

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

- *Silvestri c. Italia (ricorso 16861/02) + Gagliardi c. Italia (ricorso 29385/03) - Risoluzione CM/ResDH (2016)315 del 9 novembre 2016;*
- *Ogaristi c. Italia (ricorso 231/07) - Risoluzione CM/ResDH (2016)317 del 9 novembre 2016;*
- *Huzumeau c. Italia (ricorso 36043/08) - Risoluzione CM/ResDH (2016) del 1° dicembre 2016;*
- *Trevisanato c. Italia (ricorso 32610/07) - Risoluzione CM/ResDH (2016) del 15 dicembre 2016.*

Segue la rassegna delle risoluzioni finali ritenute di maggior rilievo a testimonianza della validità e dell'efficacia delle misure adottate dall'Italia in sede di conformazione agli obblighi discendenti dalle sentenze di condanna. Tra di esse, la più importante è senza dubbio quella relativa alla chiusura del monitoraggio sull'esecuzione della sentenza *Torreggiani*, intervenuta su un settore di grande impatto sul piano dell'effettività della risposta resa dall'Italia al grave problema strutturale, stigmatizzato dalla Corte europea, del sovraffollamento carcerario e delle condizioni di detenzione.

1.4. Commenti ai casi chiusi di maggior rilievo

1.4.1. La risoluzione finale sul caso *Torreggiani* ed altri c. Italia, in tema di sovraffollamento delle carceri, CM/ResDH(2016)28.

Nella sentenza *Torreggiani* la Corte ha stabilito nella misura non inferiore a **tre metri quadri lo spazio a disposizione del detenuto: al di sotto di questo limite si configurerebbe un trattamento inumano e degradante**. Nella medesima situazione di contrasto con l'articolo 3 della Cedu si troverebbe anche il detenuto che, pur avendo a disposizione uno spazio superiore ai tre metri, vivesse in condizioni particolarmente afflittive.

In esito al piano d'azione per l'esecuzione della sentenza pilota dell'8 gennaio 2013, il Governo italiano ha presentato il bilancio d'azione il 20 novembre 2015⁸⁰.

Gli interventi legislativi adottati si sostanziano in rimedi preventivi (articolo 35-bis Ordinamento penitenziario) e compensatori (articolo 35-ter Ordinamento penitenziario) attraverso riduzioni di pena in rapporto al periodo di tempo in cui la pena è stata scontata in condizioni non conformi ai dettami della Convenzione, hanno integrato le misure strutturali adottate in esecuzione

⁸⁰ Il piano d'azione è riportato nella Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

del gruppo di casi riconducibili alla citata sentenza pilota e alla sentenza *Sulejmanovic c. Italia* del 16 luglio 2009, la cui applicazione ha comportato una diminuzione importante e continua della popolazione detenuta, con correlativo aumento dello spazio *pro capite* disponibile.

Ad ulteriore rafforzamento delle misure adottate per contrastare il fenomeno del sovraffollamento carcerario è stato implementato il programma di monitoraggio “Applicativo ASD” (applicativo spazi detentivi), realizzato dal Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, che rappresenta il sistema più avanzato di definizione dell’insieme di relazioni tra detenuti e spazi detentivi e che è stato reso disponibile a tutti i Tribunali e Uffici di sorveglianza in modo da consentire loro di disporre di un valido supporto di conoscenza delle mutevoli realtà dei singoli istituti nonché di un sistema di informazioni utili ai fini di un’efficace e tempestiva trattazione e decisione dei ricorsi in materia. La consultazione dell’ASD permette di controllare in tempo reale il rispetto dei parametri CEDU ed una più efficiente organizzazione. Attraverso un sistema di interpellati a livello nazionale ha consentito la migliore redistribuzione dei detenuti nelle strutture di tutto il territorio nazionale, mentre il *database* monitoraggio condizioni detentive, che consente di monitorare le situazioni di maggiore criticità e di effettuare interventi tempestivi, ha svolto un ruolo importante nell’archiviazione del caso Torreggiani.

A seguito della presentazione avvenuta il 20 novembre 2015 del previsto bilancio d’azione⁸¹ il Comitato dei Ministri, “accogliendo positivamente l’adozione di un complesso delle misure interne, preventive e compensatorie, e constatato che le informazioni rese sul loro funzionamento in pratica confermano che i rimedi sembrano offrire una risposta appropriata alle doglianze riguardanti le coattive condizioni di detenzione; avendo constatato l’importanza di continuare a seguire l’implementazione di tali rimedi per assicurarne l’accessibilità e l’efficacia e avendo notato con interesse l’adozione di un sistema di monitoraggio all’interno dell’amministrazione penitenziaria sul loro funzionamento; constatate le altre misure adottate per migliorare le condizioni materiali di detenzione ed esprimendo fiducia nella prosecuzione da parte delle Autorità italiane degli sforzi per assicurare condizioni di detenzione conformi alle esigenze della Convenzione ed agli standard dell’ *European Committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment* [...]” ha deciso la chiusura della procedura di monitoraggio con l’adozione della risoluzione finale CM/ResDH(2016)28.

⁸¹ Il bilancio d’azione è riportato nella Relazione al Parlamento per l’anno 2015, pag. 197

*PARTI PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE***1.4.2. La risoluzione sul caso Roda e Bonfatti c. Italia CM/ResDH (2016)27 in materia di violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare.**

Con la sentenza del 21 novembre 2006 la Corte EDU aveva condannato l'Italia per l'accertata violazione dell'articolo 8 della Convenzione in relazione all'allontanamento dalla famiglia di una minore, nel corso di una indagine per abusi sessuali su minori. All'esito del giudizio il padre era stato riconosciuto non colpevole, tuttavia gli veniva tolta la patria potestà. La successiva attività svolta dalle autorità per il riavvicinamento alla famiglia non ha condotto la minore a manifestare la volontà di ricongiungersi al nucleo familiare.

La Corte aveva chiarito che l'articolo 8 della Convenzione non solo tutela la persona dall'ingerenza dei pubblici poteri, ma crea anche obblighi positivi aventi ad oggetto il rispetto effettivo della vita familiare ed ha accertato che le misure adottate erano congrue con la gravità della vicenda, nonché proporzionate e necessarie a tutelare gli interessi della minore. Tuttavia la prolungata interruzione dei rapporti con la famiglia e la difettosa organizzazione dei primi incontri, aveva compromesso ogni possibilità di riavvicinamento, pertanto le misure adottate per consentire il giusto equilibrio fra gli interessi della minore e dei ricorrenti non sono state sufficienti.

Il Comitato dei ministri ha riscontrato gli interventi legislativi adottati in materia di filiazione, fra i quali quelli relativi ai procedimenti di affidamento e mantenimento dei figli. Il decreto legislativo 28 dicembre 2014, n. 154 ha radicalmente modificato la disciplina del codice civile relativa ai diritti dei figli, alle azioni di *status*, alla responsabilità genitoriale, alle relazioni tra genitori e figli, introducendo nuovi articoli al codice civile (dal 337-*bis* al 337-*octies*) finalizzati a disciplinare l'esercizio della responsabilità genitoriale in tutte le ipotesi di crisi del rapporto dei genitori. In particolare l'articolo 337-*ter* si pone quale norma fondamentale in quanto prescrive il diritto per il figlio a mantenere un rapporto equilibrato con ciascuno dei genitori e di ricevere cura, educazione ed assistenza morale da entrambi, oltre a conservare rapporti significativi con gli ascendenti e i parenti di ciascun ramo genitoriale. Si è disposto anche sugli interventi di tipo sociale per supportare la famiglia di origine.

Il caso è stato, pertanto, chiuso con la risoluzione adottata l'8 marzo 2016.

1.4.3. La risoluzione sul caso Panetta c. Italia CM/ResDH (2016)63 in materia di irragionevole durata del procedimento.

La sentenza 15 luglio 2014 ha condannato l'Italia per l'irragionevole durata del procedimento di recupero del credito alimentare vantato dalla ricorrente, cui era stato riconosciuto il diritto

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

all'assegno riconosciuto giudizialmente a carico dell'ex coniuge, cittadino italiano, nonostante l'attivazione, nel 2000, della procedura stabilita dalla Convenzione di New York del 20 giugno 1956 sul recupero dei crediti alimentari.

La procedura di recupero del credito si è conclusa ma infruttuosamente per in capienza del debitore.

Quale misura di carattere generale adottata al fine di evitare il ripetersi di casi analoghi, il Ministero dell'interno ha emanato una specifica circolare a tutte le Prefetture, quali strutture coinvolte nello svolgimento dell'istruttoria delle istanze, per velocizzare la procedura di recupero dei crediti in attuazione della Convenzione di New York.

Il Regolamento (CE) n. 4/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari, all'articolo 17, ha abolito l'*exequatur*, pertanto la decisione emessa in uno Stato membro vincolato dal Protocollo dell'Aja del 2007 è riconosciuta in un altro Stato membro senza che sia necessario il ricorso ad alcuna procedura particolare e senza che sia possibile opporsi al suo riconoscimento. Tali decisioni sono esecutive. La possibilità di utilizzare l'*European judicial network in civil matters* consente di accedere agli atti e di acquisirne la versione tradotta.

La questione è stata definitivamente chiusa con la risoluzione del 13 aprile 2016.

1.4.4. La risoluzione sul caso Patrono, Cascini e Stefanelli c. Italia CM/ResDH (2016)119 in materia di immunità parlamentare.

La sentenza ha accertato la violazione del diritto ad un equo processo, articolo 6 della Convenzione, in relazione al ricorso presentato da tre magistrati in merito a procedimenti penali per diffamazione aggravata, dai medesimi intentati nei confronti di due deputati per le loro dichiarazioni rese alla stampa. L'archiviazione dei procedimenti, disposta a seguito delle deliberazioni di insindacabilità adottate dalla Camera, nell'esercizio delle prerogative di cui all'articolo 68 della Costituzione, ha impedito ogni azione di tutela della reputazione dei ricorrenti, senza rispettare il giusto equilibrio che deve sussistere fra esigenza di salvaguardia dell'interesse pubblico e i diritti fondamentali dell'individuo.

La Corte già nella sentenza ha preso atto, con riferimento alle medesime considerazioni effettuate nelle pronunce rese nei casi Cordova del 2003 e De Iorio del 2004, dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale che, a partire dal 2000, aveva ritenuto illegittima una estensione dell'immunità parlamentare a dichiarazioni che non fossero in rapporto di sostanziale connessione con precedenti atti parlamentari (cfr. sent. n. 10 del 2000 per cui il giudizio sulla correttezza costituzionale di una deliberazione di insindacabilità presuppone un'accorta verifica a che

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

“l’opinione di cui si discute sia stata espressa nell’esercizio delle funzioni parlamentari”). Tuttavia la Corte, pur riconoscendo che spetta alle autorità nazionali l’interpretazione della legislazione interna, avendo il Gip che aveva archiviato i procedimenti ritenuto che le dichiarazioni rese alla stampa fossero riconducibili all’attività parlamentare, ha constatato che tale interpretazione aveva violato l’articolo 6 della Convenzione.

Il Comitato dei ministri, partendo dalle richiamate considerazioni, espresse dalla Corte EDU, ha riscontrato il mutamento giurisprudenziale intercorso negli anni recenti e che deve ritenersi ormai consolidato. Ed infatti nella recente sentenza n. 265 del 2014, la Corte costituzionale, nel richiamare le precedenti sentenze n. 55 e n. 221 del 2014, afferma che: *“secondo il costante orientamento di questa Corte, le dichiarazioni rese extra moenia da un parlamentare sono coperte dalla prerogativa dell’insindacabilità di cui all’articolo 68, primo comma, Cost., a condizione che esse siano legate da un nesso funzionale con l’attività parlamentare in concreto esercitata”*.

Il Comitato ha, pertanto, chiuso il caso con la risoluzione adottata il 7 giugno 2016, unitamente ai casi C.G.I.L. e Cofferati, n. 1 e n.2, e Onorato.

1.4.5. La risoluzione finale sul caso Hirsi Jamaa ed altri c. Italia, sull’espulsione collettiva in Libia di cittadini somali ed eritrei intercettati in mare, Risoluzione CM/ResDH (2016)221.

Nella sentenza Hirsi Jamaa del 23 dicembre 2012, la Corte ha accertato le insufficienti garanzie di protezione dei cittadini arbitrariamente respinti verso i paesi d’origine, tramite la Libia, e così esposti al rischio di subire torture, senza che fosse accertato il diritto alla concessione dello stato di rifugiato, riscontrando, pertanto, la violazione dell’articolo 3, dell’articolo 4 del Protocollo n. 4, dell’articolo 13, combinati con gli articoli 3 e 4 del protocollo n. 4 della Convenzione.

Sul fronte delle misure individuali la collaborazione avviata dal Governo libico, riscontrata dal Comitato dei ministri, non ha portato a risultati per l’evidente difficoltà oggettiva di rintracciare i richiedenti, mentre per il pagamento dell’equa soddisfazione il Ministero dell’economia e delle finanze ha stanziato le risorse necessarie a liquidare il dovuto a tutti gli aventi diritto (capitolo 1313) che saranno a disposizione dei richiedenti, previa loro identificazione.

Per quanto concerne le misure generali il Comitato dei ministri ha verificato che le operazioni di respingimento in mare derivavano dagli accordi bilaterali, siglati dall’Italia e dalla Libia nel 2007 e nel 2009 per il contrasto all’immigrazione clandestina, ormai non più applicati. Inoltre con il decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale), di recepimento del cosiddetto “pacchetto asilo”. Il decreto riforma

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

completamente la disciplina del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, inclusi i casi di trattenimento del richiedente asilo e modifica la disciplina previgente in relazione alle procedure di esame delle domande ed alla disciplina dei ricorsi giurisdizionali. E' stato, così, definito un sistema di accoglienza, che consente che i migranti intercettati in mare siano sbarcati in Italia e possano chiedere l'asilo o la protezione umanitaria alle Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale. Ne è seguita la risoluzione finale il 14 settembre 2016.

1.4.6. La risoluzione sul caso Costa e Pavan c. Italia CM/ResDH (2016)276 in materia di procreazione medicalmente assistita.

Con la sentenza 28 agosto 2012, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia per le disposizioni contenute nella legge 19 febbraio 2004 n. 40 relative al divieto di diagnosi pre-impianto, per violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

All'origine della pronuncia vi era un ricorso proposto da due cittadini, portatori sani di patologia genetica trasmissibile, che avevano lamentato una violazione degli articoli 8 e 14 della Convenzione, in quanto la legislazione italiana sulla fecondazione medicalmente assistita non consentiva loro di poter accedere alla diagnosi genetica pre-impianto, al fine di selezionare un embrione che non fosse affetto dalla specifica patologia dei ricorrenti.

Sul piano delle misure individuali, in sede di esecuzione della sentenza, il Tribunale civile di Roma, con ordinanza del 26 settembre 2013, ha disposto a carico del Servizio sanitario nazionale l'accesso della coppia ricorrente alla Corte EDU al trattamento della procreazione medicalmente assistita, previo esame clinico e diagnostico degli embrioni generati tramite fecondazione in vitro, in coerenza con i principi stabiliti dalla Corte europea nella sentenza citata. In esecuzione di tale ordinanza, la competente ASL ha sottoposto la coppia al trattamento con interventi a scadenze stabilite fino al completamento del programma.

Sul piano delle misure generali, è stata data informativa al Comitato dei ministri dell'intervenuta sentenza n. 96 del 5 giugno 2015, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità degli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge n.40 del 2004, nella parte in cui non consentono il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili, rispondenti ai criteri di gravità di cui all'articolo 6, comma 1, lettera b), della legge 22 maggio 1978, n. 194, accertate da apposite strutture pubbliche.

Come affermato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza, la legge n. 40 del 2004 costituisce la prima legislazione organica relativa sulla materia, ed espunta la parte ritenuta incostituzionale, consente anche alle coppie fertili, come i ricorrenti Costa e Pavan, di accedere alla

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

diagnosi preimpianto, in coerenza con la pronuncia della Corte Edu, senza che sia necessario alcun intervento normativo.⁸² Peraltro, come dato atto dal Report del Comitato dei ministri, risultano pendenti due disegni di legge in materia di fecondazione medicalmente assistita (AS 1607 e AS 1630 – entrambi in corso di esame in Commissione permanente Igiene e Sanità del Senato dal 25.01.2017).

Il Comitato dei ministri, dato atto degli interventi adottati, ha chiuso definitivamente il caso con la risoluzione finale del 21 settembre 2016.

1.4.7. La risoluzione sul caso Vantorino c. Italia CM/ResDH (2016)316 in materia di equità del processo sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale .

La sentenza 17 maggio 2011, di condanna dell'Italia, è scaturita dall'omesso pagamento dell'onorario ad un avvocato per la rappresentanza in giudizio del Comune di San Nicola Manfredi.

L'avvocato ricorrente, in esito all'infruttuoso pignoramento presso terzi (presso Banca d'Italia) del Comune condannato in giudizio aveva adito la Corte Edu. La sentenza ha affermato che l'esecuzione di una sentenza deve ritenersi parte integrante del processo, ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione, in quanto il diritto ad un tribunale sarebbe fittizio se l'ordinamento giuridico di uno Stato membro permettesse che non fosse applicata una decisione giudiziaria definitiva a scapito delle parti, così come perdono efficacia le garanzie di cui all'articolo 6 se la pubblica amministrazione rifiuta, omette o ritarda l'esecuzione di una sentenza definitiva. La Corte ha, altresì, ribadito che le autorità non possono appellarsi alla carenza di fondi per non pagare un debito basato su una decisione giudiziaria.

Il Comitato dei ministri ha preso atto delle misure legislative adottate dall'Italia. Il decreto-legge 24 gennaio 2012, n.1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, all'articolo 35 (*Misure per la tempestività dei pagamenti, per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali, nonché disposizioni in materia di tesoreria unica*) ha dettato disposizioni finalizzate ad accelerare il pagamento dei crediti commerciali esistenti alla data di entrata in vigore del provvedimento ed ha incrementato il fondo, già istituito per l'estinzione dei debiti contratti dalle amministrazioni centrali dello Stato (articolo 1, comma 50, legge 23 dicembre 2005, n. 266). Ai fini del pagamento dei debiti ha autorizzato le pubbliche amministrazioni a comporre bonariamente con i propri creditori le ragioni di credito e debito attraverso gli istituti di compensazione.

⁸² Si segnala il decreto interministeriale 28 dicembre 2016, n. 265, recante norme in materia di manifestazione della volontà di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, in attuazione dell'articolo 6, comma 3, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, che, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, risponde alla necessità di individuare i punti essenziali utili alla formulazione del consenso e alla manifestazione della volontà di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Con il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, è stato modificato il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, al fine dell'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, le cui disposizioni sono divenute efficaci dal 1° gennaio 2013.

Sono state adottate ulteriori misure legislative e finanziarie per risolvere la problematica dei debiti della pubblica amministrazione. Il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, ha dettato misure urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione e le relative misure finanziarie necessarie, mentre misure aggiuntive per gli enti locali sono state varate dal decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 ottobre 2013 n. 124. Infine il decreto- legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 ha stanziato risorse aggiuntive per garantire il pagamento dei debiti contratti dalla pubblica amministrazione.

Nel 2012, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, è stata realizzata la Piattaforma dei crediti commerciali (sistema PCC) come strumento attraverso il quale le imprese, previa istanza presentata alle rispettive pubbliche amministrazioni debitorie, possono ottenere la certificazione dei crediti commerciali vantati, che possono essere ceduti a banche o intermediari finanziari abilitati, compensati con debiti accertati ed iscritti a ruolo o con somme dovute in base agli istituti definatori della pretesa tributaria e deflattivi del contenzioso tributario. Dal 1° luglio 2014 il sistema ha assunto la funzione di piattaforma per il monitoraggio dei debiti commerciali della pubblica amministrazione.

Considerate le misure adottate il Comitato dei ministri ha chiuso definitivamente il caso con la risoluzione del 9 novembre 2016.

2. EFFETTIVITA' DELLE MISURE DI CARATTERE GENERALE INTRODOTTE PER SUPERARE LE CRITICITA' STRUTTURALI EVIDENZIATE DALLE VIOLAZIONI SERIALI

2.1. L'eccessiva durata dei processi: impatto delle misure organizzative e legislative adottate.

Come ha evidenziato il Ministro della giustizia nella relazione di apertura dell'anno giudiziario 2017, nel corso del 2016 è proseguito l'impegno riformatore, intrapreso negli anni precedenti, al fine di ricondurre il sistema giudiziario agli standard qualitativi attesi anche in ambito internazionale, in una prospettiva fondata sulla "necessaria complementarità" tra le misure di carattere normativo e quelle di tipo organizzativo, queste ultime condotte nell'alveo di un recupero dell'efficienza del sistema giudiziario.

*PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE***2.1.1. MISURE ORGANIZZATIVE: IL PIANO STRAORDINARIO DI SMALTIMENTO DELL'ARRETRATO PINTO IN MATERIA DI RITARDI DELLA GIUSTIZIA ORDINARIA. AGGIORNAMENTO**

Nel contesto sopra descritto si colloca l'implementazione del piano straordinario per l'abbattimento del debito derivante dalla c.d. "legge Pinto".

Nelle precedenti relazioni⁸³ si è dato conto delle ragioni che hanno indotto il Ministero della giustizia ad adottare specifiche misure organizzative finalizzate alla riduzione del forte debito arretrato, accumulatosi nel corso degli anni nella fase esecutiva della procedura di liquidazione dell'equo indennizzo Pinto⁸⁴.

Con l'accordo di collaborazione stipulato il 18 maggio 2015 tra il Ministero della giustizia e la Banca d'Italia è stato varato un piano di progressivo rientro dal debito Pinto, in virtù del quale il pagamento dei decreti di condanna sopravvenuti viene effettuato in sede centrale, così da consentire alle Corti d'appello di concentrarsi in via esclusiva sullo smaltimento del debito pregresso. Spetta, invece, al Ministero effettuare il pagamento dei debiti sopravvenuti, avvalendosi del supporto della Banca d'Italia nell'istruttoria delle pratiche, così da garantire la tempestività dei pagamenti ed evitare la formazione di nuovo arretrato, fonte di ulteriori costi per l'erario a causa delle relative procedure contenziose instaurate sia in ambito nazionale che dinanzi la Corte europea.

Nella relazione del Ministero della giustizia sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2016⁸⁵, il Dipartimento per gli affari di giustizia ha rappresentato che il piano - che ha riguardato, dopo una prima fase di sperimentazione limitata al distretto di Roma, i distretti di Corte d'appello maggiormente gravati dal debito arretrato⁸⁶ - ha fatto registrare importanti risultati, sia in tema di importi liquidati a titolo di indennizzo (**quasi 30 milioni di euro**), sia di risparmio per mancate azioni esecutive in danno del Ministero (stimabile in **circa 6 milioni di euro**).

Il citato Dipartimento ha evidenziato come proprio grazie a questo accordo **si è avuta, al luglio del 2016 - per la prima volta dopo anni - una diminuzione di quasi 100 milioni di euro delle somme complessivamente dovute dall'amministrazione a titolo di equa riparazione dei danni derivanti dalla violazione del termine ragionevole del processo** (al 1° luglio 2016, il debito "Pinto" ammontava a complessivi euro 357.484.065,19 a fronte di 456.449.780,42 euro del gennaio 2015).

⁸³ Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 124, 125 e Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag. 137.

⁸⁴ Si ricorda che la formazione di tale arretrato, che, alla data del 30 giugno 2015, ammontava a complessivi € 451.633.735,96, è imputabile fondamentalmente all'insufficienza delle risorse finanziarie messe a disposizione del Ministero della giustizia, corrispondenti solo al 10-20 per cento del fabbisogno annuo richiesto.

⁸⁵ Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia - anno 2016. Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2017, www.giustizia.it

⁸⁶ Caltanissetta, Catanzaro, Genova, Lecce, Napoli, Perugia, Potenza, Roma e Salerno.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Più in dettaglio, gli Uffici ministeriali hanno segnalato, che nell'anno 2016, in collaborazione con la Banca d'Italia, sono state trattate 11.514 posizioni e sono stati emessi mandati di pagamento per un ammontare complessivo di € 19.743.252. Tali pagamenti hanno consentito di evitare azioni esecutive in danno del Ministero, con conseguente risparmio sia in termini di costi vivi (stimabili in oltre 4 milioni di euro per spese processuali) sia di dispendio di attività, in relazione al proliferare del contenzioso nei confronti dell'amministrazione.

Permanendo, tuttavia, un notevole debito arretrato, il 5 agosto 2016 il Ministero ha concordato con la Banca d'Italia l'estensione dell'accordo anche alle sedi periferiche, prevedendo che la Banca d'Italia presti la propria collaborazione nelle liquidazioni anche direttamente presso gli uffici giudiziari, con modalità da definire di comune accordo tra i presidenti delle singole Corti di appello e i direttori delle filiali coesistenti. Tale collaborazione è in fase di attuazione presso le otto Corti d'appello maggiormente gravate dal debito pregresso e ne è prevista la successiva estensione ad altre Corti di appello, anche in base alla disponibilità della Banca d'Italia.

Il Ministero ha segnalato, inoltre, i positivi effetti, prodotti dalle iniziative attuate per la riduzione del debito arretrato, sui giudizi di ottemperanza, dei quali, dopo il preoccupante aumento registrato negli anni precedenti (n. 5.253 nel 2014 e n. 5.505 nel 2015), è stato constatato un sensibile decremento (n. 3.202 nel 2016), presumibilmente destinato ad accentuarsi con il progressivo smaltimento dell'arretrato da parte delle Corti d'appello.

2.1.2. Misure legislative - Effetti deflattivi ed impatto sulla durata dei processi**2.1.2.0 La riforma della legge Pinto**

Nella Relazione relativa all'anno 2015 si è dato conto delle profonde innovazioni apportate sul sistema di tutela apprestato dall'ordinamento italiano in materia di irragionevole durata dei processi con la legge n. 89 del 2001 (legge Pinto), basato su un rimedio di carattere esclusivamente riparatorio e, quindi, esperibile solo quando la durata del processo sia diventata irragionevole e la lesione del correlativo diritto si sia realizzata.

Accanto a tale rimedio, operante *ex post*, la **legge 28 dicembre 2015, n. 208** (legge di stabilità per il 2016) ha introdotto strumenti di accelerazione del processo, a disposizione delle parti, configurati come rimedi di natura preventiva, da attivarsi, cioè prima che si produca la violazione dell'articolo 6 della CEDU.

In particolare, l'esperimento dello strumento acceleratorio del processo è diventato condizione di accesso al rimedio riparatorio: se la parte non se ne avvale perde il diritto a ricevere

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

l'indennizzo Pinto. In tal caso, infatti, il giudice è tenuto a dichiarare inammissibile la domanda di equa riparazione⁸⁷.

A distanza di un solo anno dall'entrata in vigore della riforma, non vi sono ancora informazioni sufficienti per consentire di trarre le prime valutazioni in ordine all'impatto della nuova disciplina sia in termini di riduzione dei tempi di durata dei processi⁸⁸, sia in termini di abbattimento del contenzioso "Pinto", nazionale e, in prospettiva, anche sovranazionale (in relazione alle nuove regole introdotte in materia di pagamento degli indennizzi dalle quali è atteso un sensibile effetto di riduzione del c.d fenomeno "Pinto su Pinto", originato dal ritardo nell'esecuzione dei "decreti Pinto").

Altrettanto è a dirsi quanto all'impatto finanziario della riforma, per il quale, la relazione tecnica che ha accompagnato la legge di stabilità per il 2016, ha previsto nell'anno 2016 una minore spesa pari ad euro 2.736.000 di euro. Mentre, per gli anni 2017 e successivi, tenendo conto dei benefici della norma nel suo complesso, il risparmio di spesa atteso è stato quantificato in euro 9.120.000 annui.⁸⁹

I dati sopra menzionati, che mostrano una riduzione della spesa sostenuta per i pagamenti Pinto, lasciano comunque sperare in una conferma delle previsioni attese.

2.1.3. Le riforme legislative intervenute in combinato con soluzioni organizzative: dagli interventi dal 2014 alle misure introdotte nel 2016.

Sul piano legislativo, è proseguito l'impegno riformatore che, a partire dal 2014, ha investito importanti settori della giustizia civile, in funzione fondamentalmente deflattiva del contenzioso ed acceleratoria dei tempi di durata dei processi. Si richiamano i due decreti legge n. 90 del 24 giugno 2014, convertito dalla legge n. 114 dell'11 agosto 2014, recante norme per l'efficienza degli uffici giudiziari e n. 132 del 12 settembre 2014, convertito dalla legge n. 162 del 10 novembre 2014, in materia di "degiurisdizionalizzazione" ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile.

E' stato, invece, registrato un rallentamento dell'*iter* parlamentare degli interventi "*di più ampio respiro*" in materia civile e penale oggetto di due disegni di legge avviati nella XVII il cui esame

⁸⁸ Tra gli effetti attesi dall'introduzione del giudizio con il rito sommario di cognizione (o l'istanza di mutamento del rito da ordinario in sommario), che costituisce rimedio preventivo necessario ai fini del riconoscimento dell'indennità "Pinto" in caso di durata del processo oltre i termini previsti dalla legge, vi è quello della sensibile riduzione della durata dei procedimenti civili, posto che dalle rilevazioni statistiche emerge che nell'anno 2014 la durata media dei procedimenti civili introdotti con rito sommario di cognizione è di 535 giorni contro una durata media del procedimenti introdotti innanzi al tribunale con rito ordinario di cognizione pari a circa 900 giorni (fonte Ministero della giustizia).

⁸⁹ Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Relazione tecnica alla legge di stabilità 2016, legge 28 dicembre 2015, n. 208, pagg. 191-192.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

non si è ancora concluso⁹⁰. Il primo disegno di legge (recante disposizioni per l'efficienza del processo civile)⁹¹, già menzionato nel commentare le iniziative legislative concernenti il nuovo ordinamento della giustizia minorile, prevede innovazioni nel processo di primo grado, nel giudizio d'appello e di cassazione, in chiave di razionalizzazione dei termini processuali e di semplificazione dei riti.

Il secondo disegno di legge⁹² ha ad oggetto la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, completando la rivisitazione dell'intera materia già avviata con il decreto legge n. 83 del 2015, convertito dalla legge n. 132 del 2015. Il disegno di legge è stato stralciato in due parti aventi ad oggetto: l'una, la delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza; l'altra, la delega al Governo in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza.

E' stato, invece, rapidamente approvato il disegno di legge di conversione il decreto legge n. 168 del 31 agosto 2016, convertito dalla legge n. 197 del 25 ottobre 2016, con il quale il Governo aveva anticipato alcune delle innovazioni sul rito del giudizio di legittimità (legge 25 ottobre 2016, n. 197, provvedimento recante, tra l'altro, disposizioni in materia di processo telematico amministrativo). La riforma è derivata anche dalla necessità di abbattere l'arretrato dei giudizi in Cassazione, caratterizzato da un *trend* in crescita, contrariamente a quanto accertato rispetto al giudizio in appello che risulta allineato alla media europea.

Questi interventi si aggiungono ad un complesso di misure organizzative e normative poste in essere negli ultimi anni accomunate dalla preminente funzione di riduzione del pesante arretrato gravante sull'attività dei magistrati e che hanno già prodotto importanti risultati, consolidati nel 2016.

I dati nazionali sul funzionamento del sistema giustizia, in ambito civile e penale, nel 2016 mostrano, nel complesso, un indice di ricambio superiore al 100%, in quanto il numero dei procedimenti esauriti risulta superiore a quello dei nuovi procedimenti iscritti e appare stabile la tendenza a ridurre il numero dei procedimenti pendenti e la durata complessiva degli stessi⁹³.

Secondo le rilevazioni statistiche del Ministero della giustizia, per il settimo anno consecutivo, il 2016 ha registrato un ulteriore calo delle pendenze nazionali di affari civili, che si sono attestate a quota 3,8 milioni (circa 120 mila in meno rispetto al 2015 e ben 2 milioni in meno

⁹⁰ Corte Suprema di Cassazione - Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2016, pag. 41.

⁹¹ Disegno di legge delega AC 2953, approvato alla Camera il 1.03.2016 e attualmente in corso di esame al Senato in 2° Commissione permanente Giustizia.

⁹² Disegno di legge recante delega al Governo per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza (A.C. 3671). Il disegno di legge è il frutto del lavoro della cd. *Commissione Rordorf*, istituita con decreto del Ministro della giustizia il 28 gennaio 2015, che ha terminato i suoi lavori il 29 dicembre dello stesso anno.

⁹³ Corte Suprema di cassazione - Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2016, pagina 46.

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

rispetto al picco storico registratosi nel 2009). Il monitoraggio nel settore civile e in quello penale, inaugurato nel 2016 e pubblicato mensilmente sul sito ufficiale del Ministero ha evidenziato nel civile, che l'arretrato cd. "patologico" (ultra-annuale in Cassazione, ultra-biennale in Appello e ultra-triennale in tribunale), rilevato al 30 settembre 2016, è pari a soli 770 mila procedimenti circa - al netto delle esecuzioni immobiliari (che sono altre 130.000) - a fronte del totale di 3,8 milioni di affari complessivi, peraltro con un *trend* in continua decrescita⁹⁴.

Quanto alla durata media dei procedimenti dinanzi ai tribunali civili, essa è passata da 1.044 giorni nel 2014 a 981 nel 2016.

I dati statistici sopra esposti evidenziano, quindi, gli effetti positivi delle innovazioni normative introdotte, in combinato con l'adozione di misure organizzative ed operative più efficienti e prassi virtuose. In particolare si è rivelata positiva l'introduzione del processo civile telematico, attraverso gli applicativi dedicati alle cancellerie, ai magistrati ed ai professionisti esterni, nonché la redazione del verbale telematica. Ha contribuito anche la costituzione, all'interno di molti uffici giudiziari, dell'Ufficio per il processo, previsto già dal decreto-legge n. 90 del 2014, a supporto dell'attività giurisdizionale e per lo smaltimento dell'arretrato, costituito da personale di cancelleria, tirocinanti e giudici ausiliari d'appello. Un importante riconoscimento della **qualità del servizio giudiziario italiano** è contenuto nel rapporto 2016 Doing Business Italia, elaborato dal World Bank Group: pur mantenendo, quanto a tempi e costi delle controversie, il 108° posto, registrato nel 2015, nella graduatoria dei 190 Paesi considerati, dietro i più importanti Stati europei, l'Italia ha incassato un punteggio superiore alla media dei Paesi più sviluppati (13 punti sulla media di 11), proprio nella qualità del servizio giudiziario.

Rimane, invece, alta l'attenzione sull'aumento esponenziale dei procedimenti in materia di protezione internazionale, connesso al crescere dei flussi migratori, così come sull'aumento del numero dei minori non accompagnati, che avrà certamente un impatto considerevole sugli uffici giudiziari e sul ricorso al gratuito patrocinio.

Nel settore penale, i dati statistici complessivi confermano, rispetto agli anni precedenti, la diminuzione del numero dei procedimenti pendenti (-6,2% nel 2016⁹⁵) così come la riduzione del numero dei nuovi procedimenti iscritti e l'aumento il numero dei definiti, unitamente alla diminuzione di iscrizione di notizie di reato nelle procure. E' stata riscontrata, altresì, la diminuzione della giacenza media dei procedimenti nei tribunali ordinari e nelle corti d'appello.

In generale, è risultato positivo l'impatto in termini deflattivi della depenalizzazione e della trasformazione di reati in illeciti civili, operata dai decreti legislativi 6 febbraio 2016, nn. 7 e 8. In

⁹⁴ Fonte: Ministero della giustizia - DGSIA.

⁹⁵ Fonte: Ministero della giustizia - monitoraggio della giustizia penale 2016.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

particolare, il decreto legislativo n. 7 del 2016 ha abrogato alcune tipologie di reato e introdotto sanzioni pecuniarie civili ritenute più efficaci in relazione ad illeciti di scarsa offensività. Tale opzione, associata al risarcimento alla persona offesa, si ritiene possa conseguire il duplice obiettivo di assicurare di colpire il responsabile e di liberare gli uffici di Procura da affari di scarsa rilevanza, che spesso rimangono impuniti a causa dell'eccessivo carico di affari penali. Il decreto legislativo n. 8 del 2016 ha trasformato alcuni reati in illeciti amministrativi anche per deflazionare il sistema penale, sostanziale e processuale, e rendere, al contempo, più effettiva la sanzione.

Ciò nonostante appare ancora consistente il numero dei procedimenti (19%) da cui potrebbero derivare richieste risarcitorie per la durata non ragionevole del processo⁹⁶ (tre anni per i procedimenti di primo grado, due anni per l'appello, un anno per i procedimenti in Cassazione).

2.2. Il fenomeno del sovraffollamento carcerario

Si è sottolineato come la chiusura del monitoraggio sull'esecuzione della sentenza *Torreggiani* abbia premiato l'impegno profuso dal Governo italiano per arginare il fenomeno del sovraffollamento carcerario. Come evidenziato nella relazione del Ministro della giustizia in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017, tale impegno è proseguito nel 2016, con azioni "improntate ad un ripensamento complessivo del sistema penitenziario, tramite l'adozione di misure di carattere strutturale, normative ed organizzative, finalizzate a superare definitivamente un modello di detenzione sostanzialmente caratterizzato da passività e segregazione, mirando alla rieducazione ed al reinserimento sociale, potenziando le misure alternative al carcere e riducendo la custodia cautelare, verso l'adozione di un modello in linea con le migliori prassi in ambito europeo". Nella relazione si dà atto, altresì, dei risultati rilevanti ottenuti anche per effetto delle modifiche legislative introdotte con un graduale aumento delle misure alternative alla detenzione ed una progressiva diminuzione del numero delle persone ristrette in custodia cautelare, così che, al 31 dicembre 2016, il numero dei detenuti risulta diminuito, nell'arco di circa quattro anni decorrenti dalla data di pubblicazione della sentenza *Torreggiani*, di oltre undicimila unità.

Nella prospettiva sopra evidenziata, il Primo Presidente della Corte di cassazione pone l'enfasi sul valore direttivo dell'articolo 3 della Convenzione da cui discende a carico delle Autorità l'obbligo positivo di assicurare che ogni detenuto sia ristretto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana e con modalità di esecuzione della misura che garantiscano la salute ed il benessere della persona. Nel rispetto di tale linea direttrice, "il problema del sovraffollamento carcerario

⁹⁶ Fonte: Ministero della giustizia - monitoraggio della giustizia penale 2016.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

*va affrontato non solo attraverso misure che limitino quanto più è possibile il numero delle persone ristrette, ma anche migliorando le condizioni di vita dei detenuti che vanno ospitati in strutture moderne e non degradanti*⁹⁷.

Quale espressione del contesto valoriale accennato si segnala l'istituzione, nel 2016, del "Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale" nell'ambito di un meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.

Il Garante nazionale si colloca in un quadro internazionale sempre più attento alla prevenzione di situazioni che possono evolvere in mancata tutela dei diritti delle persone ristrette, piuttosto che alla pur imprescindibile reazione a comportamenti lesivi già verificatisi e la sua istituzione completa un sistema di protezione multi-livello attraverso la rete di organismi di monitoraggio e prevenzione in ambito globale, europeo e nazionale.

Previsto con il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, recante «Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria⁹⁸», è stato successivamente regolato dal Ministro della Giustizia, con il decreto 11 marzo 2015, n. 36: solo nel 2016, dopo le positive esperienze di alcune regioni, è stata eletta la figura livello nazionale, che nel mese di marzo 2017 ha già presentato la sua prima Relazione al Parlamento per l'anno 2016.

⁹⁷ Giovanni Canzio, Corte Suprema di Cassazione, Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2016, pagine 64-65.

⁹⁸ Fonte: Relazione al Parlamento 2017 del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà presentata il 21.03.17

PARTE SECONDA
