

INTRODUZIONE

✓ *Premessa. Colpevole o innocente? Riflessioni sul metodo e sugli obiettivi della ricerca*

GIORGIO SPANGHER

✓ *Il Progetto di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale finanziato (PRIN 2012): “I danni da attività giudiziaria penale”*

✓ *I Componenti del Progetto di Ricerca*

Premessa

**COLPEVOLE O INNOCENTE?
RIFLESSIONI SUL METODO
E SUGLI OBIETTIVI DELLA RICERCA**

Giorgio Spangher

Prendendo l'avvio dalle nozioni atecniche di "colpevole" e di "innocente" è sorta l'idea di verificare quale tutela l'ordinamento assicuri a colui che il sistema processuale ha riconosciuto – a vario titolo – estraneo alla vicenda processuale. Inoltre, riflettendo sul fatto che il processo penale, anche a prescindere dal suo esito e considerando anche la sue vicende "interne", ha sicuramente ricadute fortemente negative sotto una varietà di profili, si è pensato di considerare quello che può essere definito come il danno da attività giudiziaria lecita.

Si è, così, pensato di verificare la condizione di colui che può essere in termini plastici definito come "la vittima del processo".

Il riferimento, cioè, non vuole affrontare la questione della responsabilità del giudice, sotto le sue diverse declinazioni, ma la possibilità che l'ordinamento risarcisca, indennizzi, ripari, tuteli l'indagato e l'imputato che risulti aver subito un pregiudizio – ingiusto o illegale – dal processo per effetto di una attività processuale condotta nel rispetto delle regole.

Il dato non può naturalmente escludere del tutto anche le situazioni conseguenti alla violazione delle norme nella misura in cui siano autonomamente valutabili e non siano già rifluite nel favorevole esito del processo.

Va subito sottolineato che nel codice di procedura penale – e nella legislazione ordinaria – non mancano alcuni strumenti destinati, in attuazione a quanto previsto dall'art. 24, co. 4, Cost., a tutelare il soggetto vittima di alcuni esiti processuali e procedurali: il riferimento va alla riparazione per ingiusta detenzione (artt. 314-315 c.p.p.) ed alla riparazione dell'errore giudiziario (artt. 643-647 c.p.p.), nonché alla condanna a favore dell'imputato del querelante in relazione delle sue colpevoli iniziative processuali (artt. 427 e 542 c.p.p.).

Devono ritenersi, invece, estranee al perimetro della ricerca quelle previsioni endoprocedimentali seppur finalizzate a tutelare anche significativamente parti-

colari condizioni soggettive come quelle relative ai soggetti deboli, ai minori, e come quelle che tengono conto di variegate esigenze personali (arresti domiciliari, tenuità del fatto).

A tal fine è stata formulata al MIUR una richiesta per una ricerca di interesse nazionale – che è stata finanziata (*infra* § 2) – di cui questo lavoro sintetizza i risultati.

La ricerca esplorerà dapprima gli orizzonti delle disposizioni costituzionali per verificare in quale modo operi o possa operare il principio di solidarietà (art. 2) e le ulteriori potenzialità della previsione di cui all'art. 24 Cost. al fine di assicurare una copertura alla “vittima del processo”. Successivamente il tema sarà affrontato nella sua dimensione “europea” e “convenzionale”, nonché verificando in quali limiti la disciplina civilistica tuteli il danno da attività lecita.

Fatta una breve ricognizione di quanto già sembra emergere – seppure a macchia di leopardo ovvero sottotraccia – da un primo approccio alla disciplina codicistica (anche in relazione ai riferiti elementi endoprocessuali, seppure estranei alla ricerca), si passerà all'analisi, nei diversi segmenti processuali, e nelle varie circostanze di possibile pregiudizio, delle situazioni suscettibili di tutela e dei suoi eventuali *deficit*.

Naturalmente dovranno essere verificate anche quelle situazioni che investono globalmente la vicenda processuale (durata ragionevole; *privacy*; diritto all'oblio; processo mediatico). In questo contesto, un accenno verrà fatto alla posizione del terzo estraneo.

Dal punto di vista metodologico e contenutistico, l'idea non è quella di scandagliare *funditus* le varie situazioni e i vari istituti, ma quella di tracciare la cornice delle varie situazioni nelle quali si colloca il pregiudizio dell'indagato e dell'imputato, così da evidenziarne la necessità di una tutela.

Tirando le file dell'analisi volta, dovrebbe essere possibile definire i profili nei quali il tema della vittima del processo è già stato attenzionato dal legislatore e quelli che invece sembrano richiedere una adeguata risposta, che, tuttavia, è già possibile anticipare, appare non rinviabile.

IL PROGETTO DI RICERCA DI RILEVANTE INTERESSE NAZIONALE FINANZIATO (PRIN 2012): “I DANNI DA ATTIVITÀ GIUDIZIARIA PENALE”

SOMMARIO: 1. *Abstract* del Progetto di Ricerca. – 2. Stato dell’Arte. – 3. Obiettivi e risultati che il progetto si propone di raggiungere e loro interesse per l’avanzamento della conoscenza. – 4. Eventuali potenzialità applicative e impatto scientifico e/o tecnologico e/o socio-economico. – 5. Articolazione del progetto con individuazione del ruolo delle singole unità operative in funzione degli obiettivi previsti e relative modalità di integrazione e collaborazione.

1. *Abstract* del Progetto di Ricerca

L’accertamento e la punizione dei reati per ogni Stato ha un costo, un costo molto alto: umano ed economico; per i singoli e per la collettività. Si tratta di un tema controverso, che ultimamente ha sempre di più sconcertato l’osservatore. Il progetto di ricerca vuole analizzare giuridicamente tale fenomeno: scomporlo e poi ricomporlo al fine di creare un “sistema” di responsabilità per i danni prodotti dall’attività giudiziaria nel campo penale, capace di ridurre i costi umani e, soprattutto, economici.

Il dubbio che sorge, e da cui prende le mosse la ricerca, è se siano “adeguati” gli strumenti risarcitorio-indennitari previsti dalla legislazione attuale: la responsabilità civile dello Stato e dei magistrati, la riparazione per ingiusta detenzione o per errore giudiziario o per irragionevole durata, la reintegrazione del posto di lavoro sono ancora oggi mezzi capaci di ristorare tutti i danni prodotti dalla pendenza di un procedimento penale? Solo guardando le recenti condanne dell’Italia da parte delle Corti sovranazionali (v. stato dell’arte) sembrerebbe che al quesito – ad oggi – si debba dare una risposta negativa: la ricerca vuole dare un contributo affinché un domani si possa rispondere invece affermativamente.

Si procederà quindi, in prima battuta all’individuazione dei possibili fatti dannosi che richiedono un ristoro e all’analisi della loro struttura (v. articolazione delle unità).

Ogni figura, infatti, presenta una sua peculiare fisionomia: variano i responsabili (legislatore, autorità giudiziaria, amministrazione), i danni (patrimoniali o non patrimoniali), i danneggiati (indagati, imputati, offesi o lo stesso Stato); varia l’anti-giuridicità (fatti illeciti o leciti); variano soprattutto le condotte lesive (errori inter-

pretativi o valutativi, inadempienze comportamentali, deficit strutturali, ma anche, più semplicemente, le mere attività processuali). Il fine è di redigere un catalogo ragionato e coerente dei fatti lesivi.

In seconda battuta verranno monitorate le cause della produzione di tali danni al fine di verificare la loro “evitabilità”: ci si vuole cioè muovere in un’ottica di “prevenzione”.

L’obiettivo è di predisporre una griglia degli strumenti volti a ridurre la produzione dei danni. Si pensi, per es., a sistemi indennitari-risarcitori preventivi, al rafforzamento della pregiudiziale comunitaria, a sistemi interni di pubblicizzazione “intelligente” dei precedenti sovranazionali, a leggi annuali di attuazione delle condanne sovranazionali, a sistemi assicurativi obbligatori, e non da ultimo alla rimeditazione del ruolo della Corte di cassazione.

Infine si proverà ad accorpate in unico modulo procedimentale l’accertamento, la condanna e la liquidazione dei danni, e a ripensare l’angusta estensione dell’ambito di applicazione dei giudizi di rivalsa.

Si indagherà anche sui sistemi europei per verificare se essi offrano strumenti idonei ad essere impiegati nel nostro ordinamento giuridico (v. articolazione delle unità).

2. Stato dell’arte

L’Italia – per “colpa” dell’attività giurisdizionale – è stata condannata, dalla Corte Edu (sez. II, 10.5.2012, sez. II, 20.1.2009) nel noto caso Punta Perotti, a risarcire un danno per 49.000.000 di euro per aver applicato sostanzialmente sanzioni penali senza le dovute garanzie.

L’Italia – per “colpa” dell’attività amministrativa – è stata condannata sempre dalla Corte Edu (sez. II, 8.1.2013, Torreggiani c. It.) a ristorare i detenuti per trattamenti disumani e degradanti.

L’Italia – per “colpa” dell’attività legislativa – è stata condannata (Corte giust. UE Com. eur. c. Rep. It. 24.11.2011; Corte giust. UE 13.6.2006 C-173/03 Traghetti del Mediterraneo; Corte giust. UE, 30.9.2003 C-224/01 Köbler) perché il sistema della responsabilità civile dello Stato contrasta con il diritto europeo.

Queste emblematiche condanne hanno aperto un dibattito, proteso di volta in volta a trovare le idonee soluzioni, sul presupposto che siano tutte situazione capaci di innescare a cascata una serie di condanne.

In merito al caso Punta Perotti si segnala la necessità di rivedere legislativamente le sanzioni amministrative nonché tutte le forme di confisca codificate: ad esse vanno comunque applicate le norme sostanziali e procedurali penali.

Quanto al sovraffollamento carcerario (caso Torreggiani) si discute l’alternativa tra il rinvio dell’esecuzione (su cui q.l.c. di Trib. Sorv. Milano 12.3.2013 e Trib. Sorv. Venezia 13.2.2013) e il ricorso all’esecuzione detentiva domiciliare (su imita-

zione della l. n. 9/2012). In tema di precautele e cautele, poi, si controverte sull'alternativa fra detenzione domiciliare e Camere di sicurezza (cfr. l. 9/2012) e sull'opportunità di raccomandazioni volte a moderare l'applicazione di provvedimenti custodiali in carcere (Circolare Proc. Rep. Milano 15.1.2013). Infine ci si interroga sulle modalità di pronto indennizzo della lesione (per Cass. n. 4772/2013 è incompetente il magistrato di sorveglianza, la dottrina guarda al 2043 c.c.).

In merito al caso Mediterraneo, si reclama il potenziamento del rinvio pregiudiziale, visto che le decisioni della Cassazione sono soggette al sindacato della Corte di giustizia. Inoltre ci si interroga su come modificare la l. n. 17/1988, là dove esclude la responsabilità dello Stato per i danni arrecati ai singoli dagli organi giurisdizionali di ultimo grado a seguito di una violazione del diritto comunitario causata da una erronea interpretazione delle norme giuridiche o da valutazione dei fatti e delle prove in causa.

Emerge, in definitiva, uno stato dell'arte frazionato e disordinato; si cercano risposte settoriali a problemi che invece dovrebbero essere guardati nel loro insieme, e non si vogliono vedere altri e diversi profili di criticità solo perché, ad oggi, ancora non stigmatizzati dalle Corti sovranazionali (si pensi alla mancata previsione di un ristoro per tutti i proscioglimenti). Su questo quadro d'insieme si colloca la ricerca, volta a dare sistematicità e completezza al complesso tema del danno da attività processuale.

3. Obiettivi e risultati che il progetto si propone di raggiungere e loro interesse per l'avanzamento della conoscenza

La ricerca in prima battuta mira ad un triplice obiettivo:

- a) rimodulare, alla luce degli obblighi internazionali, le forme di responsabilità già codificate;
- b) individuare, anche sulla scorta del diritto sovranazionale, nuove fattispecie di responsabilità;
- c) predisporre mezzi di prevenzione dei singoli fatti lesivi.

La ricerca, poi, si pone l'obiettivo "finale" di predisporre un "testo unico" sulla responsabilità per i danni da attività giudiziaria penale, così composto:

- i) un catalogo dei fatti produttivi di danno che impongono una tutela e delle conseguenti responsabilità;
- ii) un catalogo dei danni risarcibili e indennizzabili;
- iii) il disegno di un unico procedimento di accertamento, condanna e liquidazione;
- iv) la disciplina dell'*an* e del *quomodo* del giudizio di rivalsa;
- v) un catalogo delle misure preventive di impedimento alla produzione del danno.

Il progetto di ricerca dunque, coerentemente con le ripartizioni dello studio a ciascuna unità, persegue in una prima fase un triplice ordine di obiettivi, tutti accomunati dalla necessità di individuare le soluzioni che sotto il profilo teorico, legislativo e pratico consentono la costruzione di un sistema di ristoro delle conseguenze pregiudizievoli che l'attività dell'autorità giudiziaria può arrecare sia ai privati – siano singoli cittadini ovvero persone giuridiche coinvolte secondo lo schema del d.lgs. n. 231/2001 – sia allo stesso Stato.

Il primo passaggio dunque consiste in un'attività di ricognizione e rielaborazione, anche alla luce degli obblighi internazionali, delle forme di responsabilità già codificate. Il lavoro è svolto dalla Unità 5 (Palermo). Tale indagine costituisce un imprescindibile punto di partenza, perché consente sia di delineare lo stato dell'arte della materia, sia di individuare i tratti comuni di ciascuna fattispecie. D'altro canto, l'analisi dell'esperienza legislativa e giurisprudenziale permette di evidenziare i pregi e i difetti dell'attuale sistema, suggerendo le prospettive di evoluzioni delle quali tener conto nell'ottica di un progressivo miglioramento del sistema. In tal senso emblematico è l'obiettivo di estendere il ristoro per errore giudiziario: accollare, per esempio, al prosciolto le spese di difesa appare deficit di sistema su cui occorre meditare.

Successivamente, si procederà a individuare, anche sulla scorta del diritto sovranazionale, nuove fattispecie di responsabilità. Il tema, di particolare ampiezza, è trattato sinergicamente dalle Unità 2 (Salerno), 3 (Modena) e 4 (Foggia). Le sollecitazioni, sempre più frequenti e sempre di diversa natura, provenienti in particolare dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo, impongono un necessario ripensamento dell'atteggiamento che il legislatore ha tenuto nei confronti della materia. Le classiche ipotesi (per. es. riparazione per ingiusta detenzione o per eccessiva durata del processo) si dimostrano, infatti, inadeguate dinanzi alla vasta gamma di pregiudizi che l'esercizio della giurisdizione penale può determinare. D'altro canto, nell'individuazione di tali fattispecie non può farsi a meno di osservare che l'obbligo di corrispondere un risarcimento ovvero un'indennità può essere ormai concettualmente scisso, sotto il profilo dei presupposti, dalla sussistenza di un errore giudiziario ed essere ricollegato, perciò, anche ad attività che, pur perfettamente legittime – perché conformi alle regole del processo e del diritto sostanziale – sono state comunque fonte di pregiudizio. La ricerca ha come obiettivo particolare proprio quello di individuare gli idonei strumenti di tutela da offrire a tutti coloro che subiscono un danno a causa dell'attività processuale penale lecita e legittima, in uno scenario caratterizzato dalla assenza di meccanismi giuridici attivabili dagli interessati. I correttivi processuali, ordinamentali, penali, civili e disciplinari hanno infatti dimostrato una totale ineffettività dal punto di vista del ristoro dei danni patiti dalle persone coinvolte nell'intervento giudiziario.

“Estendere” il principio della responsabilità per danni “legittimi” “a casi non previsti” consentirebbe di identificare un danno risarcibile proveniente dal sacrificio “speciale” imposto al cittadino a causa dell'accertamento penale e in conse-

guenza del compimento di uno o più atti processuali. In sede civile, la mancanza della riserva di legge che presuppone la qualificabilità del fatto illecito come reato, consente infatti di annoverare fra le situazioni lesive ogni attività processuale che si riverberi sui diritti (di qualsiasi natura) che fanno capo ai soggetti processuali. Nella accezione di “diritto”, quale oggetto di decisioni lesive, potrebbero farsi rientrare non solo violazioni legislative in senso stretto, ma tutte le alterazioni di norme vigenti nell’ordinamento, in conformità al concetto di violazione della “fiducia” nel sistema nel sistema tedesco (A. SCHÖNKE-H. SCHRÖDER, *Strafgesetzbuch/Kommentar*, 27^a ed., München, 2006, p. 2768 ss.).

Oltre all’indennizzo dei diritti danneggiati, diversi da quelli a contenuto patrimoniale, e anche al di fuori dell’ipotesi di cui all’art. 2043 c.c., si porrà attenzione alle condotte colpose all’origine del danno, nonché all’alleggerimento degli attuali oneri probatori a carico dei ricorrenti.

Dovrà infine verificarsi l’opportunità di rafforzare sia i canoni deontologici che devono guidare gli attori processuali, sia l’incidenza della risposta disciplinare in senso lato (cfr. d.m. 20.7.2012, n. 140, Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della giustizia).

Gli approdi sul punto si dimostrano di particolare impatto, considerata la delicata operazione di bilanciamento tra i diritti e interessi, anche di rilievo costituzionale, che risultano coinvolti.

L’esplorazione dei campi d’indagine finora descritti è il preludio all’analisi e alla elaborazione di un sistema di mezzi di prevenzione dei singoli fatti lesivi. Il compito è affidato all’Unità 1 (Roma).

Spesso l’intervento del legislatore è stato determinato da una lacuna del nostro ordinamento che è stata sanzionata dalla Corte Edu. In altri termini, l’innovazione legislativa è sempre stata “imposta” e non è mai stata conseguenza di libere scelte del legislatore. In tale prospettiva, quindi, un sistema che prevenga la realizzazione dei fatti lesivi ovvero accordi un pronto ristoro eviterà le conseguenze che anche in termini di immagine per il nostro Stato si ricollegano a una sentenza di condanna sovranazionale. Inoltre, l’elaborazione di un intervento di ampio respiro e non settoriale è l’unica ipotesi di lavoro che consentirebbe di costruire un sistema coerente e onnicomprensivo. In tale ottica, quindi, assume rimarchevole importanza la creazione e la normazione delle singole fattispecie che assurgono a presupposto per la richiesta di risarcimento/indennità. Un numero chiuso e tassativo di ipotesi, infatti, garantirebbe la certezza del diritto, anche se non può escludersi la possibilità di individuare una valvola di sfogo, una clausola di salvezza che dovrebbe operare nelle residuali ipotesi di pregiudizio non catalogate o catalogabili.

In sintesi, la finalità di tale indagine è quella di individuare il punto di incontro e di equilibrio tra i singoli punti di tensione e contrasto delineati dalle altre unità di ricerca.

Tale modo di procedere fronteggia efficacemente il rischio che si costruisca un sistema risarcitorio-indennitario più confuso di quello attuale, che già si presenta come eterogeneo e pluralista. Oggi, infatti, non esiste un “sistema di responsabilità”, ma autonomi sottosistemi.

La ricerca, a tal proposito, vuole raggiungere il risultato ulteriore e finale di costruzione di un sistema unico di responsabilità per danni prodotti dal processo penale, razionalmente costruito e disciplinato in un testo unico sui danni da attività giudiziaria penale.

In chiusura, poi, non può farsi a meno di considerare la necessità di riflessioni di tipo comparatistico, che ciascuna unità formulerà in relazione al proprio settore di studio.

In primo luogo, perché l'Italia è parte di più ampi sistemi sovranazionali dai quali, come si è detto, sono giunte chiarissime molteplici indicazioni; in secondo luogo, perché il raffronto con altri sistemi può sia indicare utili spunti interpretativi, sia offrire validi parametri per giudicare il nostro ordinamento.

In altri termini, al pari delle precedenti esperienze legislative interne, l'analisi delle legislazioni di altri Stati può contribuire a individuare le linee guida per la costruzione di un sistema di risarcimento/indennità adeguato e moderno.

4. Eventuali potenzialità applicative e impatto scientifico e/o tecnologico e/o socio-economico

Di particolare rilievo sono gli effetti che il progetto di ricerca produce in ambito scientifico e dal punto di vista socio/economico. A ben vedere, entrambi gli aspetti risultano inscindibilmente connessi, posto che soltanto una corretta ricostruzione dogmatica dell'istituto consente progressi in ambito sociale ed economico. Dunque, le linee evolutive di ciascun ambito possono essere esaminate congiuntamente, ossia ricollegando a ciascun approfondimento di carattere scientifico le sue conseguenze pratiche nel campo socio economico, secondo prospettive già sperimentate nelle riflessioni sempre più sviluppate dell'“analisi economica del processo”.

Quanto al primo aspetto, si è già avuto modo di evidenziare come uno degli scopi della ricerca sia quello di dare sistematicità ad una materia che è sempre stata oggetto di studi ed interventi settoriali. Manca, infatti, in letteratura la consapevolezza dei confini e delle interconnessioni che possono sussistere fra le varie tipologie di danno e fra le varie forme di responsabilità dall'attività giudiziaria penale.

Dunque, l'elaborazione di principi comuni e di procedure uniche, insieme alla precisa individuazione delle singole fattispecie risarcitorie/indennitarie consentono di approdare a un'organica e coerente normazione della materia, presupposto ineludibile per il corretto funzionamento del sistema.

Sotto altro aspetto, in un'ottica di più ampio respiro, la ricerca mira a costruire il sistema di responsabilità per i danni prodotti dall'attività giudiziaria in sintonia con la disciplina sovranazionale. Le più importanti riforme in materia, come si è già avuto modo di evidenziare, sono state varate soltanto in conseguenza di condanne in sede internazionale del nostro Stato per la violazione di diritti fondamentali. L'elaborazione di un compiuto sistema di ristoro dei pregiudizi sofferti dai soggetti coinvolti dall'esercizio della giurisdizione, quindi, consente, da un lato, di adeguare il nostro ordinamento in maniera definitiva, o comunque stabile, alle prescrizioni contenute nei trattati internazionali sui diritti umani, e, dall'altro, di prevenire future condanne a causate da lacune normative in materia.

Spostando l'attenzione al profilo socio/economico, il progetto, innanzitutto, mira a rispondere all'opinione pubblica, la quale reclama – ormai improrogabilmente – che i titolari delle potestà esercitabili nell'ambito del processo penale siano consapevoli – e dunque maggiormente responsabilizzati – delle conseguenze altamente dannose prodotte dall'attività giudiziaria. Specularmente, l'individuazione, in termini tassativi, delle singole fattispecie risarcitorie consentirà di orientare anche l'operato dell'autorità giudiziaria, i cui componenti saranno ormai edotti delle singole ipotesi di responsabilità nelle quali possono incorrere. Del pari, un allargamento della sfera dei ristori per le conseguenze pregiudizievoli che comunque il processo genera (si pensi, per esempio, alle riparazioni per i prosciolti, agli indennizzi sulle attività economiche incise, alle reintegrazioni lavorative) consentirà di rispondere all'opinione pubblica che ormai percepisce il processo penale come esperienza da fuggire piuttosto che affrontare, proprio ed esclusivamente per le ripercussioni extraprocessuali che esso produce.

Sotto altro aspetto, il progetto mira a costruire un sistema di prevenzione dei danni e dunque di tutela effettiva dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti nel processo penale in modo tale da evitare che i pregiudizi derivanti dalla soggezione all'esercizio della giurisdizione siano sopportati esclusivamente dal singolo soggetto interessato.

Infine, il progetto mira ad un risparmio della spesa pubblica. Invero con gli opportuni strumenti si possono costruire le basi affinché lo Stato italiano, adeguandosi alla disciplina sovranazionale, prevenga così le possibili condanne da parte delle Corti sovranazionali.

Tale ultimo risultato è poi rilevante anche in ottica comparatistica in quanto consentirà al nostro ordinamento di adottare soluzioni moderne e di armonizzarsi con gli altri Stati parte dei trattati internazionali.

5. Articolazione del progetto con individuazione del ruolo delle singole unità operative in funzione degli obiettivi previsti e relative modalità di integrazione e collaborazione

Le vecchie fattispecie di danno: una rilettura alla luce della giurisprudenza sovranazionale. – L'Unità 5 Palermo svolgerà il lavoro preliminare, individuando le revisioni delle fattispecie indennitarie-risarcitorie codificate.

In tema di responsabilità civile dello Stato, dopo le censure della Corte giust. UE (caso *Traghetti del Mediterraneo*, v. stato dell'arte), occorre indagare se l'ampliamento della responsabilità vada limitato agli errori interpretativi della Cassazione ricadenti sul diritto comunitario, ovvero esteso, *ex art. 3 Cost.*, anche agli errori sul diritto interno e a quelli commessi dai giudici di merito.

In tema di errore giudiziario è necessario verificare, non solo *ex art. 24 Cost.* ma anche *ex art. 3 VII prot. Cedu*, art. 5 § 5 Cedu, se tale mezzo debba estendersi a tutte le ipotesi in cui l'imputato sia comunque prosciolto o il caso sia archiviato (oltretutto all'ipotesi, più simile, del proscioglimento seguente ad un ricorso straordinario).

Analoga verifica va condotta sull'art. 102-*bis* dip. att. c.p.p.: *ex artt. 1, 4, 35 e 38 Cost.* tutte le conseguenze pregiudizievoli sul regime lavorativo debbono essere risarcite in forma specifica, senza possibilità di delimitarne l'ambito applicativo.

In tema di ingiusta detenzione, ci si deve chiedere se sia necessario un intervento normativo che chiarisca definitivamente come il diritto al risarcimento nasca per tutte le violazioni dell'art. 5 Cedu.

Utile alla revisione normativa sarà lo studio del dibattito culturale tedesco sull'art. 19 IV GG, che garantisce a ciascuno la tutela giurisdizionale in caso di violazione dei propri diritti da parte del potere pubblico.

Le nuove fattispecie di danno: ai privati per attività lecita ma dannosa. – L'Unità 4 Foggia verificherà se e in quale misura sia possibile costruire un sistema riparatorio volto a ristorare i danni che l'attività processuale, pur legittimamente svolta, produce agli individui e alla collettività.

In primis saranno monitorate le singole fattispecie produttive di danno, per poi selezionare quelle che necessitano di un'appropriata tutela in considerazione degli interessi primari coinvolti. È il caso della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), compresa dalle misure cautelari interdittive, dalle misure cautelari reali, ovvero dai sequestri probatori, nonché dalle misure di prevenzione patrimoniali; dei vari diritti della personalità (art. 2 Cost.) lesi o messi in pericolo dalla semplice pendenza del processo.

Le tipologie di danno che emergono sono piuttosto varie, spaziando da quello di natura patrimoniale (interruzione di attività produttive, perdita di *chance* sul fronte delle attività economiche o politiche, ecc.) a quello di natura non patrimoniale (danno all'immagine, alla reputazione, alla vita di relazione, al "danno pa-

rentale” e “danno transitorio”). Si pensi, per es., alle conseguenze pregiudizievoli prodotte da un sequestro di cose deperibili, per le quali non è prevista un’indennità se il magistrato opta per la distruzione ovvero se l’alienazione consegua un ricavo non proporzionato alla *res*.

Dopo aver tracciato il confine tra attività lecita indennizzabile e attività illecita o illegittima diversamente risarcibile, sarà necessario individuare le figure di riferimento guardando all’esistente in ambiti affini o congegnando inediti strumenti. Come ipotesi di partenza si potrebbero considerare: l’istituto dello “stato di necessità” (art. 2045 c.c.) oppure il sistema riparatorio dell’errore giudiziario e dell’ingiusta detenzione. Senza escludere un’indagine sul sistema francese, tedesco e inglese, dai quali esportare qualche soluzione.

Le nuove fattispecie di danno: ai privati per violazione dei diritti fondamentali. – All’Unità 3 Modena (sostituita con Bari) spetta la verifica sulla possibilità di creare un unico meccanismo risarcitorio per tutti i danni prodotti dalla violazione della Cedu, che sia suscettibile di attivazione, oltre che per l’irragionevole durata del processo, anche per i danni derivanti da trattamenti disumani e degradanti, da indagini incomplete e di danni derivanti da indagini incomplete (Corte Edu, 31.7.2012, M. c. It.), nonché da ulteriori future violazioni (si pensi, per es. alle criticità in materia di detenuti tossicodipendenti o al sistema dei centri di espulsione per i clandestini).

A tal fine, colmando la lacuna legislativa già segnalata da Cass., sez. I, n. 4772/2013 per le reclusioni degradanti, si potrebbe ipotizzare l’istituzione di un filtro giudiziario interno, capace di operare in funzione deflativa del carico di lavoro della giustizia sovranazionale e di prevenire le condanne inflitte allo Stato italiano; si pensi ad una domanda risarcitoria da rivolgere – preliminarmente al ricorso Cedu – al giudice interno, nella quale si denunci il danno subito e si indichi il parametro Cedu che si assume violato.

In tale ottica, indispensabile è lo studio delle soluzioni adottate nel panorama internazionale e, in particolare, del ricorso diretto alla Corte costituzionale (*Verfassungsbeschwerde*) previsto dalla Costituzione tedesca, del Recurso de amparo spagnolo, e dei meccanismi previsti in funzione di filtro preventivo da Albania e Turchia. Un’indagine comparata, infatti, potrebbe essere di ausilio anche per individuare – a fronte della previsione di un elevato numero di ricorsi – modalità atte a garantire l’equilibrio tra efficacia della tutela e funzionalità dell’organo giurisdizionale. Così, guardando all’esempio tedesco, si potrebbe ipotizzare l’introduzione di cause di inammissibilità, di limiti all’impugnazione della decisione e di sanzioni pecuniarie per i ricorsi carenti dei requisiti di ammissibilità.

Le nuove fattispecie di danno: allo stato (ergo dei cittadini) per le condanne che subisce a causa dei suoi organi. – L’Unità 2 Salerno indagherà:

a) sulle “cause” delle condanne dell’Italia (come il non adattamento alle fonti sovranazionali, i ritardi nell’esercizio delle funzioni), risalendo così alle “fonti” del danno (la “gestione” della res iudicanda, la gestione della struttura organizzativa) e ai “responsabili” (Legislatore, Amministrazione, Autorità giudiziaria).

b) Sulla imputabilità delle condanne patrimoniali dello Stato *ex artt.* 41 Cedu e 260 TFUE ai suoi organi, esemplare il caso Punta Perotti (Corte Edu, 10.5.2012 e Corte Edu, 20.1.2009).

c) sulla configurabilità di una “rivalsa”, oggi esclusa per l’errore di diritto (sez. un. civ., 12248/2009), così provando a ipotizzare un risarcimento allo Stato” per errore interpretativo.

d) Sulle strategie “preventive”: come “modelli” di organizzazione-gestione-controllo sulla falsariga della responsabilità amministrativa degli enti (d.lgs. n. 231/2001), quali “protocolli” – sulla base di un “tipo” elaborato a livello ministeriale – per le attività più “paralizzanti” (notifiche, gestione fascicoli, ruoli di udienza), provando così a importare nel processo penale il fenomeno della *soft-law*.

e) Sui alcuni sistemi stranieri di responsabilità dei magistrati. Da una parte Francia, Germania e Belgio che regolano la materia similmente all’Italia. Dall’altra la Spagna, dove lo Stato e il giudice possono essere chiamati “in solido” a risarcire il danno, sebbene vi sia un correttivo: chi vuole citare direttamente il giudice deve passare per il “filtro” di un apposito tribunale che verifica se ci siano i presupposti soggettivi richiesti.

I rimedi: il procedimento per l’accertamento del danno da attività processuale; gli strumenti di prevenzione. – All’Unità 1 Roma spetta delineare, sulla base di tutte le tipologie di danni evidenziate dal lavoro delle altre unità:

a) un catalogo ragionato e coerente di tutti i fatti lesivi che richiedono un indennizzo/risarcimento. Sotto questo aspetto si imporrà un confronto con le norme costituzionali di riferimento (Cost. artt. 2; 24 co. 1 e 4; 28 co. 1; 101 co. 2; 111; 112; 117 co. 1): occorre verificare se sia possibile un “bilanciamento” fra i vari principi contrapposti. L’analisi è pregiudiziale alla codificazione di nuove ipotesi risarcitorio-indennitarie. Si pensi, per es., al conflitto fra le esigenze di carattere collettivo alla repressione dei reati e il diritto a non subire pregiudizi da tale attività (“è preciso obbligo dello Stato quello di garantire attraverso l’esercizio della giurisdizione penale, una protezione generale della società contro i comportamenti criminosi”, Corte Edu, 15.12.2009, Maiorano c. It.). Si pensi al conflitto fra il dovere inderogabile di solidarietà sociale di sopportare, *ex art.* 2 Cost., patimenti anche personali per il soddisfacimento dell’interesse collettivo (qui della prevenzione e repressione dei reati) e il diritto del singolo che tali attività non comportino un’eccessiva compressione dei diritti fondamentali. Si pensi al conflitto fra il pregiudizio psicologico dell’autorità giudiziaria prodotto da un’eventuale esposi-

zione personale e il dovere del corretto ed efficace esercizio della giurisdizione penale.

b) un modello procedimentale di accertamento, liquidazione e rivalsa dei danni. La stessa Cassazione (Cass. pen., sez. I, 4772/2013) ha segnalato tale esigenza. Il quesito è se la procedura di accertamento vada differenziata (sezioni specializzate per ogni tipologia di danno), ovvero omologata (una nuova giurisdizione esclusiva per le diverse fattispecie).

c) le misure di prevenzione idonee a impedire la commissione dei fatti lesivi. Va qui distinto fra i danni cagionati dal “legislatore” prevenibili, per es., una “legge annuale” di attuazione delle sentenze Cedu; da quelli imputabili al “giudice”, prevenibili – oltre che da un pregiudiziale ripensamento del ruolo della Corte di cassazione quale “organo decentrato della giurisdizione sovranazionale” – da un CED intelligente delle sentenze sovranazionali; da criteri vincolati per il rinvio pregiudiziale alla Corte europea *ex UE Racc. C 338/1 6.11.2011*; da mezzi di rimozione interni-preventivi dell’errore sul diritto sovranazionale (ad es. l’art. 625 *bis* c.p.p. rivisitato), da assicurazioni obbligatorie.

I COMPONENTI DEL PROGETTO DI RICERCA

Responsabile scientifico nazionale:

GIORGIO SPANGHER.

Responsabili scientifici delle singole Unità di Ricerca:

GIORGIO SPANGHER, Professore ordinario, Sapienza Università di Roma;

LUIGI KALB, Professore ordinario, Università degli Studi di Salerno;

ANTONELLA MARANDOLA, Professore ordinario, Libera Università Jean Monnet di Bari;

SERGIO LORUSSO, Professore ordinario, Università degli Studi di Foggia;

GIUSEPPE DI CHIARA, Professore ordinario, Università degli Studi di Palermo.

Partecipanti Unità di Roma:

ROBERTA APRATI, Professore associato, Università degli Studi di Roma Unitelma-Sapienza;

PASQUALE BRONZO, Ricercatore confermato, Sapienza Università di Roma;

MARCO GAMBARDELLA, Professore associato, Sapienza Università di Roma;

ANTONELLA MASSARO, Professore associato, Università degli Studi Roma Tre;

NICOLA NAPOLETANO, Ricercatore confermato, Università degli Studi di Roma Unitelma-Sapienza;

FABRIZIO GALLUZZO, Dottore di ricerca, Sapienza Università di Roma.

Partecipanti Unità di Salerno:

ANGELO ALESSANDRO SAMMARCO, Professore associato, Università degli Studi di Salerno;

GASPARE DALIA, Ricercatore confermato, Università degli Studi di Salerno;

GIROLAMO DARAIO, Ricercatore confermato, Università degli Studi di Salerno;

DONATELLO CIMADOMO, Ricercatore confermato, Università degli Studi di Salerno;

FELICE PIER CARLO IOVINO, Ricercatore confermato, Università degli Studi di Salerno.

Partecipanti Unità di Bari:

TERESA BENE, Professore associato, Seconda Università degli Studi di Napoli;

KATIA LA REGINA, Professore associato, Università degli Studi Giustino Fortunato.

Partecipanti Unità di Foggia:

DONATELLA CURTOTTI, Professore ordinario, Università degli Studi di Foggia;

PAOLA MAGGIO, Ricercatore confermato, Università degli Studi di Palermo;

ANGELA PROCACCINO, Professore associato, Università degli Studi di Foggia;

FRANCESCA DELVECCHIO, Dottore di Ricerca, Università degli Studi di Foggia.

Partecipanti Unità di Palermo:

ANTONIO SCAGLIONE, Professore ordinario, Università degli Studi di Palermo;

LUCIA PARLATO, Ricercatore confermato, Università degli Studi di Palermo.