

5.6. Libertà di pensiero, di coscienza e di religione (articolo 9 Cedu)

Asquini e altri c. Italia - Decisione 5 novembre 2013 (ricorso n. 10009/06)

Esito: irricevibilità per mancato previo esaurimento delle vie di ricorso interno

Oggetto di doglianza era l'obbligo previsto nella scuola italiana di presentare una richiesta scritta per i genitori che vogliono l'esenzione dall'insegnamento della religione del proprio figlio, in tal modo obbligandoli a prendere posizione formale riguardo alle proprie personali convinzioni.

La Corte ha dichiarato l'irricevibilità del ricorso per mancato previo esaurimento dei rimedi interni, posto che i ricorrenti non avevano esposto alcun reclamo dinanzi agli organi scolastici competenti.

5.7. Abuso del diritto al ricorso

Mollacco ed altri c. Italia - Decisione 9 aprile 2013 (ricorso n. 35678/12)

Cavaliere c. Italia - Decisione 12 novembre 2013 (ricorso n. 50930/11)

Migliore c. Italia - Decisione 12 novembre 2013 (ricorso n. 58511/12)

Esito: irricevibilità

Queste decisioni di irricevibilità sono degne di particolare menzione in quanto con esse la Corte censura, per abuso del diritto, il comportamento del legale dei ricorrenti per aver presentato più ricorsi, sia in sede nazionale che dinanzi alla Corte Edu, in relazione alla stessa vicenda processuale e fornendo alla Corte informazioni fuorvianti e incomplete.

5.8. In materia di diritto di proprietà (articolo 1, Protocollo 1)

Varesi c. Italia - Decisione 12 marzo 2013 (ricorso n.49407/08)

Esito: irricevibilità

Si segnala la decisione per l'applicazione che la Corte vi fa del principio del margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati dalla Convenzione.

I ricorrenti sono pensionati o eredi di pensionati INAIL che hanno lamentato il cambiamento del loro regime pensionistico di vecchiaia per effetto della legge n. 449/1997 (legge finanziaria 2008) e, quindi, la presunta violazione degli articoli 1, Protocollo 1, e 14 (divieto di discriminazione).

All'epoca del loro pensionamento, un regolamento interno prevedeva la scelta di una somma forfettaria o di una rendita a tasso variabile. Per chi sceglieva la seconda opzione, tra cui i ricorrenti, lo stesso decreto prevedeva un adeguamento automatico indicizzato sugli aumenti del personale in servizio. La norma intervenuta con la legge finanziaria avrebbe, secondo loro, impedito di continuare a beneficiare degli adeguamenti previsti.

La Corte, dichiarando irricevibile il ricorso, ha constatato che, contrariamente a quanto dichiarato da controparte, la legge non aveva regolato il diritto alla pensione con effetto retroattivo, ma si era limitata a stabilire che, con decorrenza successiva all'entrata in vigore (1998), l'adeguamento delle rendite doveva essere calcolato in base al sistema di indicizzazione applicabile alla generalità delle pensioni, allo scopo di assicurare l'equità sociale e una migliore distribuzione delle risorse, confermando di conseguenza il margine di apprezzamento assegnato agli Stati dalla Convenzione.

Contessa e altri c. Italia - Decisione 17 settembre 2013 (ricorso n. 11004/05)

Esito: irricevibilità

Anche questa decisione contiene una decisa affermazione del principio del margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati, nella fattispecie nel settore della politica urbanistica.

I ricorrenti avevano acquistato un terreno per realizzarvi uno stabilimento industriale, facendo affidamento sulle previsioni del piano regolatore generale, ma nelle more dell'approvazione del piano particolareggiato era intervenuto un vincolo ambientale.

La Corte ha rilevato che in un settore così complesso come quello della pianificazione urbanistica gli Stati membri godono di un ampio margine di apprezzamento nelle proprie determinazioni. Ha, quindi, concluso che in assenza di una decisione manifestamente arbitraria, la Corte non poteva sostituire le proprie valutazioni a quelle dell'Autorità nazionali competenti nella scelta delle soluzioni più idonee a perseguire gli obiettivi della politica urbanistica del territorio.

6. LE PRONUNCE RIGUARDANTI ALTRI STATI DI PARTICOLARE INTERESSE

6.1. *In materia di equo processo (articolo 6 Cedu)*

Si segnala la sentenza del 4 giugno 2013 sul ricorso *Teodor contro Romania* (ricorso n. 46878/2006). Riguarda il caso di un cittadino rumeno, dirigente presso una società privata, accusato dai datori di lavoro di aver prodotto falsi giustificativi. Il procedimento penale nei confronti del ricorrente, iniziato nel 2001, era stato archiviato nel 2005 per intervenuta prescrizione. A seguito di questi eventi il ricorrente era stato licenziato e aveva presentato ricorso al giudice del lavoro contro il licenziamento, ritenendolo arbitrario, dal momento che il processo a suo carico non si era concluso con una condanna. Tuttavia, i giudici civili gli avevano dato torto, basando le loro decisioni sul fatto che il ricorrente non era stato assolto dalle accuse e lasciando quindi chiaramente intendere di ritenere che sarebbe stato certamente giudicato colpevole dei reati di cui era stato accusato se non fosse intervenuta la prescrizione, e ciò in violazione del principio di presunzione di innocenza stabilito dell'articolo 6 paragrafo 2.

6.2. *In materia di irretroattività della pena (articolo 7 Cedu)*

La sentenza della Grande Camera 21 ottobre 2013, pronunciata sul ricorso *Del Rio Prada c. Spagna* (ricorso n. 42750/09), affronta un tema molto interessante, quello della non applicabilità di un "trattamento" penale meno favorevole a fatti intervenuti precedentemente. La peculiarità sta nella circostanza che non si tratta, nella fattispecie, di una nuova legge, ma di una *reformatio in peius* giurisprudenziale.

La signora Del Rio Prada, riconosciuta colpevole di gravi crimini di terrorismo (numerosi attentati con morti), con vari processi tra il 1988 ed il 2000, avrebbe collezionato condanne per circa 3.000 anni di reclusione. Ma la regola del codice penale spagnolo aveva fatto sì che fosse applicato un "cumulo" con l'abbattimento al massimo della pena possibile e cioè 30 anni.

Durante la detenzione, la signora aveva beneficiato di riduzioni di pena per lavoro e buona condotta per 9 anni e, nell'aprile 2008, venendo a scadenza i 30 anni meno 9, chiedeva di essere messa in libertà (in pratica dopo aver scontato 21 anni).

A questo punto, si frapponeva però all'accoglimento della sua richiesta, non un cambiamento legislativo, ma un nuovo orientamento giurisprudenziale: a partire da una sentenza del 26 febbraio 2006, i giudici avevano incominciato ad interpretare la legge non più nel senso di applicare la riduzione di pena al cumulo (cioè, nel caso di specie ai 30 anni), ma a ciascuna pena per ciascun reato, con evidente risultato finale di inutilizzabilità del beneficio.

Da qui la scure della Grande Camera che ha dichiarato la **violazione del principio di legalità sancito dall'art. 7 Cedu**, così confermando la **sentenza della Terza sezione della Corte**, oggetto

della richiesta di rinvio alla Grande Camera formulata dal governo spagnolo. La Corte ha ricordato la distinzione tra “pena” e “esecuzione penale” e che in teoria solo la prima rientra nell’ambito di applicazione dell’articolo 7 (e, quindi, del principio di irretroattività); ha peraltro, sottolineato come, nella pratica, non sempre sia agevole tale distinzione e come, nel caso di specie, la misura della riduzione della pena prevista dalla disciplina spagnola avesse finito per incidere sulla scopo della pena.

In merito, la Corte ha rilevato che il nuovo orientamento giurisprudenziale aveva comportato un improvviso prolungamento della pena “imprevedibile” per la ricorrente e privo di base legale.

La pronuncia ha creato forte dissenso in Spagna e preoccupazioni in merito alla possibile estensione ad altri condannati per terrorismo destinatari del medesimo trattamento della Del Rio Prada, ma la sentenza della Corte è stata subito eseguita con l'immediata scarcerazione della ricorrente.

6.3. *In materia di libertà religiosa (articolo 9 e articolo 14 Cedu)*

Con la sentenza del 15 gennaio 2013, sul caso *Eweida ed altri c. Regno Unito* (ricorso n. 48420/10), la Corte si è pronunciata su quattro ricorsi riuniti in materia di divieto di indossare simboli religiosi nel luogo di lavoro (nella specie un crocifisso). La sentenza assume precipuo rilievo per la netta affermazione da parte della Corte del principio del margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati, in particolare in settori sensibili come quello della libertà religiosa.

La Corte è stata chiamata a decidere sulla possibilità di una deroga alla disciplina generale sul rapporto di lavoro fondata sulle credenze o convinzioni religiose del lavoratore, e, per converso, sul riconoscimento della violazione del diritto alla libertà religiosa e del principio di non discriminazione nel caso in cui la mancata osservanza delle regole generali avesse determinato conseguenze sul piano disciplinare, fino al licenziamento del lavoratore.

Nel giudicare i casi la Corte ha operato il bilanciamento degli interessi in gioco, valutando fattispecie per fattispecie la rilevanza del contrapposto interesse del datore del lavoro. La conclusione è stata la dichiarazione della violazione del diritto alla libertà religiosa solo nel primo caso sottoposto al vaglio della Corte, relativo ad una dipendente addetta al check-in di una compagnia aerea britannica alla quale era stato proibito di indossare la catenina con il crocifisso sopra l’uniforme di servizio. Considerate le circostanze del caso ed in particolare il fatto che la compagnia aerea aveva permesso a personale di altre religioni di adattare la propria uniforme di servizio, la Corte ha ritenuto che il desiderio della signora Ewaida di indossare il crocifisso, in quanto espressione del diritto fondamentale alla libertà religiosa, era da ritenersi prevalente, nelle

circostanze dello specifico caso, sull'interesse del datore di lavoro a proteggere la propria immagine aziendale attraverso l'uniforme di servizio.

Nell'analogo caso, invece, dell'infermiera impiegata presso un ospedale, la Corte ha ritenuto, invece, che il divieto posto dall'amministrazione ospedaliera di indossare la catenina con il crocifisso non costituiva una violazione del diritto alla libertà religiosa o una discriminazione indiretta fondata sul credo religioso, in quanto la proibizione era fondata su ragioni di tutela della salute e della sicurezza del personale ospedaliero e dei pazienti. In tal modo, la Corte si è rimessa alle valutazioni delle autorità nazionali, in applicazione del principio dell'ampio margine di apprezzamento ad essi riconosciuto. Sia nel terzo (ufficiale di stato civile che aveva rifiutato di celebrare l'unione tra coppia omosessuale) che nel quarto caso (consulente psicologico che aveva rifiutato la propria consulenza a coppie omosessuali), la Corte ha ritenuto che il diritto alla manifestazione della libertà religiosa del lavoratore trovava un limite nella tutela di interessi delle coppie omosessuali aventi anch'essi rango di diritti fondamentali e nel divieto di discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale. Anche in questi casi, la Corte ha applicato il principio dell'ampio margine di apprezzamento degli Stati, essendo in gioco conflitti tra diritti fondamentali parimenti meritevoli di protezione secondo la Convenzione.

6.4. *In materia di divieto di discriminazione (articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 Cedu)*

Sempre in materia di divieto di discriminazione si segnala la sentenza di Grande Camera 19 febbraio 2013, sul caso *X ed altri c. Austria* (ricorso n. 19010/07), che ha stabilito il divieto di discriminare le coppie omosessuali in materia di adozione. Il caso trattato era, invero ben particolare: riguardava infatti una coppia omosessuale, due donne, che vivevano insieme in una relazione stabile e si dolevano della legge austriaca che permetteva di accogliere la richiesta di una di loro di adottare il figlio dell'altra solo passando per la rottura del legame giuridico tra madre (l'altra donna della coppia) e figlio (il codice civile austriaco prevede infatti che l'adottante sostituisca il genitore biologico dello stesso sesso). Se infatti, ha osservato la Corte europea, per il diritto austriaco nulla osta a che uno dei membri di una coppia non sposata eterosessuale adotti il figlio dell'altro senza rompere il legame di filiazione tra questi, è discriminatorio che una coppia omosessuale non possa fare lo stesso senza rompere il rapporto giuridico con il genitore naturale. In altre parole, ha ragionato la Corte, se la legge austriaca permette l'adozione da parte di una sola persona, anche omosessuale (salvo, se questa vive con un partner registrato, la necessità del consenso di quest'ultimo), vuol dire che lo stesso legislatore austriaco riconosce che un bambino

possa crescere in una famiglia basata su una coppia omosessuale e che quindi tale situazione non sia dannosa per il bambino.

Si tratta di un principio applicabile all'Austria, dove un bambino, appunto, può essere allevato da una coppia gay o avere del tutto legalmente due madri o due padri, ma tale conclusione presuppone appunto una premessa normativa che non esiste in tutti i Paesi europei. E non essendovi un consenso europeo in questa materia, che la stessa Corte definisce delicatissima, non dovrebbe neppure esservi di conseguenza un obbligo dello Stato di prevedere l'adozione da parte di coppie omosessuali.

La conclusione cui è pervenuta la Corte, altresì, non impedisce neppure, come si legge in sentenza, che in un caso differente si possa dimostrare che l'esclusione delle coppie dello stesso sesso dal campo di adozione co-genitoriale, viceversa aperto a coppie eterosessuali non sposate, sia utile per proteggere la conservazione della famiglia tradizionale o la tutela degli interessi del minore.

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

PAGINA BIANCA

1. **PROBLEMATICHE CONCERNENTI L'ESECUZIONE DELLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA**

Nella relazione per l'anno 2012 si era richiamata l'attenzione sulla tendenza evidenziata dalle più importanti pronunce di condanna registrate nel corso di quell'anno (tra cui la sentenza *Sud Fondi c. Italia*), ad incentrare il sistema di protezione dei diritti umani su un obbligo giuridico di tipo finanziario e sull'entità dei risarcimenti liquidati dalla Corte europea sempre più consistenti e non impugnabili attesi i casi tipizzati di rinvio dinanzi alla Grande camera.

In particolare, la mancanza di rimedi concessi allo Stato per contestare le decisioni in sede di equa soddisfazione, combinata con la tendenza della Corte a non fare rigida applicazione del principio del previo esaurimento dei rimedi interni, con conseguente possibilità di duplicazione di titoli giurisdizionali e di condanne risarcitorie europee e nazionali, pone, in sede di esecuzione, seri problemi che si verificano sempre più frequentemente e richiedono particolare attenzione per i rilevanti risvolti a carico dell'erario. Così, nel corso del 2013, la Presidenza del Consiglio è intervenuta a tutela degli interessi finanziari dello Stato in sede di esecuzione delle sentenze *Prenna e Medici*: nel primo caso chiedendo, con lettera del 20 febbraio 2013, che fosse recuperata la somma di euro 52.702 versata dalle autorità nazionali a titolo di indennizzo espropriativo, versamento non tenuto in conto dalla Corte europea al momento di disporre la liquidazione dell'equa soddisfazione; nel secondo caso per puntualizzare che il pagamento concreto dell'equa soddisfazione liquidata nella sentenza della Corte europea doveva tenere in considerazione che un ammontare di ben euro 11.535.030,00 era già stato liquidato ai ricorrenti dalle autorità nazionali a titolo di indennizzo espropriativo e che di tale dazione, regolarmente comunicata dal Governo, non risultava traccia nella motivazione della sentenza. Identici problemi di dazione, a livello nazionale ed europeo, di due somme allo stesso titolo si erano già verificati nel passato, in occasione dell'esecuzione, *ex multis*, delle sentenze *Alikaj* e *Grossi*.

In un altro caso, dopo il passaggio in giudicato della sentenza *Rosario Lombardi c. Italia* del 15 novembre 2012, in materia di espropriazione, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha verificato che tra la parte ricorrente e l'ente espropriante era stata conclusa una transazione in data 3 ottobre 2002, comportante il pagamento da parte del Comune di Lizzanello della somma di euro 503.073,56, a fronte della quale il ricorrente aveva dichiarato di ritenersi assolutamente soddisfatto dell'indennizzo liquidato e di non aver null'altro a pretendere in dipendenza dell'espropriazione in questione. Tale transazione non era stata, dalla parte ricorrente, portata a conoscenza della

Corte, in violazione del dovere di lealtà sopramenzionato, mentre il Governo non era stato posto in grado di fornire la relativa informazione in quanto la Corte aveva deciso di trattare la causa con la procedura del Comitato dei tre giudici senza previamente notificare tale intenzione al Governo al fine di raccogliere una sua eventuale contestazione della procedura stessa (la previa notifica di tale intenzione è prevista da varie disposizioni, *ex multis* dall'articolo 53 comma 3 del Regolamento e si tratta di regola che possiede una sua finalità sostanziale, in quanto, se fosse stata osservata nella specie, il Governo l'avrebbe contestata facendo valere l'esistenza della transazione). Sta di fatto che, poiché la sentenza emessa secondo la detta procedura è definitiva, il Governo ha potuto sollevare successivamente la questione attraverso lo strumento della richiesta di rettifica della sentenza al fine di evitare la dazione di un doppio indennizzo, a livello europeo e a livello nazionale, allo stesso titolo. Tale richiesta è stata accolta dalla Corte che, in data 21 novembre 2013, ha provveduto a ricalibrare l'ammontare dell'indennizzo, abbassandolo da 359.300 euro a 48.000 euro.

Tali segnali impongono di razionalizzare il circuito informativo cruciale per la tutela degli interessi statuali, soprattutto nella delicata sede della difesa del Governo dinanzi alla Corte, affinché la fase esecutiva di implementazione delle sentenze non si trasformi in una tardiva e surrettizia comunicazione di argomenti difensivi, piegando a tale scopo strumenti procedurali in realtà pensati per altri fini.

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

2.1. I regolamenti amichevoli

Con pareri espressi dall'Avvocatura generale dello Stato nel corso del 2013, è stata definitivamente chiarita la portata applicativa dell'articolo 1, comma 1225, della legge n. 296 del 2006³⁷ (legge finanziaria 2007) conseguenti all'interpretazione autentica delle disposizioni

³⁷ L'articolo 1, comma 1225, della legge n. 296 del 2006, recita: "Le disposizioni di cui al comma 1224 si applicano ai procedimenti iniziati dopo la data di entrata in vigore della presente legge. Al fine di razionalizzare le procedure di spesa ed evitare maggiori oneri finanziari conseguenti alla violazione di obblighi internazionali, ai pagamenti degli indennizzi procede, comunque, il Ministero dell'economia e delle finanze. I pagamenti di somme di denaro conseguenti alle pronunce di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano sono effettuati dal Ministero dell'economia e delle finanze. Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono individuate le risorse umane, strumentali e finanziarie da trasferire per lo svolgimento delle funzioni di cui al comma 1224 ed al presente comma."

contenute nel citato comma resa dall'articolo 55, comma 2-bis, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, nel testo integrato dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 134³⁸.

I dubbi interpretativi avevano comportato la sospensione delle procedure per il pagamento degli indennizzi liquidati dalla Corte europea a seguito di regolamento amichevole o di dichiarazione unilaterale, determinando ritardi e lamentele da parte degli aventi diritto.

In risposta ai quesiti posti dai Ministeri dell'economia e delle finanze e della giustizia, in ordine alla competenza (in capo al Ministero della giustizia e/o al Ministero dell'economia e delle finanze) ad effettuare i pagamenti per le sentenze di condanna o di radiazione dal ruolo ex articoli 37 e 39 della Convenzione delle cause aventi ad oggetto la liquidazione delle indennità per l'eccessiva durata dei processi *ex lege* Pinto, l'Avvocatura generale ha affermato:

- a) che le sentenze di radiazione dal ruolo che comportino l'obbligo di pagamento di somme devono essere assimilate a quelle di condanna e ricomprese nella portata applicativa dell'articolo 1, comma 1225, della legge n. 296 del 2006;
- b) fermo restando il detto principio, che la distribuzione di competenze fra i Ministeri dell'economia e delle finanze e della giustizia, in relazione ai diversi capitoli di bilancio di rispettiva spettanza, è questione interna ai rapporti fra le amministrazioni che va risolta in via di finanziamento dei capitoli, atteso che il disposto dell'articolo 55 del d.l. n. 83 del 2012 concerne la distribuzione di competenze appunto "interne" all'amministrazione statale ma non l'obbligo di pagamento delle somme rivenienti dalle pronunce della Corte Edu, che grava sullo Stato unitariamente inteso, in virtù della sua soggettività e responsabilità internazionale.

A favore dell'interpretazione poggia anche la *ratio legis* come espressa nello stesso comma 1225 ("Al fine di razionalizzare le procedure di spesa ed evitare maggiori oneri finanziari conseguenti alla violazione di obblighi internazionali") e la lettera della norma (sia nella parte in cui prevede che "ai pagamenti degli indennizzi procede comunque il Ministero dell'economia e delle finanze", sia nella parte in cui regola la individuazione delle "risorse umane, strumentali e finanziarie da trasferire" al predetto Ministero "per lo svolgimento delle funzioni di cui al comma 1224 ed al presente comma").

L'Avvocatura dello Stato ha, pertanto, concluso nel senso che non si rinviene alcuna ragione o riscontro normativo per escludere dalla disposizione il pagamento delle somme

³⁸ L'articolo 55, comma 2-bis, del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012 dispone che "L'articolo 1, comma 1225, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si interpreta nel senso che il Ministero dell'economia e delle finanze procede comunque ai pagamenti degli indennizzi in caso di pronunce emesse nei suoi confronti e nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

conseguenti alla definizione delle vertenze aperte dinanzi alla Corte di Strasburgo che traggano origine da affari che interessano il Ministero della giustizia, atteso che dinanzi alla Corte europea compare lo Stato italiano e gli obblighi di pagamenti conseguenti fanno capo ad esso stesso e non alle singole amministrazioni, senza che sulla configurazione di questo obbligo internazionale possa interferire in alcun modo la disciplina interna dei rapporti fra lo Stato ed i soggetti pubblici la cui attività ha dato causa alla violazione contestata, disciplina che si esprime su altri piani ed altri fini (cfr. procedura di rivalsa - ora art. 43 della legge n. n. 234 del 2012; procedura esecutiva ex articolo 5-quinquies della legge n. 89 del 2001, integrato dalla legge n. 64 del 2013).

I regolamenti amichevoli a cui è stata data esecuzione nell'anno 2013 sono stati 5³⁹.

Dopo la positiva definizione dei dubbi interpretativi, si configura quindi un quadro positivo per il prossimo futuro, in applicazione del piano Pinto e in chiusura dei 105 casi pendenti in materia di espropriazione indiretta, di cui il Governo si sta facendo carico.

2.2. *Gli indennizzi*

Sul piano dei pagamenti, nell'anno 2013 è stata data esecuzione complessivamente a 48 pronunce della Corte, delle quali:

- n. 15 sentenze riferite all'anno di emissione 2013;
- n. 28 riferite all'anno di emissione 2012
- n. 5 decisioni di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole.

L'importo complessivo dei pagamenti ammonta ad € 61.071.994,20 (in netto incremento rispetto agli oneri sopportati nel 2012), di cui € 55.349,88 sono stati erogati per l'esecuzione dei regolamenti amichevoli⁴⁰.

Sotto il profilo della liquidazione dell'equa soddisfazione, anche per l'anno trascorso sono stati riscontrati, nella fase dell'esecuzione dei pagamenti relativi a sentenze in materia espropriativa, aspetti problematici, laddove, per taluni casi, le risposte degli enti territoriali, sollecitati dalla Presidenza del Consiglio a riferire in merito ad eventuali esborsi pagati a parte ricorrente in sede nazionale aventi lo stesso titolo dei risarcimenti liquidati dalla Corte europea, hanno messo in luce il rischio di duplicazioni di somme.

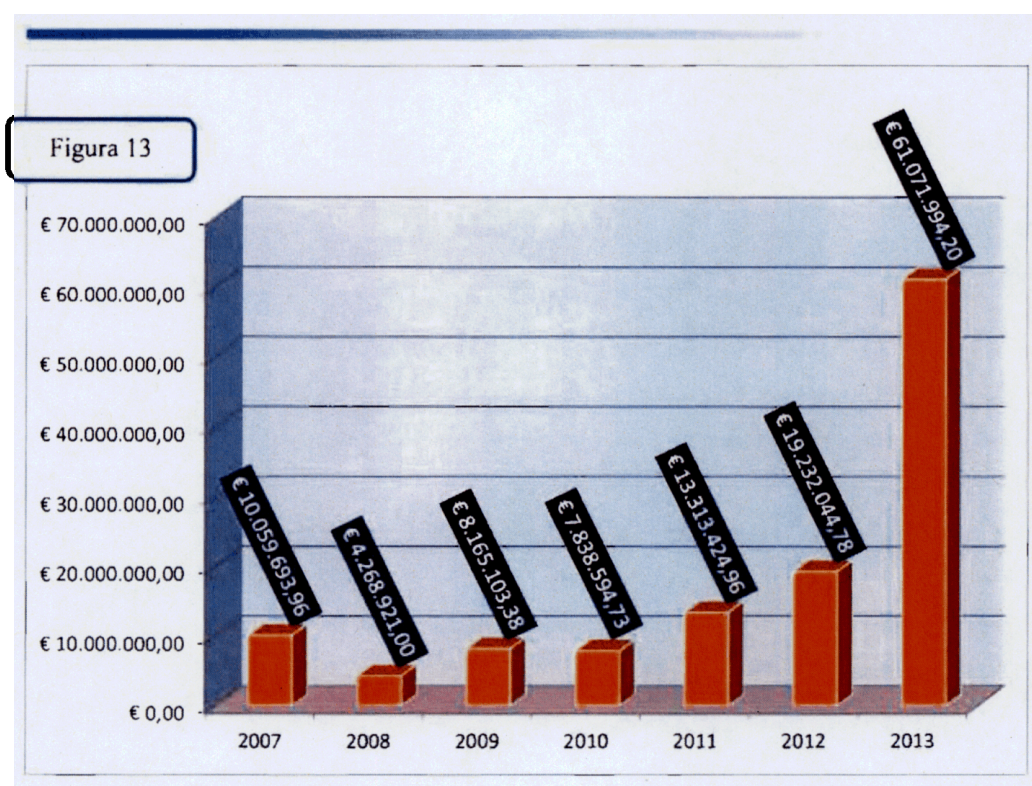
³⁹ Casi *Marra ed altri* (ricorso n. 5262/10 e altri); *Monaco e Elia* (ricorso n. 27899/10); *Taschetti* (ricorso n. 39132/05), oltre alla completa esecuzione delle decisioni *Napolitano ed altri* (ricorso n. 51977/10 e altri) e *Celentano ed altri* (ricorso n. 64784/10 e altri).

⁴⁰Si tratta del pagamento dei regolamenti amichevoli relativi ai casi indicati alla nota 39.

Tale situazione ha comportato un aggravio procedimentale, per la necessità di effettuare accurati accertamenti e verifiche e di realizzare la dovuta comprensione, con conseguente ripercussione, in taluni casi, sul rispetto dei termini previsti per il pagamento dell'equa soddisfazione riconosciuta dalla Corte.

Nel confronto con gli anni precedenti, la figura che segue mostra la tendenza all'aumento degli oneri a carico dell'Erario per effetto dell'esecuzione delle pronunce a titolo di equa soddisfazione, ovvero in sede di regolamento amichevole o di offerta unilaterale (figura 13).

GLI INDENNIZZI



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

2.3. La rivalsa

Non ha registrato cambiamenti, in sede legislativa, 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, come accertate dalla Corte Edu. L'istituto è regolato 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 alla attribuzione europea.

Permangono, pertanto, le criticità rilevate dagli enti "obbligati" sulle forme di attribuzione *ex lege* della responsabilità conseguente alle condanne della Corte europea; profilo, questo, ritenuto dai soggetti interessati elemento fondamentale per dare legittimità al recupero del credito da parte dello Stato delle somme o quote di somme liquidate dalla Corte europea a titolo di equa soddisfazione.

Le conseguenti azioni giudiziali tuttora pendenti avviate da diversi enti contro i provvedimenti con i quali è stata esercitata l'azione di rivalsa⁴¹, danno l'idea delle difficoltà nell'esecuzione degli atti di ingiunzione delle somme richieste dallo Stato in sede di rivalsa, senza prospettive certe sui loro tempi di recupero.

Nell'anno 2013, il Ministero dell'economia e delle finanze ha avviato l'azione di rivalsa nei confronti del Comune di Cassino, notificando la sentenza pronunciata dalla Corte europea sul caso *Grossi ed altri c. Italia* (ricorso n. 18791/03). L'esborso dello Stato italiano per l'esecuzione della sentenza è stato pari alla somma di euro 745.000,00.⁴²

Allo stato attuale, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha provveduto ad iscrivere a ruolo i crediti vantati nei confronti della regione Campania, del comune di Casoria, del comune di Tivoli e del comune di S. Ferdinando di Puglia, con riguardo alle controversie oggetto rispettivamente dei ricorsi *Stornaiuolo c. Italia*, *De Pascale c. Italia*, *Dominici c. Italia* e *Pasculli c. Italia* per un ammontare complessivo di euro 2.028.127,00 (al netto degli interessi).

3. LE MISURE GENERALI IN MATERIA DI ECCESSIVA DURATA DEI PROCESSI

3.1. Il rimedio Pinto

Come ha sottolineato il Procuratore generale della Corte di cassazione, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014⁴³, nel 2013, per la prima volta dall'introduzione della

⁴¹ Come riportato nella relazione al Parlamento per l'anno 2012 "nell'anno 2012 a fronte dei 5 provvedimenti di rivalsa adottati (sentenze sui casi *De Pascale*, *Stornaiuolo*, *Pasculli*, *Gigli Costruzioni* e *Morea*) per un ammontare complessivo di € 2.593.900,00, per gli ultimi tre le amministrazioni esproprianti hanno impugnato i decreti ingiuntivi dinanzi al giudice amministrativo, che ha però dichiarato il difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario. Per il caso *Gigli Costruzioni* la causa è stata riassunta dinanzi al Tribunale di Ancona; quanto al caso *Pasculli*, l'ente territoriale ha presentato ricorso in appello dinanzi al Consiglio di Stato."

⁴² Per il caso *Grossi c/Italia* v. Relazione per l'anno 2012, pagg. 103-104.

⁴³ www.cortedicassazione.it/Documenti/2014_Relazione_Ciani.pdf, pagg. 81 e ss.

legge Pinto, è stata registrata "un'inversione di tendenza nelle sopravvenienze dei ricorsi proposti per ottenere il ristoro indennitario previsto dalla suddetta legge per la violazione del diritto alla ragionevole durata del processo: stando ai dati tendenziali, disponibili con riguardo al primo semestre 2013, si assiste ad una forte pressione (-62,7%) (...) E' presto dire se tale inversione di tendenza circa le sopravvenienze sia dovuta ad un aumento delle virtùsità del sistema giustizia o invece a fattori contingenti e ai limiti imposti ai ricorrenti per equa riparazione ex lege Pinto dalle modifiche contenute nel decreto legge 22 giugno 2012 n. 83, Misure urgenti per la crescita del Paese (art. 55), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 (si pensi in particolare al novellato art. 4 della legge n. 89 del 2001, che impedisce di richiedere l'indennizzo per i procedimenti ancora in corso o all'articolo 5-quater che sanziona l'abuso del diritto di ricorso)". Peraltro, sottolinea il Procuratore generale l'importanza svolta dalla giurisprudenza della Corte di cassazione che, nell'ottica della progressiva diffusione e applicazione dei principi di buona fede e correttezza ora recepiti a livello legislativo, attraverso una opportuna configurazione della categoria generale dell'abuso del diritto, ha imposto ai ricorrenti un modello di attività processuale improntato ad un comportamento leale, ad esempio sancendo come abuso del processo il contemporaneo deposito - fatto allo scopo di far gravare sullo Stato debitore il danno derivante dall'aumento degli oneri processuali - di distinti ricorsi individuali per ottenere l'equa riparazione da eccessiva durata di un unico processo con più parti o rigettando come abusiva - d'ufficio - la richiesta di indennizzo per l'irragionevole durata di una lite temeraria.

Le direttrici indicate dal legislatore e la giurisprudenza della Cassazione avranno un positivo impatto anche sulla razionale distribuzione delle risorse destinate alla giustizia, ove di consideri che "dalla sua introduzione ad oggi la legge Pinto ha comportato un ammontare totale di liquidazioni pari a quasi 586 milioni di euro di cui circa 370 milioni non ancora saldati."

Il che dà vita a sua volta ad ulteriori spese legate a nuovi contenziosi a livello di giudizi di ottemperanza (mediamente sono circa 80 le sentenze di ottemperanza, riguardanti il contenzioso Pinto, notificate mensilmente al Ministero della giustizia) e di ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: si tratta di ingentissime risorse confluite in un sistema sostanzialmente autoreferenziale, che sarebbero invece potute servire ad ammodernare e razionalizzare il "sistema giustizia", così da adeguarlo ai modelli virtuosi stranieri, e reggere la concorrenza con essi in un contesto di sempre maggiore integrazione comunitaria e globale.

Questi dati, nonostante la timida inversione di tendenza, evidenziano la necessità di un più incisivo ripensamento del rimedio Pinto, come, per altro verso, sembra indicare la Corte costituzionale che, nella recente sentenza n. 30 del 2014, ha dichiarato che "Il rimedio interno (...) come attualmente disciplinato dalla legge Pinto, risulta carente. La Corte EDU, infatti, ha ritenuto che il

differimento dell'esperibilità del ricorso alla definizione del procedimento in cui il ritardo è maturato ne pregiudichi l'effettività e lo renda incompatibile con i requisiti al riguardo richiesti dalla Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo"; inoltre, "il vulnus riscontrato e la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio effettivo a fronte della violazione della ragionevole durata del processo (...) impongono tuttavia di evidenziare che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al problema individuato nella presente pronuncia".⁴⁴⁴⁵

3.2. *Le misure comunicate al Comitato dei ministri: il Memorandum del 6 maggio 2013*

Come è stato anticipato nella scorsa edizione di questa relazione⁴⁶, nei giorni 4-6 giugno 2013 ha avuto luogo la riunione DH dei delegati del Comitato dei Ministri n. 1172, nell'ambito della quale sono stati discussi i casi relativi all'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari (civili, penali ed amministrativi) e all'inefficienza del rimedio interno costituito dalla legge Pinto. In tale sede, un importante "Memorandum"⁴⁷ elaborato dal Servizio per l'esecuzione delle sentenze e delle decisioni della Corte europea – originariamente classificato come riservato – è stato declassificato e messo a disposizione dei delegati per consentire l'esame, in via preliminare, dell'insieme delle informazioni sulle misure prospettate dal Governo italiano e l'individuazione delle questioni ancora aperte.

Il documento illustra le linee generali del "piano multistrategico" delineato dall'Italia, a partire dal 2009, per affrontare i problemi strutturali evidenziati negli aspetti di fondo, tutti connotati da emergenza, e destinato a coinvolgere i principali attori del sistema giudiziario, ed espone valutazioni sulle questioni ancora aperte.

Nel Memorandum risultano accolti con soddisfazione gli sforzi compiuti dalle autorità italiane per migliorare l'efficacia del sistema giudiziario, nonostante permanga la richiesta di continue informazioni sulle prospettive dei provvedimenti adottati e sulle modalità utilizzate per misurare nel tempo i risultati ottenuti rispetto agli effetti attesi e per adottare, se del caso, le misure aggiuntive e/o correttive che potranno rivelarsi necessarie.

⁴⁴ Alla Corte era stata rimessa la questione della legittimità della novella introdotta nella legge Pinto dall'art. 55 del decreto legge n. 83 del 2012, laddove statuisce che «La domanda di riparazione può essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva» (art. 4).

⁴⁵ Per completezza, si segnala che il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 754 del 17 febbraio 2014, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 7, della legge n. 89 del 2001 per violazione dell'articolo 117, primo comma, Cost., con riferimento all'articolo 6 della Cedu, nella parte in cui prevede che l'erogazione dell'indennizzo agli aventi diritto avviene entro i limiti delle risorse di bilancio annualmente disponibili.

⁴⁶ Relazione al Parlamento per l'anno 2012, pag. 108.

⁴⁷ Il testo del Memorandum è stato allegato alla Relazione per l'anno 2012, pag. 129.