

Si tratta, quindi, di diffondere e di rendere obbligatorie quelle pratiche che hanno dato i migliori risultati);

C) nella messa in opera della gestione informatica per ridurre le inerzie derivanti dalla trattazione burocratica del fascicolo;

D) nell'adozione di misure straordinarie per lo smaltimento dell'arretrato.

Come già indicato nelle parti precedenti, le misure suindicate sono già state messe in pratica con dei buoni risultati.

In particolare, sul punto A) occorre sottolineare:

1) l'introduzione di un primo modello di procedura semplificata ed accelerata per le liti che non presentano difficoltà nella messa in esecuzione e la semplificazione di procedure per ridurre a tre modelli una eccessiva proliferazione di procedure speciali, caratterizzanti il sistema, a seguito di diverse riforme che si sono sovrapposte nel corso di questi ultimi anni;

2) l'introduzione di un contributo minimo per la procedura di opposizione ai pagamenti di sanzioni amministrative (per esempio, le contravvenzioni). Questo ridotto contributo induce a scoraggiare il ricorso ai casi mal fondati.

2.3 Interventi normativi in materia di giustizia

2.3.1 Iniziative per il superamento del rimedio Pinto³²

Le numerose criticità del rimedio offerto dalla legge “Pinto” sono state più volte segnalate nelle precedenti Relazioni e ad esse si rinvia per una approfondita disamina della problematica.

In questa sede preme ancora una volta segnalare che se, da una parte, i decreti *Pinto* sono un'occasione per scoprire le principali cause dei ritardi processuali, va però sottolineato che principalmente essi sono una fonte di emorragie lavorative e finanziarie per lo Stato: le corti d'appello sono così letteralmente sommerse da una mole crescente di ricorsi *Pinto* da incontrare serie difficoltà a farvi fronte nei tempi previsti dalla legge o ritenuti ragionevoli dalla Corte Europea, al punto che non sono ormai poche le sentenze della stessa Corte che constatano la violazione del diritto alla durata processuale ragionevole, non per il processo principale ma per quello accessorio *Pinto* (v. sentenza della Corte EDU nel caso *Gagliano Giorgi c. Italia* del 6 marzo 2012).

Va purtroppo rilevato che a giugno 2011 il debito totale pendente dello Stato verso coloro che hanno beneficiato del riconoscimento di un indennizzo per l'irragionevole durata della loro causa era pari ad euro 208.182.306,78, ammontare, questo, al netto delle somme già pagate nel passato, mentre la somma complessivamente assegnata nel bilancio statale nello stesso anno per far fronte a tale debito era di euro 20.000.000,00.

Tutto ciò significa tre cose: a) un rimedio, quale quello “Pinto”, di natura meramente compensatoria, e che per di più non fu accompagnato all'epoca della sua entrata in vigore (2001) da misure strutturali del sistema, non solo non ha risolto la problematica dell'esorbitante durata dei processi, ma contribuisce anch'esso all'intralcio dell'attività giudiziaria, creando un fenomeno di giustizia “drogata” e meramente “autoreferenziale”; b) vi è una chiara impossibilità per lo Stato di far fronte alle conseguenze finanziarie della legge; c) l'attuale sistema della legge Pinto convoglia ingenti risorse finanziarie verso un obiettivo, fine a stesso, di tipo compensatorio dei ritardi processuali, sottraendo le stesse a più utili scopi di efficienza del sistema giustizia (si pensi ad esempio alle risorse che vengono sottratte all'attuazione del cd. “processo telematico”, che ha finora incontrato difficoltà di attuazione proprio per la carenza di risorse).

³² Fonti Ministero della giustizia, Ministero dell'economia e delle finanze.

È bene precisare, tuttavia, che le risorse finanziarie previste dall'applicazione della legge "Pinto" n. 89 del 2001 risultano iscritte in uno specifico capitolo e ripartite tra il Ministero della giustizia, il Ministero della difesa e il Ministero dell'economia e finanze, che provvedono alla corresponsione delle somme dovute a titolo di equa riparazione, procedendo all'emissione di ordini di pagamento conseguenti a decreti di condanna delle Corti di appello e di Cassazione, per violazione del termine di durata ragionevole dei processi instaurati dinanzi agli organi della giurisdizione ordinaria (Ministero della giustizia), militare (Ministero della difesa) e amministrativa e contabile (Ministero dell'economia e delle finanze). Lo stesso Ministero dell'economia, come è noto, sostiene l'assolvimento degli oneri finanziari conseguenti alle pronunce di condanna dello Stato italiano per la violazione della Convenzione europea.

I pagamenti dovuti in base alla legge Pinto avvengono nel limite previsto dall'articolo 3, comma 7, della citata legge n. 89 del 2001, che precisamente stabilisce "L'erogazione degli indennizzi agli aventi diritto avviene, nei limiti delle risorse disponibili, a decorrere dal 1° gennaio 2002".

Tuttavia, nonostante le risorse finanziarie disponibili nel pertinente capitolo di spesa permangano limitate agli importi stanziati, il Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di consentire l'eliminazione del contenzioso pendente in materia dinanzi alla Corte europea, si è impegnato ad utilizzare, entro il corrente anno, le somme conservate in conto residui ammontanti ad € 40.706.198,38 che, unitamente allo stanziamento iniziale di bilancio – pari ad € 15.000.000,00 – consentirà l'organizzazione delle liquidazioni di numerosi indennizzi, evitando così la proposizione di ulteriori ricorsi a Strasburgo. Il Ministero si è impegnato inoltre ad utilizzare definite e limitate risorse per la gestione di una sempre maggiore mole di arretrato, anche generato dalla trattazione di pratiche di contenzioso derivante dal mancato pagamento di indennizzi di competenza delle altre amministrazioni.

L'impegno generale che lo Stato italiano si è assunto con le riforme di questi ultimi anni per ridurre i tempi eccessivi dell'amministrazione della giustizia continua in modo costante verso la direzione di interventi strutturali per organizzare l'intero sistema giudiziario in modo tale che venga rispettata la durata ragionevole dei procedimenti. Tale principio, sancito dalla Costituzione, è il metro e la norma cardine cui rapportare e confrontare ogni istituto processuale, presente e futuro, ed ogni prassi organizzativa.

In tale ottica, appare sempre più necessario, quindi, un intervento del Legislatore in questa complessa tematica, al fine di evitare che un tale sistema ancora carente ipotechi il futuro delle generazioni a venire³³.

2.3.2 Interventi in materia di organizzazione giudiziaria³⁴

Taluni recenti interventi normativi, già ampiamente prospettati nella Relazione al Parlamento per l'anno 2010, sono stati realizzati proprio per fronteggiare le problematiche dei ritardi della giustizia. Si ricordano, in particolare:

A) la legge 18 giugno 2009, n. 69, che, all'articolo 52, inserendo il nuovo articolo 81-bis delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, ha introdotto l'obbligo per il giudice di fissare, all'inizio della causa, il calendario del processo con l'indicazione delle udienze successive e degli incombeni che verranno espletati (con la successiva legge 16 settembre 2011 n. 148, che ha altresì previsto l'eventualità di sanzioni disciplinari per il mancato rispetto dei termini fissati nel calendario del processo);

³³ Modifiche alla legge Pinto sono state introdotte nel decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante misure urgenti per la crescita del Paese, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 15 giugno 2012.

³⁴ Fonte Ministero della giustizia

B) il decreto legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24, che, all'articolo 3-ter, ha stabilito l'obbligo per i capi degli uffici giudiziari di informatizzare i servizi giudiziari al fine di garantire l'uniformità delle procedure di gestione, nonché le attività di monitoraggio e verifica della qualità ed efficienza dell'ufficio giudiziario; all'articolo 3-quater, ha previsto l'obbligo, per chi intende aspirare ad incarichi direttivi, di seguire specifici corsi di formazione per la gestione di organizzazioni complesse; all'articolo 3-quinques, ha introdotto la valutazione del candidato ad un ufficio giudiziario direttivo anche sotto il profilo delle attitudini alle capacità organizzative dei servizi; all'articolo 4, ha infine disposto misure urgenti per assicurare che, nel processo civile ed in quello penale, tutte le comunicazioni e notificazioni per via telematica siano effettuate mediante posta elettronica certificata.

Sotto il profilo delle iniziative intraprese nell'anno 2011, merita particolare richiamo il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modifiche dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che, all'articolo 37, ha introdotto l'obbligo per i capi degli uffici giudiziari di redigere annualmente un programma per la gestione dei procedimenti civili pendenti, determinando sia gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso sia gli obiettivi di rendimento dell'ufficio.

La menzionata legge 18 giugno 2009 n. 69, all'articolo 45, comma 12, ha poi previsto anche l'introduzione del terzo comma dell'articolo 96 c.p.c., agendo così sulla lite temeraria attraverso la previsione di una sorta di "sanzione" per l'uso improprio della giustizia. Già, peraltro, la Corte di Cassazione, compiendo una sorta di "virtuale processualizzazione della nozione di abuso del diritto", è recentemente più volte intervenuta in tale inedita tematica proprio per sanzionare l'uso della giustizia in maniera irrispettosa del principio di correttezza e buona fede (v. Cassazione Sezioni Unite Civili, sentenza del 10 aprile 2000, n. 108; Cassazione Sezioni Unite Civile, sentenza del 15 novembre 2007, n. 23726; Cass. sezione I civile, sentenza del 27 novembre 2007, n. 24645; Cass. sezione III civile, sentenza del 18 settembre 2009, n. 20106). Vanno sottolineate in particolare, in quanto toccano la materia degli abusi commessi nei ricorsi Pinto, le ordinanze della I sezione civile della Cassazione n. 8513 del 9/4/2010 e n. 10634 del 3/5/2010.

Quanto queste leggi (e la giurisprudenza che si creerà), insieme alla presa di coscienza delle enormi somme che vengono annualmente spese per indennizzare i ritardi processuali, possano contribuire a realizzare un'efficiente organizzazione del lavoro giudiziario è presto per dirlo, anche perché occorrerà attendere le risorse necessarie all'implementazione delle disposizioni e verificare in concreto le applicazioni pratiche delle leggi stesse. Quanto poi alle attitudini e capacità organizzative, sarà ovviamente determinante il fattore umano, l'entusiasmo che sarà speso nell'attuazione di protocolli di *best practice*, così come anche l'assenza di resistenze al nuovo da parte di tutti gli altri operatori della giustizia.

2.3.3 Mediazione e conciliazione in materia civile³⁵

Le riforme legislative non sono intervenute solo per favorire i programmi organizzativi e razionalizzare l'organizzazione del lavoro giudiziario: esse hanno inteso anche perseguire l'obiettivo di deflazionare il carico giudiziario intervenendo sulla domanda giudiziaria, e cioè su un fattore che, per dimensioni, non ha uguali in Europa.

Così la legge 18 giugno 2009 n. 69, ha previsto la delega al Governo per l'adozione di norme istitutive della mediazione e della conciliazione in materia civile e commerciale. Il processo civile è stato conseguentemente modificato con: a) l'introduzione della mediazione civile per favorire la conciliazione stragiudiziale delle parti; b) l'introduzione

³⁵ Fonte e grafici Ministero della giustizia

della testimonianza scritta (nuovo articolo 257-*bis c.p.c.*); c) la previsione del processo sommario di cognizione come alternativa al rito ordinario; d) la previsione del rito ordinario per le cause riguardanti i sinistri stradali; e) l'introduzione di sanzioni contro chi causa l'allungamento dei tempi del processo; f) la soppressione del rito societario.

In particolare, la riforma della mediazione civile persegue il chiaro obiettivo di ridurre il flusso in ingresso di nuove cause nel sistema Giustizia, offrendo al cittadino uno strumento più semplice e veloce con tempi e costi certi.

Così, dal 21 marzo 2011, la mediazione è obbligatoria nelle controversie in materia di: diritti reali; divisione; successioni ereditarie; patti di famiglia; locazione; comodato; affitto di aziende; risarcimento danni da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità; contratti assicurativi, bancari e finanziari.

Dal 20 marzo 2012 la mediazione è obbligatoria per le numerosissime controversie in materia di condominio e risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti.

Tuttavia, anche nei casi di mediazione obbligatoria è sempre possibile richiedere al giudice i provvedimenti che, secondo la legge, sono urgenti e indilazionabili.

Secondo le fonti del Ministero della giustizia³⁶, il trend delle nuove cause civili iscritte nei tribunali italiani è sempre crescente (erano 4,6 milioni nel 2007, sono arrivate a 5 milioni nel 2009), nonostante la produttività dei magistrati sia tra la più alta d'Europa, ma ancora insufficiente a superare le sopravvenienze (dal 2007 al 2009, la produttività è aumentata di circa 400.000 cause).

Una causa di contenzioso ha una prospettiva di arrivare a sentenza in tribunale dopo 845 giorni (2 anni e 4 mesi); tempi che si allungano esponenzialmente se la causa prosegue in secondo grado (1.163 giorni) e in Corte Suprema (1.195).

In questo scenario, si comincia ad assistere, comunque, ad una inversione di tendenza nelle cause civili, collegate soprattutto all'introduzione del contributo unificato e del rito sommario di cognizione e ad un abbassamento del tasso di litigiosità. Figura 10

Figura 10

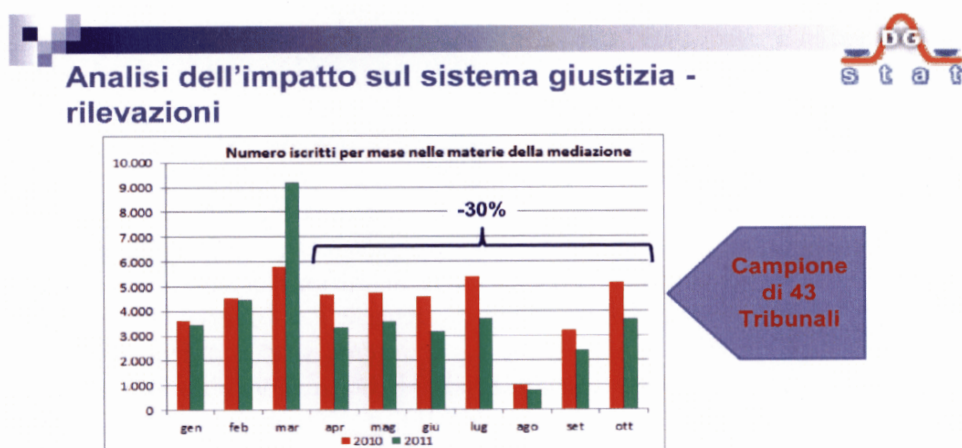


Effetto OSA sul tasso di litigiosità: da 4.768 contenziosi ogni 100.000 abitanti del 2008 a circa 4.000 del 2010 (non era ancora in vigore la mediazione obbligatoria)

³⁶ La Direzione Generale della Statistica del Ministero ha elaborato un documento sui primi dodici mesi di applicazione della mediazione obbligatoria (decreto legislativo n. 28 del 2010), ai fini della valutazione dell'impatto dell'istituto sul sistema giustizia ed efficacia deflattiva.

Nonostante gli effetti delle procedure di mediazione assumano nel 2011 un rilievo limitato (Figura 11), essendo relative a poco più di metà anno e per le sole materie oggetto di obbligatorietà, l'analisi su un campione di 43 tribunali registra un calo del 30%, in presenza, nel marzo 2011, del 60% in più di cause rispetto allo stesso mese del 2010.

Figura 11



- A marzo del 2011 sono state depositate nelle cancellerie il **60% di cause in più** rispetto allo stesso mese del 2010
- Nei primi sei mesi di applicazione, nelle materie oggetto di obbligatorietà (analisi effettuata per codice oggetto del registro informatizzato), il **calo** registrato è stato del **30%**

Poiché l'analisi riguarda le sole materie obbligatorie, l'aspettativa era quella di un maggiore impatto

Per il periodo marzo 2011 - marzo 2012, il grafico seguente (Figura 12) traccia il confronto tra la durata dei giudizi con cognizione ordinaria e quelli con la procedura di mediazione, evidenziando l'efficacia deflattiva dei tempi, intervenuta nell'anno con la mediazione.

Figura 12



2.3.4 Altri interventi per la razionalizzazione e la riduzione dei tempi processuali³⁷

Tra le disposizioni in materia di razionalizzazione e riduzione dei tempi processuali, si segnalano anche i seguenti provvedimenti, che stanno iniziando a dispiegare i loro effetti nel presente contesto temporale:

A) decreto legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, recante “Disposizioni per assicurare la funzionalità del sistema giudiziario con particolare riferimento alla copertura delle sedi disagiate rimaste vacanti per difetto di aspiranti”;

B) decreto legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24, recante “Anticipazione dell’entrata in vigore del processo telematico e sua estensione al processo penale”;

C) decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, coordinato con le modifiche apportate dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, in particolare articoli 37 (disposizioni per l’efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie) e 38 (disposizioni in materia di contenzioso previdenziale e assistenziale), segnatamente con l’introduzione dell’articolo 445-bis c.p.c. in tema di accertamento tecnico preventivo obbligatorio nelle materie concernenti la ricognizione di invalidità;

D) decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, recante “Riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell’articolo 54 della legge 18 giugno 2009 n. 69”;

E) legge 14 settembre 2011, n. 148, recante “Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari”.

In sostanza, alla luce di quanto dettato dalle esperienze degli altri Paesi europei e di quanto raccomandato dagli organismi internazionali, si è optato per le seguenti strategie:

a) adozione di iniziative dirette a favorire adeguati programmi organizzativi finalizzati a perseguire degli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti e di accrescimento dell’efficienza degli uffici giudiziari;

b) adozione di misure deflattive del contenzioso civile attraverso procedure sommarie od alternative a quelle tradizionali e l’introduzione di strade obbligate per imporre la conciliazione;

c) riduzione ed accorpamento degli innumerevoli “riti” processuali, con lo scopo di semplificare le procedure ed evitare lungaggini nell’ipotesi in cui si sia iniziata una procedura con un rito diverso da quello previsto, anche a seguito di riforma, per il procedimento specifico (l’esperienza concreta ha dimostrato che un procedimento, che passi per diversi riti o competenze, soffre di anomale lentezze);

d) decollo del processo telematico, la cui linea strategica sottostante è proprio quella di utilizzare le nuove tecnologie per ridurre al massimo i *tempi morti* che caratterizzano molte cause civili e penali e che dipendono da disfunzioni o disconomie;

e) adozione di deterrenti contro l’uso strumentale ed abusivo della giustizia civile;

f) riorganizzazione della geografia giudiziaria in termini di acquisto di efficienza.

È chiaro, nonostante i primi dati parzialmente confortanti, che per sapere se queste riforme andranno nel tempo verso la giusta direzione, sarà ovviamente necessario attenderne gli esiti che si consolideranno non prima di un biennio.

³⁷ Fonte Ministero della giustizia

3. MISURE GENERALI IN MATERIA DI SOVRAFFOLLAMENTO DELLE CARCERI³⁸

Con la sentenza del 16 luglio 2009, pronunciata sul ricorso n. 22635/03 – *Sulejmanovic c. Italia*, la Corte aveva accertato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, a causa delle condizioni di detenzione del richiedente, per il periodo compreso tra il 30 novembre 2002 e il mese di aprile 2003, a motivo dell'insufficienza dello spazio personale che deve essere assicurato al detenuto, dovuta al sovraffollamento del carcere; d'altra parte, la Corte aveva anche stabilito la non violazione dell'articolo 3 per le condizioni di detenzione nel corso del periodo successivo ed aveva concesso, ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 2, un'equa soddisfazione di 1.000 euro.

La situazione che aveva condotto alla violazione accertata dalla Corte dipendeva dal sovraffollamento delle carceri, a fronte del quale il Governo italiano ha riconosciuto uno stato di emergenza ed ha elaborato diverse strategie d'azione.

3.1 Il provvedimento cd. *svuota carceri*

Con legge 17 febbraio 2012, n. 9 è stato convertito il decreto legge c.d. "svuota carceri" (decreto legge n. 211 del 2011 - Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri).

"Nessuno si illude che questo strumento possa da solo risolvere il problema del sovraffollamento carcerario; ma è noto che il governo ha varato un disegno di legge in materia di depenalizzazione, di messa alla prova, di reclusione domiciliare che, insieme alle iniziative parlamentari in materia di irrilevanza del fatto, dovrebbero produrre un significativo effetto di deflazione". Lo ha scritto il Ministro della Giustizia, Paola Severino, nelle considerazioni pubblicate nel sito del suo Ministero.

Il Governo, ricorda il Ministro, *"intende attivare convenzioni bilaterali per il rientro di detenuti stranieri nei paesi di origine e intese con le comunità di recupero per tossicodipendenti idonee ad incidere sulla componente maggioritaria della popolazione carceraria. È dall'insieme di tali misure che potrà derivare un effetto stabile di alleggerimento del sovraffollamento carcerario"*.

Il decreto svuota carceri si prefigge due obiettivi: *"alleggerire la situazione delle così dette porte girevoli"*, definita dallo stesso Ministro *"inutile e dannosa"*, e *"agevolare il reinserimento della persona che, sempre valutata preventivamente da un giudice come non più pericolosa, potrà scontare i 18 mesi residui di pena agli arresti domiciliari"*. *"Nulla che possa escludere – continua il Ministro - il giudizio di non pericolosità che deve comunque formulare il giudice"*.

Sono state, inoltre, introdotte norme che modificano le procedure di convalida dell'arresto, dimezzandone i tempi massimi (48 ore anziché 96) ed incidendo sulle correlative modalità di custodia in modo da limitare il transito in carcere destinato, statisticamente, a durare per poco tempo (nel 2010, 21.093 persone sono state trattene in carcere per un massimo di 3 giorni).

3.2 Il cd. *piano carceri* e il nuovo Regolamento penitenziario

Con il decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216, sono stati operati importanti interventi di miglioramento del "Piano carceri", già approvato dal precedente Governo. Si è, infatti, reso necessario disporre la proroga della gestione commissariale del piano straordinario fino al 31 dicembre 2012, mentre le nuove norme hanno consentito di superare le criticità del previgente impianto normativo, attraverso la disgiunzione delle funzioni di Commissario straordinario da quella di Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

³⁸ Fonte Ministero della giustizia

Il 16 dicembre 2011 il Governo ha approvato, in via preliminare, una modifica al Regolamento penitenziario per introdurre la Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati. La nuova carta fornirà al detenuto al momento del suo ingresso in carcere, ed ai suoi familiari, una guida, in diverse lingue, che indica in forma chiara le regole generali del trattamento penitenziario e fornisce le informazioni indispensabili sui doveri di comportamento, sugli orari, servizi, strutture, modalità di colloquio e di corrispondenza. Si tratta di un primo gruppo di interventi sostenuti dall'urgenza, cui va aggiunta una complessa opera di riorganizzazione e razionalizzazione della struttura ministeriale finalizzata a migliorare le condizioni della detenzione, anche attraverso un'attività di riqualificazione della spesa.

4. MISURE GENERALI IN MATERIA DI ESPROPRIAZIONI

4.1 L'adeguamento del Testo Unico sulle espropriazioni (d.p.r. n. 327 del 2001)

Com'è noto e come si è dato atto in precedenti occasioni, a far tempo dalle due sentenze gemelle della Corte EDU, del 30 maggio 2000 - *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia* e *Carbonara e Ventura c. Italia* - la Corte di Strasburgo aveva ritenuto l'istituto dell'occupazione appropriativa, consolidato nella tradizione giurisprudenziale nazionale, quale illegittima interferenza delle autorità nel diritto al rispetto dei beni garantito dall'articolo 1, protocollo 1 della Convenzione, censurandosi, in quanto confliggente con il principio di cui al citato articolo, tanto il fatto che l'Amministrazione possa trarre vantaggio da un'occupazione di terreno divenuta *sine titulo* quanto la mancata restituzione del fondo.

Interveniva sul punto l'articolo 43 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità - con il quale si disciplinava la utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico (cd. acquisizione coattiva sanante). L'articolo 43, tenuto conto dei principi enunciati e ribaditi dalla Corte di Strasburgo, consentiva di sanare *ex post* l'ablazione del diritto di proprietà, attraverso un apposito procedimento che ricalcava quello espropriativo.

Con la sentenza 8 ottobre 2010, n. 293, la Corte Costituzionale, però, dichiarava l'illegittimità costituzionale della norma. Tale declaratoria avveniva per ragioni afferenti il procedimento di produzione della norma, con riferimento all'articolo 76 Cost., ritenendo la Corte che, poiché la legge-delega (articolo 7 della legge n. 50 del 1999) aveva conferito al legislatore delegato il solo potere di provvedere ad un coordinamento formale relativo a disposizioni vigenti, la norma stessa non potesse essere riferita all'esercizio del potere di coordinamento delle disposizioni esistenti (pur incise dalle pronunce della Corte EDU). La dichiarazione di illegittimità costituzionale con riferimento all'articolo 76 Cost. consentiva alla Corte di dichiarare assorbite altre questioni poste con riferimento agli articoli 3, 24, 42, 97, 113 e 117, primo comma, Cost. (anche in riferimento a questioni relative alle norme della CEDU nell'ambito del meccanismo di interposizione normativa).

In tale situazione, l'articolo 34, comma 1, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, ha inserito il nuovo articolo 42 bis nel T.U., così colmando il vuoto normativo in tema di utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico.³⁹

³⁹ Si riporta il predetto art. 42 bis: "(Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico)

1. Valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale,

5. MISURE GENERALI IN MATERIA DI FALLIMENTO⁴⁰

La materia fallimentare è stata terreno di ricorsi seriali ai limiti dell'abusività e, comunque, manifestamente infondati, anche sotto un altro aspetto, quello delle doglianze contro le incapacità personali derivanti dalla dichiarazione di fallimento.

Ed invero, l'istituto della riabilitazione è stato abrogato dal decreto legislativo n. 5 del 2006, unitamente al pubblico registro dei falliti, per cui le incapacità personali derivanti dalla dichiarazione di fallimento vengono meno non più, come un tempo, a seguito della cancellazione dell'iscrizione per effetto della sentenza di riabilitazione ma, se si tratta di fallimento ancora aperto, automaticamente al momento dell'entrata in vigore del suddetto decreto legislativo (cioè 16 gennaio 2006) oppure, se a tale data la procedura di fallimento era già stata chiusa, al momento della chiusura del fallimento (nel primo caso, in virtù del suddetto decreto, nel secondo caso in virtù della sentenza della Corte Costituzionale n. 39 del 2008).

quest'ultimo forfettariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene.

2. Il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche quando sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio. Il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti di cui al primo periodo del presente comma, se l'amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira. In tali casi, le somme eventualmente già erogate al proprietario a titolo di indennizzo, maggiorate dell'interesse legale, sono detratte da quelle dovute ai sensi del presente articolo.

3. Salvi i casi in cui la legge disponga altrimenti, l'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale di cui al comma 1 è determinato in misura corrispondente al valore venale del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità e, se l'occupazione riguarda un terreno edificabile, sulla base delle disposizioni dell'articolo 37, commi 3, 4, 5, 6 e 7. Per il periodo di occupazione senza titolo è computato a titolo risarcitorio, se dagli atti del procedimento non risulta la prova di una diversa entità del danno, l'interesse del cinque per cento annuo sul valore determinato ai sensi del presente comma.

4. Il provvedimento di acquisizione, recante l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio, è specificamente motivato in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione; nell'atto è liquidato l'indennizzo di cui al comma 1 e ne è disposto il pagamento entro il termine di trenta giorni. L'atto è notificato al proprietario e comporta il passaggio del diritto di proprietà sotto condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute ai sensi del comma 1, ovvero del loro deposito effettuato ai sensi dell'articolo 20, comma 14; è soggetto a trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari a cura dell'amministrazione procedente ed è trasmesso in copia all'ufficio istituito ai sensi dell'articolo 14, comma 2.

5. Se le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 4 sono applicate quando un terreno sia stato utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata o convenzionata, ovvero quando si tratta di terreno destinato a essere attribuito per finalità di interesse pubblico in uso speciale a soggetti privati, il provvedimento è di competenza dell'autorità che ha occupato il terreno e la liquidazione forfetaria dell'indennizzo per il pregiudizio non patrimoniale è pari al venti per cento del valore venale del bene.

6. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano, in quanto compatibili, anche quando è imposta una servitù e il bene continua a essere utilizzato dal proprietario o dal titolare di un altro diritto reale; in tal caso l'autorità amministrativa, con oneri a carico dei soggetti beneficiari, può procedere all'eventuale acquisizione del diritto di servitù al patrimonio dei soggetti, privati o pubblici, titolari di concessioni, autorizzazioni o licenze o che svolgono servizi di interesse pubblico nei settori dei trasporti, telecomunicazioni, acqua o energia.

7. L'autorità che emana il provvedimento di acquisizione di cui al presente articolo né dà comunicazione, entro trenta giorni, alla Corte dei conti mediante trasmissione di copia integrale.

8. Le disposizioni del presente articolo trovano altresì applicazione ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato, ma deve essere comunque rinnovata la valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico a disporre l'acquisizione; in tal caso, le somme già erogate al proprietario, maggiorate dell'interesse legale, sono detratte da quelle dovute ai sensi del presente articolo."

⁴⁰ Fonte Ministero della giustizia

In sostanza, le incapacità personali cessano automaticamente alle date suddette perché in queste date è stato abolito il registro dei falliti che determinava tali incapacità. Conseguenza di ciò è stata anche l'abolizione della riabilitazione, ugualmente decisa dal legislatore: se infatti la riabilitazione serviva ad eliminare il nome del fallito dal registro dei falliti, essa non aveva più ragione di esistere se quest'ultimo non esisteva più.

Nonostante tale novella legislativa, la Corte è stata inondata di ricorsi seriali asserenti perduranti incapacità personali legate al fallimento: ebbene con la “decisione pilota” del 2011, *Cennamo c. Italia* (*infra*, capitolo III, paragrafo 5.1) riguardante un fallimento dichiarato molto tempo prima del gennaio 2006 (esattamente nel 1991), la Corte Europea ha preso posizione in materia giungendo ad affermare che, al più tardi il 16 gennaio 2006, per tutti i falliti, anche dichiarati tali prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 5 del 2006, sono scomparse automaticamente tutte le restrizioni personali conseguenti ad una sentenza di fallimento di una persona fisica e che solo entro sei mesi da tale data sarebbe stato possibile dolersi, attraverso il rimedio interno della legge Pinto, di tali restrizioni.

La conseguenza è stato il rigetto per manifesta infondatezza del ricorso, presentato un anno dopo la cessazione delle incapacità personali.

IL CONTROLLO DELL'ESECUZIONE

PAGINA BIANCA

VI IL CONTROLLO DELL'ESECUZIONE

1. LE RISOLUZIONI ADOTTATE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

Ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 2 della Convenzione, il Comitato dei Ministri esercita il controllo dell'esecuzione delle sentenze della Corte da parte degli Stati destinatari delle stesse, sotto i diversi profili della soddisfazione individuale e dell'intervento generale per l'eliminazione delle cause strutturali delle violazioni accertate, oltre che della diffusione della giurisprudenza CEDU al fine di prevenire e reprimere in sede nazionale nuovi casi di violazioni della Convenzione ed evitare che le questioni siano sottoposte all'esame della Corte, nel rispetto della sua funzione di sussidiarietà rispetto all'azione delle Autorità giudiziarie e amministrative degli Stati firmatari.

Tale attività di controllo culmina con l'adozione di *Risoluzioni* che, se il caso ha avuto soddisfacente conclusione, ne dichiarano la chiusura ovvero, se l'esecuzione della sentenza non è ritenuta soddisfacente (sotto i vari profili rilevanti) indicano gli interventi da adottare e le modifiche da apportare al piano d'azione (cfr. *Relazione al Parlamento per l'anno 2010*, capitolo V, paragrafo 1.1), come si legge nelle premesse delle risoluzioni (*Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire : - de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par restitutio in integrum; et - de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables*).

Questa fase è molto delicata, perché si possono verificare interferenze con l'esercizio delle prerogative sovrane degli Stati, in particolare nell'adozione di provvedimenti (anche legislativi) di carattere generale ovvero nella previsione di attività esecutive non supportate da puntuali riscontri normativi ovvero da coerenti pronunce della Corte Costituzionale.

Nei confronti dell'Italia si segnalano:

- Résolution CM/ResDH(2011)122 del 14 settembre 2011 (*Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme F.C.B. contre Italie et quatre autres affaires similaires, concernant le caractère inéquitable des procédures pénales par contumace - violations de l'article 6, paragraphe 1*), ove il Comitato ha preso atto sia del pagamento delle indennità risarcitorie liquidate ai ricorrenti sia delle modifiche apportate dal Legislatore all'art. 175 c.p.p. sia della giurisprudenza (della Corte di Cassazione e dei giudici di merito) sopravvenuta in corretta applicazione di questa norma secondo il diritto protetto dalla Convenzione;

- Résolution CM/ResDH(2011)66 dell'8 giugno 2011 (*Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Scoppola contre Italie - Requête no 10249/03, arrêt du 17 septembre 2009, Grande Chambre, concernant le manquement à l'obligation de faire bénéficier le requérant de l'application d'une loi pénale plus douce, entrée en vigueur après la commission de l'infraction dont il était accusé (violation de l'article 7), ainsi que le caractère inéquitable de la procédure pénale à l'encontre du requérant du fait qu'il avait été privé des avantages en échange desquels il avait décidé de renoncer à certaines garanties procédurales - violation de l'article 6, paragraphe 1*)), ove il Comitato ha preso atto che l'Autorità Giudiziaria italiana aveva offerto, all'interessato ed a tutti coloro che si fossero trovati nelle medesime condizioni, la possibilità di ricorrere alla procedura dell'*incidente di esecuzione* per ottenere l'applicazione delle disposizioni sopravvenute più favorevoli, come pubblicizzato opportunamente mediante la pubblicazione della sentenza della Corte, nella traduzione italiana, nei siti istituzionali (www.Italiagire.giustizia.it e

- Résolution CM/ResDH(2011)120 del 14 settembre 2011 (*Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Lombardi Vallauri contre Italie - Requête no 39128/05, arrêt du 20 octobre 2009, définitif le 20 janvier 2010, concernant le défaut de motivation de la décision du Conseil de Faculté d'une université catholique de Milan refusant d'embaucher le requérant, un professeur n'ayant pas obtenu l'agrément des autorités ecclésiastiques, ainsi que le fait que les tribunaux administratives dans leur jugement n'avaient pas remédié à ce défaut de motivation - violations de l'article 10 et de l'article 6§1*), ove il Comitato ha accettato le considerazioni della Rappresentanza italiana circa la sufficienza del pagamento dell'indennità attribuita dalla Corte a titolo di risarcimento del danno morale e l'impossibilità di una *restitutio in integrum* a ragione dell'intervenuta assegnazione ad altro docente del posto in ruolo cui aspirava il ricorrente, unitamente alla intervenuta pubblicazione della sentenza nei siti istituzionali;

- Résolution CM/ResDH(2011)123 del 14 settembre 2011 (*Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme Bocellari et Rizza, Bongiorno et autres, Leone, Perre et autres contre Italie, Requête no 399/02, arrêt du 13 novembre 2007, définitif le 02 juin 2008, Requête no 4514/07, arrêt du 02 février 2010, définitif le 02 mai 2010, Requête no 30506/07, arrêt du 02 février 2010, définitif le 02 mai 2010, Requête no 1905/05, arrêt du 08 juillet 2008, définitif le 08 octobre 2008, concernant l'impossibilité pour les requérants de solliciter une audience publique dans des procédures relatives à l'application de mesures préventives visant à autoriser les saisies et confiscations de biens et de capitaux de personnes soupçonnés d'être membres d'une organisation criminelle - violations de l'article 6, paragraphe 1*), ove il Comitato ha verificato positivamente che, quanto alle misure di carattere individuale, gli interessati avevano partecipato ad udienza pubblica per la discussione della confisca dei loro beni e che, quanto alle misure di carattere generale, la Corte Costituzionale aveva dichiarato la incostituzionalità delle norme in discussione (art. 4 legge 1423/1956 e art. 2 ter legge 575/1965) con sentenza 12 marzo 2010, n. 93, facendo espresso riferimento alle decisioni della Corte EDU;

- Résolutions CM/ResDH(2011)13, CM/ResDH(2011)14, CM/ResDH(2011)14, CM/ResDH(2011)121, CM/ResDH(2011)124, concernenti numerosi casi nei quali è stato preso atto dell'intervenuto pagamento delle indennità liquidate in sentenze dal 1996 al 2011, in assenza di altri profili generali di intervento.