di controversie relative agli appalti pubblici, viene sostanzialmente inglobata nel Codice la disciplina contenuta nel decreto di recepimento della cd. direttiva ricorsi (D. Lgs n. 53 del 2010), con alcune modifiche che incidono sui termini processuali in recepimento di un'osservazione della Commissione giustizia.

Nell'ambito delle *Norme transitorie*, il legislatore delegato ha inserito una specifica disposizione diretta all'eliminazione dell'arretrato, riferita ai ricorsi pendenti da oltre cinque anni, per i quali non sia stata ancora fissata l'udienza di discussione: si prevede la perenzione dei ricorsi in mancanza di presentazione di una nuova istanza di fissazione dell'udienza entro 180 giorni dall'entrata in vigore del codice.

1.3 Interventi in materia di sovraffollamento delle carceri

Con la pubblicazione dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 marzo 2010 è stato nominato il commissario delegato per l'esecuzione degli interventi di edilizia penitenziaria di cui al cosiddetto *piano carceri*.

Il 30 giugno 2010 il Comitato interministeriale presieduto dal Ministro della giustizia e composto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dal Capo della Protezione civile, organo di vigilanza sull'attuazione del piano carceri, ha approvato il piano degli interventi che prevede la realizzazione di undici nuovi istituti carcerari e di venti nuovi padiglioni in ampliamento delle strutture carcerarie esistenti.

È stato dato così avvio ad un intervento infrastrutturale senza precedenti, sia per l'entità degli investimenti - 675 milioni di euro, sia per la tempistica della loro esecuzione - l'arco di un triennio, e per la portata strategica volta a soddisfare un bisogno carcerario pari a circa 9.150 posti, in esecuzione della sola prima parte del piano.

Dal mese di luglio 2010 alla data di presentazione della presente Relazione, sono state concluse quattro intese istituzionali tra il Commissario delegato, le Regioni ed i Comuni interessati, intese che coprono circa il 75 per cento del volume complessivo degli investimenti previsti nel piano carceri, e nel prossimo periodo saranno finalizzate le residue intese con le altre Regioni interessate.

Tali intese consentono la realizzazione degli interventi carcerari con le deroghe e varianti ai vigenti strumenti urbanistici che si rendono necessari. Il tutto secondo tempistiche e procedure di massima celerità e snellezza, sempre nel rispetto del dialogo con le autorità locali ed i soggetti cui è affidata la tutela dei regimi vincolistici del territorio. Senza tale regime derogatorio sarebbe stato impossibile, come lo è stato in passato, provvedere alla localizzazione dei nuovi interventi ed alle necessarie varianti propedeutiche all'esecuzione degli ampliamenti in tempi così straordinariamente ristretti.

²⁵ Legge 6 dicembre 1971, n. 1034, recante istituzione dei Tribunali amministrativi regionali

In attuazione del piano carceri il commissario delegato, esercitando i poteri straordinari conferitigli, ha potuto richiedere ed ottenere la collaborazione di tutte le amministrazioni interessate, e in particolar modo del Dipartimento per gli affari penitenziari che provvederà entro brevissimo tempo alla progettazione definitiva di 19 nuovi padiglioni sui 20 previsti, senza ricorrere a professionalità estranee all'amministrazione e, quindi, con una straordinaria valorizzazione e ottimizzazione delle risorse *in house* e con un notevolissimo risparmio di spesa.

Con la legge n. 199 del 2010 è stata autorizzata l'assunzione di nuove 1.800 unità di polizia penitenziaria a copertura dell'aumentato fabbisogno connesso al fisiologico avvicendamento ed all'apertura delle nuove strutture carcerarie. Per altro verso, la Cassa ammende ha finanziato fondamentali progetti mirati al recupero dei ristretti anche tramite l'attività di nuovi posti di lavoro presso le case circondariali, consentendo così l'attuazione della funzione della pena in chiave di rieducazione, risocializzazione e recupero dei ristretti. E non va sottaciuto neanche l'impegno nella gestione delle misure di esecuzione esterna, che coinvolgono complessivamente 16.084 detenuti, con un incremento del 29,5 per cento rispetto al 2009, destinato ad una ulteriore crescita per gli effetti della legge n. 199 del 2010, e che sono sottoposti a misura alternativa alla detenzione.

Di rilievo nel settore anche due interventi legislativi: l'uno, relativo all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno - e per i detenuti stranieri il beneficio sarà concedibile solo in presenza di un domicilio effettivo - e, l'altro, il decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161²⁶, che attua la decisione quadro europea in materia di trasferimento delle persone condannate.

L'Italia è il primo Stato ad avere dato attuazione a questo importante strumento di cooperazione giudiziaria, che consentirà di trasferire le persone condannate dal nostro Paese verso lo Stato membro di cittadinanza e viceversa per l'esecuzione delle pene detentive.

Grazie al principio del mutuo riconoscimento delle decisioni delle autorità giudiziarie degli Stati dell'Unione europea, per la prima volta il trasferimento potrà avvenire senza un previo accordo con lo Stato estero di cittadinanza del condannato e senza il consenso della persona. Ciò consente di realizzare un duplice obiettivo: da una parte, si permette al condannato di scontare la pena detentiva in un contesto, e cioè lo Stato di cittadinanza, che ne agevola il reinserimento sociale, familiare e lavorativo; dall'altra, insieme alle altre misure contenute nel piano carceri, si avvia a soluzione lo storico problema della tensione detentiva, riducendo il numero degli stranieri detenuti in Italia.

2. I REGOLAMENTI AMICHEVOLI

L'anno 2010 è stato contrassegnato da una controtendenza nella definizione, mediante composizione amichevole, del contenzioso pendente, soprattutto, in materia di espropriazione indiretta.

All'interesse del Governo, si è spesso contrapposta infatti la mancata disponibilità della controparte ad accettare proposte di risarcimento, atteso che la Corte europea, con la sentenza del 22 dicembre 2009, sul caso Guiso-Gallisay (*ricorso n. 58858/00*) ha effettuato un mutamento della sua giurisprudenza, conseguente all'adeguamento nel nostro ordinamento dei principi fissati dalla Corte Costituzionale nelle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, sì da allineare i parametri risarcitori europei

²⁶ Decreto legislativo n. 161 del 2010, recante disposizioni per conformare il diritto interno alla Decisione quadro 2008/909/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea.

a quelli applicati alla procedura nazionale al momento della sentenza di accertamento dello spossessamento del bene, mediante il pieno riconoscimento del valore venale dell'area, unitamente alla rivalutazione e agli interessi, oltre ad altri eventuali danni collaterali.

Conseguentemente, il presumibile timore che eventuali accordi avrebbero potuto comportare un contrazione delle somme pretese dai ricorrenti a titolo di equa soddisfazione non ha favorito la soluzione extragiudiziale delle vertenze.

Ne sono prova le 34 pronunce sull'equa soddisfazione emesse nel 2010 in materia di espropriazione indiretta, delle quali 11 (10 sentenze e 1 decisione) hanno riguardato casi per i quali il Governo aveva formulato proposte di composizione bonaria, non andate a buon fine.

Le iniziative finalizzate ad una definizione extragiudiziale delle controversie sono state pertanto solo tre (*casi Croci c/Italia – ricorso n. 14828/02; Immobiliare Cerro s.a.s. – ricorso n. 35638/03 e Giacobbe c/Italia – ricorso n. 16041/02*).

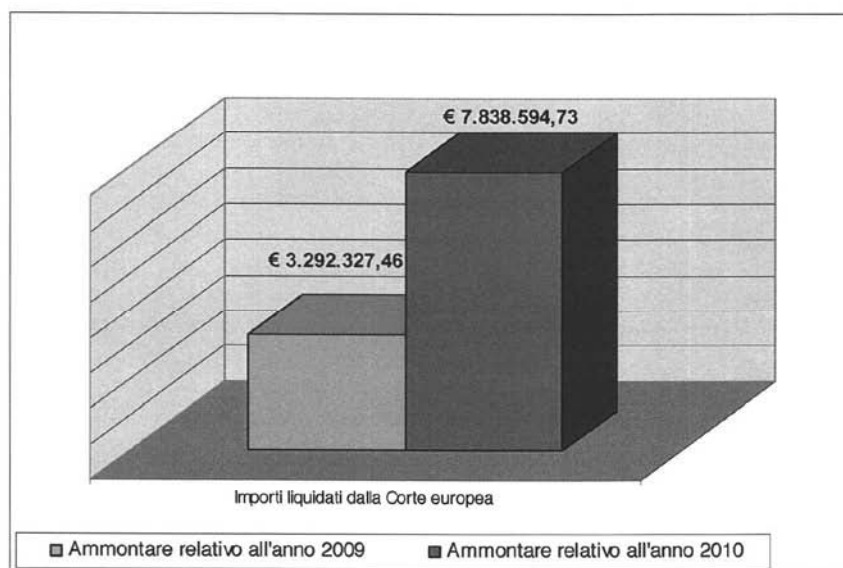
3. I RISARCIMENTI

L'ammontare delle somme imposte all'Italia a titolo di equa soddisfazione è stato, nel 2010, pari complessivamente ad euro 7.838.594,73 (contro i 3.292.327,46 euro nel 2009) (figura 6).

L'entità dei suddetti importi è in gran parte imputabile a casi di espropriazione per occupazione acquisitiva, in merito ai quali la Corte, con le 34 sentenze citate, ha determinato il *quantum* risarcitorio, dopo aver constatato negli anni precedenti, per ciascun caso, la violazione del diritto al rispetto della proprietà, di cui all'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione.

I RISARCIMENTI

Figura 6



Incide, in maniera significativa, anche il cospicuo numero di sentenze di violazione per l'eccessiva durata dei procedimenti connessa all'inefficacia del rimedio "Pinto".

A seguito del pressante appello rivolto dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, di cui alla richiamata risoluzione n. 244 del 2 dicembre 2010, affinché il nostro Paese adotti tutte le misure necessarie per un miglior funzionamento del sistema nazionale, le autorità competenti italiane si stanno impegnando, nel contesto delle riforme di carattere generale, a trovare soluzioni interdisciplinari specifiche sulle questioni tecnico-contabili concernenti i pagamenti arretrati degli indennizzi liquidati dalle Corti d'appello.

Gli effetti economici delle patologie applicative collegate al "rimedio Pinto" permangono ingenti e continuano ad esporre il nostro Paese sul piano della credibilità interna ed internazionale.

Anche sotto il profilo del recupero degli oneri finanziari sostenuti per le sentenze di condanna (per il quale si rinvia al paragrafo 4), occorre purtroppo constatare che l'azione di rivalsa nei confronti dei soggetti obbligati non ha finora assicurato il rientro delle correlative risorse nel bilancio dello Stato, nonostante gli sforzi effettuati.

L'impianto però delle innovazioni e delle misure legislative fa sperare in un cambio di prospettiva, ove si consideri che gli interventi al più alto livello delle Istituzioni di questi ultimi anni e la riforma organizzativa dei settori più strategici dell'apparato pubblico, e dell'apparato giudiziario in particolare, potrebbero agevolare la realizzazione di un circuito virtuoso in grado di dare coerenza e concretezza a tutte le iniziative adottate, assicurando un trend di maggiore stabilità al sistema di esecuzione delle sentenze della Corte europea.

Come per gli anni precedenti, a norma dell'articolo 1, comma 1225, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il Ministero dell'economia e delle finanze ha proceduto a dare esecuzione alle pronunce della Corte europea, liquidando n. 54 sentenze.

Le somme complessivamente pagate risultano pari ad euro 7.990.592,78, di cui

- euro 3.968.910,90 per n. 26 pronunce dell'anno 2009;
- euro 2.644.832,50 per 28 sentenze dell'anno 2010;
- euro 1.849,40 a titolo di interessi moratori, dovuti al ritardo nel pagamento di alcune sentenze causato dall'esaurimento dei fondi nel capitolo in dotazione per l'anno 2009;
- euro 1.374.999,98 a seguito di decisione di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole²⁷.

4. L'AZIONE DI RIVALSA

Dopo i chiarimenti interpretativi dell'articolo 16-*bis* della legge n. 11 del 2005, intervenuti con l'articolo 42-*ter* del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, riguardanti il diritto di rivalsa dello Stato anche per le somme spese a seguito della conclusione di regolamenti amichevoli, la procedura per il recupero dei crediti vantati dallo Stato ha ricevuto un maggior impulso.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, a cui compete l'onere dell'avvio della procedura, ha provveduto a notificare agli enti obbligati (nello specifico, enti territoriali), nel corso dell'anno 2010, n. 26 pronunce delle Corti europee sul *quantum* risarcitorio, di cui n. 9 – tra sentenze e decisioni - conseguenti al raggiungimento di accordi con le controparti.

²⁷ Ricorsi riuniti nn. 16475/05, 17079/05 e 17081/05 – *Flavio Colonna ed altri c. Italia*

L'importo complessivo delle somme dovute per le 26 sentenze notificate ammonta ad euro 13.611.788,24.

La procedura della rivalsa ha però registrato, nell'arco dell'anno, forti rilievi da parte degli enti coinvolti in sede di intesa propedeutica al raggiungimento delle modalità e dei termini di pagamento (comma 8 del citato articolo 16-*bis*).

Nell'ambito della Conferenza Unificata, che va preventivamente sentita ai sensi del comma 9 dell'articolo 16-*bis*, tali criticità si sono radicate, in relazione, soprattutto, alla invocata assenza di concertazione nella fase dell'individuazione dei soggetti ritenuti responsabili delle violazioni della Convenzione europea, tanto da determinare il parere contrario della Conferenza sui provvedimenti di rivalsa.

Il conflitto si è concentrato sulla mancata attuazione dell'accordo n. 3/CU sancito in Conferenza Unificata il 24 gennaio 2008, riguardante l'esecuzione degli obblighi conseguenti a pronunce della Corte di Giustizia CE, che, al suo interno, prevede la creazione di un sistema di informazione e consultazione tra Stato, Regioni e Autonomie locali, propedeutico all'esercizio del diritto di rivalsa, in relazione alla necessità di determinare gli ambiti di interpretazione del criterio di "responsabilità", che viene richiamato nel comma 5 del predetto articolo 16-*bis* della legge n. 11 del 2005, ai fini dell'individuazione dei soggetti nei confronti dei quali il Ministero dell'economia e delle finanze o, in subordine, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, devono attivare la rivalsa.

Invero, va precisato, da un lato, che il protocollo d'intesa stipulato in Conferenza Unificata il 24 gennaio 2008 riguarda esclusivamente la previsione di modalità concordate di attuazione degli obblighi comunitari, allo scopo di evitare l'instaurarsi di procedure di infrazione, in relazione all'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea; dall'altro, che l'articolo 16-*bis*, nella parte relativa all'esercizio di rivalsa per le sentenze di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo, come formulato, non sembra consentire alcuna indagine sulla responsabilità del soggetto obbligato, assunta oggettivamente dall'avvenuto esborso a carico dell'Erario della somma liquidata a seguito delle sentenze di condanna o di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole.

Allo scopo di superare i problemi applicativi posti dalla normativa in questione e nell'ottica di definire i vari aspetti legati alla procedura di recupero dei crediti sono state avviate iniziative, in via amministrativa al fine di costituire un Tavolo di consultazione tra Stato, Regioni e Autonomie locali, che, analogamente a quanto stabilito con il predetto accordo n. 3/CU, consenta di affrontare la problematica in questione con il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali interessati.

PAGINA BIANCA

IL CONTROLLO DELL'ESECUZIONE

PAGINA BIANCA

V IL CONTROLLO DELL'ESECUZIONE

1. IL CONTROLLO DEL COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA

1.1. Piano d'azione e *Action report*

Come già indicato nel Capitolo I, paragrafo 3, il Piano d'azione previsto nella dichiarazione della Conferenza di Interlaken rappresenta un importante strumento per indurre gli Stati convenuti a conformare l'ordinamento interno alla giurisprudenza della Corte, attraverso l'indicazione delle misure che ogni Paese è tenuto ad adottare per dare esecuzione alle sentenze di condanna della Corte europea, incluso un calendario indicativo.

Il Piano deve quindi dichiarare, ove possibile, tutte le misure individuali e generali aggiuntive necessarie a dare attuazione al giudicato, precisando tempi e modalità e riportando le ragioni che hanno determinato le violazioni constatate e censurate dalla Corte europea. In alternativa, qualora non sia possibile determinare immediatamente tutte le misure, il Piano deve indicare le proposte che lo Stato intende prendere, nell'ottica di consentire l'accertamento delle modalità con cui si intendono rendere efficaci le indicazioni del Comitato dei Ministri preposto alla sorveglianza dell'esecuzione delle sentenze.

Quale primo pilastro della Conferenza, la responsabilità dell'esecuzione risiede, quindi, in capo allo Stato contraente e il Comitato dei Ministri resta responsabile per una esecuzione efficace.

Come è stato osservato nelle sedi internazionali, i Piani d'azione non sono strumenti giuridici vincolanti, bensì le espressioni non vincolanti delle intenzioni delle autorità nazionali finalizzate a dare esecuzione a particolari sentenze.

Al Piano d'azione, si aggiunge un resoconto, c.d. "*Action Report*".

Action Report e Piani d'azione non sono, peraltro, esclusivi, ma possono essere combinati, se necessario. Infatti, in alcuni casi, al primo esame della sentenza, lo Stato può già presentare nell'*Action Report* alcune misure adottate, pur prospettando anche le misure aggiuntive previste in un Piano d'azione.

Attraverso il processo di esecuzione, lo Stato convenuto sarà in grado di presentare i progressi compiuti in esecuzione delle sentenze, nella forma di *Action Report*. I piani d'azione permetteranno inoltre di indicare rapidamente le possibili difficoltà incontrate nell'adozione delle misure di carattere generale e di cercare possibili forme per superarle.

Due aspetti sono, in questo contesto, di grande importanza:

1) l'analisi da parte dello Stato convenuto della situazione a livello nazionale è fondamentale per consentire una valutazione delle misure richieste sulla base di tutti gli elementi pertinenti. Gli Stati forniscono informazioni al Comitato dei Ministri, se possibile entro sei mesi dalla sentenza definitiva, sulle azioni già intraprese e/o previste per eseguire una sentenza. Queste informazioni dovrebbero essere sufficienti per consentire al Comitato di valutare se la sentenza è stata eseguita in modo soddisfacente, o se sono previste misure adeguate per la sua esecuzione, con un calendario per l'adozione di questi passaggi. Se entro sei mesi non fosse possibile determinare le misure richieste, un Piano d'azione dovrebbe essere comunque sottoposto per prospettare i passaggi previsti per la loro determinazione. Nel caso in cui tutte le misure necessarie per l'esecuzione di una sentenza siano già state prese, è sufficiente presentare solo un *Action Report*;

2) qualsiasi ostacolo o differenza di opinioni relative alle misure da adottare per eseguire una sentenza dovrebbero essere risolti rapidamente. Una stretta e continua collaborazione fra il Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze della Corte

europea dei diritti dell'uomo, che agisce a nome del Comitato, e la Rappresentanza Permanente consente una rapida risoluzione di eventuali difficoltà relative alla determinazione delle misure da adottare.

È necessario sottolineare il fatto che i termini in un Piano d'azione restano puramente indicativi: se dovessero essere superati, ma, in tal caso, la circostanza dovrebbe essere obiettivamente giustificata, lo Stato convenuto sarebbe libero di proporre nuovi termini in sostituzione di quelli iniziali.

Al contrario, se le scadenze dovessero essere persistentemente superate, senza spiegazione da parte dello Stato convenuto, ciò potrebbe allertare il Comitato dei Ministri sull'esistenza di un possibile problema di lentezza che dovrebbe essere avviato, invece, verso una soluzione appropriata.

Tale approccio sarebbe particolarmente utile per la supervisione dell'esecuzione delle sentenze, rivelando l'esistenza di un problema sistemico.

I Piani d'azione/*Action Report* possono, quindi, consentire al Comitato di procedere ad individuare le priorità in modo ottimale nell'ambito della vigilanza del numero sempre crescente di casi sottoposti al suo controllo.

L'articolo 4 del Regolamento del Comitato dei ministri per la supervisione dell'esecuzione delle sentenze e dei termini di regolamenti amichevoli pone chiare priorità per il mandato al Comitato in questo campo. Tuttavia, con il crescente numero di cause pendenti dinanzi al Comitato, l'identificazione e l'adeguato *follow-up* di queste priorità potrebbe diventare più difficile.

La presentazione di Piani d'azione/*Action Report* chiari e dettagliati potrà consentire al Comitato di alleggerire il *follow-up* dei casi che non suscitano alcun problema particolare e di concentrarsi sui casi o sui problemi più complessi.

Cogliendo la sfida lanciata dalla Conferenza di Interlaken con il Piano d'azione, il Governo, in forza della legge n. 12 del 2006, introdurrà nella Relazione al Parlamento per l'anno 2011 una sezione dedicata alle misure di carattere generale adottate dal Governo per dare esecuzione alle sentenze della Corte, al fine di unire all'attività ricognitiva svolta nel documento l'esposizione di proposte e di programmi che, con il contributo di tutte le Istituzioni, può agevolare la soluzione dei problemi strutturali ancora esistenti nel nostro Paese.

1.2 Le risoluzioni adottate nei confronti dell'Italia

Il Comitato dei Ministri – in base all'art. 46, par. 2, della Convenzione – ha esercitato con attenzione il suo compito di controllo dell'esecuzione delle sentenze definitive della Corte da parte del Governo italiano, sotto il duplice profilo del soddisfacimento dei diritti individuali della parte ricorrente, secondo il dispositivo della pronuncia, e dell'adozione di misure generali atte a prevenire violazioni simili a danno dei cittadini.

Pertanto, accanto a casi nei quali il pagamento della somma liquidata dalla Corte a titolo di equa soddisfazione è stato ritenuto sufficiente per il corretto adempimento della decisione (v. *Resolution CM/ResDH(2010)213*, affari C.A.R. srl ed altri – in Documenti n. 6), numerosi sono i casi nei quali il Comitato ha dichiarato chiuso il controllo dopo aver verificato una soddisfacente attività di diffusione della sentenza della Corte, sia a mezzo di comunicazioni nei siti *internet*, sia mediante seminari organizzati sull'argomento, sia a mezzo di circolari e direttive verso gli uffici competenti nella materia (si vedano le Risoluzioni *CM/ResDH(2010)55*, affare Riolo, avente ad oggetto la violazione del diritto alla libertà di espressione ai sensi dell'art. 10 della Convenzione, nel quale la sentenza della Corte è stata pubblicata in italiano nel sito Italgiure.giustizia.it; *CM/ResDH(2010)101*, affare Covezzi e Morselli, avente ad oggetto il diritto al rispetto della propria vita familiare ai sensi

dell'art. 8 della *Convenzione*, nel quale la sentenza della Corte è stata comunicata a tutti i tribunali per i minori e pubblicata nel bollettino ufficiale del Ministero della Giustizia ed ha formato oggetto di numerosi seminari organizzati dal Consiglio Superiore della Magistratura – in Documenti nn. 10 e 13).

In molti altri casi il Comitato dei ministri ha chiuso positivamente la sua opera di controllo avendo preso atto, oltre che del pagamento delle somme liquidate a titolo di equa soddisfazione, delle modifiche normative adottate dal Legislatore italiano nelle materie oggetto delle pronunce della Corte (si vedano le Risoluzioni *CM/ResDH(2010)172*, affare Todorova, avente ad oggetto la violazione del diritto al rispetto della propria vita familiare in relazione alla procedura per l'adozione dei propri figli, nel quale – oltre ad adeguata diffusione della decisione – è stata adottata la legge n. 149/01 contenente nuove regole per l'adozione; *CM/ResDH(2010)56-130-201-202*, affari Guidi ed altri, Annunziata e Piacenti, Bagarella, Montani, aventi ad oggetto il controllo arbitrario della corrispondenza dei detenuti in violazione dell'art. 8 della *Convenzione*, nei quali il Comitato ha preso atto sia della modifica normativa introdotta con la l. 95/04 sia delle Direttive inoltrate dal Ministero della Giustizia a tutti gli istituti penitenziari per la corretta applicazione della legge; *CM/ResDH(2010)173*, due affari Grande Oriente d'Italia, avente ad oggetto la violazione del diritto di associazione e del divieto di discriminazione in violazione degli art. 11 e 14 della *Convenzione*, nei quali è stato preso atto dell'abrogazione da parte del Consiglio regionale della Regione Marche – con legge 27/05 – delle disposizioni oggetto di censura; *CM/Res(2010)18-129-200*, affari Citarella ed altri, Grasso ed altri, Melegari ed altri, aventi ad oggetto la violazione dei diritti e capacità personali dei ricorrenti a ragione della pendenza della procedura fallimentare, nei quali è stato preso atto dell'entrata in vigore della legge 5/02 di riforma delle procedure concorsuali; *CM/Res(2010)100-129*, affari Sarnelli e Matteoli, Gennari ed altri, aventi ad oggetto la violazione del diritto di proprietà per insufficiente indennizzo di terreni espropriati, nei quali il Comitato ha preso atto della posizione assunta dalla nostra giurisprudenza – Corte Costituzionale e Cassazione – e degli interventi di riforma delle espropriazioni da parte del Legislatore (in Documenti nn 16, 11, 15, 17, 7, 12).

Questioni spinose sono invece rimase aperte anche in sede di controllo dell'esecuzione:

- l'espulsione verso paesi terzi che non danno garanzie di rispetto dei diritti umani nei confronti dei detenuti, in particolare verso la Tunisia, in violazione del divieto disposto in via interinale urgente dalla Corte: con la Risoluzione *CM/ResDH(2010)83*, affare Ben Khemais (in Documenti n. 9), il Comitato ha severamente stigmatizzato il mancato rispetto della misura provvisoria disposta dalla Corte, in violazione dell'art. 34 della *Convenzione*, ed ha invitato l'Italia ad adottare misure generali idonee ad evitare che si ripetano violazioni analoghe, decidendo di mantenere aperta la procedura di controllo e di portarla in verifica in ciascuna delle sue riunioni successive;

- l'eccessiva durata delle procedure giudiziarie: con la *Resolution intérimaire CM/ResDH(2010)224* (in Documenti n. 5), seguita ad altre Risoluzioni che avevano chiuso il controllo sulla scorta della constatazione del pagamento dell'indennità dovuta e dell'adozione di riforme processuali destinate a snellire i tempi della giustizia (*CM/ResDH(2010)27* - in Documenti n. 8), il Comitato ha preso atto di tutte le misure adottate in sede normativa e finanziaria dall'Italia per ridurre la durata dei processi e per assicurare la tempestività dei pagamenti ma ha constatato la loro parziale efficacia ed ha raccomandato alle nostre autorità di mantenere fermo l'impegno politico ad adottare altre iniziative, a tutti i livelli, per risolvere in modo definitivo il problema, monitorando i tempi delle procedure e trasmettendo tempestivamente le relative statistiche al Comitato stesso.

2. INCONTRI E CONVEGNI

Nel quadro del miglioramento delle relazioni con gli altri Stati aderenti alla Convenzione europea, particolare importanza ha assunto, all'inizio del 2010, la visita di studio a Roma di una delegazione del Ministero della giustizia dello Stato della Georgia, attuata all'interno di un programma realizzato e finanziato dall'Unione Europea per lo sviluppo, il sostegno e il proseguimento delle attività del Dipartimento di Stato georgiano e della sua Rappresentanza presso la Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'interesse mostrato da parte delle autorità georgiane verso il nostro Paese è scaturito dall'esigenza di promuovere un raffronto con il nostro sistema nazionale di controllo e di esecuzione delle sentenze, realizzato dal governo in attuazione della legge n. 12 del 2006 e del D.P.C.M. 1° febbraio 2007.

La realtà georgiana si è caratterizzata negli ultimi anni per la presenza di un notevole contenzioso, collegato a fenomeni analoghi a quelli italiani, che ha fatto registrare numerose sentenze di condanna per la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, e dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, riconducibili, principalmente, alle modifiche legislative intervenute nell'ordinamento interno in campo edilizio e in materia di indennità di espropriazione, sì da determinare un sovraccarico dei procedimenti giudiziari e conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'irragionevole durata dei processi.

La corrispondenza di tali fenomeni ha indotto le autorità georgiane a ricercare la collaborazione dell'Italia per il miglioramento del loro sistema di garanzia dei diritti umani e dell'organizzazione delle attività di difesa dinanzi alla Corte europea.

Nel corso della visita, sono stati tenuti incontri con i rappresentanti delle più importanti Istituzioni nazionali.