

ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI
DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA



Nella pagina precedente:
decorazione con un'aquila, rami di vite e di ulivo (particolare)
Salone d'oro - *Palazzo Chigi*

III. ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA

1. MISURE DI CARATTERE GENERALE

1.1. Novità normative

1.1.1. L'azione di rivalsa

Per ovviare ai dubbi sorti sull'azione di rivalsa da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti degli Enti locali e degli altri soggetti responsabili delle violazioni sanzionate con decisioni della Corte di Strasburgo, regolata dall'articolo 16-bis della legge 4 febbraio 2005 n. 11 (introdotto dalla legge finanziaria 2007, su cui si veda la Relazione 2007), dubbi che concernevano la possibilità di azionare la rivalsa anche per le somme spese in regolamenti amichevoli, l'articolo 42-ter della legge 27 febbraio 2009, n. 14, di conversione del d.l. 30/12/2008, n. 207, ha *interpretato autenticamente* il citato articolo 16-bis “*nel senso che la rivalsa si esercita anche per gli oneri finanziari sostenuti dallo Stato per le definizioni delle controversie presso la Corte europea dei diritti dell'uomo che si siano concluse con sentenza di radiazione o cancellazione dal ruolo ai sensi degli articoli 37 e 39 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di cui alla legge 4 agosto 1955, n. 848*” (in documenti n. 3).

La novella normativa è di grande rilievo perché consente al Governo di perseguire la strada del regolamento amichevole al fine di risolvere contenziosi pendenti prima di una probabile sentenza di condanna, senza perdere peraltro la possibilità di rivalsa nei confronti dei soggetti responsabili delle violazioni, con l'effetto di coinvolgerne maggiormente le responsabilità nella gestione del contenzioso anche sotto il profilo istruttorio.

Per vero, l'atteggiamento dei soggetti cui sono direttamente riconducibili le attività che hanno causato il contenzioso portato all'esame della Corte europea non è sempre collaborativo con la Presidenza del Consiglio dei Ministri nella gestione degli strumenti offerti dalla Convenzione per definire amichevolmente la causa: al comportamento dell'ANAS che nel procedimento *Pecar e Pertot*¹, prendendo atto della costante giurisprudenza sfavorevole della Corte europea in materia di illecita privazione della proprietà e in conformità ai principi resi nelle citate sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte Costituzionale, ha rinunciato al recupero della somma corrispondente alla quota parte del valore venale del bene espropriato, riconosciutole in appello sulla base dei criteri riduttivi dell'articolo 5-bis della legge n. 359/1992, si contrappone la posizione dell'Amministrazione provinciale di Reggio Calabria che, nella causa *Cento c. Italia*², tuttora pendente dinanzi alla Corte, di fronte al rischio di una pronuncia di condanna e all'opportunità di definire la controversia con regolamento amichevole, ha manifestato la propria indisponibilità a rinunciare alle pretese azionate in sede nazionale per la restituzione della differenza pagata alla parte ricorrente, quale somma concorrente a determinare il valore reale del terreno. Il Comune di Roma, invece, ha assicurato la propria disponibilità per l'elaborazione

¹ Ricorso n. 316/05 – *Pecar e Pertot c. Italia*.

² Ricorso n. 30851/06 – *Cento c. Italia*; decisione di cancellazione della causa dal ruolo del 24 marzo 2009.

di una proposta di regolamento nella causa *Immobiliare Podere Trieste*³, allo scopo di evitare la pronuncia sulla questione relativa all'equa soddisfazione, avendo già accertato la Corte europea la sussistenza della violazione.

Nel corso dell'anno 2008 non sono state esercitate azioni di rivalsa da parte del Governo.

1.1.2. Il processo civile e penale

Il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2008, n. 125, ha introdotto modifiche al codice di procedura penale, prevedendo, in particolare, la trattazione prioritaria degli affari più gravi e la modifica: - del *rito direttissimo*, con obbligo di presentare l'imputato in udienza entro trenta giorni dall'arresto; - del *giudizio abbreviato*, con la sua obbligatorietà in particolari casi; - del *giudizio immediato*, con la possibilità di utilizzo in ogni momento se la persona è in stato di detenzione provvisoria; - del *patteggiamento*, abolito in fase di appello.

Il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha introdotto modifiche destinate a ridurre i tempi delle procedure giudiziarie, prevedendo, in particolare, la cancellazione automatica dal ruolo delle cause civili dopo la mancata comparizione a due udienze senza la necessità di un espresso provvedimento del giudice, la notifica generalizzata per via elettronica degli atti e delle comunicazioni alle parti, l'obbligo del giudice per le cause di lavoro di leggere in udienza non solo il dispositivo ma anche la motivazione della sentenza.

Dopo un articolato *iter* parlamentare, è stata di recente promulgata la legge 18 giugno 2009, n. 69⁴, che ha modificato alcuni profili del processo civile con gli articoli da 45 a 52 (in documenti n. 4), con finalità di snellimento dell'attività giudiziaria (ricordiamo le norme in materia di acquisizione delle prove, il *filtro* di ammissibilità per i ricorso in Cassazione, il dimezzamento del termine annuale per il passaggio in giudicato delle sentenze, la regolamentazione di un procedimento sommario di cognizione, la delega al Governo per l'adozione di ulteriori misure di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili, ecc.); questo progetto era stato illustrato alla delegazione del Segretariato del Consiglio d'Europa durante la visita a Roma dell'ottobre 2008 (della quale diremo in prosieguo) ed aveva costituito uno dei motivi del giudizio positivo reso sulle iniziative assunte dal nostro Paese per risolvere il problema della eccessiva durata delle procedure giudiziarie.

1.1.3. Il processo amministrativo

Notevoli progressi sono stati conseguiti, nel settore della giustizia amministrativa, sotto il profilo della riduzione della durata del processo amministrativo e dell'abbattimento dell'arretrato.

Come riferisce il Segretariato generale della giustizia amministrativa, dall'anno 2000 la situazione del plesso Consiglio di Stato – Tribunali amministrativi regionali registra un *trend* positivo nel rapporto tra numero dei ricorsi decisi e numero dei ricorsi introitati, con un saldo attivo che erode progressivamente l'arretrato.

³ Ricorso n. 19041/04 – *Immobiliare Podere Trieste c. Italia*.

⁴ Pubblicata nel s.o. alla Gazzetta Ufficiale n. 140 del 19 giugno 2009.

Tale risultato è la conseguenza degli effetti della importante riforma del 2000 (legge 21 luglio 2000, n. 205) che ha introdotto una serie di misure acceleratorie del processo con una contrazione significativa della durata dello stesso. In particolare, il tempo medio di durata di ciascun grado si attesta a 16/18 mesi con la possibilità di esaurire entrambi i gradi del giudizio amministrativo in circa tre anni⁵.

Un'ulteriore spinta per la riduzione dei tempi della giustizia amministrativa si avrà con l'attuazione della delega per il riassetto del processo amministrativo, contenuta nella citata legge n. 69 del 2009 (articolo 44, in documenti n. 4).

L'importante riforma delineata dalla legge appena approvata, è intesa ad assicurare la snellezza, la concentrazione e l'effettività della tutela anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo, promuovendo il ricorso a procedure informatiche e telematiche.

Incisive misure sono state introdotte, inoltre, per l'abbattimento dell'arretrato, che, allo stato, costituisce il reale problema della Giustizia amministrativa.

Anche su questo specifico aspetto è intervenuta la legge appena citata con una specifica disposizione finanziaria intesa a garantire la copertura delle spese occorrenti per incentivare progetti speciali per lo smaltimento dell'arretrato e per il miglior funzionamento del processo amministrativo (articolo 44, comma 6).

Con l'articolo 54 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (in documenti n. 5), è stato, inoltre, previsto un mezzo straordinario per avviare a perenzione i ricorsi presentati da oltre 5 anni, ove il ricorrente personalmente non dichiara di avere ancora interesse alla decisione. Dall'applicazione di questa misura si attende una perenzione di 240.000 ricorsi pendenti in I grado e di 3.000 appelli pendenti dinanzi al Consiglio di Stato. Effetti riduttivi dell'arretrato si attendono anche dall'applicazione della disposizione, parimenti contenuta nel citato articolo, che consente al Presidente del Consiglio di Stato di trasformare, dal 1° gennaio 2009, la III Sezione consultiva del Consiglio di Stato in Sezione giurisdizionale, con un aumento di 1/3 del numero dei magistrati che giudicheranno in appello.

Ulteriori benefici sotto il profilo in esame sono assicurati dall'introduzione nel processo amministrativo di un nuovo sistema informativo (N.S.I.G.A.), già operativo presso i Tribunali di minore dimensione ed in corso di estensione al T.A.R. per la Campania – Napoli e al T.A.R. per il Lazio – Roma, che consente di rilevare automaticamente l'estinzione, per inattività delle parti, di un processo pendente. Ciò ha comportato, già nel primo semestre del 2008, la perenzione biennale di un buon numero di processi.

1.2. Progetti di riforma

Con il disegno di legge A.S. 1440, attualmente all'esame, in sede referente, presso la competente commissione Giustizia, sono apportati ulteriori modifiche alla disciplina del processo (al fine della sua accelerazione) ed alla c.d. legge Pinto (in documenti n. 6).

Il capo VI del disegno di legge introduce rilevanti modifiche alla legge 24 marzo 2001, n. 89, in particolare:

⁵ Precisa, peraltro, il Segretariato della giustizia amministrativa che il tempo medio indicato è la risultante di un processo "a due velocità", esistendo processi, in particolare quelli più importanti, soggetti a rito c.d. abbreviato, che si definiscono in tempi ancor più ridotti, e processi per i quali i tempi sono dilatati.

- subordinando la proposizione del ricorso ad un'istanza di sollecitazione nei giudizi civili, penali e amministrativi che si protraggono oltre il termine ragionevole di cui all'articolo 6 della Convenzione e prevedendo una corsia preferenziale per il processo in seguito alla presentazione di tale istanza e la possibilità di motivare sinteticamente la emananda sentenza;

- prevedendo in via generale i periodi da considerarsi eccedenti rispetto alla durata ragionevole del processo, per ogni grado, con esclusione della considerazione dei periodi conseguenti ai rinvii richiesti o consentiti dalla parte;

- strutturando il primo grado come giudizio non contenzioso, da introdurre personalmente e senza spese dinanzi alla Presidenza della Corte d'appello competente ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale;

- prevedendo la fissazione annuale dei limiti minimi e massimi di indennizzo;

- prefissando rigorosamente i tempi di svolgimento del procedimento e introducendo disincentivi per evitare iniziative pretestuose.

L'urgenza di tale riforma, già sollecitata da più voci e raccomandata anche dalla Risoluzione (in documenti n. 7) adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella sua 1051^{ma} riunione (17-19 marzo 2009) – della quale più diffusamente si parlerà nel capitolo IV, paragrafo 1 – dovrebbe portare ad una rapida approvazione del disegno di legge, così da razionalizzare e limitare il contenzioso interno prodotto dalle lungaggini processuali e favorirne la definizione in una sede processuale non giudiziale, nel contempo prevenendo e ridimensionando anche il contenzioso dinanzi alla Corte di Strasburgo, con un risparmio notevole di spesa e di mezzi.

Il detto disegno di legge prevede anche la modifica degli articoli 630, 631, 633 e 634 del codice di procedura penale per la disciplina della revisione delle sentenze nei casi di condanna dello Stato italiano per la violazione dei principi del giusto processo (sulla problematica si veda la Relazione 2007, IV, 4.2).

Lo stesso disegno di legge n. 1440 dispone, a modifica dell'articolo 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839, la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo.

2. I RISARCIMENTI

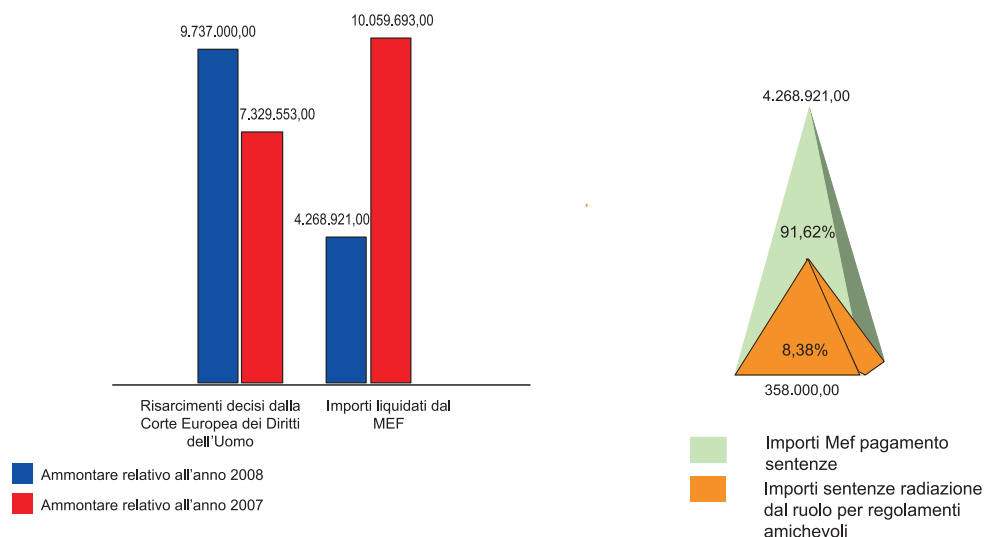
Gli importi liquidati dalla Corte nell'anno 2008, a titolo di equa soddisfazione, ammontano complessivamente ad euro 9.737.000, di cui 8.400.000,00 circa per i danni materiali, 349.000,00 a titolo di danni morali e 213.000,00 circa per spese di giustizia.

Per l'anno 2008, il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro, ha dato esecuzione a 80 sentenze, di cui 39 pronunce relative al 2007 e 31 del 2008, per un importo complessivo di euro 4.268.921,36, comprensivo degli oneri derivanti dal pagamento di regolamenti amichevoli relativi a 3 proposte formalizzate nel 2007 ed ammontanti ad € 358.000,00 (figura 12).

Ulteriori 38 sentenze pronunciate nel 2008 sono state liquidate entro il 1° semestre del 2009 ed altre 4, sempre relative al 2008, sono in attesa di pagamento. Per 7 sentenze di accertamento di violazione nel merito non vi è stata, peraltro, condanna all'equa soddisfazione o al pagamento delle spese di giudizio.

Va segnalato che la questione dei pagamenti dell'equa soddisfazione ha rappresentato uno degli elementi di criticità per quanto attiene alla attività di informazione circa i provvedimenti adottati dall'Italia in sede di esecuzione delle pronunce

Figura 12



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze - Elaborazioni Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi – Ufficio Contenzioso

della Corte europea dei diritti dell'uomo, emersi nell'ambito dell'incontro svoltosi a Roma il 21 ottobre 2008 con la Delegazione del Segretariato del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

All'epoca, risultavano, infatti, ancora pendenti dinanzi al Comitato dei Ministri affari in relazione ai quali l'Amministrazione italiana aveva portato a compimento ogni attività di esecuzione, ivi compresi i pagamenti delle somme portate in sentenza.

Questi affari afferivano anche a periodi anteriori al 2007 e quindi precedenti all'accentramento in capo al Ministero dell'economia e delle finanze della competenza ad effettuare le liquidazioni ed i pagamenti delle somme di denaro conseguenti alle pronunce di condanna della Corte.

Allo scopo di sanare il grave deficit informativo riscontrato, si è quindi provveduto a trasmettere alla competente struttura del Comitato dei Ministri i dati e le informazioni mancanti, corredati delle copie dei mandati di pagamento delle singole sentenze o dei riferimenti relativi a detti mandati, ovvero della notifica dell'avvenuto accredito delle somme spettanti.

L'attività di informazione al Comitato dei Ministri circa lo stato di esecuzione delle sentenze dell'anno 2008 risulta, oggi, completamente soddisfatta.

3. I REGOLAMENTI AMICHEVOLI

Il periodo successivo all'entrata in vigore della legge 9 gennaio 2006, n. 12, e all'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° febbraio 2007, è stato caratterizzato da una serie di iniziative volte a verificare la possibilità della definizione extragiudiziarie delle controversie nelle forme del regolamento amichevole o dell'offerta unilaterale, finalizzate alla radiazione delle cause dal ruolo, ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 1, lettera c), della Convenzione.

Come già segnalato nella Relazione 2007, la definizione transattiva della causa è vista con favore dalla Corte di Strasburgo, con particolare riferimento alle cd. controversie seriali, ove il ricorso al regolamento amichevole (ovvero all'offerta unilaterale) costituisce un efficace strumento di snellimento del carico dei ricorsi pendenti (che, per l'intervenuto accordo, vengono radiati dal ruolo).

Nel corso dell'anno 2008, in tutti i casi nei quali non è stato possibile concludere con la parte un regolamento amichevole, la Corte ha confermato il suo orientamento costante di liquidare un danno materiale pari alla differenza tra valore venale del bene e indennizzo liquidato secondo i parametri riduttivi dell'articolo 5-bis della legge n. 359/92: si vedano, fra gli altri, i ricorsi *Cignoli ed altri c. Italia* (ove, ad una proposta di regolamento suggerita dal *Greffier* e pari a € 190.000,00, ha fatto seguito, con sentenza 9 dicembre 2008, un condanna al pagamento di € 267.000,00 per danni materiali, oltre danni morali per € 5.000,00 e spese,) e *Serrilli c. Italia* (ove, ad una proposta di € 120.000,00, ha fatto seguito una condanna a € 200.000,00, oltre danni morali e spese).

Laddove, invece, è stato possibile definire la procedura di regolamento amichevole prima della pronuncia della Corte, le somme corrisposte alla parte ricorrente sono risultate di gran lunga inferiori sia alle pretese di quest'ultima che alle somme che verosimilmente sarebbero state liquidate in una eventuale sentenza di condanna: si vedano i casi *Morea*⁶ (proposta di regolamento amichevole suggerita dal *Greffier* pari a € 500.000,00, offerta di regolamento amichevole del Governo di € 250.000,00, accettata dalla Corte con sentenza di radiazione dal ruolo del 29 aprile 2008), *Perrella*⁷ (richiesta di parte ricorrente pari a € 25.939,75, offerta di regolamento amichevole del Governo di € 8.000,00, accettata dalla Corte con sentenza del 27 marzo 2008), *Gianazza*⁸ (richiesta di parte ricorrente pari a € 495.534,47, proposta di regolamento amichevole suggerita dal *Greffier* pari a € 400.000,00, offerta di regolamento amichevole del Governo di € 355.000,00, accettata dalla Corte con sentenza del 14 gennaio 2008).

Come evidenzia la figura 13, nel triennio 2006-2008 le proposte di accordo presentate alla Corte europea dal Governo italiano o dalla controparte, o dal *Greffier* di Strasburgo si sono formalizzate in complessive 34 offerte di regolamento amichevole.

Il grafico riporta l'ammontare dei regolamenti amichevoli presentati nei rispettivi anni. Nell'anno 2007 emerge una concentrazione più alta di proposte, dovuta all'impulso dato all'attività dopo l'adozione del citato decreto del Presidente del Consiglio, che ha consentito di realizzare gli interventi di natura deflattiva più urgenti, nel quadro delle misure tendenti a ridurre il numero delle sentenze di condanna a carico del nostro Paese.

I vantaggi, per il Governo, derivanti dalla composizione amichevole delle controversie sono evidenti, sia sotto il profilo dell'immagine dello Stato, per il minor numero di sentenze di condanna inflitte, sia sotto il profilo economico, per la minore spesa, rispetto ai risarcimenti che la Corte normalmente liquida in sede di condanna all'equa soddisfazione.

È impegno, quindi, della Presidenza del Consiglio dei Ministri intensificare il più possibile il ricorso allo strumento del regolamento amichevole, auspicandone l'utilizzo, fin dallo stadio iniziale del procedimento, soprattutto nelle fattispecie "seriali" ove già la Corte europea ha espresso il suo orientamento, quali quelle in materia di ecces-

⁶ Ricorso n. 69269/01 – *Morea c. Italia*.

⁷ Ricorso n. 15348/03 – *Perrella c. Italia*.

⁸ Ricorso n. 69878/01 – *Gianazza c. Italia*.

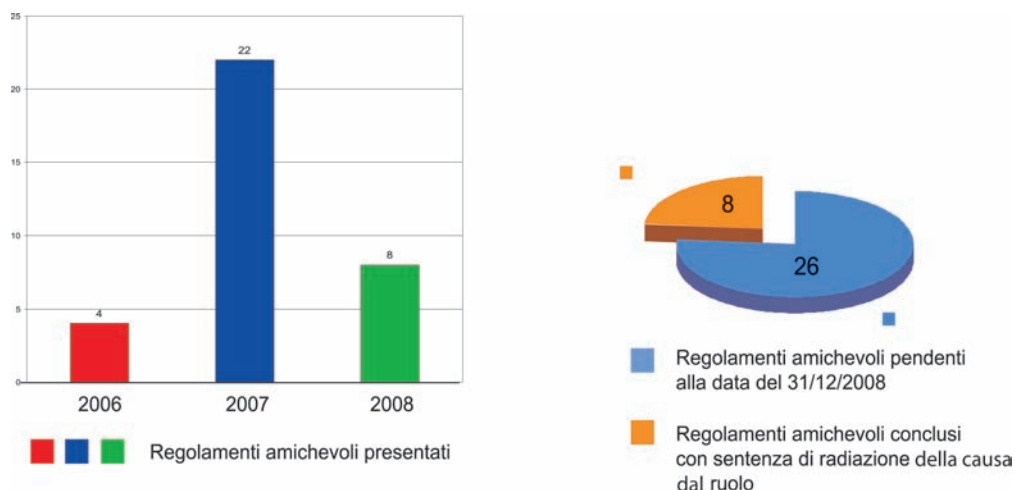
siva durata dei processi e di ritardo nel versamento delle somme liquidate dalle Corti d'Appello in esito all'esperimento del ricorso ex legge n. 89/2001 (cd. Pinto su Pinto): l'eventuale accordo che intervenga tra le parti nella fase immediatamente successiva alla comunicazione dei ricorsi, comportando la radiazione della causa dal ruolo, con decisione assunta prima della pronuncia di ricevibilità dei ricorsi stessi, non sarebbe sottoposto, a differenza di un regolamento amichevole eventualmente stipulato in una fase successiva, al controllo del Comitato dei Ministri ai fini dell'esecuzione. Con la conseguenza che i nuovi casi non incrementerebbero il numero dei quelli per i quali l'Italia è sotto osservazione ai fini dell'adozione di misure generali o individuali.

La chiusura transattiva della vertenza aperta dinanzi alla Corte di Strasburgo potrebbe rivelarsi utile anche per consentire allo Stato di portare a termine l'iter di approvazione di testi normativi di riforma della materia oggetto del contenzioso, in adesione alla posizione assunta dalla Corte delle sue pronunzie (come nel caso della riforma della citata legge n. 89/2001, su cui in dettaglio al precedente paragrafo 1.2) o per fare applicazione di novelle normative non altrimenti applicabili al caso in discussione per la definizione delle procedure giudiziarie in sede nazionale (come per la materia degli espropri, con i nuovi criteri di liquidazione dell'indennità secondo i nuovi articoli 37, comma 1, e 55, comma 1, del testo unico sulle espropriazioni, su cui in dettaglio nel capitolo II, paragrafi 2.1.2 e 3.1).

Ovviamente, la chiusura della causa con il regolamento amichevole è auspicabile anche per quelle vertenze più complesse nelle quali non è in discussione solo il pagamento di somme ma (anche o soltanto) l'assunzione di iniziative di altro contenuto, quali l'adozione di provvedimenti autorizzativi o la revoca di atti amministrativi o la restituzione di beni o il ripristino di uno stato di fatto o di diritto, secondo le proposte che può formulare l'amministrazione prima di una decisione della Corte o secondo le indicazioni di quest'ultima dopo una sentenza di accertamento della violazione (come, ad esempio, nel caso *Sud Fondi ed altre c. Italia*, dopo la citata sentenza sull'an del 20 gennaio 2009).

REGOLAMENTI AMICHEVOLI IN MATERIA ESPROPRIATIVA RELATIVI AL TRIENNIO 2006-2008

Figura 13



Fonte: Elaborazioni Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi – Ufficio Contenzioso