

12 aprile 2012. La sentenza *Von Hannover c. Germania n 2* (40660/08 e 60641/08) ha riguardato il diritto all'immagine di una persona pubblica, fotografata a sua insaputa ed ha messo in risalto la necessità di esaminare il contesto dell'articolo giornalistico nel quale le immagini erano inserite per valutare la violazione o meno dell'articolo 8 CEDU.

Il caso *Hristozov ed altri c. Bulgaria* (47039/11 e 358/12), riguarda l'accesso di pazienti in stadio terminale a cure non sperimentate. La sentenza è del 13 novembre 2012, ma sulla questione risulta ancora pendente la richiesta di rinvio dinanzi alla Grande Camera.

Anche se non emesse nel 2012, si richiama l'attenzione su due importanti sentenze pronunciate dalla Corte europea nei confronti di altri Stati membri, per i riflessi nel nostro ordinamento: casi *Dan c. Moldavia*, sez. III, del 5 luglio 2011 e *Manolachi c. Romania*, sez. III, del 5 marzo 2013, nei quali la Corte ha stabilito che, nell'ipotesi di conservazione della medesima piattaforma probatoria nella successione dei gradi del processo, determina una sensibile riduzione dei diritti di difesa un giudizio di appello meramente cartolare, il cui esito sia una condanna con rovesciamento dell'assoluzione di primo grado. Secondo la Corte europea, in caso di condanna in appello decisa sulla base delle stesse testimonianze già risultate sufficienti al giudice di primo grado per dubitare della fondatezza delle accuse e giustificare una sentenza di assoluzione, il fatto che la Corte d'appello ometta di sentire i testimoni e l'imputato, prima di dichiarare quest'ultimo colpevole, riduce significativamente i suoi diritti di difesa. Una simile condanna, emessa senza che imputato e testimoni siano stati ascoltati di persona nel giudizio di appello, quando l'imputato medesimo è stato assolto in primo grado, non soddisfa le esigenze di un processo equo ed a nulla rileva il fatto che l'imputato non abbia richiesto espressamente la riassunzione delle prove medesime.

PAGINA BIANCA

ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE
DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PAGINA BIANCA

IV ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

1. SPUNTI DI MUTAMENTO DELL'APPROCCIO ALL'ESECUZIONE DELLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA

Dall'analisi delle sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia nell'anno 2012 e dall'attività svolta per darvi opportuna esecuzione si ricava l'immagine di un Paese che non si caratterizza per violazioni gravi od eclatanti dei diritti umani, ma soprattutto per difficoltà "gestionali" nell'organizzazione amministrativa e giudiziaria diretta a perseguire una coerente e credibile strategia di buoni rapporti tra Stato-cittadino.

L'anno 2012 si caratterizza per l'entità delle somme liquidate, a titolo di equa soddisfazione, dalla Corte europea ai ricorrenti (art. 41 della Convenzione): circa 120 milioni di euro. Nella quasi sessantennale storia del Consiglio d'Europa, mai uno Stato è stato chiamato ad un pari impegno finanziario.

Il caso Sud Fondi, in materia di confisca di terreni, del quale si è riferito al capitolo III, par. 4.3, è, per molti versi, oltre che problematico, anche emblematico. Premesso che il *dictum* della sentenza che ha constatato la violazione è stato da sempre ritenuto condivisibile dal Governo⁴⁸ e che anche la giurisprudenza nazionale vi si è

⁴⁸ Con sentenza del 20 gennaio 2009, la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva constatato la violazione degli articoli 7 e 1 Protocollo n. 1 della Convenzione, in relazione all'applicazione, da parte del giudice penale nazionale, dell'istituto della confisca, prevista dall'articolo 19 della legge n. 47/85, su di un vasto appezzamento di terreno situato nella fascia costiera del comune di Bari, in località Punta Perotti. La Corte aveva riconosciuto anche la somma complessiva di euro 120.000 alle tre società ricorrenti a titolo di danno morale nonché di spese di giustizia ed onorari.

Nel formulare il suo ragionamento sul tema, la Corte Europea partiva proprio dalla ricostruzione dei fatti operata dai giudici nazionali: secondo tale ricostruzione, desumibile dalle sentenze emesse nei processi interni, le società ricorrenti avevano lottizzato sulla base di autorizzazioni rilasciate dalle autorità statuali, all'esito di procedimenti amministrativi formalmente regolari; gli esponenti di tali società, dal canto loro, sottoposti a procedimento penale, furono assolti dal reato di lottizzazione abusiva, loro contestato, perché il fatto non costituiva reato sotto il profilo dell'ignoranza scusabile della legge penale, per essere stati gli stessi indotti in errore dalla formulazione oscura delle leggi e dal comportamento dei pubblici amministratori che avevano rilasciato le autorizzazioni e dunque avallato la legittimità della richiesta lottizzazione, con la conseguenza che nessun rimprovero poteva essere loro avanzato, essendo stato il loro comportamento determinato dal cattivo funzionamento dell'apparato ordinamentale. Notava altresì la Corte europea come, nonostante queste conclusioni, fosse stata ugualmente disposta la confisca dei terreni: secondo la Corte di Strasburgo, dunque, se gli stessi giudici nazionali, che trattarono il caso a livello interno, avevano statuito che il quadro normativo non fosse chiaro e preciso, e dunque conoscibile e prevedibile, la Corte stessa non avrebbe certo potuto concludere diversamente né avrebbe potuto formulare ipotesi sulle ragioni per cui il comune di Bari decise di gestire in tal modo una questione così delicata; l'unica conclusione possibile era che la confisca era stata una misura non consentita ai sensi dell'art. 7 della Convenzione Europea, che tra l'altro esige una corrispondenza necessaria tra sanzione penale (quale deve intendersi la confisca) e sussistenza dell'elemento soggettivo del reato (§§ 111/118). Secondo la Corte era ravvisabile anche la violazione del diritto al rispetto della proprietà in quanto la confisca si rivelò una misura sproporzionata, che colpì tutti i terreni e non solo quelli edificati (questi ultimi pari al 15% del totale); la Corte, infine, trovava paradossale la circostanza del passaggio di proprietà dei terreni al patrimonio del Comune e cioè di quello stesso ente pubblico che aveva autorizzato la lottizzazione e dunque indotto i privati a costruire (§§ 140/142).

Da notare che l'indagine penale condotta dall'A.G. di Bari risultava oggetto di critiche sia della Cassazione che della Corte europea. La Suprema Corte, al punto 9) della sua sentenza, dedicato a "l'elemento soggettivo dei reati", aveva affermato infatti che "ben più approfondite indagini sarebbero

prontamente adeguata⁴⁹, sulle modalità di indennizzo si sono riscontrate divergenze di vedute. In particolare infatti:

A) la Corte non si era inizialmente pronunciata, nella sentenza di merito, sul danno materiale, avendo rilevato come la questione apparisse molto complessa e sussistesse l'eventualità che le parti potessero trovare un accordo (§ 149 della sentenza nel merito). Tenuto conto che oggetto di critica della sentenza principale era stata solo la confisca dei terreni lottizzati, si era convenuto di dare immediatamente esecuzione alla sentenza sia attraverso la restituzione dei terreni alla parte ricorrente sia con l'offerta di una consistente somma a titolo di risarcimento per il mancato godimento *medio tempore* dei terreni medesimi, tenendo conto, tra l'altro, che nessun accenno era contenuto in tale sentenza alla natura edificatoria del terreno o alla illegittimità degli abbattimenti delle opere costruite in difformità delle disposizioni urbanistiche. Decidendo sull'equa soddisfazione, la Corte europea ha liquidato la somma globale di euro 49 milioni, a titolo di danno materiale, arrivando a tale ammontare attraverso la somma delle seguenti voci:

a) valore delle opere demolite (§ 56). La sentenza sull'equa soddisfazione comprende tale valore anche se la prima decisione della Corte non ha censurato l'illegittimità della condotta dell'amministrazione. La Corte ha inoltre liquidato tale valore applicando i parametri della sentenza *Papamichalopoulos c. Grecia*⁵⁰, e non invece quelli più favorevoli all'Italia della sentenza di Grande Camera *Guiso-Gallisay* del 22 dicembre 2009 (§ 54), in quanto ha equiparato l'avvenuta confisca ad una espropriazione di fatto senza alcun titolo giuridico, mentre la confisca era stata, nel caso di specie, decisa con sentenza della Corte di cassazione;

b) valore dei terreni ceduti al comune di Bari nel 1993 in cambio dell'autorizzazione a costruire e valore dei terreni oggetto di confisca del 2001, da considerare edificabili (§ 57-58). La sentenza sull'equa soddisfazione ha tenuto conto di tali voci, anche se la sentenza della Corte nel merito non avesse citato i terreni del 1993 (che erano pertanto fuori del perimetro del *decidendum*) e malgrado che i terreni confiscati nel 2001 (viceversa oggetto della sentenza nel merito) fossero stati restituiti alla parte ricorrente. Inoltre, in difformità alla valutazione delle autorità nazionali

state necessarie per individuare le motivazioni dei comportamenti tenuti degli organi pubblici coinvolti nella vicenda, valutare le correlazioni tra tali organi ed i soggetti destinatari delle loro illegittime determinazioni, ravvisare l'eventuale esistenza di condotte coscienti e volontarie dirette a limitare e condizionare, con ostacoli di fatto e di diritto, la riserva pubblica di programmazione territoriale che la legge vuole rispettosa dell'ambiente e del paesaggio. Indagini siffatte non sono state eseguite, sicché non sono consentite illazioni e la prospettazione dell'errore interpretativo non trova alcuna smentita che si fondi su elementi concreti." Questo invece il paragrafo della sentenza di merito dedicato dalla Corte europea alle *defaillances* delle indagini: 113. "Il n'appartient pas à la Cour de conclure différemment et, encore moins, de se livrer à des hypothèses sur les raisons qui ont poussé l'administration communale de Bari à gérer de telle manière une question aussi importante ainsi que sur les motifs du défaut d'une enquête efficace à cet égard de la part du parquet de Bari (paragraphe 37 ci-dessus) ».

⁴⁹ Sia pure con qualche iniziale esitazione: ad esempio, all'indomani della sentenza *Sud Fondi*, la terza sezione penale della Cassazione, con sentenza n. 17865 del 17/03/2009, nel trattare una fattispecie di acquisto, come autonome residenze private, di unità immobiliari facenti parte di un complesso turistico – alberghiero da parte di privati che si erano limitati ad acquistare delle unità immobiliari fidando sull'esistenza delle licenze edilizie normativamente previste, ha stabilito che: "il reato di lottizzazione abusiva, che è a consumazione alternativa, potendosi realizzare sia per il difetto di autorizzazione sia per il contrasto con le prescrizioni della legge o degli strumenti urbanistici, può essere integrato anche a titolo di sola colpa". Dinanzi alla Corte europea risultano tuttora pendenti alcuni casi analoghi, come il ricorso n. 17475/09 *Varvara c. Italia*.

⁵⁰ Per l'esattezza, applicazione di « *une méthode de dédommagement qui a un but punitif ou dissuasif à l'égard de l'Etat défendeur, au lieu d'une fonction compensatoire pour les requérants* » (§ 103 de l'arrêt *Guiso-Gallisay*).

che avevano ritenuto non edificabile il terreno, la Corte ha valutato lo stesso come edificabile, con relative conseguenze in ordine alla liquidazione dell'indennità.

B) La decisione stabilisce che il Governo debba rinunciare a domande sviluppate nei confronti dei ricorrenti (in realtà riferibili al comune di Bari ed al Ministero dell'ambiente, per complessivi 130 milioni circa di euro), ma, con questa affermazione sorge qualche problema interpretativo in merito alla sussistenza dell'esaurimento dei "ricorsi interni", in effetti non menzionati dalla parte ricorrente⁵¹, il che potrebbe creare interferenze derivanti dalla costituzione di due riconoscimenti indennizzatori, a livello nazionale ed europeo, allo stesso titolo⁵².

C) La soluzione adottata dalla Corte, anche per quanto attiene la procedura seguita nel respingere la richiesta di riesame della sentenza sull'equa soddisfazione che non richiede motivazione, potrebbe involgere seri problemi di costituzionalità, atteso che l'articolo 111, sesto comma, della Costituzione statuisce che "tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati". E comunque problemi di costituzionalità si sarebbero forse potuti porre anche nell'ipotesi di accettazione della richiesta di rinvio in Grande Camera, atteso che la disposizione della Convenzione europea, che prevede la presenza nella Grande Camera di due dei giudici che hanno partecipato alla sentenza della Camera impugnata, potrebbe non sembrare in linea con i principi di cui ai commi primo e secondo dell'articolo 111 della Costituzione (equo processo e giudice terzo ed imparziale), che introducono i principi dell'equo processo e del giudice terzo e imparziale. Non va, infine, sottaciuto che, per i risarcimenti liquidati dalla Corte europea, sempre più consistenti e non impugnabili (attesi i casi tipizzati di rinvio alla Grande Camera), non vi è alcuna previsione di copertura finanziaria, in possibile contrasto, così, con i commi terzo e quarto dell'articolo 81 della Costituzione e con il principio del pareggio di bilancio, voluto dalla recente legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012, con cui è stato introdotto nella Costituzione, in coerenza anche con quanto disposto da accordi internazionali (quali il c.d. *Fiscal compact*) e con le direttive europee, il principio dell'equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio. Tale modifica costituzionale, che entrerà in vigore dal 1° gennaio 2014, novellando gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, introduce appunto, con il principio del pareggio di bilancio, il divieto di nuovi o maggiori oneri se non previsti con una legge che provveda ai mezzi per farvi fronte, il che potrebbe comportare difficoltà di conciliare tale principio con il pagamento da parte dello Stato di somme particolarmente elevate.

Nell'ambito delle difficoltà esecutive per conformarsi alle statuizioni della Corte⁵³ è utile richiamare la sentenza, emessa il 30 ottobre 2012 nel caso *Grossi*. In que-

⁵¹ Per giurisprudenza costante della Corte europea ciò è causa di abusività del ricorso: v. decisione *Kéréichachvili c. Georgia* del 2 maggio 2006 e decisione *Hadrabová e altri c. Repubblica Ceca* del 25 settembre 2007.

⁵² Malgrado che nel procedimento di equa soddisfazione fosse stata sollevata un'eccezione di pendenza di ricorsi a livello interno, la Corte ha affermato in sentenza che nessuna eccezione in merito era stata avanzata dal Governo e che quindi si poteva senz'altro procedere a liquidare i danni (§ 50); fatto presente alla Corte il malinteso e richiesto di rettificare, ai sensi dell'art. 81 del Regolamento, quello che appariva come un evidente errore materiale, la Corte ha rifiutato di rettificare in tal senso la sentenza.

⁵³ Secondo il meccanismo del Consiglio d'Europa, lo Stato coinvolto in una sentenza di "condanna", verificate le cause della riscontrata violazione, deve scegliere i mezzi migliori per eliminare le conseguenze della stessa e cioè adottare le necessarie misure individuali e/o generali: le prime riguardano la posizione del ricorrente, che deve essere rimesso per quanto possibile in una situazione simile a quella che sussisterebbe se la violazione non avesse avuto luogo; le seconde riguardano l'adozione di misure *erga omnes*, dirette a risolvere anche altri casi analoghi già pendenti nonché a prevenirne ed evitarne altri in futuro (tale seconda esigenza nasce in caso di violazioni non episodiche). Naturalmente più le violazioni rivestono carattere sistematico (sono dunque delle

sto caso di espropriazione indiretta⁵⁴ la Corte europea ha preso in considerazione, ai fini della liquidazione del risarcimento, le dimensioni del terreno espropriato, quali erano state dichiarate dai ricorrenti e che sono successivamente risultate essere circa dieci volte superiori a quelle reali. Il Governo, venuto a conoscenza della circostanza solo dopo la sentenza, ha formulato richiesta di revisione che è stata rigettata dalla Corte in quanto tardiva⁵⁵. Anche l'istanza di rinvio del caso alla Grande Camera, basata sulla necessità di revocare una sentenza frutto del dolo di una delle parti, è stata respinta con provvedimento privo di motivazione. La somma liquidata dalla Corte europea è stata infine pagata dal Ministero dell'economia e finanze.

Gli ulteriori casi Colazzo (sentenza del 5 giugno 2012⁵⁶), Prenna (sentenza del 19 giugno 2012⁵⁷), Rosario Lombardi (sentenza del 15 novembre 2012⁵⁸) e Medici (sentenza del 4 dicembre 2012⁵⁹) sono legati da un unico comune denominatore: l'esistenza di indennizzi, anche rilevanti, accordati dai giudici nazionali per la stessa causa e taciuti dai ricorrenti ovvero non presi in considerazione dalla Corte europea, che ha liquidato somme a titolo di equa soddisfazione prescindendo da quelle già corrisposte a livello interno per il medesimo evento espropriativo.

Questi numerosi casi testimoniano di un cambiamento nell'approccio all'esecuzione delle sentenze della Corte europea: l'obbligo, di natura giuridica, derivante dall'articolo 41 della Convenzione, del pagamento della somma di denaro sancito direttamente in sentenza, è ormai pari, se non superiore, a quello, di natura politica, discendente dall'articolo 46 e consistente nell'adozione delle misure individuali e/o generali idonee a conformarsi alle statuizioni della sentenza. Né la giurisprudenza europea aiuta a districarsi in questa situazione complessa: i precedenti sul tema⁶⁰,

cd. *violazioni seriali*), più dunque emerge la consapevolezza di carenze strutturali del sistema dello Stato condannato, più, di conseguenza, diviene pressante l'esigenza di adottare delle adeguate misure generali.

⁵⁴ Con la sentenza del 14 dicembre 2010, la Corte europea ha condannato lo Stato italiano al pagamento a controparte di complessivi € 734.000,00, a titolo di danno materiale, nonché di € 20.000,00 per i danni morali.

⁵⁵ Ciò in quanto l'istanza di revisione era stata presentata oltre i sei mesi dalla conoscenza dei fatti, che la Corte individuava in una lettera del 23 dicembre 2010 del comune di Cassino e non in una nota del 20 settembre 2011 del Ministero dell'Economia con cui si trasmettevano gli esiti degli accertamenti effettuati dalla Guardia di Finanza.

⁵⁶ In data 23 ottobre 2012 la Corte rettificava gli indennizzi liquidati nella sua sentenza, detraendo da questi gli acconti e le altre somme corrisposte dal Comune di Lecce ai ricorrenti e prima non inseriti nel calcolo.

⁵⁷ La Prefettura di Macerata aveva corrisposto la somma di euro 52.702 in esecuzione di una sentenza del Tribunale di Macerata concernente la medesima espropriazione oggetto di esame della Corte europea: tale somma non era stata comunicata dalla parte ricorrente né conseguentemente tenuta in linea di conto dalla Corte stessa nel calcolo dell'indennizzo da essa riconosciuto. Ciò imponeva la necessità di intraprendere gli opportuni passi per il recupero della somma stessa.

⁵⁸ La parte ricorrente, che aveva depositato il ricorso alla Corte il 10 febbraio 2001, non aveva successivamente informato la Corte stessa della transazione intervenuta il 3 ottobre 2002 con la quale il Comune di Lizzanello liquidava la somma di euro 503.073,56 e la parte ricorrente dichiarava di ritenersi assolutamente soddisfatta dell'indennizzo liquidato e di non aver null'altro a pretendere in dipendenza dell'espropriazione in questione.

⁵⁹ La Corte europea liquidava ai ricorrenti la somma complessiva, a titolo di equa soddisfazione, di euro 12.500.000, così ignorando la dazione a livello interno, in esecuzione di una sentenza della Corte d'Appello di Reggio Calabria del 1999, di una somma praticamente equivalente, per valore assoluto e in riferimento all'epoca (1987-1990) nonché tenuto conto del calcolo degli interessi. Il riferimento all'esecuzione della sentenza nazionale, e dunque al riconoscimento di tale somma, compare solo nella sentenza di merito del 2006, mentre di essa non vi è cenno in quella sull'equa soddisfazione del 2012.

⁶⁰ V. sentenza *Serghides et Christoforou c. Cipro*, in tema di equa soddisfazione del 12 giugno 2003, § 29; la sentenza *Serrilli c. Italia* del 17 gennaio 2008, § 17; la sentenza *Prenna c. Italia* sull'equa soddisfazione del 19 giugno 2012, § 10.

infatti, riconoscono che è necessario evitare che i ricorrenti ricavano un doppio indennizzo allo stesso titolo e pertanto prevedono che le autorità nazionali, in fase di decisione od esecuzione, debbono tener conto di ogni eventuale somma accordata dalla Corte europea, ma nessun precedente si è mai occupato dell'ipotesi in cui una sentenza della Corte non abbia tenuto conto di somme già liquidate o di accordi transattivi già conclusi a livello nazionale.

In definitiva, da tale inedita situazione possono trarsi due conclusioni:

a) la prima è che occorre migliorare e razionalizzare la circolazione delle informazioni e la loro trasmissione dalle autorità che ne dispongono all'Agente del Governo, incaricato di utilizzarle nel modo migliore per svolgere l'efficace difesa del Paese dinanzi alla Corte europea, nell'ottica di evitare così eventuali problemi nella successiva fase dell'esecuzione;

b) la seconda è che occorre prendere coscienza dell'attuale tendenza ad incentrare il sistema di protezione dei diritti umani su un obbligo giuridico di tipo finanziario (articolo 41 Convenzione), piuttosto che sull'esercizio dei poteri di controllo ed intervento del Comitato dei Ministri (articolo 46 Convenzione); in altre parole, a sostituire il meccanismo di controllo collettivo e politico, voluto in origine, con un obbligo fissato direttamente dalla Corte e dalla stessa Convenzione considerato meramente eventuale (l'articolo 41 menzionato parla di liquidazione dell'equa soddisfazione "quando è il caso").

Si allontana sempre più, dunque, l'idea di trasformare in una Corte costituzionale europea la Corte europea che, attualmente, almeno per quanto riguarda l'Italia, è percepita come un organismo giurisdizionale di quarto grado.

2. L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA: LE MISURE ADOTTATE

2.1 I regolamenti amichevoli

A decorrere dal 1° settembre 2012, la Corte, recependo la prassi giurisprudenziale adottata in passato per ottenere l'estinzione del procedimento ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 1, della Convenzione (v. caso *Van Houten c. Olanda*), ha ampliato la sfera di applicazione del regolamento amichevole, istituzionalizzando l'offerta adeguata di riparazione con l'inserimento del nuovo articolo 62A⁶¹ al proprio Regolamento.

⁶¹ Article 62A – Déclaration unilatérale

1. a) Dans les cas où le requérant refuse les termes d'une proposition de règlement amiable faite en vertu de l'article 62 du présent règlement, la Partie contractante concernée peut saisir la Cour d'une demande de radiation du rôle sur le fondement de l'article 37 § 1 de la Convention.
b) Pareille demande est accompagnée d'une déclaration reconnaissant clairement qu'il y a eu violation de la Convention à l'égard du requérant ainsi que d'un engagement de la Partie contractante concernée de fournir un redressement adéquat et, le cas échéant, de prendre les mesures correctives nécessaires.
c) Une déclaration au sens du paragraphe 1 b) du présent article doit être faite dans le cadre d'une procédure publique et contradictoire, menée indépendamment de l'éventuelle procédure de règlement amiable visée à l'article 39 § 2 de la Convention et à l'article 62 § 2 du présent règlement et dans le respect de la confidentialité de celle-ci.
2. Dans les cas où des circonstances exceptionnelles le justifient, la demande et la déclaration l'accompagnant peuvent être soumises à la Cour même si un règlement amiable n'a pas été préalablement recherché.

Si tratta di un'importante novità che offre la possibilità della definizione delle controversie pendenti, in un'ottica di eliminazione dei casi seriali e di risparmio per l'erario, oltre che di snellimento dei lavori della Corte, senza tuttavia sacrificare la tutela dei diritti umani offerta dalla Convenzione.

La nuova disposizione prevede che, falliti i tentativi di regolamento amichevole, il Governo possa presentare una dichiarazione unilaterale. Se la vittima non è d'accordo, la Corte può decidere se accoglierla ugualmente.

Si tratta di un sistema utilizzabile solo nei casi in cui vi sia una consolidata prassi della Corte sulla questione in discussione. Il procedimento può chiudersi con la cancellazione della causa dal ruolo. Se il Governo non tiene fede ai suoi impegni, il ricorrente può chiedere la reinscrizione della causa.

Un esempio concreto di applicazione della nuova procedura è rappresentato dalla sentenza del 15 novembre 2011 sul caso *Donati c. Italia* (*infra* capitolo III, par. 5).

Con riferimento ai regolamenti sottoscritti dalle parti in composizione amichevole, prosegue, con un'intensa attività, il comportamento collaborativo nei confronti della Corte per alleggerire il sovraccarico dei ricorsi "Pinto", secondo i criteri della sentenza *Gaglione e altri* o per definire positivamente altri contenziosi pendenti.

Oltre alla radiazione della citata sentenza sul caso *Donati c. Italia*, nel 2012, la Corte ha pronunciato 26 decisioni di radiazione dal ruolo, di cui 17 per intervenuto regolamento amichevole. Tali decisioni sono state esaminate al capitolo III, par. 7.

2.2 Gli indennizzi

Sul piano dei pagamenti, nell'anno 2012 è stata data esecuzione complessivamente a 43 pronunce della Corte, delle quali:

- n. 25 sentenze riferite all'anno di adozione 2012;
- n. 10 riferite all'anno di adozione 2011
- n. 8 decisioni di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole.

L'importo complessivo dei pagamenti ammonta ad € 19.232.044,78, di cui € 322.090,80 sono stati erogati per l'esecuzione dei regolamenti amichevoli⁶².

Sotto il profilo della liquidazione non può che ribadirsi quanto già osservato in ordine alle criticità - soprattutto per il rischio di duplicazione di pagamenti - che si pongono in sede di esecuzione degli indennizzi diposti dalla corte europea nei casi in cui a livello interno si è registrata la presenza di condanne risarcitorie, già eseguite dalle amministrazioni territoriali competenti, fondate su titoli aventi ad oggetto le medesime vicende prese in esame dalla Corte europea.

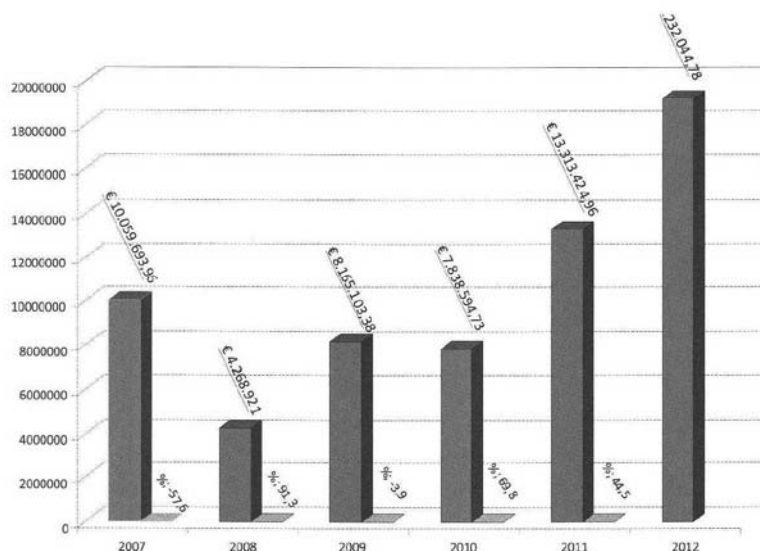
Tale situazione ha determinato la necessità di realizzare la dovuta compensazione, con aggravio del procedimento e slittamento dei tempi per il pagamento delle sentenze.

Nel confronto con gli anni precedenti, la Figura 11 mostra la tendenza all'aumento degli oneri a carico dell'erario per effetto delle pronunce di equa soddisfazione, o per l'esecuzione di regolamenti amichevoli o offerte unilaterali.

⁶² Si tratta del pagamento dei seguenti casi: Capineri (ricorso n. 31100/11); Flammini (ricorso n. 71820/10); Ruffolo (ricorso n. 23159/05); Sergi (ricorso n. 17608/03); Celentano (ricorso n. 64784/10); Napolitano (ricorso n. 51977/10); Andrenelli (ricorso n. 44109/11) e Bassanini Colombo (ricorso n. 26329/03).

GLI INDENNIZZI

Figura 11



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

2.3 La rivalsa

La disciplina relativa al diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è ora regolata dall'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

L'intervento legislativo citato non ha innovato, per quanto qui interessa, la previgente disciplina recata dall'articolo 16-bis della legge n. 11 del 2005, rinunciando, pertanto, ad introdurre nella normativa di settore i correttivi, fortemente auspicati in sede di Conferenza Unificata, finalizzati a collegare il recupero del credito azionato dallo Stato in rivalsa all'effettivo grado di responsabilità dell'ente territoriale "obbligato"; profilo, questo, ritenuto dai soggetti interessati elemento fondamentale per dare legittimità al recupero del credito da parte dello Stato delle somme liquidate dalla Corte europea a titolo di equa soddisfazione, come attestano le varie cause introdotte dagli "Enti debitori" per ottenere l'annullamento dei provvedimenti di ingiunzione di pagamento.

Nell'anno 2012, infatti, a fronte dei 5 provvedimenti di rivalsa adottati - casi *De Pascale*, *Stornaiuolo*, *Pasculli*, *Gigli Costruzioni* e *Morea* – per un ammontare complessivo di € 2.593.900,00, gli ultimi 3 sono stati oggetto di impugnazione da parte delle amministrazioni esproprianti ed i relativi giudizi sono tuttora pendenti. Per il caso *Gigli Costruzioni* la causa è stata riassunta dinanzi al Tribunale di Ancona.

Allo stato attuale, come evidenziato nelle precedenti Relazioni, lo Stato ha recuperato il credito di una sola sentenza (caso *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italia*).

3. LE MISURE GENERALI: I PIANI D'AZIONE

I casi seriali in materia di eccessiva durata dei procedimenti (civili, penali ed amministrativi) e di inefficacia del rimedio interno costituito dalla legge Pinto, saranno ancora una volta oggetto di discussione nell'ambito della riunione DH del Comitato dei Ministri n. 1172 che avrà luogo dal 4 al 6 giugno 2013.

Il Segretariato del Comitato dei Ministri ha predisposto un articolato documento dal quale traspare una complessiva attenta valutazione dei piani d'azioni ed informazioni complementari presentati negli ultimi due anni.

Il documento, dopo un inquadramento "storico" dei problemi attinenti all'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari arrivati all'attenzione del Comitato dei Ministri già dagli anni 80, fino alle forti prese di posizione di quest'ultimo con le risoluzioni ad interim del 2009 e 2010, dà atto all'Italia dell'avvio nel 2011 di positive iniziative d'informazione su misure in atto ed in programma, volte a migliorare l'efficienza dei procedimenti giudiziari e a risolvere l'annoso problema dell'eccessiva durata, che peraltro condividiamo con non pochi altri Stati membri del Consiglio d'Europa.

Di queste positive iniziative, riconosciute finalmente come passi concreti, il documento traccia le linee salienti.

Nel rapporto si osserva che le riforme, attuate ed in corso d'attuazione, in base ai dati forniti, sembrano destinate a produrre risultati piuttosto a lungo termine e che è quindi essenziale che il Comitato dei Ministri riceva un flusso costante di informazioni per valutarne il progressivo impatto.

Importante a tal proposito è il monitoraggio interno del quale si è parlato negli ultimi piani d'azione e la diffusione di buone pratiche sperimentate con esito positivo in alcuni uffici giudiziari.

Con l'invito a tener conto delle linee direttrici del gruppo specializzato SATURN,⁶³ elaborate dal CEPEJ, si sollecita un flusso informativo costante sugli effetti delle "buone pratiche".

Il documento esamina le varie misure tendenti ad un effetto deflattivo del contenzioso, quali:

- a) l'introduzione della mediazione obbligatoria in molte materie del contenzioso civile, sulla quale vengono richieste specifiche informazioni a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 272 del 24 ottobre 2012;
- b) l'aumento del contributo unificato per l'opposizione a sanzioni amministrative per disincentivare le opposizioni infondate;
- c) nuovo filtro in appello.

Sono inoltre esaminate le misure direttamente mirate all'accelerazione del procedimento:

1. procedimento sommario (legge 18 giugno 2009, n. 69 e Decreto Legislativo 1° settembre 2011, n. 150);
2. riduzione dei riti (di cui sono richieste ulteriori informazioni).

Sulle misure riguardanti la riduzione dell'arretrato, sono richieste informazioni specifiche ed integrazioni di dati statistici. Malgrado le misure intraprese, gli stessi dati statistici evidenziano: un aumento preoccupante di durata; la necessità di un sistema di costante monitoraggio interno che possa consentire il ricorso ad ulteriori correttivi; che la riduzione delle pendenze, avutasi tra il 2010 e il 2011 non segue

⁶³ Le linee guida per assicurare una durata ragionevole dei processi sono state elaborate raccogliendo le buone prassi seguite dai tribunali di sei Stati membri del Consiglio d'Europa (Norvegia, Regno Unito, Svizzera, Italia, Repubblica Ceca e Georgia), compreso il Tribunale di Torino.

ritmi costante e sostenuti, come invece dovrebbe avere; che occorre quindi la definizione di un piano mirato per ridurre l'arretrato in quantità gestibile, entro termini ragionevoli.

Il rapporto esamina poi le specifiche questioni aperte riguardanti i procedimenti penali ed amministrativi, nonché quelli fallimentari.

Sui procedimenti amministrativi si prende atto delle informazioni fornite direttamente all'Ufficio di Strasburgo, sulla base della relazione del Presidente del Consiglio di Stato per il 2012 e vengono richiesti ulteriori aggiornamenti.

In merito ai procedimenti fallimentari, si prende atto del calo di pendenze intervenuto dopo le riforme del 2005. Vengono richiesti dati aggiornati sulla durata per grado di giudizio per il 2011 e per il 2012.

Particolare attenzione è dedicata all'aspetto del finanziamento della "legge Pinto", in merito al quale, sulla base della intervenuta riforma, si chiede la conferma delle misure preannunciate ed informazioni concrete sulla modalità della loro attuazione.

Nelle conclusioni, il documento riporta le questioni che restano ancora critiche ed un esplicito invito alle autorità italiane a chiarire ed approfondire l'aspetto del risultato positivo duraturo delle riforme stesse, ai fini del Piano d'azione consolidato che è molto atteso dopo l'esame del Comitato dei Ministri di giugno, in quanto nella discussione del dicembre 2012 erano emerse, anche da parte delle delegazioni solitamente ipercritiche, positive valutazioni dell'impegno italiano nella soluzione dei problemi dell'eccessiva durata dei procedimenti.

Occorrerà, quindi, non deludere le positive aspettative, incoraggiate peraltro dal contenuto del recente intervento del Ministro degli affari esteri, Emma Bonino, durante la sua visita a Strasburgo⁶⁴.

3.1 Chiusura dei casi ripetitivi sull'eccessiva durata dei processi: il piano d'azione Pinto

Nell'ambito delle iniziative intraprese dal Governo per affrontare la questione dell'elevato numero di ricorsi ripetitivi contro l'Italia, di cui si è fatto cenno al cap. III, par. 2.2.1 della presente Relazione, è stato elaborato un Piano d'azione per lo smaltimento di tale tipologia di casi pendenti (circa 7.000).

Si tratta di una iniziativa che vede coinvolti vari soggetti istituzionali, chiamati ad utilizzare l'istituto del regolamento amichevole, mediante il ricorso al nuovo articolo 62A del Regolamento della Corte.

L'Avvocatura dello Stato, interpellata in merito alla soluzione prospettata, ha evidenziato la rilevante importanza dell'iniziativa, "finalizzata ad evitare, nei limiti di quanto consentito dalla necessaria ottemperanza alle decisioni della Corte europea, un eccessivo pregiudizio per l'erario. Tale pregiudizio conseguirebbe con certezza al permanere dell'inerzia dello Stato, pur a fronte della chiara posizione assunta dalla Corte in merito all'avvenuta violazione dell'articolo 6 della Convenzione ed al riconoscimento del diritto dei ricorrenti ad ottenere un risarcimento del danno, ai sensi dell'articolo 41 CEDU."

La durata biennale del Piano, stabilita all'inizio, teneva conto della necessità di far fronte ai pagamenti con gli stanziamenti finanziari disponibili, della necessità eventuale di contatti con gli interessati per i vari casi e dei tempi materiali che la trattazione avrebbe potuto richiedere, di cui era possibile solo una previsione di massima.

Avviato nel settembre 2012, il bilancio del Piano per il graduale rientro dei ricorsi ex Pinto è sostanzialmente positivo. I suoi contenuti sono, in sintesi i seguenti:

⁶⁴ La visita ha avuto luogo il 16 maggio 2013.

- sulla base della lista di casi fornita dalla Cancelleria, si sono suddivisi i ricorsi secondo gli studi legali al fine di ridurre drasticamente il numero dei contatti necessari e le tempistiche per raggiungere l'accordo; i tempi di reazione, da legale a legale, sono stati tuttavia diversi, indipendentemente dalla quantità dei casi riguardati. Ad oggi, quindi, si stima che il periodo previsto fino al settembre /dicembre 2014 dovrebbe risultare sufficiente alla chiusura del Piano;
- l'accertamento dello stato degli indennizzi, caso per caso, ha richiesto un'attenzione maggiore di quanto previsto in origine, dovendosi procedere allo scorporo delle somme versate da quelle finali secondo procedure che coinvolgono amministrazioni diverse;
- secondo la suddivisione delle competenze interne, in Italia sono principalmente due le amministrazioni chiamate ad intervenire nelle liquidazioni dei risarcimenti: il Ministero della giustizia (competente per la eccessiva durata dei processi dei giudici ordinari) e quello dell'Economia e Finanze (competente per la eccessiva durata dei processi dei giudici amministrativi e contabili). Inoltre, il solo Ministero dell'economia e finanze è competente per il pagamento delle somme dovute in ragione delle controversie davanti alla Corte EDU. I due Ministeri hanno in dotazione capitoli di bilancio differenti dedicati alle finalità richiamate, opportunamente dotati delle disponibilità richieste per il prevedibile esercizio dell'anno in corso. Nonostante le capacità finanziarie sufficienti, il convergere degli interventi dei due centri di spesa ha comportato rallentamenti nelle procedure di liquidazione. Il che ha richiesto vari interventi di aggiustamento resi complessi dalla complessità ad intervenire su circuiti procedurali già in essere in un momento in cui, anche a seguito della recente normativa UE in materia finanziaria, repentini cambiamenti per settore contabile (come è quello degli indennizzi verso la CEDU) non sono più praticabili. Ne è derivato un imprevisto rallentamento nella chiusura delle liquidazioni combinate Ministero della giustizia – Ministero dell'economia e finanze. Sulla scorta delle esperienze acquisite, le competenti amministrazioni proseguiranno più speditamente.

3.2 Il piano d'azione in materia di sovraffollamento carcerario⁶⁵

Nella piena consapevolezza della complessità ed urgenza delle tematiche da affrontare l'azione si è sviluppata contemporaneamente su vari fronti:

- quello delle strutture carcerarie;
- quello dell'introduzione di meccanismi di deflazione, in una prospettiva emergenziale;
- quello finalizzato a dotare l'ordinamento di istituti volti a favorire modalità di esecuzione della pena diverse dalla detenzione in carcere.

Sul versante delle strutture carcerarie, l'azione, pur nella ristrettezza delle risorse disponibili, è stata particolarmente incisiva: l'obiettivo – quale risultato complessivo di interventi finanziati dal c.d. Piano Carceri ed interventi "ordinari" – è la consegna entro il 31 dicembre 2014 di 11.700 posti.

Nel 2012 sono stati consegnati 3.178 nuovi posti, ai quali se ne aggiungeranno 2.382 entro giugno 2013⁶⁶.

⁶⁵ V. *infra* Documenti, n. 3.3.

⁶⁶ Relazione del Ministro della giustizia all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013.

In merito ai meccanismi di deflazione, va evidenziato che, sul terreno normativo si sono combinate misure dirette ad affrontare l'emergenza, allentando la tensione detentiva, nonché interventi di lungo periodo volti a rivedere il catalogo delle pene principali e ad innovare il panorama delle misure alternative alla detenzione.

Nella prima prospettiva si colloca il decreto c.d. "Salva Carceri", con cui si è inciso sul fenomeno delle 'porte girevoli' (il transito in carcere di soggetti per un breve lasso di tempo – 3/5 giorni) e si è esteso l'ambito di operatività dell'istituto dell'esecuzione della pena presso il domicilio, previsto dalla legge n. 199 del 2010 (innalzando da 12 a 18 mesi il limite di pena di riferimento).

Entrambe le misure hanno avuto un significativo impatto testimoniato dai dati a disposizione. Infatti, per effetto della prima misura, si è registrata una importante diminuzione delle persone interessate dal fenomeno delle 'porte girevoli': si è passati dal 27% nel 2009 al 13 % al 31 ottobre 2012.

Allo stesso modo, l'ampliamento della detenzione presso il domicilio, ai sensi della legge n. 199 del 2010, ha comportato un sensibile incremento dei detenuti beneficiari della misura (pari oggi a 8.647 detenuti di cui 2.393 stranieri).

Nel complesso si è avuta, per la prima volta negli ultimi anni, una progressiva riduzione della popolazione detenuta, passata da 68.047 al 30 novembre 2011 al 66.888 del 31 ottobre 2012.

Significativi risultati, sotto il profilo sociale, si sono ottenuti con la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) entro il 31 marzo 2013, mediante il transito delle persone internate in strutture sanitarie gestite dal Servizio sanitario nazionale, ma sempre assoggettate alla vigilanza di sicurezza coordinata dal Prefetto. Parimenti, in attuazione della recente legge 21 aprile 2011, n. 62, che ha introdotto gli Istituti a custodia attenuata per detenute madri (c.d. ICAM) – è stato sottoposto alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, nel gennaio 2013, in esito ai lavori di un gruppo di studio appositamente costituito, il Decreto del Ministro della giustizia che definisce le caratteristiche tipologiche delle citate strutture per il prescritto concerto (D.M. 8 marzo 2013 recante requisiti delle case famiglia protette).

Per quanto riguarda il miglioramento delle condizioni di vita del detenuto, è stato emanato il d.P.R. 5 giugno 2012, n. 136, in materia di carta dei diritti e dei doveri del detenuto e dell'internato, ed il conseguente decreto del Ministro della giustizia del 5 dicembre 2012.

Si tratta di una guida, in diverse lingue, fornita al detenuto al momento del suo ingresso in carcere e alla sua famiglia, che indica in forma chiara le regole generali del trattamento penitenziario, con l'obiettivo di garantire al detenuto, sin dall'ingresso nella struttura penitenziaria, la conoscenza dei propri diritti e dei propri doveri.

Si è inoltre proceduto al rifinanziamento della c.d. legge 'Smuraglia' (Crediti d'imposta e sgravi fiscali per le imprese che assumono detenuti), attraverso l'attribuzione di 16 milioni di euro identificati all'interno del c.d. Fondo previsto nella legge di stabilità 2012 (il d.p.c.m. con il quale tali somme vengono vincolate alla predetta finalità è in corso di invio alle Commissioni bilancio di Camera e Senato per i pareri di competenza).

Sul fronte degli interventi normativi a carattere strutturale, il Governo ha presentato un disegno di legge contenente misure dirette a realizzare una equilibrata decarcerizzazione nell'ottica di recuperare la centralità dell'idea del carcere come *extrema ratio*, prevedente, principalmente, la previsione di pene detentive non carcerarie e la sospensione del procedimento con messa alla prova.

Più nel dettaglio, è stata proposta l'introduzione della detenzione presso il domicilio quale nuova pena principale che affianca la pena detentiva della reclusione e dell'arresto per i reati puniti fino a 4 anni. In tal modo è il giudice della cognizione, al momento della lettura del dispositivo di condanna ad irrogare tale nuova sanzione principale.

Nel disegno di legge, si prevede altresì la estensione della *probation*, oggi prevista nell'ambito del diritto penale minorile, anche per i maggiorenni.

Il provvedimento introduce, poi, l'istituto della sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili, in ossequio al principio di effettiva conoscenza del processo ed in attuazione del diritto dell'imputato ad essere presente al proprio processo nel rispetto dell'art. 6 della Convenzione sui diritti dell'uomo e in linea con le pronunce della Corte europea.

Si tratta dunque di un progetto di legge che ha il pregio di coniugare "sicurezza sociale" e deflazione, sia "processuale" che detentiva. Il testo è stato approvato a larga maggioranza dalla Camera il 4 dicembre 2012 ma, anche a causa della fine anticipata della legislatura, non è stato licenziato in via definitiva dal Senato.

4. LE MISURE GENERALI IN MATERIA DI GIUSTIZIA: INIZIATIVE NORMATIVE E AMMINISTRATIVE DERIVANTI DA DECISIONI DELLA CORTE EUROPEA

4.1 La riforma della legge Pinto

Le modifiche introdotte alla "legge Pinto" con il decreto legge n. 83 del 2012, convertito dalla legge n. 134 del 7 agosto 2012 («Misure urgenti per la crescita del Paese»), si caratterizzano per i seguenti aspetti: predeterminazione della soglia al di sotto della quale la durata del processo deve ritenersi ragionevole; predeterminazione dell'ammontare dell'indennizzo spettante per ciascun anno che eccede il termine di durata ragionevole; indicazione dei casi in cui il diritto all'indennizzo è escluso a causa di abuso del processo da parte di colui che lamenta l'irragionevole durata; conformazione del procedimento secondo il modello dell'ingiunzione di pagamento.

Le modifiche mirano ad alleggerire il carico di lavoro dei giudici e, nel contempo, a ridurre gli effetti economici negativi per l'Amministrazione ma anche gli incentivi a protrarre le cause per beneficiare della compensazione.

Le modifiche proposte avevano suscitato alcune perplessità della Direzione generale dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, rappresentate al Governo italiano (2012dd806DH): tra queste, l'obbligo di attendere la conclusione definitiva del processo per presentare la domanda di indennizzo; l'automaticità del calcolo della durata eccessiva del processo e del calcolo dell'indennizzo che non potrà superare, secondo le modifiche, il valore dell'oggetto della causa, mentre per Strasburgo questo è solo uno degli elementi da prendere in considerazione, senza che esso possa costituire un limite di valore automatico; l'esclusione dell'indennizzo alla parte che rifiuta il regolamento amichevole proposto dal giudice; il perdurante vincolo del limite delle risorse disponibili ai fini del pagamento dell'indennizzo. Queste difformità rispetto alla prassi giurisprudenziale di Strasburgo evidenziate dal Consiglio d'Europa potrebbero provocare un incremento dei ricorsi alla Corte europea.⁶⁷

⁶⁷ La "nuova Pinto" è stata contestata anche in sede contenziosa interna. Le Corti d'appello di Bari e di Reggio Calabria hanno infatti sollevato dubbi di legittimità costituzionale su due novità della legge 89/2001. In particolare, con l'ordinanza del 18 marzo 2013, la Corte d'Appello di Bari ha dubitato della legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge 89/2001, che impedisce di proporre la domanda di equa riparazione prima della decisione che conclude il procedimento che ha sforato i termini di ragionevole durata. Con ordinanza dell'8 aprile 2013 la Corte d'appello di Reggio Calabria ha sollevato questione di costituzionalità del nuovo articolo 2-bis, comma 3, secondo cui la misura dell'indennizzo non può superare il valore della causa o, se inferiore, «quello del diritto accertato dal giudice».