

*PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE***STATO DI ESECUZIONE**

Come si è osservato nella Relazione dello scorso anno, alla quale si rimanda per i primi commenti alla sentenza⁸⁵, dalla pronuncia non emerge una valutazione di inadeguatezza in via generale del sistema ordinamentale che regola l'ingresso senza permesso nel territorio dello Stato. Tale sistema presenta, infatti, idonee forme di garanzia, consistenti nell'obbligo di motivazione dei provvedimenti di espulsione e nella previsione di forme di controllo giurisdizionale (procedimento di convalida da parte dell'autorità giudiziaria). Con la conseguenza che la scelta delle misure da adottare non può che passare per una più chiara precisazione, a livello regolamentare, delle caratteristiche, dei presupposti, dei tempi e delle garanzie della fase di *pre-admittance*, allorquando è necessario, ed anche fisiologico, fare ricorso ad una limitazione della libertà di movimento (considerata dalla Corte europea alla stregua della privazione della libertà personale), ed a procedure di identificazione, come primo strumento di gestione dei flussi migratori irregolari.

Ciò premesso, il 6 settembre 2017, il Governo ha sottoposto al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il piano d'azione per l'esecuzione della sentenza, recante, in particolare, l'illustrazione delle nuove misure di carattere generale adottate con il decreto legge n. 13 del 17 febbraio 2017⁸⁶, convertito dalla legge n. 46 del 13 aprile 2017, per accelerare le procedure per l'esame delle richieste di protezione internazionale⁸⁷, e con la legge n. 103 del 23 giugno 2017, recante misure per facilitare l'accesso al controllo giudiziario sulla privazione/restrizione della libertà personale dei migranti ospitati nei centri di prima accoglienza, prevedente termini più stretti per l'Autorità giudiziaria. E al tempo stesso con un impatto positivo anche nei confronti di coloro che non hanno diritto alla protezione internazionale che vedono ridotta la durata della situazione di incertezza e di attesa in condizione di limitata libertà.

In sede di monitoraggio sull'esecuzione della sentenza, il Comitato dei ministri⁸⁸ ha dato atto al Governo italiano della non necessità di misure individuali da prendere (oltre al pagamento dell'equa soddisfazione riconosciuta ai ricorrenti), ma ha chiesto ulteriori chiarimenti sulle misure di carattere generale adottate.

Corrispondendo alla richiesta, il Ministero dell'interno ha fornito gli elementi di competenza articolati nei seguenti punti.

⁸⁵ Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 79 e seguenti.

⁸⁶ Il decreto legge n. 13 del 2017 reca "Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale".

⁸⁷ A seguito del decreto legge n. 13 del 2017, il Consiglio Superiore della Magistratura, con delibera del 1° giugno 2017, ha approvato la circolare in tema di "Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea", per regolare l'impatto delle nuove disposizioni sull'organizzazione dei 26 Tribunali distrettuali interessati dalle nuove previsioni di legge. La formazione dei magistrati addetti alle Sezioni specializzate è, invece, assicurata dalla partecipazione ai corsi organizzati dalla Scuola Superiore della Magistratura.

⁸⁸ 1310th meeting, 13-15 March 2018 - CM/Del/Dec (2018) 1310/H46-9.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE1) Disciplina del funzionamento dei centri di prima accoglienza.

In tale scenario si collocano le misure intraprese in sede nazionale al fine di prevenire il verificarsi di situazioni analoghe a quella censurata dalla Corte, tra le quali la disciplina dell'accoglienza che, con l'emanazione del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (di recepimento delle direttive europee in materia di procedura e di accoglienza), ha rafforzato la strategia già avviata con l'approvazione del Piano Operativo Nazionale (avvenuta il 17 giugno 2015), per fronteggiare in maniera strutturata, ma al tempo stesso più flessibile, il flusso straordinario di migranti, adulti, bambini e minori non accompagnati, superando la logica emergenziale che aveva caratterizzato le prime reazioni alle ondate migratorie.

In linea con l'Agenzia europea sulle migrazioni, l'Italia ha adottato l'"hotspot approach" (in sostituzione dei vecchi Centri di Primo Soccorso e Assistenza - CPSA), un sistema di canalizzazione degli arrivi in porti di sbarco, situati nei punti più interessati dai flussi migratori⁸⁹. Presso queste strutture i migranti ricevono informazioni sulla procedura per la richiesta di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea, nonché sulla possibilità di ottenere il rimpatrio volontario assistito.

L' "hotspot approach" ha ricevuto un esplicito fondamento legislativo con il decreto-legge n. 13 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46 del 2017, che ha introdotto nel decreto legislativo n. 286 del 1998 (TUI) misure per consentire l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare (art. 10-ter).

2) Durata media della permanenza nei centri di prima accoglienza.

Il Ministero ha evidenziato che, pur nelle variazioni che possono verificarsi in relazione alle specificità del singolo caso, le operazioni vengono generalmente svolte in tempi rapidi, in linea di massima entro le 48 ore dall'arrivo dell'ospite presso la struttura.

Procedure operative standardizzate (SOP) regolano la permanenza negli hotspot e nei centri di accoglienza regionali (hub) per i migranti che al momento dell'arrivo all'hotspot fanno richiesta di asilo. Costoro sono registrati nel sistema Eurodac e trasferiti nel più breve tempo possibile negli hub regionali.

Nel caso in cui i migranti non manifestino la volontà di chiedere la protezione internazionale, prevista dal decreto legislativo n. 142 del 2015, sono avviate le procedure finalizzate alla loro identificazione consolare ed al successivo rimpatrio con accompagnamento alla frontiera, ovvero, laddove vi siano ostacoli all'immediato accompagnamento alla frontiera, il migrante viene condotto

⁸⁹ Il Ministero dell'interno ha reso noto che, allo stato, sono operativi nel territorio italiano, gli hotspot istituiti presso i porti di Messina, Trapani Milo, Taranto, Pozzallo e Lampedusa.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

negli appositi centri di permanenza per rimpatri (CPR). Questa procedura è sottoposta a convalida dell’Autorità giudiziaria, nel pieno rispetto delle garanzie previste nei casi di limitazione della libertà personale, ai sensi dell’articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998.

3) Prassi seguita in ordine alla libertà di movimento dei migranti, dopo l’identificazione.

Ai migranti che hanno richiesto protezione internazionale, la legge garantisce il pieno rispetto della sfera privata, della sicurezza e della libertà personale (art. 10 del decreto legislativo n. 142 del 2015).

Per i migranti destinati al respingimento o all’espulsione, il trattenimento presso i CPR sono disposti per il tempo strettamente necessario. La legge prevede modalità di trattenimento tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della dignità dell’ospite.

Dal complesso delle misure adottate emerge la piena conformità della disciplina interna al sistema di protezione convenzionale, secondo l’interpretazione della Corte di Strasburgo che, nella sua giurisprudenza, ha ricondotto il fondamento giuridico delle limitazioni alla libertà degli stranieri nell’ambito del controllo dell’immigrazione clandestina e, in tale contesto, ciò che rileva è che la procedura di espulsione sia condotta con diligenza, che la sua durata non sia eccessiva, che preveda un controllo giurisdizionale, un’assistenza umanitaria e sociale e la possibilità di domandare asilo (*Saadi c. Regno Unito* del 29 gennaio 2008; *Riad e Idiab c. Belgio* del 24 gennaio 2008).

1.2.5. *Nasr e Ghali c. Italia* (ricorso n. 44883/09) – Sentenza 23 febbraio 2016 in materia di *extraordinary renditions*

Si ricorda che all’origine della causa vi è la nota vicenda, occorsa a Milano il 17 febbraio 2003, del rapimento del cittadino egiziano Osama Mustafa Hassan NASR (conosciuto come Abu Omar), della sua deportazione (illegale) in Egitto e della consegna dello stesso ai servizi segreti egiziani che, a dire di Abu Omar, lo avrebbero trattenuto arbitrariamente per quasi sette mesi e torturato (c.d. *extraordinary renditions*).

Nel ricorso proposto dinanzi alla Corte europea, i ricorrenti (Abu Omar e sua moglie) avevano contestato plurime violazioni della Convenzione, in particolare: la **violazione dell’articolo 3**, sia sotto il profilo materiale (in relazione agli asseriti maltrattamenti subiti da Abu Omar nel corso del sequestro ed all’esposizione al rischio di tortura in Egitto, e, per la seconda ricorrente, in relazione alla situazione di frustrazione psicologica equiparabile ai maltrattamenti vissuta a causa dell’incertezza sulla sorte del coniuge), sia sotto il profilo procedurale (in relazione all’obbligo di condurre una inchiesta efficace sui fatti di tortura commessi da agenti statuali); la **violazione dell’articolo 5**, per la arbitraria detenzione subita dal ricorrente; la **violazione dell’articolo 6**, quale diritto di accesso ad un tribunale; la **violazione dell’articolo 8**, sotto il profilo del diritto al rispetto

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

della vita privata e familiare (avendo avuto i fatti negative ripercussioni sulla famiglia dei ricorrenti); la **violazione dell'articolo 13**, per la mancanza di un ricorso per far valere la lesione dei diritti tutelati dalla Convenzione.

Con la sentenza in esame la Corte europea ha accolto il ricordo con riferimento a tutti i profili contestati, dichiarando:

- **la violazione dell'articolo 3, sotto il profilo sostanziale e procedurale.** Già in precedenti sentenze la Corte aveva affermato che il trattamento riservato a un detenuto, ai sensi del programma di "consegna straordinaria" della CIA, doveva essere definito tortura ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione (cfr. *El Masri; Al Nashiri e Husayn*). Nel caso di specie, era quanto meno prevedibile per le autorità italiane, che collaboravano con gli agenti della CIA, che il sequestro del ricorrente da parte della CIA fosse il preludio di gravi maltrattamenti vietati dall'articolo 3, anche se la forma specifica di tali maltrattamenti poteva non essere nota alle autorità italiane. Ai sensi degli articoli 1 e 3 della Convenzione, le autorità italiane erano tenute ad adottare misure adeguate affinché il ricorrente, persona che godeva dello *status* di rifugiato in Italia, quindi sottoposto alla loro giurisdizione, non subisse atti di tortura o trattamenti o pene inumani e degradanti.

Quanto alla violazione dell'articolo 3, sotto il profilo procedurale (che richiede che vi sia una "inchiesta ufficiale ed effettiva", tale da poter condurre all'identificazione e, se del caso, alla punizione dei responsabili e all'accertamento della verità), la Corte ha reso "omaggio al lavoro dei giudici nazionali che hanno fatto di tutto per tentare di stabilire la verità" (§ 265) e sottolineato come le sentenze di merito e di cassazione sulla vicenda abbiano dato prova di una "fermezza esemplare", rifiutando di riconoscere qualsiasi scusante in favore degli imputati (§ 267). Ciò nonostante, "malgrado il lavoro degli investigatori e dei magistrati italiani, che ha permesso di identificare i responsabili e di pronunciare delle condanne nei loro confronti, le condanne medesime sono rimaste prive di effetto" (§ 272), l'azione giudiziaria non era riuscita, nel suo complesso, a realizzare l'obiettivo di punire, in modo proporzionato ed effettivo, i colpevoli, in ragione, da un lato, della decisione del Governo, avallata da due successive sentenze della Corte costituzionale (n. 106 del 2009 e n. 24 del 2014), di opporre il segreto di Stato su circostanze già di dominio pubblico; dall'altro, del rifiuto da parte dello stesso Governo, tranne in un unico caso, di chiedere l'extradizione degli agenti americani condannati, nonché della stessa decisione del Presidente della Repubblica di graziare tre di tali agenti;

- **la violazione dell'articolo 5.** La Corte ha rilevato che il carattere illecito della privazione della libertà del ricorrente era stato accertato dai giudici nazionali, che avevano stabilito che egli, fin dal primo istante, aveva subito una detenzione arbitraria, assolutamente in contrasto con le garanzie sancite dall'articolo 5 della Convenzione;

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

- **la violazione dell'articolo 6.** La Corte ha ritenuto questo motivo di ricorso unito a quello basato sull'elemento procedurale dell'articolo 3 della Convenzione, in quanto riguardante soltanto un aspetto specifico dello svolgimento di un procedimento che, secondo la Corte, non rispondeva al criterio di effettività richiesto dalla Convenzione;

- **la violazione dell'articolo 8.** Considerate le conclusioni relative alla responsabilità dello Stato convenuto rispetto agli articoli 3 e 5 della Convenzione, la Corte ha ritenuto che l'ingerenza nell'esercizio da parte del ricorrente del suo diritto al rispetto della vita privata e familiare non fosse "prevista dalla legge" e da ciò conseguiva la condanna per la violazione degli obblighi positivi sostanziali che sorgono dall'articolo 8 della Convenzione;

- **la violazione degli articoli 3 e 8 nei confronti della seconda ricorrente.** Quanto al primo profilo, la Corte ha ricordato che la giurisprudenza non ha stabilito un principio generale secondo cui i familiari di chi è stato sottoposto ad un trattamento contrario all'articolo 3 sono essi stessi vittime. Tuttavia, le circostanze del caso concreto e, in particolare, l'angoscia in cui la moglie aveva vissuto l'assenza di notizie, il tentativo di depistaggio dell'indagine (che, secondo la Corte, aveva rallentato le inchieste della magistratura), fossero tali da far ritenere lei stessa vittima di un trattamento contrario all'articolo 3 e al complementare articolo 8;

- **la violazione dell'articolo 13 per entrambi i ricorrenti.** La Corte ha ritenuto che non si poteva considerare che il procedimento penale avesse avuto un carattere effettivo ai sensi dell'articolo 13, osservando che i ricorrenti non erano stati messi in grado di accedere ad alcuna procedura di risarcimento in conseguenza della violazione dei loro diritti; che i procedimenti penali, rimasti privi di concreta esecuzione, non avevano rappresentato una sede adeguata; che molti elementi probatori non erano utilizzabili per il segreto di Stato e che, date le circostanze, era praticamente esclusa la possibilità di un risarcimento civilistico.

STATO DI ESECUZIONE

Per quanto riguarda l'esecuzione della sentenza, un primo bilancio d'azione è stato depositato presso il Comitato dei ministri il 15 dicembre 2016: in esso sono state messe in luce le differenze rispetto ai casi *Al Nashir et Hussayn c. Polonia* e *El Masri c. Macedonia*, pendenti dinanzi al Comitato dei ministri, con particolare risalto all'opera esemplare della magistratura italiana riconosciuta dalla Corte europea; è stato evidenziato che, dopo la sentenza, nessun provvedimento di grazia era intervenuto e che per l'agente americana De Sousa era stata richiesta l'extradizione; è stato rilevato che la violazione era conseguita ad una applicazione del segreto di Stato – prerogativa sovrana - ritenuta impropria dalla Corte e costituente una particolarità del caso e non un problema strutturale.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

E' stato inoltre, evidenziato che non residuavano misure individuali da intraprendere, avendo provveduto al pagamento a favore del ricorrente della somma accordata dalla Corte europea.

Sulle misure rappresentate nel primo bilancio d'azione, il Servizio delle esecuzioni del Consiglio d'Europa ha formulato, il 30 maggio 2017, alcune osservazioni.

In particolare, quanto alle misure individuali, nel ricordare come la Corte avesse contestato che le condanne degli agenti americani della CIA erano rimaste senza effetto, a causa della mancata richiesta di estradizione da parte del Governo italiano degli agenti condannati e della concessione della grazia a tre di loro, il predetto Servizio ha reso noto che da notizie di stampa risultava che l'agente De Sousa avrebbe beneficiato di un provvedimento di grazia parziale, potendo usufruire di misure alternative alla detenzione. Ha quindi richiesto alle autorità italiane di fornire chiarimenti su come si concili la nuova misura di grazia con gli obblighi fissati nella sentenza e se si intendano adottare misure per ottenere l'extradizione degli agenti americani che non hanno beneficiato della grazia, nonché, sul piano generale, quali misure sarebbero necessarie per garantire un'applicazione del principio del segreto di Stato conforme alle esigenze convenzionali.

Le informazioni richieste sono state rese dal Governo italiano il 10 agosto 2017. Per quanto concerne la posizione dell'agente De Sousa, si è chiarito che la stessa era stata condannata ad una pena di anni 7 di reclusione, di cui 3 coperti da indulto. Dopo aver lasciato la CIA, la De Sousa si è trasferita in Portogallo dove è stata arrestata e da dove è stata estradata in esecuzione di MAE. La grazia parziale di un anno non ha portato all'estinzione del reato, ma solo alla riduzione della pena, precisando che l'interessata avrebbe potuto ottenere l'affidamento ai servizi sociali anche in presenza di una condanna a 4 anni di reclusione.

Sulla mancata richiesta di estradizione degli altri agenti, è stato chiarito come le Autorità italiane si siano attenute alle linee guida di cui ai decreti ministeriali del 18 aprile 1997 e 10 gennaio 2000, prevedenti la regola di non avanzare richiesta di estradizione di condannati per i quali la pena, intera o restante, da espiare fosse pari a tre (fino al 2000) o quattro anni di reclusione, nella considerazione dell'onerosità della procedura, in termini di risorse umane e materiali, rispetto all'effettiva possibilità di espiazione della pena.

Sul segreto di Stato, si è rappresentata la valenza della sentenza con riferimento al caso concreto, che non implica, di per sé, alcuna valutazione circa l'esistenza di un deficit strutturale addebitabile all'istituto.

Con l'occasione, è stata anche rappresentata l'introduzione nell'ordinamento italiano del delitto di tortura, che, per i limiti edittali elevati, dovrebbe impedire in futuro che persone condannate per tale delitto possano fruire di una grazia o di un indulto e garantire che le autorità

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

interne facciano quanto necessario per assicurare l'applicazione e l'esecuzione della pena (in considerazione del titolo di reato, per il futuro l'estradizione dovrebbe essere richiesta).

Tenuto conto delle informazioni rese e degli approfondimenti condotti con i funzionari del Consiglio d'Europa, in particolare sul segreto di Stato e sul potere di grazia presidenziale, istituiti per i quali non possono prospettarsi misure generali, il Servizio esecuzioni ha anticipato l'intendimento di proporre la chiusura del caso senza discussione sulla base dell'ultimo bilancio d'azione.

1.3. Casi seriali sottoposti a monitoraggio

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

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

Si ricorda che con la sentenza in esame⁹⁰ la Corte ha ribadito che 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 osservato, inoltre, che 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, aveva fissato 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, quest'ultima aveva dunque regolato l'esame di merito delle relative liti e reso vana la prosecuzione dei procedimenti.

STATO DI ESECUZIONE

Come accennato nella Relazione per il 2016, il Comitato dei ministri, nel dicembre 2016, esaminato il piano d'azione sottoposto dal Governo nel precedente ottobre, aveva adottato una decisione con la quale aveva invitato le Autorità italiane ad integrare il piano d'azione

a) con riferimento alle misure individuali, chiarendo se erano stati aperti procedimenti per riparare le conseguenze dell'applicazione retroattiva della legge n. 266 del 2006, per i ricorrenti dei casi *Agrati ed altri*, *De Rosa ed altri*, *Boldoni ed altri*, per il periodo successivo al 31 dicembre 2011; se era stato

⁹⁰ Relazione al Parlamento per l'anno 2011, pag. 48.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

possibile assicurare ai ricorrenti Peduzzi ed Arrighi gli effetti favorevoli delle decisioni interne rese prima dell'entrata in vigore della legge censurata; se vi erano stati effetti pregiudizievoli per gli altri ricorrenti e se era possibile eliminarli;

b) quanto alle misure a carattere generale, fornendo lo stato della giurisprudenza interna, in particolare, il suo allineamento ai requisiti di cui all'articolo 6 CEDU e le iniziative assunte per assicurare che la legislazione con effetti retroattivi sia pienamente conforme ai dettami della Convenzione.

Ai fini dell'aggiornamento e dell'integrazione del piano d'azione, sono stati interessati i competenti uffici, nell'auspicio di una rapida chiusura del monitoraggio.

1.3.2. *Abenavoli (gruppo) 25587/94 - Trapani (gruppo) 45104/98 - Ledonne No. 1 (gruppo) 35742/97 - sentenze in materia di eccessiva durata dei processi amministrativi, civili e penali.*

Si tratta di casi residui in materia di eccessiva durata dei processi amministrativi, civili e penali ancora sottoposti alla supervisione del Comitato dei ministri, dopo la chiusura eccezionale dei 1747 casi riguardanti la stessa materia (1723 del Gruppo *Ceteroni c. Italia*, relativi a procedure fallimentari, e 24 casi del gruppo *Luordo c. Italia*, relativi a procedure civili). Sul tema si rinvia al capitolo III par. 1.4 "Elenco Casi chiusi - risoluzioni finali", ed in particolare alle due risoluzioni di chiusura relative ai due gruppi sopra menzionati (....)

1.3.3. *Olivieri e altri (gruppo) 17708/12 - sentenza del 22 febbraio 2016, in materia di "ineffettività del rimedio Pinto"*

Con la sentenza del 22 febbraio 2016⁹¹ la Corte europea ha condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, oltre che dell'articolo 13, CEDU, nell'ambito di un gruppo di ricorsi che lamentavano "l'ineffettività del rimedio Pinto" nei processi innanzi al giudice amministrativo.

La Corte ha rilevato che la procedura per lamentare la durata eccessiva di un giudizio amministrativo, risultante dalla lettura dell'articolo 54, comma 2, del decreto legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in combinato disposto con la legge n. 89 del 2001 (legge "Pinto"), che condiziona il diritto all'equa riparazione alla previa presentazione dell'istanza di prelievo, non potesse essere considerata un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione.

⁹¹ Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 112 e seguenti.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

STATO DI ESECUZIONE

E' stato già segnalato nella passata edizione della Relazione al Parlamento come l'esecuzione della sentenza si presenti problematica sotto il profilo delle misure di carattere generale, per gli effetti che la pronuncia è destinata a produrre sulla validità e sull'efficacia del sistema apprestato dall'ordinamento italiano per garantire la ragionevole durata del processo, prevedente non più solo rimedi di carattere risarcitorio *ex post* - la cui insufficienza sul piano dell'effettività del rimedio è stata reiteratamente stigmatizzata - ma anche rimedi preventivi che, operando *ex ante*, incentivino una maggiore celerità delle procedure, mirando ad impedire che si produca l'irragionevole ritardo da compensare.

Si era anche osservato, in via generale, che l'introduzione, nel sistema di riparazione offerto dalla legge Pinto, di condizioni di procedibilità della richiesta di equa soddisfazione e, segnatamente, della previa richiesta di misure acceleratorie nel procedimento principale, non è, di per sé, in conflitto con la nozione convenzionale dell'equo processo. La Corte europea, infatti, ha sempre riconosciuto al legislatore un certo margine di valutazione discrezionale nell'organizzazione del rimedio interno, purché il rimedio sia abbinato alla possibilità per il ricorrente di chiedere misure acceleratorie della procedura principale, da soddisfare con decisioni rapide, motivate ed eseguite celermente (cfr. *Dubjakova c. Slovacchia* (dec.) del 10 ottobre 2004). Il punto è che, nell'ottica della Corte europea, la misura acceleratoria deve essere effettiva e, cioè, garantire una reale accelerazione della procedura, mentre, nella specie, la Corte europea, ha visto nella misura acceleratoria solo un mezzo per limitare l'accesso al rimedio compensatorio.

In tale ottica, la sentenza Olivieri potrebbe aprire la strada alla bocciatura di rimedi simili in tutti quei casi in cui le condizioni preliminari preposte all'attivazione della legge Pinto non dovessero dimostrare un concreto effetto utile ai fini dell'accelerazione dei processi.

Si segnala che il Comitato dei ministri ha dato atto della determinazione dell'Autorità italiana nel perseguire la riduzione dell'eccessiva lentezza dei procedimenti amministrativi, prima con l'adozione del nuovo Codice del processo amministrativo nel 2010, e successivamente con l'adozione delle misure per l'informatizzazione del processo civile, amministrativo, contabile e tributario (decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114). Peraltro, in data 27 settembre 2017, ha invitato le Autorità italiane a fornire "*sollecite informazioni sulle problematiche sollevate dalla riforma del 2012 (accesso al rimedio ed esclusione dell'indennizzo per una durata inferiore a 6 anni) e, per quanto riguarda l'ineffettività del rimedio Pinto in relazione all'eccessiva durata dei procedimenti amministrativi, a fornire rapidamente informazioni sulle misure prese o in programma*".

Con riferimento a quest'ultimo profilo, non possono che sottolinearsi i positivi effetti delle misure già adottate per ridurre i tempi dei processi amministrativi, quali attestati anche dai dati

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

statistici rilevati nel 2017. In occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario per il 2018, il Presidente del Consiglio di Stato⁹², nell'illustrare tali dati, ha evidenziato la conferma del *trend* dell'ultimo quinquennio di riduzione dei tempi di definizione dei giudizi, dell'arretrato, che ha visto una percentuale di riduzione di circa il 12%, e dei carichi pendenti passati da 238.726 al 31 dicembre 2016 a 210.425 al 31 dicembre 2017.

Sul piano ordinamentale, per completezza, si segnala che pende dinanzi alla Consulta la questione di legittimità costituzionale del citato art. 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, sollevata con diverse ordinanze dalla Corte di cassazione, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione ai parametri interposti degli artt. 6, 13 e 46 della CEDU, nella parte in cui prevede che, per i giudizi pendenti alla data del 16 settembre 2010 e per la loro intera durata, per le domande di equa riparazione a favore di chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto del mancato rispetto del termine ragionevole di durata del processo, relative a procedimenti che si svolgono davanti alle giurisdizioni amministrative, la preventiva formulazione dell'istanza di prelievo costituisce una condizione di proponibilità della domanda, non fungibile con l'istanza di fissazione dell'udienza. Per ulteriori elementi sulla questione si rinvia alla trattazione svolta nel capitolo.

L'udienza pubblica è fissata al 5 febbraio 2019.

1.4. Elenco Casi chiusi - risoluzioni finali

Nell'ambito della funzione di controllo svolta dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, nel corso del 2017 sono state adottate **diciassette** risoluzioni finali nei confronti dell'Italia, per la chiusura del monitoraggio sui seguenti casi:

- 1 - GANCI e altri 12 casi c. ITALIA (ricorsi 41576/98 ed altri) CM/ResDH(2017)6 del 18/01/2017
- 2 - DI BELMONTE e PLANAM S.P.A. c. ITALIA (ricorsi 72638/01, 16021/02) CM/ResDH(2017)80 del 10/03/2017
- 3 - CENTRO EUROPA 7 S.R.L. e DI STEFANO c. ITALIA (ricorso 38433/09) CM/ResDH(2017)104 del 05/04/2017
- 4 - MAIORANO e altri c. ITALIA (ricorso 28634/06) CM/ResDH(2017)103 del 05/04/2017
- 5 - ANGHEL c. ITALIA (ricorso 5968/09) CM/ResDH(2017)121 del 19/04/2017

⁹² Consiglio di Stato - Inaugurazione dell'anno giudiziario 2018 - Relazione del Presidente Alessandro Pajno - Dati statistici. In www.giustizia-amministrativa.it

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

- 6 - BELVEDERE ALBERGHIERA SRL e 106 altri casi c. ITALIA (ricorsi 31524/96, 41040/98, 33312/03... 104 more...) CM/ResDH(2017)138 del 10/05/2017
- 7 - OLIARIE altri c. ITALIA (ricorsi 18766/11, 36030/11) CM/ResDH(2017)182 del 07/06/2017
- 8 - CENI c. ITALIA (ricorso 25376/06)CM/ResDH(2017)157 del 07/06/2017
- 9 - PILLA c. ITALIA (ricorso 64088/00) CM/ResDH(2017)156 del 07/06/2017
- 10 - BARATTA c. ITALIA (ricorso 28263/09)CM/ResDH(2017)207 del 05/07/2017
- 11 - GALLARDO SANCHEZ c. ITALIA (ricorso11620/07)CM/ResDH(2017)206 del 05/07/2017
- 12 - ANTONIO MESSINA c. ITALIA (ricorso 39824/07) CM/ResDH(2017) 205 del 05/07/2017
- 13 - ABATE c. ITALIA e 118 altri casi (ricorsi7612/03, 32745/02 64890/01... 116 more...)CM/ResDH(2017)289 del 21/09/2017
- 14 - ZECIRI c. ITALIA e 1 altro caso (ricorsi 55764/00, 12921/04) CM/ResDH(2017)308 del 04/10/2017
- 15 - CRAXI c. ITALIA (No. 2) (ricorso 25337/94)CM/ResDH(2017)307 del 04/10/2017
- 16 - LUORDO c. ITALIA e 23 altri casi (ricorsi n. 32190/96, 47778/99,14448/03...) CM/ResDH(2017)424 del 07/12/2017
- 17 - CETERONI c. ITALIA e 1722 altri casi(ricorsi n. 22461/93, 22465/93, 26017/94...) CM/ResDH(2017)423 del 07/12/2017

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.

1.5. Commenti ai casi chiusi di maggior rilievo

1.5.1. La risoluzione di chiusura sul gruppo *Ceteroni e altri c. Italia* -CM/ResDH (2017) 423 del 7 dicembre 2017, in materia di eccessiva durata delle procedure civili.

Nella riunione del Comitato Ministri del Consiglio d'Europa n. 1302 del 5 – 7 dicembre 2017, l'Italia ha ottenuto l'eccellente risultato della chiusura complessiva del monitoraggio di 1723 casi di eccessiva durata di procedure civili, rispetto ai 1725 casi totali del gruppo. Risultano così ancora

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

pendenti solo due casi: il primo relativo al ricorso *Trapani c. Italia* (n. 45104/98) e il secondo relativo al ricorso *Muso c. Italia* (No1) (n. 40969/98).

Nella Relazione al Parlamento per l'anno 2016 ⁹³si era dato atto che per il gruppo *Ceteroni*, il Comitato dei Ministri aveva incoraggiato il permanere della collaborazione fra le 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*".

Sul piano delle misure generali, il Comitato ha notato, con soddisfazione, che il trend positivo nella liquidazione dell'arretrato, cominciato sin dal 2011, è stato consolidato negli ultimi anni ed ha incoraggiato le Autorità italiane a continuare su questo percorso di completa eliminazione degli arretrati, invitando a fornire al informazioni aggiornate sullo stato di avanzamento del piano di implementazione dei tempi di conclusione di processi civili.

Nel contempo, tuttavia, il Comitato dei ministri ha sottolineato il *trend* negativo dei tempi di durata dei processi dinanzi alla Corte di cassazione ed il numero delle relative pendenze: ha pertanto invitato le Autorità italiane a fornire la loro analisi basata su statistiche aggiornate in particolare sulle Corti d'Appello e sulla Corte di cassazione, in modo da poter verificare l'impatto delle misure adottate e lo stato di esecuzione di questo gruppo di casi.

Nel dare atto degli interventi adottati, il Comitato dei Ministri ha, quindi, chiuso definitivamente il monitoraggio per 1723 ricorsi del Gruppo *Ceteroni*, lasciando aperti i soli due casi sopra citati attraverso i quali verrà controllata l'applicazione delle misure generali e la loro efficacia.

Come già detto nella parte iniziale sulle statistiche in materia di monitoraggio dell'esecuzione, la chiusura di questo numero altissimo di casi rappresenta un risultato eccellente per il nostro Paese, come ricordato anche dal Presidente della Corte Edu nella Conferenza stampa per l'apertura dell'anno giudiziario, tenutasi il 25 gennaio 2018, nel quale tradizionalmente si fa un primo bilancio dei risultati ottenuti dalla Corte nell'anno precedente⁹⁴.

1.5.2. La risoluzione di chiusura sul gruppo *Luordo c. Italia* - CM/ResDH (2017) 424 del 7 dicembre 2017, in materia di criticità riscontrate nelle procedure fallimentari.

Nella sopra citata riunione del Comitato Ministri del Consiglio d'Europa n. 1302 del 5 - 7 dicembre 2017, l'Italia ha ottenuto anche l'ulteriore ottimo risultato della chiusura complessiva del monitoraggio di 24 casi concernenti criticità riscontrate nelle procedure fallimentari, rispetto ai 25 sottoposti a monitoraggio. Rimane così pendente solo il caso relativo al ricorso *Collarile e altri c. Italia* (n. 10652/02), attraverso il quale verrà monitorata l'attuazione della legge delega di riforma delle procedure fallimentari.

⁹³ Cfr. relazione al Parlamento anno 2016, parte II, pag.173.

⁹⁴ *Speech by President* - 26 gennaio 2018, pubblicato in <https://www.echr.coe.int/>

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 presente gruppo di casi vedeva riunite sentenze di condanna pronunciate a carico dell'Italia per la violazione dei diritti umani di numerosi ricorrenti, per le criticità tipiche delle procedure fallimentari e per l'eccessiva durata di tali procedure, a partire dal 1990.

L'Italia, in particolare, era stata condannata per la violazione degli artt. 6, paragrafo 1 (*termine ragionevole di durata della procedura*); 8 (*diritto al rispetto della vita privata e familiare*); 13 (*diritto ad un ricorso effettivo*); 1, Protocollo 1 (*protezione della proprietà*); 3, Protocollo 1 (*diritto a libere elezioni*); 2, Protocollo 4 (*libertà di circolazione*).

Nelle precedenti Relazioni al Parlamento⁹⁵, si è riferito che, nel periodo tra il 2012 e il 2016, erano stati svolti 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, aveva introdotto la possibilità di svolgere in via telematica le udienze che richiedono la presenza di un elevato numero di creditori (art. 6), proprio con l'intento di velocizzare l'intera procedura.

Con la decisione di chiusura, il Comitato dei Ministri ha dato atto dell'intervenuto soddisfacimento delle misure individuali richieste dall'esecuzione delle sentenze in esame (pagamento dell'equa soddisfazione e rimozione delle restrizioni imposte ai ricorrenti, a seguito del decreto legislativo n. 5 del 2006).

Sul piano delle misure generali il Comitato dei Ministri ha valutato con interesse la legge 19 ottobre 2017, n. 155, recante "Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, ed ha incoraggiato fortemente le Autorità italiane a fare rapidamente i necessari passi avanti per implementare le misure previste da questa riforma.

La delega concede un anno di tempo al Governo per adottare uno o più decreti legislativi che andranno a riscrivere integralmente la legge fallimentare e non solo: la delega infatti ha ad oggetto la riforma delle procedure concorsuali, la disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento (Legge n. 3 del 2012) e il sistema dei privilegi e delle garanzie⁹⁶.

1.5.3. La risoluzione di chiusura sul ricorso *Messina c. Italia* - CM/ResDH (2017) 205 del 5 luglio 2017, in materia di durata dell'esecuzione della pena e concessione tardiva della liberazione anticipata

Nella sentenza *Messina* la Corte Edu ha constatato che il ricorrente aveva espiato una pena detentiva di durata superiore a quella che avrebbe dovuto scontare, per un periodo pari a otto mesi e venti giorni, tenuto conto delle liberazioni anticipate alle quali aveva diritto, ciò in violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), della Convenzione, nella parte in cui prevede che «*Ogni persona*

⁹⁵ Cfr Relazione al Parlamento anno 2016, parte II, pag. 175.

⁹⁶ Secondo le linee guida che il Governo dovrà osservare nell'attuazione della delega, che recepisce i risultati dei lavori della Commissione Rordorf.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge: a) se è detenuto regolarmente in seguito a condanna da parte di un tribunale competente". La Corte ha, inoltre, dichiarato la violazione dell'articolo 5, paragrafo 5, a norma del quale "ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione di una delle disposizioni del presente articolo ha diritto a una riparazione", stante la mancanza di indicazioni da parte del Governo sul rimedio che il ricorrente avrebbe dovuto esperire per ottenere un risarcimento.

Sul piano delle misure individuali la Corte, nel riscontrare le predette violazioni, non ha, tuttavia, assegnato al ricorrente alcuna somma in termini di equa soddisfazione.

Sul piano delle misure generali, la Corte ha osservato che spettava al Governo indicare i rimedi ai quali la persona interessata avrebbe potuto ricorrere.

La giurisprudenza nazionale si è, a tal proposito, pronunciata riconoscendo la possibilità di utilizzare la procedura di cui agli articoli 314 e 315 c.p.p., come rimedio in caso di detenzione ingiusta, anche nelle ipotesi, come quella in commento, in cui una persona non sia in grado di beneficiare pienamente di una remissione della pena dovuta (cfr. Cass n. 18542 del 5 maggio 2014). Il giudizio della Corte Edu, debitamente diffuso, aiuterà a rafforzare la linea dell'interpretazione estensiva dello strumento riparatorio esistente.

Il Comitato dei ministri, a causa della particolarità del caso e della possibilità di accedere a un rimedio interno ha ritenuto che non vi siano ulteriori azioni da intraprendere e ha disposto la chiusura definitiva del caso con la risoluzione finale del 5 luglio 2017.

1.5.4. La risoluzione di chiusura sul ricorso *Oliari e altri c. Italia* - CM/ResDH (2017) 182 del 7 giugno 2017, in materia di mancato riconoscimento giuridico delle coppie omosessuali

Nella sentenza *Oliari* la Corte Edu ha constatato che l'Italia non assicurava ancora un quadro giuridico specifico per il riconoscimento e la protezione delle unioni omosessuali stabili e che questa lacuna determinava una divergenza tra la realtà sociale di quanti, come i ricorrenti, vivevano apertamente come coppia, e la legislazione vigente, che non garantiva tutela alle relazioni tra persone dello sesso.

Il Comitato dei ministri, in sede di monitoraggio sull'esecuzione della sentenza, ha preso atto che, sul piano delle misure individuali, le somme accordate dalla Corte ai ricorrenti, a titolo di equa soddisfazione per il danno morale e le spese, erano state pagate e che, quanto alle misure generali, grazie alla legge del 20 maggio 2016, n. 76, che regola le unioni dello stesso sesso, il deficit normativo stigmatizzato è stata definitivamente colmato.

La legge stabilisce uno *status* per i conviventi - eterosessuali e omosessuali - e crea, per le sole coppie omosessuali, un'unione civile qualificata come «formazione sociale specifica», che assicura la condivisione del cognome, l'obbligo di assistenza reciproca morale e materiale, il beneficio della

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

pensione di reversibilità, il permesso di soggiorno per il coniuge straniero, il diritto di accesso all'ospedale.

Considerato che lo Stato italiano ha adottato tutte le misure richieste dall'articolo 46, paragrafo 1, il Comitato dei Ministri, con la risoluzione finale del 7 giugno 2017, ha dichiarato chiuso il caso.

1.5.5. La risoluzione di chiusura sul ricorso *Anghel c. Italia* - CM/ResDH (2017) 121 del 19 aprile 2017, in materia di sottrazione internazionale di minori.

Il caso riguardava una procedura che il ricorrente, cittadino rumeno, aveva esperito ai sensi della Convenzione dell'Aja, sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, per ottenere il ritorno del figlio, nato nel marzo 2003, che la madre aveva portato con sé in Italia nel gennaio 2007.

La Corte Edu aveva riscontrato che, nel caso di specie, vi era stata una violazione del diritto di accesso ad un tribunale, a causa dei ritardi nell'esame della richiesta di assistenza e di informazioni inesatte sulla procedura del ricorso, che avevano impedito di impugnare la decisione con la quale il Tribunale per i minorenni di Bologna si era rifiutato di ordinare il ritorno del figlio.

La Corte non ha riscontrato, invece, alcuna violazione del diritto al rispetto della vita familiare del richiedente (articolo 8 della Convenzione), ritenendo che il Tribunale per i minorenni di Bologna avesse raggiunto con la sua decisione un giusto equilibrio di interessi, considerate le implicazioni che il ritorno in Romania avrebbe avuto sul minore, ormai integrato nella società italiana.

Sul piano delle misure generali la sentenza è stata pubblicata sul sito web del C.E.D. (Centro Elettronico di Documentazione della Cassazione) e su altri siti istituzionali, ed è stata tradotta in italiano sul sito web del Ministero di giustizia.

Poiché il problema identificato dalla Corte in questa sentenza è risultato essere frutto di una disfunzione dovuta a circostanze contingenti, che non mettevano in discussione il funzionamento strutturale delle istituzioni, nessun'altra misura generale è sembrata, alle Autorità, necessaria.

Il Comitato dei ministri, avendo accertato che sono state adottate tutte le misure richieste dall'articolo 46, paragrafo 1, ha deciso la chiusura definitiva del caso.

1.5.6. La risoluzione di chiusura sul ricorso *Maiorano c. Italia* - CM/ResDH (2017) 103 del 5 aprile 2017, in materia di obbligo delle Autorità di protezione del diritto alla vita

La sentenza *Maiorano* riguardava il caso, ben noto alle cronache italiane, relativo all'omicidio di due donne da parte di un soggetto recidivo, A. Izzo, in regime di semilibertà.

Nella sua sentenza la Corte Edu aveva riscontrato la violazione degli obblighi negativi e positivi che l'articolo 2 della Convenzione, nei suoi aspetti materiali e procedurali, impone allo Stato,

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

e cioè di astenersi dal provocare la morte in modo volontario e di assumere le misure necessarie alla protezione delle persone poste sotto la sua giurisdizione, sia attraverso la previsione di una legislazione penale che dissuada dal commettere reati contro la persona, che attraverso l'adozione di misure preventive di ordine pratico.

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che la concessione della semilibertà all'interessato, combinata con l'omissione di informare il Tribunale di sorveglianza delle violazioni alle prescrizioni imposte, abbia costituito una mancanza al dovere di diligenza previsto dall'articolo 2 della Convenzione. La Corte ha ricordato che il rispetto dell'articolo 2 della Convenzione implica anche l'obbligo di porre in essere un sistema giudiziario efficace ed indipendente, che consenta di stabilire la causa dell'omicidio di un individuo e di punire i colpevoli. Nel caso di specie, fin dalle prime fasi dell'inchiesta avviata subito dopo la scoperta dei cadaveri delle vittime, è apparso che l'autore degli omicidi era Izzo. Costui è stato arrestato ed ha ammesso la sua responsabilità. La Corte ha ritenuto da questo punto di vista che lo Stato italiano abbia soddisfatto l'obbligo di garantire una indagine penale. Nel caso di specie, sono stati inoltre avviati dei procedimenti disciplinari a carico dei giudici del Tribunale di sorveglianza che aveva concesso la semilibertà, che si sono conclusi con l'infrazione da parte del CSM della sanzione disciplinare dell'ammonizione. Tuttavia, la Corte ha ritenuto che con l'azione disciplinare, promossa dal Ministro della Giustizia, lo Stato non abbia interamente adempiuto l'obbligo positivo di accertare l'eventuale responsabilità dei suoi agenti coinvolti nei fatti, con conseguente violazione dell'aspetto procedurale dell'articolo 2 della Convenzione.

Sul piano delle misure individuali, l'importo assegnato dalla Corte come giusta soddisfazione (danno non patrimoniale) è stato pagato ai ricorrenti. Per quanto riguarda la responsabilità del sig. Izzo, lo Stato italiano ha adempiuto all'obbligo derivante dall'art. 2 della Convenzione, dal momento che il colpevole è stato processato e condannato per gli omicidi. Il Governo italiano ha ribadito l'impossibilità di rinnovare in *malam partem* la procedura disciplinare contro i giudici Tribunale di sorveglianza per infliggere loro una sanzione in più grave (*bis in idem*). Lo stesso vale per l'apertura di una nuova procedura contro altre autorità citate nella sentenza della Corte, rispetto alle quali i termini per le contestazioni sono oramai prescritti.

Sul piano delle misure generali, per quanto concerne la violazione della parte sostanziale dell'articolo 2 va ricordato che la sentenza della Corte non ha rimesso in discussione il regime italiano della semilibertà. Per quanto concerne la violazione della parte procedurale dell'articolo 2 il giudizio della Corte ha ricevuto ampia diffusione e pubblicazione. Il Governo ritiene che le misure in vigore, usate correttamente, consentano di evitare che simili violazioni si verifichino in futuro.