

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

1. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE IN ANNI PREGRESSI

L'analisi dello stato di esecuzione delle sentenze pronunciate a carico dell'Italia, con particolare riferimento ai casi di maggiore rilievo ed interesse sotto il profilo delle misure di adeguamento dell'ordinamento interno necessarie per corrispondere agli obblighi discendenti dall'articolo 46 della CEDU⁶⁸, viene condotta sullo sfondo dei dati illustrati dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, competente alla supervisione sull'esecuzione delle pronunce della Corte EDU, come illustrati nel Rapporto annuale relativo all'anno 2016⁶⁹.

Le statistiche 2016 confermano il *trend* positivo registrato negli ultimi anni e il buon funzionamento del sistema di monitoraggio dimostrando come *“gli sforzi volti a concludere positivamente l'esecuzione delle sentenze nei casi pendenti hanno portato, ancora una volta, a un numero record di casi chiusi nel 2016 (2.066 casi contro i 1.537 nel 2015). Molti dei casi chiusi riguardano vecchi problemi strutturali, specialmente il controllo delle azioni delle forze di sicurezza, la prevenzione del maltrattamento di persone private della libertà, nonché l'efficacia del potere giudiziario (in particolare della durata eccessiva dei procedimenti giudiziari)”*⁷⁰. Figura 15

- CASI CHIUSI - ANNO 2016

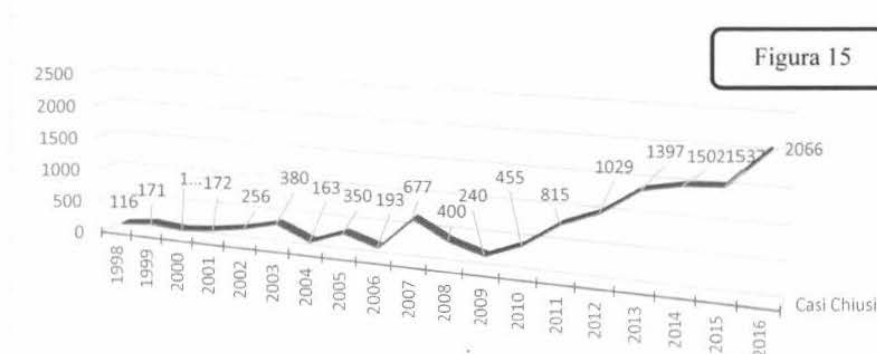


Figura 15

Fonte: Consiglio d'Europa - Report annuale Comitato Ministri 2016 - 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

⁶⁸ L'articolo 46 impone alle Alte parti contraenti l'obbligo di conformarsi alle sentenze definitive della Corte per le controversie delle quali sono parti. Si tratta di un obbligo che, in linea con il carattere sussidiario della protezione accordata dalla Convenzione, vincola gli Stati solo con riferimento ai risultati da raggiungere lasciando quindi loro discrezionalità nella scelta dei mezzi.

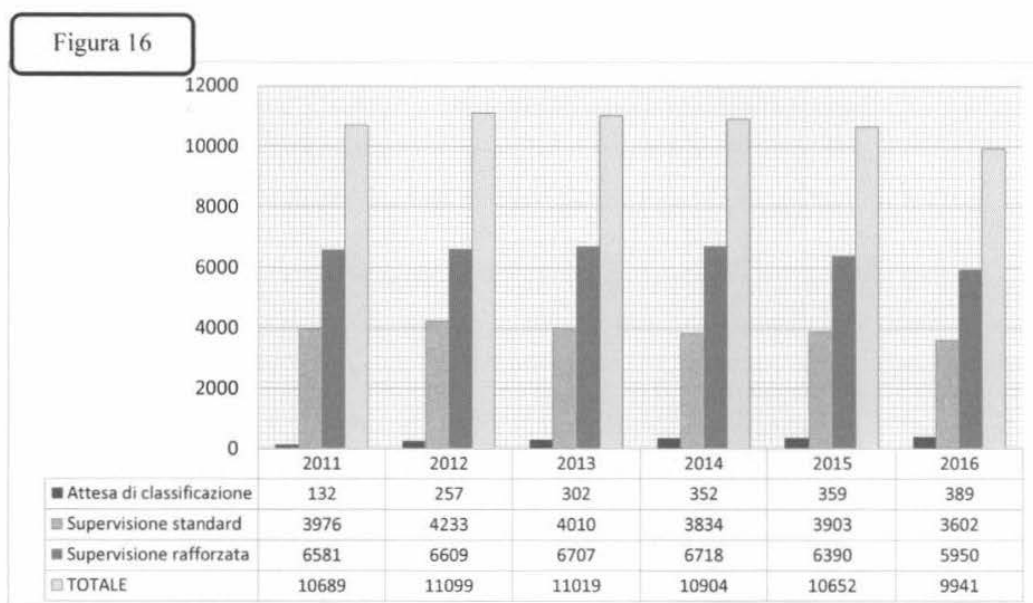
⁶⁹ Supervision of the execution of judgements and decisions of the European Court of human rights, 10th Annual Report of the Committee of Ministers - 2016 - Council of Europe.

⁷⁰ Consiglio d'Europa - Direzione della comunicazione - Comunicato stampa (DC 049(2017) - Strasburgo 05.04.2017

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Il rapporto evidenzia anche un'ulteriore riduzione dei casi pendenti sottoposti al monitoraggio scesi, per la prima volta dall'inizio del processo di Interlaken nel 2010⁷¹, sotto i 10.000 casi (9.941) dai 10.652 registrati a fine 2015. Ciò nonostante l'incremento del numero dei nuovi casi (1352 a fronte dei 1285 del 2015). Figura 16

- CASI PENDENTI SOTTOPOSTI A MONITORAGGIO DEL COMITATO DEI MINISTRI



Fonte: Consiglio d'Europa - Report annuale Comitato Ministri 2016 - 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

Particolarmente significativa è il decremento del numero dei casi pendenti che rivelano l'esistenza di problemi sistemici o strutturali (*leading cases*), ridotti dai 1555 del 2015 ai 1493 del 2016.

Questi risultati illustrano l'impatto positivo delle misure introdotte, a partire da Interlaken e sviluppate nel percorso "Izmir-Brighton-Brussels", intese ad assicurare l'efficienza a lungo termine del sistema della Convenzione. Tuttavia, il rapporto mostra che vi sono ancora importanti problemi strutturali e questioni complesse da affrontare mediante l'adozione o l'implementazione di riforme

⁷¹ Il riferimento è alla Conferenza di Interlaken del febbraio 2010 sul futuro della Corte europea. Alla base della Conferenza vi era la constatazione delle difficoltà per la Corte europea di svolgimento del proprio ruolo perché soffocata da una mole di contenzioso non più gestibile (arretrato di circa 139.000 ricorsi con incremento mensile di circa 1.500 ricorsi). Tra le principali cause del sovraccarico di lavoro sono state individuate le disfunzioni del sistema di controllo affidato al Comitato dei ministri che, non essendo in grado di risolvere i problemi strutturali presenti negli ordinamenti degli Stati, spesso evidenziati dalla Corte con sentenze pilota, consentiva il proliferare di ricorsi ripetitivi e conseguentemente l'intasamento dei ruoli della Corte. Per maggiore dettaglio sul tema si rinvia alla Relazione al Parlamento per l'anno 2010, pagg. 19 e ss.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

efficaci e tali da impedire la creazione di nuovi filoni di casi ripetitivi. Si tratta, con ogni evidenza, di obiettivi che richiamano in primo luogo la responsabilità degli Stati membri, ma rispetto ad essi, è altrettanto cruciale un rafforzamento del ruolo svolto dagli Uffici del Comitato dei ministri deputati alla supervisione dell'esecuzione delle sentenze nel supportare gli Stati al fine di assicurare l'effettività del sistema della Convenzione.

Il dettaglio delle statistiche per Stato: la posizione italiana

L'analisi di dettaglio delle rilevazioni statistiche illustrate nel rapporto mostra come la posizione italiana sia in linea con il *trend* di generale diminuzione dei casi pendenti, consolidando i buoni risultati ottenuti negli ultimi anni, grazie al complesso delle misure a livello normativo/amministrativo ed organizzativo adottate per affrontare le serie criticità strutturali all'origine dei contenziosi seriali in materia di eccessiva durata dei procedimenti giudiziari e delle condizioni di detenzione. Infatti, a fronte dei 2622 casi pendenti nel 2014, ridotti a 2421 nel 2015 (-0,07%), si è arrivati al totale di 2350 casi sottoposti a supervisione alla fine del 2016, con un decremento negli ultimi due anni dello 0,07% (con un indice di ricambio positivo, nonostante l'ingresso di 35 nuovi casi sottoposti a monitoraggio, rispetto ai 26 del 2015). E' importante evidenziare che maggior parte dei casi pendenti (2280), riguarda ancora i contenziosi ripetitivi legati alle problematiche relative alla lunghezza dei processi ed all'insufficienza/inefficacia dei rimedi domestici. I *leading cases* sono, invece, 70 (erano 81 nel 2015) e, di questi, 20 casi sono sottoposti a supervisione rafforzata (erano 25 nel 2015). Figura 17

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

- CASI PENDENTI DI TUTTI I PAESI DEL CONSIGLIO D'EUROPA - ANNO 2016

Figura 17

State	Leading cases								Repetitive cases								TOTAL	
	Enhanced supervision		Standard supervision		Awaiting classification		Total of leading cases		Enhanced supervision		Standard supervision		Awaiting classification		Total of repetitives cases		2015	2016
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016				
Albania	6	4	10	6			18	10	19	24	7	12	5	4	31	40	49	50
Andorra			1	2			1	2									1	2
Armenia	3	5	8	9	1		12	12	3	2	10	5			13	7	25	19
Austria			21	14	1		22	14			20	17			20	17	42	31
Azerbaijan	14	14	31	39			45	53	40	57	52	54	10	4	102	115	147	168
Belgium	6	4	7	9		1	13	14	20	19	17	17		1	37	37	50	51
Bosnia and Herzegovina	6	5	4	6	1		11	11	9	11	6	8		1	15	20	26	31
Bulgaria	24	24	65	61		9	89	94	124	130	58	57	1	9	183	196	272	290
Croatia	4	5	63	69	3	2	70	74	2	4	85	97	5	5	92	106	162	180
Cyprus	2	2	2	3			4	5		4			3		3	4	7	9
Czech Republic	1	1	6	5			7	6			1	4	1		2	4	9	10
Denmark				1				1										1
Estonia			6	3	2	1	8	4			3			1	3	1	11	5
Finland			13	12			13	12			29	29			29	29	42	41
France	4	3	36	24	1	1	41	28	1	1	25	20	2	9	28	30	69	58
Georgia	6	6	15	9	1		22	15	2	15	11	7	3	2	16	24	38	39
Germany			15	19	2	2	17	21			3	5		1	3	6	20	27
Greece	9	12	40	37	3	1	52	50	85	84	130	146	35	31	250	261	302	311
Hungary	6	9	36	42	1	3	43	54	251	275	73	94	21	17	345	386	388	440
Iceland			2	1			2	1			3				3		5	1
Ireland	1		1	2			2	2			4	4			4	4	6	6
Italy	25	20	54	47	2	3	81	70	2161	2092	174	185	5	3	2340	2280	2421	2350
Latvia			48	40	2	1	50	41			13	11		1	13	12	63	53
Liechtenstein				1	1		1	1				1				1	1	2
Lithuania	2	3	21	16	1	1	24	20			7	7			7	7	31	27
Luxembourg			1	1			1	1									1	1
Malta	2		8	6	1	1	11	7	1		9	4	2	1	12	5	23	12
Republic of Moldova	25	22	54	55		3	79	80	113	118	73	82	5	6	191	206	270	286
Monaco																		
Montenegro			13	6			13	6			4	5		5	4	10	17	16
Netherlands	1	1	8	7			9	8					2		2		9	10
Norway			3	1			3	1									3	1
Poland	10	8	21	22	4	4	35	34	214	157	65	29	32	5	311	191	346	225
Portugal	2	1	9	10	1	2	12	13	82	7	23	20	12	1	117	28	129	41
Romania	19	17	53	52	4	3	76	72	445	370	93	111	38	35	576	516	652	588

segue (figura 17) →

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Russian Federation	54	54	141	147	2	3	197	204	1014	901	309	363	29	105	1352	1369	1549	1573
San Marino			1	2	1		2	2									2	2
Serbia	11	8	18	17		1	29	26	45	51	156	78	18	7	219	136	248	162
Slovak Republic	2	2	23	8	2		27	10		1	32	36	12	12	44	49	71	59
Slovenia	1	2	19	19			20	21	15	16	272	12	2		289	28	309	49
Spain	1	1	17	15		1	18	17			16	22		2	16	24	34	41
Sweden			3	2			3	2									3	2
Switzerland		1	13	6			13	7					1		1		14	7
the former Yugoslav Republic of Macedonia	2	4	26	24	1		29	28			86	29	8	9	94	38	123	66
Turkey	32	34	144	144	2	4	178	182	585	422	774	799	54	27	1413	1248	1591	1430
Ukraine	50	52	93	94	1		144	146	813	856	82	110	13	35	908	1001	1052	1147
United Kingdom	3	3	5	7		1	8	11	10	10			1		11	10	19	21
TOTAL	336	323	1178	1122	41	48	1555	1493	6054	5627	2725	2480	318	341	9097	8448	10652	9941

Fonte: Consiglio d'Europa - Report annuale Comitato Ministri 2016 - 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

- PRINCIPALI CASI PENDENTI DELL'ITALIA PER TIPOLOGIA DI VIOLAZIONE

STATO	CASI PRINCIPALI INCLUSE SENTENZE PILOTA	N. RICORSO	DATA SENTENZA	NUMERO CASI PENDENTI DAVANTI C.M.	VIOLAZIONI
ITALIA	Abenavoli (gruppo)	25587/94	02/09/1997	45	Eccessiva durata dei processi amministrativi
	Agrati e altri	43549/08	28/11/2011 (merito) 08/02/2013 (equa soddisfazione)	9	Applicazione retroattiva dei criteri di calcolo dell'anzianità di servizio del personale scolastico ex ATA
	Cestaro	6884/11	07/07/2015	1	Problema strutturale: maltrattamenti da parte della polizia. Legislazione penale inadeguata alla repressione e prevenzione di atti di tortura.
	Ceteroni (gruppo)	22461/93	15/11/1996	1725	Eccessiva durata dei procedimenti penali.
	Di Sarno e altri	30765/08	10/04/2012	1	Prolungata incapacità delle autorità di assicurare il corretto funzionamento della raccolta del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti in Campania e mancanza di rimedi effettivi.
	Ledonne N. 1	35742/07	12/08/1999	163	Eccessiva durata dei procedimenti penali
	Luordo (gruppo)	32190/96	17/10/2003	25	Eccessiva lunghezza del processo fallimentare
	M.C. e altri (sentenza pilota)	5376/11	03/12/2013	1	Disposizione legislativa che annulla retroattivamente la rivalutazione annuale di una componente supplementare dell'indennità per i casi di contaminazione accidentale derivante da trasfusioni di sangue infetto.
	Mostacciolo Giuseppe No. 1	64705/01	29/03/2006	131	Importi insufficienti e ritardi nel pagamento della compensazione concessa nel contesto di un rimedio compensativo disponibile dal 2001 (c.d. L. Pinto)
Sharifi e altri	16643/09	21/01/2015	1	L'espulsione collettiva dei richiedenti asilo alla Grecia, la mancanza di accesso alla procedura d'asilo e il rischio della deportazione in Afghanistan	

Fonte: Consiglio d'Europa - Report annuale Comitato Ministri 2016 - 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

PARTÈ PRIMÀ - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

In diminuzione è, invece, il numero dei casi chiusi, pressoché dimezzato rispetto al picco raggiunto del 2015, con 108 risoluzioni finali adottate a fronte delle 228 dell'anno precedente. Resta però pur sempre un numero molto elevato ove comparato con il dato del 2014 (23). Si ricorda, però, che l'eccellente risultato raggiunto nel 2015 è in larga parte frutto del complesso delle riforme legislative-amministrative ed organizzative adottate nei settori di maggior impatto sul piano dell'effettività della risposta ai *deficit* strutturali evidenziati dalle sentenze della Corte europea.

La maggior parte dei casi chiusi riguarda contenziosi seriali (95, rispetto ai 13 *leading cases* chiusi).

1.1. Principali casi singoli sottoposti a monitoraggio

1.1.1. *Sharifi e altri c. Italia e Grecia* - Sentenza 21 ottobre 2014 (ricorso n. 16643/09) in materia di respingimenti.

Con questa sentenza la Corte, richiamando le argomentazioni sviluppate nei *leading cases* in materia di respingimenti decisi in Grande Camera *M.S.S. c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011 e *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* del 23 febbraio 2012, ha condannato nuovamente l'applicazione automatica, da parte degli Stati membri, del meccanismo previsto dal Regolamento di Dublino. Nella specie, l'Italia, respingendo indiscriminatamente, senza previo esame individuale né possibilità di ricorso, un certo numero di cittadini stranieri verso la Grecia (Stato membro di primo ingresso nell'UE, ripetutamente condannato per le insufficienze del suo sistema di asilo⁷²) ha violato l'articolo 4 del Protocollo 4 (divieto di espulsioni collettive di stranieri); l'articolo 3 (divieto di trattamenti inumani o degradanti); l'articolo 13 (diritto ad un ricorso effettivo) combinato con gli articoli 3 e 4 del Protocollo n. 4. I giudici di Strasburgo hanno rimarcato come le difficoltà che gli Stati possono incontrare nella gestione dei flussi migratori o nell'accoglienza dei richiedenti asilo, non possano giustificare il ricorso a pratiche incompatibili con la Convenzione o con i suoi Protocolli (§ 224), ritenendo pertanto essersi concretizzata, nella fattispecie esaminata, la violazione dell'articolo 4 del Protocollo 4.

STATO DI ESECUZIONE

Un aggiornamento del bilancio d'azione presentato dall'Italia 23 luglio 2015⁷³ è stato pubblicato il 20 luglio 2016 ed esaminato dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nella 1265ma riunione, svoltasi il 21 e 22 settembre 2016.

⁷² Sentenza H.H. c. Grecia del 9 ottobre 2014.

⁷³ Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag. 126.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Nel complesso, il Comitato dei ministri ha valutato positivamente le misure adottate dall'Italia in materia di accoglienza e accesso alle procedure di asilo nei porti dell'Adriatico ed in ogni punto di approdo nel territorio italiano.

Le ulteriori informazioni richieste dal Comitato dei ministri in ordine all'effettività delle misure adottate e sull'organizzazione e sul funzionamento del sistema, nonché sul numero aggiornato dei respingimenti verso la Grecia sono state rese, a fine dicembre 2016, dal Ministero dell'interno con una esauriente relazione ed è presumibile una rapida chiusura del caso.

In particolare, il Ministero ha evidenziato la sostanziale riduzione dei casi di respingimento verso la Grecia, che sono passati dai 436 del 2015 ai 255 dell'ottobre 2016.

Quanto alle forme di accoglienza previste dalla legislazione (decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142) in favore degli immigrati presenti nel territorio italiano - ben 177.167 alla data del 29 novembre 2016, rispetto ai 103.792 dell'intero anno 2015 - il Ministero ha illustrato che, di essi, 138.206 sono ospitati nelle strutture temporanee; 1120, nei centri di primo soccorso e assistenza (c.d. "hotpot"); 14.683, nei centri di prima accoglienza (c.d. "hub regionali"); i restanti 23.158 sono stati immessi nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (circuiti SPAR).

1.1.2. Di Sarno e altri c. Italia - Sentenza 10 aprile 2012 (ricorso n. 30765), in materia di danno da inquinamento ambientale

Continua il monitoraggio, avviato nel 2012, sullo stato di esecuzione della sentenza *Di Sarno*⁷⁴, avente ad oggetto il ricorso proposto da residenti e lavoratori di un comune campano che avevano lamentato come "la cattiva gestione da parte delle autorità italiane del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e la mancata diligenza delle autorità giudiziarie nel perseguire i responsabili di questa situazione avevano violato i diritti loro garantiti dagli articoli 2, 6, 8 e 13 della Convenzione"; tutto ciò con grave pregiudizio sia per l'ambiente che per la salute umana.

La Corte, in applicazione della propria giurisprudenza in materia, ha ribadito che dall'articolo 8 della Convenzione discendono obblighi positivi per gli Stati, tenuti a mettere in atto una regolamentazione idonea a proteggere effettivamente la vita privata e familiare dagli effetti negativi di attività pericolose. Per quanto attiene agli obblighi procedurali, sempre derivanti dall'articolo 8, una importanza particolare va attribuita alla diffusione delle conoscenze che consentono di valutare i rischi ai quali il pubblico è esposto. Nel caso di specie "l'incapacità prolungata delle autorità italiane nel garantire il buon funzionamento del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti ha violato il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e familiare, in violazione dell'articolo 8 della Convenzione sotto il suo profilo materiale". Viceversa, per quanto

⁷⁴ In Relazione al Parlamento per l'anno 2012, pag. 62.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

riguarda il profilo procedurale, la Corte ha ritenuto che non vi è stata violazione della Convenzione, in quanto le autorità italiane avevano adempiuto all'obbligo di informare le persone interessate, compresi i ricorrenti, sui potenziali rischi ai quali si esponevano continuando a risiedere in Campania. La Corte ha, infine, constatato la violazione dell'articolo 13 della Convenzione, in quanto i ricorrenti non avevano potuto disporre di mezzi giuridici a far valere le loro ragioni innanzi alle autorità nazionali

STATO DI ESECUZIONE

Il Comitato dei ministri, nel corso dei tre anni dall'avvio del monitoraggio, ha verificato l'adozione di una gran numero di misure per risolvere i problemi legati al trattamento ed allo smaltimento dei rifiuti in Campania fra il 2009 e il 2016. Le misure legislative hanno riguardato, in particolare, lo sviluppo di inceneritori che producono energia, la definizione di obiettivi minimi per la raccolta differenziata, il contrasto ai fenomeni dei roghi e dello sversamento illegale in generale.

Su tali aspetti la legislazione regionale del 2015 risulta finalizzata alla riduzione della produzione dei rifiuti e, già dal 2012 è stato costituito un gruppo operativo per monitorare la gestione del ciclo dei rifiuti in Campania in relazione al suo impatto sulla salute e sull'ambiente. L'Italia ha riferito al Comitato dei ministri che fenomeni analoghi a quelli oggetto della decisione della Corte non si sono più verificati.

In particolare, la Regione Campania, tenuto conto delle modifiche legislative statali intercorse, ha provveduto a modificare la propria legislazione in maniera conforme, in primo luogo con l'adozione della legge regionale 24 gennaio 2014, n. 5 relativa al riordino del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati in Campania. La legge regionale ha applicato le previsioni di cui all'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazione dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, in cui si disponeva che: le regioni organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio; le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, istituiti o designati ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente.

La Regione ha, così, delineato un modello che si basa sull'aggregazione in forma associata dei comuni ricompresi nell'Ambito territoriale ottimale (ATO) per lo svolgimento delle funzioni di

P.A.R.T.E P.R.I.M.A - M.O.N.I.T.O.R.A.G.G.I.O S.U.L.L.O S.T.A.T.O D.I E.S.E.C.U.Z.I.O.N.E D.E.L.L.E S.E.N.T.E.N.Z.E

organizzazione del servizio rifiuti loro attribuite dalla legislazione nazionale e regionale. Gli ATO sono a loro volta ripartiti in Sistemi Territoriali Operativi (STO), per consentire l'organizzazione puntuale dei servizi in base alle diversità territoriali e assicurare l'efficienza gestionale. La Regione, attraverso la Conferenza d'ambito, che riunisce i Sindaci dei Comuni ricadenti in ciascun ATO, redige il piano d'ambito per garantire il coordinamento delle attività e la piena efficienza del servizio di gestione integrata dei rifiuti, in riferimento al piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

Ulteriori disposizioni per la protezione dell'ambiente e della salute, che contribuiscono al risanamento delle zone agricole e alla riduzione dei rifiuti, sono state adottate con la legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6, recante "Misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana- legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016", mentre con la legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 sono state dettate le norme attuative della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti. Con delibera della Giunta regionale n. 685 del 6 dicembre 2016 è stato aggiornato il Piano regionale per la gestione dei rifiuti urbani (PRGRU), ai sensi della citata legge regionale.

Nel giugno 2016 il Comitato ha valutato il piano di azione presentato ad aprile 2016, prendendo atto delle ultime misure adottate, relative alla raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani in Campania, così come dei meccanismi di monitoraggio dello smaltimento. Ha, inoltre, riconosciuto che non si sono più verificati episodi di accumulo di rifiuti nelle strade già da quattro anni, nonché gli incoraggianti risultati raggiunti nella raccolta differenziata. Ciò considerato il Comitato ha chiesto alle Autorità di essere informato sui risultati raggiunti circa le misure già adottate, di adottarne di nuove finalizzate ad evitare il ripetersi di situazioni critiche, di conoscere quali meccanismi di monitoraggio siano stati istituiti e se ci siano raccomandazioni in proposito, nonché come si possa assicurare il ristoro dei danni subiti dai cittadini a causa della cattiva gestione della raccolta e smaltimento dei rifiuti.

1.1.3. Cestaro c. Italia - Sentenza 7 aprile 2015 (ricorso n. 6884/11) in materia di divieto di tortura e di trattamento umano o degradante

Si ricorda che con la sentenza in esame, riguardante gli episodi di violenza verificatisi, in occasione del Vertice del G8 tenutosi a Genova nel luglio del 2001, all'interno della scuola Diaz-Pertini, la Corte ha condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, sotto entrambi i profili, sostanziale e procedurale.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Quanto al primo profilo, la Corte ha ravvisato nei maltrattamenti perpetrati durante l'irruzione della polizia, il risultato dell'adozione di modalità operative non conformi alle esigenze della tutela dei valori sanciti dall'articolo 3 della Convenzione e dal diritto internazionale pertinente.

Quanto al profilo procedurale, la Corte ha valutato il caso alla luce dei propri principi in materia di "inchiesta ufficiale effettiva" secondo cui è tale solo un'inchiesta avviata e condotta con celerità e che deve voler portare all'identificazione e alla punizione dei responsabili. Ma, condizione preliminare, affinché un'inchiesta sia effettiva, è che lo Stato abbia adottato una legislazione che punisca le pratiche contrarie all'articolo 3, in modo da consentire all'autorità giudiziaria di perseguire questi illeciti, di valutarne la gravità, di pronunciare pene adeguate e di escludere l'applicazione di qualsiasi misura che possa alleggerire eccessivamente la sanzione, a scapito del suo effetto preventivo e dissuasivo.

Nel condannare l'Italia, la Corte ha sottolineato il carattere strutturale della violazione accertata.

La mancanza nella legislazione penale italiana di una adeguata previsione normativa, dotata altresì di un severo quadro sanzionatorio, per tutti i maltrattamenti vietati dall'articolo 3, fa sì che la prescrizione, come l'indulto, possono in pratica impedire la punizione dei responsabili sia degli atti di "tortura" che dei "trattamenti inumani" e "degradanti", anche ad onta degli sforzi dispiegati dalle autorità procedenti e giudicanti.

Per quanto riguarda i rimedi da adottare la Corte ha rammentato che gli obblighi positivi imposti allo Stato dall'articolo 3 possono comportare il dovere di istituire un quadro giuridico adeguato prevedente disposizioni penali efficaci. **La Corte ha invitato quindi lo Stato italiano a dotarsi degli strumenti giuridici atti a sanzionare in maniera adeguata i responsabili degli atti di tortura o di altri maltrattamenti rispetto all'articolo 3 e ad impedire che questi ultimi possano beneficiare di misure che contrastano con la giurisprudenza della Corte.**

STATO DI ESECUZIONE

Si è già riferito nella Relazione per l'anno 2015 delle misure adottate dal Ministero dell'interno, in sede disciplinare, nei confronti dei soggetti condannati in relazione ai fatti delittuosi posti alla base del ricorso (10 decreti di sospensione dal servizio con durata compresa tra 1 e 5 mesi, un richiamo scritto e una sanzione pecuniaria), nonché, già immediatamente dopo gli eventi del G8, l'avvio di un più mirato percorso formativo del personale della Polizia di Stato, inserendo nelle materie professionali argomenti relativi alla prevenzione della lesività nelle tecniche di immobilizzazione con l'intento di contemperare le esigenze di una efficace gestione dell'ordine pubblico con la difesa dei diritti umani.

P.A.R.T.E P.R.I.M.A - M.O.N.I.T.O.R.A.G.G.I.O S.U.L.L.O S.T.A.T.O D.I.E.S.E.C.U.Z.I.O.N.E D.E.L.L.E S.E.N.T.E.N.Z.E

Il nodo principale del problema strutturale evidenziato dalla Corte resta, però, a livello ordinamentale, quello dell'introduzione del reato di tortura ed è un nodo ancora non sciolto⁷⁵.

La relativa proposta di legge (10-362-388-395-849-874 -B), è stata approvata dalla Commissione giustizia del Senato in seconda lettura, nel mese di luglio 2015, in un testo risultante dall'unificazione di vari disegni di legge. Il testo, rimasto fermo dal 10 luglio 2015, in stato di relazione presso il Senato, è stato approvato con modificazioni il 17 maggio 2017 e dovrà effettuare un ulteriore passaggio, il quarto, alla Camera dei deputati con l'obiettivo di essere definitivamente licenziato entro la fine della legislatura. Il testo prevede l'introduzione degli articoli 613-bis (Tortura) e 613-ter (Istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura) nel codice penale che definiscono una autonoma fattispecie di reato cui viene collegata la sanzione della pena detentiva fino all'ergastolo nel caso in cui la morte del torturato sia cagionata volontariamente. Viene, inoltre, sancita l'inutilizzabilità di ogni informazione resa sotto tortura se non come fonti di prova nei confronti del torturatore.

Si segnala che la sentenza sul caso *Cestaro*, come evidenziato nel **paragrafo relativo ai ricorsi ancora pendenti**, non esaurisce il contenzioso relativo ai fatti verificatisi in occasione del vertice G8 di Genova (v. nota piè di pagina n.23).

1.2. Casi seriali sottoposti a monitoraggio

1.2.1. Agrati ed altri c. Italia (gruppo) - Sentenza 28 novembre 2011 (ricorso n. 43459/08) in materia di leggi di interpretazione autentica

Il tema trattato è quello delle leggi di interpretazione autentica (fattispecie relativa al personale ausiliario, tecnico, amministrativo della scuola).

Con la sentenza in esame la Corte ha ribadito che, se in linea di principio il potere legislativo non impedisce in materia civile di regolamentare i diritti derivanti da leggi in vigore con nuove disposizioni che agiscono retroattivamente, la regola della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'articolo 6 CEDU contrastano, fatti salvi imperiosi motivi di interesse generale, con l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla conclusione giudiziaria di una controversia. La Corte ha rammentato, inoltre, che

⁷⁵ L'urgenza dell'intervento legislativo era stata sottolineata con forza anche dal Primo Presidente della Corte di cassazione che, nella relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014, aveva evidenziato come "ulteriori omissioni e ritardi non possono davvero essere più tollerati avuto riguardo oltre che alla gravità di specifici e recenti fatti di cronaca, alla concorde e consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo che ha in più occasioni, sottolineato come il divieto di tortura, desumibile dall'articolo 3 della Convenzione, abbia carattere assoluto ed inderogabile (...) nonché alla mole imponente di fonti internazionali che considerano ormai la repressione della tortura oggetto di un vero e proprio obbligo di legislazione."

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una possibilità ragionevole di presentare la propria causa in condizioni che non la pongano in una situazione di netto svantaggio rispetto alla parte avversa. Nelle circostanze del caso, l'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005 n. 266, che escludeva dal suo campo di applicazione soltanto le decisioni giudiziarie passate in giudicato, fissava definitivamente e in maniera retroattiva i termini della discussione sottoposta ai giudici e dal momento che le azioni proposte da tutti i ricorrenti dinanzi ai giudici nazionali erano pendenti al momento della promulgazione della legge in causa, quest'ultima aveva dunque regolato l'esame di merito delle relative liti e reso vana la prosecuzione dei procedimenti.

STATO DI ESECUZIONE

Sotto il profilo delle misure individuali, il Comitato dei ministri, nel dicembre 2016, ha verificato lo stato di esecuzione delle pronunce invitando le Autorità italiane a chiarire di quali misure disponga l'ordinamento interno per rimediare alle conseguenze derivanti dalle disposizioni retroattive contenute nella legge n. 266 del 2005, per i ricorrenti dei casi *Agrati ed altri, De Rosa ed altri, Boldoni ed altri*, fino al 31 dicembre 2011. Ha, inoltre, chiesto di valutare ogni possibile meccanismo di compensazione, per i ricorrenti che abbiano subito un danno economico.

Per quanto concerne le misure a carattere generale, il Comitato ha osservato che nei giudizi sull'applicazione della legge n. 266 del 2005 le Corti interne spesso hanno adottato decisioni non rispondenti al dettato dell'articolo 6 della Convenzione. Conseguentemente, ha chiesto di conoscere quali misure siano state adottate o risultino in corso di adozione per assicurare che la legislazione con effetti retroattivi sia pienamente conforme ai dettami della Convenzione.

Infine, ha invitato le Autorità italiane a revisionare il piano di azione in riscontro alle osservazioni formulate.

1.2.2.M.C. e altri c. Italia (ricorso n. 5376/11) - Piano d'azione per l'esecuzione della sentenza pilota 3 settembre 2013

Con la sentenza "pilota" del 3 settembre 2013 La Corte ha accertato la violazione di vari articoli della CEDU per il mancato adeguamento dell'indennizzo attribuito dalla legge n. 210 del 1992 (in favore di soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati infetti) a causa della disposizione di legge che in via di interpretazione autentica ne aveva bloccato la rivalutazione.

La norma, come è noto, è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 293 del 2011.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

STATO DI ESECUZIONE

Con la sentenza di radiazione dal ruolo del 26 maggio 2016 (v. sentenza 1.4.1 pag. 125), la Corte europea ha preso atto dell'intervenuta soddisfazione delle pretese a titolo di danno individuale dei 162 ricorrenti, ai quali sono stati corrisposti gli arretrati della rivalutazione per l'intero periodo di spettanza.

Quanto alle attività di esecuzione della sentenza pilota, sulla base di una disciplina interna ormai allineata ai principi convenzionali a seguito dell'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge di interpretazione autentica, già censurata dalla Corte europea, si ricorda che con l'articolo 1, comma 186, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) si è provveduto a disporre in favore delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano di un contributo di 10 milioni di euro per l'anno 2015, di 200 milioni di euro per l'anno 2016, di 289 milioni di euro per l'anno 2017 e di 146 milioni di euro per l'anno 2018, a copertura degli oneri derivanti dalla corresponsione degli indennizzi di cui alla citata legge n. 210 del 1992, a decorrere dal 1° gennaio 2012 e sino al 31 dicembre 2014 e dal pagamento degli arretrati della rivalutazione fino al 31 dicembre 2011⁷⁶. La ripartizione del contributo tra le regioni e le province autonome è stata operata in percentuale rispetto al numero degli indennizzati per ciascun ente alla data del 31 dicembre 2014⁷⁷.

Per gli indennizzi gestiti dal Ministero della salute (circa 9.000 posizioni), quest'ultimo ha predisposto un piano per la liquidazione degli importi a titolo di equa riparazione che tiene conto della gravità dell'infermità contratta, cioè della categoria di danno riconosciuta, da effettuarsi entro il termine del 31 dicembre 2017. Nell'esercizio finanziario 2016, risultano liquidate n. 1.515 posizioni, comprensive anche degli eredi dei danneggiati deceduti.

Nell'aprile del 2016 inoltre il Ministero della salute ha fornito informazioni in ordine alle misure adottate per corrispondere gli arretrati a titolo di indennità integrativa speciale a livello regionale. In questa prospettiva è stato organizzato un incontro bilaterale nel dicembre 2016.

1.2.3. Ceteroni (group) - 22461/93; Ledonne n. 1 - 35742/97; Luordo (group) - 32190/96; Abenavoli (group) - 25587/94; Mostacciolo Giuseppe n. 1 (group) - 64705/01 - In materia di eccessiva durata dei procedimenti giudiziari

Si tratta di casi riconducibili ai ben noti filoni contenziosi concernenti l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari italiani, civili, penali, amministrativi e fallimentari.

⁷⁶ Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 121 e seguenti.

⁷⁷ Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pagg.131 e seguenti.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

STATO DI ESECUZIONE

Il 9 dicembre 2015, nell'ambito della riunione n. 1243 del Comitato dei ministri, sono state adottate due risoluzioni finali di chiusura del monitoraggio dell'esecuzione, rispettivamente per 28 casi di eccessiva durata di procedimenti di separazione e divorzio e per 149 casi di eccessiva durata dei procedimenti civili, fra cui CM/ResDH(2015)155 Mostacciuolo group, sentenza 29 marzo 2006 (irragionevole durata dei procedimenti ed eccessiva lentezza del pagamento dei relativi indennizzi)⁷⁸.

Il Comitato dei ministri ha dato atto dell'impegno dello Stato italiano profuso nell'affrontare con un complesso di misure articolate a livello organizzativo/amministrativo e normativo, nel quale un importante ruolo strumentale è stato svolto dal puntuale flusso di informazioni rese dal Ministero della giustizia in ordine all'andamento dei procedimenti Pinto dopo le recenti riforme.

Il Comitato sta, inoltre, valutando il piano d'azione addizionale, presentato dalle Autorità italiane nell'ottobre 2015, contenente ulteriori misure per accelerare le procedure risarcitorie.

I casi ancora sottoposti alla sorveglianza rafforzata del Comitato dei ministri sono *Ceteroni group*, sentenza 15 novembre 1996 (eccessiva durata dei procedimenti civili); *Ledonne*, sentenza del 12 agosto 1999 (eccessiva durata dei procedimenti penali) e *Luordo group*, sentenza del 17 ottobre 2003 (eccessiva lentezza delle procedure fallimentari).

Per il *gruppo Ceteroni*, il Comitato ha incoraggiato il permanere della collaborazione fra Autorità italiane e il Dipartimento per il monitoraggio sulle esecuzioni al fine di identificare ogni altra area necessaria di apposite misure che possano produrre risultati positivi in futuro.

Con riferimento al *caso Ledonne*, nel dicembre 2016, il Comitato ha considerato con interesse la riforma penale in corso di esame al Senato ed ha invitato il Governo ad effettuare una nuova valutazione della situazione, che tenga conto delle rilevazioni statistiche per il periodo 2011-2016, in particolare in riferimento all'eccessiva lentezza dei processi penali. In esito a tale richiesta il Ministero della giustizia nel febbraio 2017 ha provveduto a fornire il quadro delle rilevazioni statistiche concernenti i flussi dei procedimenti penali rilevati negli uffici giudiziari per il quinquennio 2011-2015, contenente l'indicazione della durata media dei procedimenti, nonché la proporzione fra procedimenti sopravvenuti e definiti. I dati forniti si riferiscono al periodo in cui è entrata in vigore la riforma degli uffici giudiziari, che ne ha ridefinito la geografia e ridotto il numero, ed è stato introdotto il nuovo registro informatizzato del settore penale (SICP). I dati concernenti il 2016 sono, al momento, in fase di elaborazione.

⁷⁸ Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag. 147 e doc. n. 4.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Per quanto concerne le modifiche normative si segnala che il disegno di legge recante “Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all’ordinamento penitenziario⁷⁹” attualmente in discussione alla Camera dei deputati, attenzionato dal Comitato dei ministri in riferimento all’esecuzione della sentenza Ledonne, apporta significative modifiche all’ordinamento penale sia sostanziale sia processuale. In particolare sul piano del diritto sostanziale, oltre all’introduzione di una nuova causa di estinzione dei reati perseguibili a querela, a seguito di condotte riparatorie, il disegno di legge interviene sulla disciplina di alcuni reati, tra gli altri, i delitti di scambio elettorale politico-mafioso, furto e rapina, inasprendone il quadro sanzionatorio. Ulteriori modifiche, attraverso un’ampia e dettagliata delega al Governo, sono proposte con riguardo al regime di procedibilità di alcuni reati e in materia di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni e per la riforma dell’ordinamento penitenziario, attraverso, fra le altre, la revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative e ai benefici penitenziari.

Particolarmente significativa risulta la modifica alla disciplina della prescrizione, con particolare riguardo ai reati di corruzione, che sebbene finalizzata ad evitare che questa scatti troppo presto rispetto alla gravità dei reati perseguiti, rischia di ledere il diritto dell’imputato ad essere giudicato in tempi ragionevoli. Infatti vengono istituiti due periodi di interruzione, fra la sentenza di primo grado e quella di appello e fra quella di appello e quella di Cassazione, per cui la prescrizione potrà scattare anche con tre anni di ritardo rispetto ad oggi.

Per il *gruppo Luordo*, dal 2012 al 2016, si sono avuti incontri bilaterali per monitorare gli sviluppi delle riforme adottate in tema di procedure fallimentari. Il decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 giugno 2016, n. 119 ha, infatti, introdotto la possibilità di svolgere in via telematica le udienze che richiedono la presenza di un elevato numero di creditori (articolo 6) proprio con l’intento di velocizzare l’intera procedura.

Infine, per il *gruppo Abenavoli*, sentenze 2 settembre 1994 e 1° marzo 1995 e risoluzione finale CM/ResDH(2016)358, relativa all’eccessiva durata dei processi amministrativi, il Comitato dei ministri ha ripreso l’esame dei casi nel dicembre 2016. Avendo verificato le significative misure adottate e riscontrati gli effetti positivi sulla riduzione dei casi pendenti fin dal 2011 dinanzi al Consiglio di Stato, con la risoluzione finale citata (v. sezione documenti) ha chiuso 75 casi in cui sono state adottate le misure individuali necessarie. Continua la supervisione sull’esecuzione delle sentenze per gli altri casi, con la richiesta di uno stretto monitoraggio dell’impatto delle misure adottate e la verifica attraverso le risultanze statistiche ai fini dell’adozione della risoluzione finale conclusiva del monitoraggio.

⁷⁹ Vedi legge 23 giugno 2017 n.103

*PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE***1.3. Elenco Casi chiusi - risoluzioni finali**

Nell'ambito della funzione di controllo svolta dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, nel 2016 sono state adottate diciotto risoluzioni finali nei confronti dell'Italia, per la chiusura del monitoraggio sui seguenti casi:

- *Alikaj ed altri c. Italia (ricorso 47357/08) - Risoluzione CM/ResDH (2016)13 del 24 febbraio 2016;*
- *Torreggiani ed altri c. Italia (ricorso 437517/09 + Sulejmanovic c. Italia (22635/03) - Risoluzione CM/ResDH (2016)28 dell'8 marzo 2016;*
- *Roda e Bonfatti c. Italia (ricorso 10427/02) + Clemeno ed altri c. Italia (ricorso 19437/03) + Bove c. Italia (ricorso 30595/02) - Risoluzione CM/ResDH (2016)27 dell'8 marzo 2016;*
- *Panetta c. Italia (ricorso 38624/07) - Risoluzione CM/ResDH (2016)63 del 13 aprile 2016;*
- *Cecere c. Italia (ricorso 70585/01) - Risoluzione CM/ResDH (2016)95 del 4 maggio 2016;*
- *Sejdovic c. Italia (ricorso 56581/00) - Risoluzione CM/ResDH (2016)121 del 7 giugno 2016;*
- *Patrono, Cascini e Stefanelli c. Italia (ricorso 10180/04) + C.G.I.L. e Cofferati c. Italia (46967/07) + e 2/08 + Onorato 26218/06) - Risoluzione CM/ResDH (2016)119 del 7 giugno 2016;*
- *Sciacca c. Italia (ricorso 50774/99) - Risoluzione CM/ResDH (2016)120 del 7 giugno 2016;*
- *Hirsi Jmaa ed altri c. Italia (ricorso 27765/09) - Risoluzione CM/ResDH (2016)221 del 14 settembre 2016;*
- *Costa e Pavan c. Italia (ricorso 54270) - Risoluzione CM/ResDH (2016)276 del 21 settembre 2016;*
- *Calcagno c. Italia (ricorso 28139/04+11) - Risoluzione CM/ResDH (2016)252 del 21 settembre 2016;*
- *Ogaristi c. Italia (ricorso 231/07) - Risoluzione CM/ResDH (2016)317 del 9 novembre 2016;*
- *Ventorino c. Italia (ricorso 357/07) - Risoluzione CM/ResDH (2016)316 del 9 novembre 2016;*
- *Hokic e Hrustic c. Italia (ricorso 3449/05) - Risoluzione CM/ResDH (2016)314 del 9 novembre 2016;*