

# La ejecución de las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Italia

*Irene Spigno\**

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde sus orígenes, el sistema europeo de protección de los derechos humanos, instituido en el marco del Consejo de Europa, ha previsto un órgano jurisdiccional —el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)— competente para pronunciarse sobre el respeto a las normas del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Según lo establecido en sus artículos 41 (satisfacción equitativa) y 46 (fuerza obligatoria y ejecución de las sentencias), las decisiones definitivas<sup>1</sup> del TEDH son obligatorias y vinculantes para los Estados reconocidos como responsables de la violación de una o más disposiciones del CEDH y, por tanto,

---

\* Doctora en Investigación en Derecho Público Comparado por la Universidad de Siena, Italia, y actual directora del Centro de Estudios Constitucionales Comparados de la Academia Interamericana de Derechos Humanos (Academia IDH) de la Universidad Autónoma de Coahuila, México. Agradezco a María Guadalupe Imormino de Haro, investigadora de la Academia IDH, por la atenta revisión del texto.

<sup>1</sup> Según lo establecido en los artículos 42 y 44 del CEDH, son definitivas las sentencias de la Gran Sala y de las Salas del TEDH cuando: “a) las partes declaren que no solicitarán la remisión del asunto ante la Gran Sala; b) no haya sido solicitada la remisión del asunto ante la Gran Sala tres meses después de la fecha de la sentencia, o c) el colegio de la Gran Sala rechace la solicitud de remisión formulada en aplicación del artículo 43”. Finalmente, se establece la publicación de las sentencias definitivas (art. 44.3).

aquellos están obligados a cumplir con lo dispuesto por el juez europeo.

Así, los tres grandes protagonistas en la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo son: el Estado, que participa a través de diferentes agentes institucionales —legislativos, administrativos o judiciales— dependiendo del nivel en el cual se tenga que realizar la ejecución; el Comité de Ministros (CdM), órgano colegiado, integrado por un representante de cada uno de los 47 países del Consejo de Europa, que tiene por tarea velar por la ejecución de la sentencia, y el TEDH que, además de emitir las indicaciones a las que los Estados tienen que dar ejecución, tiene un papel posterior que se activa en el momento en que la ejecución de la sentencia puede ser comprometida o impedida por un problema de interpretación.<sup>2</sup> Respecto a la sentencia definitiva que declara la responsabilidad internacional del Estado por la violación de las disposiciones del Convenio, aquel tiene la libertad de escoger las medidas necesarias para conformarse con la decisión del Tribunal, siempre bajo la supervisión del CdM. Se trata, por tanto, de una obligación de resultados, más que de una obligación de medios.

Aunque Italia es uno de los “padres fundadores” del Sistema Europeo y un Estado con un sólido sistema constitucional democrático, resulta ser uno de los países con más presencia en Estrasburgo. Entre 1959 y 2016, el Tribunal ha pronunciado 2 351 decisiones que involucran al Estado italiano, y en 1 791 decisiones (es decir más de 76%) el TEDH ha encontrado por lo menos una violación de un derecho o libertad reconocido en el Conve-

<sup>2</sup> En este último caso, el CdM puede dirigirse al TEDH pidiéndole que se pronuncie sobre el problema de interpretación (art. 46, párr. 3, después de la reforma operada a esta disposición por el Protocolo núm. 14). Además, el CdM, en caso de que considere que un Estado no quiere conformarse con una sentencia definitiva emitida en una controversia de la que es parte, puede, después de notificarlo, plantear al Tribunal la cuestión de si esta parte ha incumplido la obligación prevista en el párr. 1 del art. 46. En ambos casos, el CdM se puede dirigir al Tribunal a través de una decisión tomada por mayoría de dos tercios de los votos de los representantes que tengan derecho a formar parte del Comité. Si el Tribunal considera que sí hubo violación de la obligación de dar ejecución a una sentencia definitiva, remite el asunto al CdM para que considere las medidas a adoptar (art. 46, párr. 4).

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

nio.<sup>3</sup> Sin embargo, entre 2014 y 2016 se registró una importante inversión en la tendencia, tanto en el número de decisiones emitidas contra Italia, como en el número de casos pendientes, que se ha reducido de manera considerable.

A la fecha, resultan pendientes “apenas” 5 000 casos contra Italia, cantidad que representa 5.4% del total de los casos pendientes frente al Tribunal. La importante reducción del contencioso europeo contra Italia encuentra su explicación, entre varios factores, en la adecuación del ordenamiento italiano a los estándares europeos, a su vez impulsada por el mismo Sistema Europeo. Ciertamente, el TEDH ha pedido realizar múltiples labores para que se dé ejecución a sus sentencias declaratorias de una o más violaciones de los derechos y libertades reconocidos en el Convenio, que van desde cambios normativos hasta la correcta aplicación de la legislación existente, desde la introducción de remedios reparatorios hasta remedios directos para remover las causas de la violación.

El presente trabajo aspira a presentar un análisis de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo en Italia, a través de la siguiente estructura: en primer lugar, se analizará la posición que el Convenio Europeo y la jurisprudencia del Tribunal tienen en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico italiano, con el objetivo de entender la relación entre el Sistema Europeo y el italiano. Posteriormente, se analizará el marco normativo e institucional que las instituciones italianas han elaborado para cumplir con las obligaciones que derivan de su participación en el Sistema Europeo y las medidas adoptadas por el ordenamiento italiano para dar ejecución a las sentencias del TEDH con la finalidad de remediar las violaciones del CEDH. Finalmente, se ofrecerán algunas conclusiones acerca de la efectividad de las medidas adoptadas.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Estos datos colocan a Italia en la segunda posición entre los países que han recibido más decisiones del TEDH, después de Turquía que, en el mismo periodo, ha recibido un total de 3 270 decisiones, de las cuales 2 889 son declaratorias de una o más violaciones (que representa casi 89%). Véase, en este sentido, los datos contenidos en TEDH, *Overview 1959-2016*, Estrasbourg, 2017, p. 8.

<sup>4</sup> En consideración a la enorme cantidad de decisiones en las cuales Italia ha sido declarada responsable de la violación de una o más disposiciones del

## 2. LA POSICIÓN DEL CEDH Y DE LA JURISPRUDENCIA DEL TEDH EN EL SISTEMA NORMATIVO ITALIANO

Italia, junto con Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Suecia, dio vida al Consejo de Europa firmando el Tratado de Londres el 5 de mayo de 1949. Asimismo, firmó el Convenio Europeo el 4 de noviembre de 1950, para luego ratificarlo con la Ley 848 de 1955. En Italia, el instrumento normativo a través del cual se ratifica un tratado internacional determina también la posición de ese tratado en el sistema de fuentes. Así, desde un punto de vista formal, el CEDH, por haber sido ratificado a través de una ley ordinaria,<sup>5</sup> tiene fuerza de ley en el sistema normativo italiano. Esta posición implica que el Convenio está sujeto a la Constitución y a las leyes constitucionales; ocupa la misma posición jerárquica que las leyes ordinarias (y que los actos con fuerza de ley previstos en los artículos 76 y 77 de la Constitución italiana, así como de las leyes regionales), y puede ser objeto —activo y pasivo— de abrogación por una ley o acto con fuerza de ley.

Esta posición ha sido confirmada por mucho tiempo por la jurisprudencia, tanto de la Corte Constitucional como de la Corte de Casación. Ambos tribunales excluían la constitucionalización de las normas del Convenio, así como su directa aplicabilidad en el ordenamiento interno. La exclusión de la directa aplicabilidad de las normas del Convenio en el ordenamiento italiano implicaba la exclusión de la posibilidad de que sus disposiciones —en caso de ser violadas— fueran objeto de un juicio de

---

CEDH y con la finalidad de ofrecer una visión lo más completa posible, los materiales relevantes para esta investigación han sido recuperados principalmente a través del uso de tres fuentes: en primer lugar, las relaciones anuales que el Gobierno presenta al Parlamento en cumplimiento de la obligación establecida en la ley 12 de 9 de enero de 2006. La última disponible ha sido publicada en 2016 y hace referencia a 2015. En segundo lugar, se han utilizado trabajos doctrinarios que analizan de manera general o específica el tema de la ejecución de las sentencias en Italia. Finalmente, en la base de datos de la jurisprudencia del TEDH HUDOC, en particular las decisiones y sentencias de 2016 y de los primeros 6 meses de 2017.

<sup>5</sup> La ley ordinaria es la que ha sido aprobada por el Parlamento, según el procedimiento indicado en el art. 70 de la Constitución italiana.

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

legitimidad constitucional.<sup>6</sup> En el mismo sentido, según la Corte de Casación, las normas del Convenio tenían carácter prevalentemente programático, ya que “su naturaleza convencional vincula solo a los Estados, pero no a los ciudadanos, aunque el objeto del Convenio y de las obligaciones allí reconocidas se refieren específicamente a los ciudadanos y a sus derechos fundamentales”<sup>7</sup> y eran “válidos criterios de interpretación y correctivos de aplicación en vía interpretativa”.<sup>8</sup>

Un primer cambio se registra a finales de los años ochenta. La Corte de Casación, en el caso *Polo Castro*, de 1989, reconoce la inmediata aplicabilidad<sup>9</sup> de las disposiciones del Convenio Europeo, distinguiendo entre disposiciones inmediatamente preceptivas —y que, por tanto, pueden recibir una inmediata aplicación— y disposiciones programáticas que, en cambio, requieren de una específica actividad normativa del Estado para ser ejecutadas.<sup>10</sup> De esta manera, se le atribuía al Convenio en su conjunto un valor no meramente programático, sino también el valor de un tratado internacional *self-executing*, cuyas disposiciones son inmediatamente aplicables por el juez, sin necesidad de una intervención legislativa específica que les dé expresa actuación.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Véase Corte Constitucional, sentencia 188 de 1980: “[...] la Corte comparte la posición prevalente de la doctrina y de la jurisprudencia según la cual, ante la falta de una específica previsión constitucional, los tratados internacionales ejecutivos en Italia, tienen el valor de ley ordinaria”, excluyendo así la posibilidad de que las disposiciones del CEDH pudiesen ser objeto de una cuestión de legitimidad constitucional.

<sup>7</sup> Corte de Casación Penal, Sección V, caso *De Fazio*, sentencia de 12 febrero 1982, en *Giust. Pen.*, 1983, III, 20.

<sup>8</sup> Corte de Casación Penal, Secciones Unidas, caso *Buda*, sentencia de 13 julio 1985, en *Cass. Pen.*, 1985, 1792 y ss., y también véase, Corte de Casación Penal, Sección I, caso *Iaglietti*, sentencia de 14 diciembre de 1981, en *Cass. Pen.*, 1984, 1454 y ss.

<sup>9</sup> Corte de Casación Penal, Secciones Unidas, núm. 15, sentencia de 8 mayo 1989, en *Cass. Pen.*, 1989, 1418 y ss.

<sup>10</sup> Véase Mirate, Silvia, “La Convenzione europea dei diritti dell’uomo e i giudici nazionali. Corte di Cassazione e Consiglio di Stato a confronto”, en Rolla, Giancarlo (coord.), *Il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali e i rapporti tra le giurisdizioni*, Milán, Giuffré, 2010, p. 344.

<sup>11</sup> Esta sentencia resolvía una contradicción entre diferentes secciones de la Corte de Casación sobre la naturaleza de las normas preceptivas o progra-

El reconocimiento de la aplicabilidad directa de las normas de un tratado internacional implica que entren automáticamente en el ordenamiento nacional y así concurren con las otras normas nacionales, se sujeten a los criterios internos de resolución de las antinomias normativas y sean idóneas para generar derechos y obligaciones. Todavía no se trata de un reconocimiento generalizado a todas las disposiciones del CEDH, sino que se limita solo a aquellas disposiciones tan completas en su formulación que no dejan duda alguna sobre su eficacia directa en los casos concretos.

El siguiente —tímido— paso ha sido reconocer la prevalencia de las disposiciones del derecho internacional convencional de los derechos humanos sobre la normativa interna más restrictiva: en este caso, la Corte Constitucional reconoció, aunque solo en un *obiter dictum*, al Convenio Europeo y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 una competencia atípica y, por tanto, no susceptible de abrogación o modificación por parte de una ley ordinaria.<sup>12</sup> Tal competencia atípica todavía no es

---

máticas del CEDH, superando así esta distinción y atribuyendo a las disposiciones del Convenio el carácter de normas *self-executing*. Esto representa el primer paso hacia una equiparación de las disposiciones del Convenio a los reglamentos comunitarios, luego seguida por la extensión del criterio de la prevalencia de las normas del CEDH sobre las normas internas incompatibles.

<sup>12</sup> En este sentido véase la sentencia de la Corte Constitucional núm. 10 de 1993, aunque se trata de un *obiter dictum*. Atipicidad que podría ser reconducida a la exigencia de valorizar la materia de los derechos humanos distinguiendo entre derecho internacional de los tratados *tout cour* y acuerdos internacionales sobre derechos fundamentales. La sentencia de la Corte Constitucional ha sido retomada por la Corte de Casación, afirmando la obligación del juez nacional de tener en cuenta los principios reconocidos en el CEDH para evitar interpretaciones distorsionadas del sistema normativo nacional y, por tanto, violaciones de los derechos fundamentales de la persona. Además, reconoce a las normas así interpretadas, una especial resistencia respecto a la normativa ordinaria posterior, gracias a lo previsto en el art. 2 de la Constitución. Corte de Casación Penal, Sección I, caso *Medrano*, sentencia de 12 mayo de 1993, en *Cass. Pen.*, 1994, 439 y ss. Esta posición ha sido luego desmentida por la jurisprudencia posterior que ha confirmado la naturaleza meramente programática de las normas del CEDH. Corte de Casación Penal, Sección I, núm. 2.549, caso *Persico*, sentencia de 28 mayo de 1996, en *Cass. pen.*, 1998, 1137 y ss.

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

suficiente para que se les reconozca estatus constitucional a los tratados. De hecho, la Corte Constitucional, en 1999, negó dicho estatus al afirmar que los derechos humanos

garantizados también por las convenciones universales y regionales firmadas por el Estado italiano encuentran una expresión y una no menos intensa garantía en la Constitución, no solo por el valor que se atribuye al general reconocimiento de los derechos inviolables del hombre contenido en el artículo 2 de la Constitución, sino que por el hecho de ser concededores de que la consciencia contemporánea los considera como coesenciales a la dignidad de la persona, incluso porque más allá de la coincidencia [material] entre los catálogos de estos derechos, las diversas fórmulas que los expresan, se integran, complementándose mutuamente, en su interpretación.<sup>13</sup>

Esto significa que, según el juez constitucional italiano, la Constitución nacional representa la clave que permite considerar al Convenio Europeo como soporte interpretativo de las normas ordinarias y constitucionales sobre derechos fundamentales.<sup>14</sup>

En 2001, una importante revisión constitucional modificó el Título V de la Constitución italiana: el nuevo artículo 117, párrafo 1, establece que “El poder legislativo será ejercido por el Estado y por las Regiones dentro de los términos de la Constitución, *así como de las obligaciones* que deriven del ordenamiento

---

<sup>13</sup> Véase Corte Constitucional, sentencia 388 de 1999.

<sup>14</sup> La Corte Constitucional ha valorado el CEDH y la jurisprudencia del TEDH con fines hermenéuticos, con referencia tanto a las normas parámetro invocadas como a las normas objeto del juicio de constitucionalidad (en este sentido véase las sentencias 124 de 1972; 388 de 1999; 198 de 2000; 305 de 2001; 78 de 2002; 231 y 413 de 2003), y también con el propósito de ampliar el alcance de las garantías constitucionales [como del art. 24 de la Constitución, con referencia a las garantías del justo proceso exart. 6 CEDH, o conforme a los parámetros interpuestos en los juicios en donde se lamentaba un exceso de delega exart. 76 de la Constitución (en este sentido véase las sentencias 251 y 344 de 1991 y 109 de 1999) o la violación de las disposiciones en materia de condición jurídica del extranjero según lo previsto en el art. 10, segundo párr. de la Constitución (véase las sentencias 120 de 1967, 125 de 1977, 203 de 1997, 376 de 2000 y la *ordinanza* 485 de 2000)]. El mismo sentido tenía la jurisprudencia de la Corte de Casación. Véase *supra*, Corte de Casación Penal, Sección I, caso *Medrano*, *op. cit.*, y Corte de Casación Penal, Sección I, caso *Persico*, *op. cit.*

comunitario y de los compromisos internacionales” (cursivas añadidas), estableciendo así el respeto de las obligaciones internacionales para el legislador nacional y los legisladores regionales. Gracias a este cambio en el texto de la Constitución, los tratados internacionales se convirtieron en normas interpuestas:<sup>15</sup> una norma nacional o regional que no respeta las disposiciones de un tratado internacional viola el artículo 117 de la Constitución. Pero la modificación constitucional no determinó un cambio en la jurisprudencia del juez constitucional que, todavía en 2005, negaba a las disposiciones del Convenio la calidad de normas interpuestas en los juicios de constitucionalidad.<sup>16</sup>

Sin embargo, tras la revisión constitucional de 2001, en algunas decisiones, tanto de la Corte de Casación como de jueces comunes,<sup>17</sup> se ha afirmado la obligación de los jueces de desaplicar las normas nacionales contrarias al Convenio Europeo, tratando a este como si fuera derecho comunitario directamente aplicable.<sup>18</sup> En este sentido, en algunos casos se extendía a las disposiciones del Convenio el criterio de la prevalencia que se había elaborado con referencia al derecho de la Unión Europea

<sup>15</sup> Las normas interpuestas son normas que no tienen rango constitucional, pero cuya violación por las leyes implica una violación indirecta de las normas constitucionales.

<sup>16</sup> Como en la sentencia 224 y en la *ordinanza* 464, ambas de 2005, sobre normas en materia de extranjeros, fundados en el art. 10 de la Constitución, segundo párr. Respecto al debate doctrinal sobre el nuevo art. 117 véase Randazzo, Barbara, *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milán, Giuffrè, 2012, p. 143.

<sup>17</sup> Se trata de las siguientes sentencias del Tribunal de Génova: 4.114, de 23-30 de noviembre de 2000, (en *Bollettino ligure di giurisprudenza del lavoro e della previdenza sociale*, 1/2001, 1-3), de 8 de noviembre de 2000, y de 4 de junio de 2001 (en *Foro it.*, 2001, 2653 ss.), de la decisión de la Comisión Tributaria Regional de Milán, de 19 de septiembre de 2000 (en *Riv. It. Dir. Pubbl. Comm.* 2001, 160 ss.) y de la *ordinanza* de la Corte de Apelación de Roma, Sección Laboral, de 11 de abril de 2002. Todas las decisiones mencionadas son objeto de análisis en Randazzo, Bárbara, “Giudici comuni e Corte europea dei diritti”, *Rivista di Diritto Pubblico Comunitario*, núm. 6, 2002, pp. 357 y ss.

<sup>18</sup> Sobre las consecuencias que esto llevaba consigo por lo que se refiere al contraste entre normas convencionales y normas internas, véase Randazzo, Barbara, *Giustizia costituzionale sovranazionale...*, *cit.*, pp. 144-145.

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

con la sentencia de la Corte Constitucional 170 de 1984.<sup>19</sup> Esta extensión derivaba de una confusión bastante común en los operadores jurídicos entre el ordenamiento comunitario y el europeo, según la cual el CEDH era considerado como uno de los principios del derecho comunitario.<sup>20</sup> En realidad, así como ya lo había establecido la Corte Constitucional con referencia a las disposiciones constitucionales, considerar las disposiciones del Convenio Europeo como normas directamente aplicables implicaba que los jueces tuvieran la obligación de interpretar las disposiciones internas de manera conforme.<sup>21</sup>

Finalmente, en 2007, con las sentencias *gemelas* 348 y 349, la Corte Constitucional afirmó que las disposiciones del Convenio Europeo tienen el nivel de norma intermedia entre Constitución y ley. Esto significa que, en caso de que no contrasten con otras normas constitucionales, el CEDH integra el parámetro de cons-

---

<sup>19</sup> Sobre la línea jurisprudencial desarrollada por la Corte de Casación para llegar a la extensión de estos argumentos véase Randazzo, Barbara, *Giustizia costituzionale sovranazionale...*, cit., pp. 149 ss. En particular véase la sentencia de la Corte de Casación Civil, Sección I, 10.542, de 19 julio de 2002, en donde se afirmó que el juez nacional, si encuentra un contraste entre la disciplina nacional y el CEDH tiene que dar prevalencia a la norma convencional que tiene inmediata aplicabilidad respecto al caso concreto, inclusive cuando esto conlleve una desapplicación de la norma interna. En el mismo sentido, véase también Corte de Casación Civil, Sección I, núm. 28.507, sentencia de 23 de diciembre de 2005, y Corte de Casación Penal, Sección I, 32.678, de 12 julio de 2006.

<sup>20</sup> En este sentido se había pronunciado la Corte de Casación Penal, Sección I, en el caso *Medrano*, en donde, aunque se excluía cualquier paralelo con el derecho comunitario, se hacía referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas —TJCE, actual Tribunal de Justicia de la Unión Europea TJUE—, que impone a los jueces aplicar el CEDH, ya que son ellos quienes tienen la obligación de aplicar los principios generales del derecho comunitario —entre los cuales estas normas están incluidas—. Corte de Casación Penal, Sección I, caso *Medrano*, sentencia de 12 de mayo de 1993, en *Cass. Pen.*, 1994, 440-443. Asimismo véase TJCE, *Nold*, sentencia de 14 de mayo de 1974, y TJCE, *Hauer*, sentencia de 13 diciembre de 1979.

<sup>21</sup> Esta obligación implica que el juez tiene que interpretar la norma conforme al CEDH y, si no puede, tiene que plantear una cuestión de legitimidad constitucional para las dudas que tenga de legitimidad convencional. En este sentido véase Randazzo, Barbara, *Giustizia costituzionale sovranazionale...*, cit., p. 153.

titucionalidad previsto en el primer párrafo del artículo 117 de la Constitución italiana y que los conflictos entre el Convenio y las disposiciones internas se convierten en cuestiones de legitimidad constitucional.<sup>22</sup> Además, las disposiciones del Convenio Europeo, interpretadas por el TEDH, vinculan al legislador, siempre y cuando no entren en conflicto con las disposiciones de la Constitución italiana.<sup>23</sup> A partir de este momento, las normas

<sup>22</sup> Dice la Corte: “El juez común tiene la competencia para interpretar la norma interna de manera conforme a la disposición internacional, dentro de los límites permitidos por el texto de la norma. Si esto no fuera posible, o hay dudas sobre la compatibilidad de la norma interna con la disposición convencional «interpuesta», tiene que encargar a esta Corte de la cuestión relevante de legitimidad constitucional con respecto al parámetro previsto en el art. 117, párrafo primero” (sentencia 349 de 2007). Los principios de las sentencias de 2007 han sido luego afinados por la jurisprudencia constitucional posterior. Véase en este sentido las sentencias 39 de 2008; 236, 311, 317 de 2011, y 15 y 264 de 2012. La violación del art. 117, párr. primero de la Constitución debería ser invocada autónomamente solo cuando esta violación no es referible a otra disposición constitucional, aunque interpretada de manera evolutiva o extensiva. Entonces, el límite del art. 117 sería residual y solo cuando su respeto no sea causa de una disminución de protección respecto a la protección indicada por el ordenamiento interno, mas bien será instrumento eficaz de ampliación de la protección misma. En este sentido véase las sentencias de la Corte Constitucional 317 de 2009 y 264 de 2012. Se puede resolver esta confrontación dibujada por la Corte entre tutela prevista por el Convenio y protección constitucional de los derechos fundamentales mirando a la máxima expansión de las garantías (sentencia 264 de 2012), incluso a través del desarrollo de las potencialidades contenidas en las normas constitucionales que tienen como objeto los mismos derechos (sentencia 317 de 2009).

<sup>23</sup> Por lo que se refiere a la jurisprudencia del TEDH, hasta 2004 se rechazaba su directa obligatoriedad, aunque se reconocía una función de orientación para la jurisprudencia ordinaria. Finalmente, en 2004, la Corte de Casación reconoció la directa aplicabilidad de la jurisprudencia de Estrasburgo en materia de indemnización por el daño causado por la irrazonable duración de los procedimientos (véase *infra*), solucionando de esta manera el conflicto que se había creado con el TEDH, según el cual “del principio de subsidiariedad deriva que las jurisdicciones nacionales deben por lo posible interpretar y aplicar el derecho nacional de manera conforme a la Convención”. Véase además Corte de Casación Civil, Sección I, 28.507, sentencia de 23 de diciembre de 2005. Las sentencias 348 y 349 de 2007 son de fundamental relevancia también por lo que se refiere a la posición de la jurisprudencia del TEDH. De hecho, con la sentencia 348, párr. 4.6 del *Considerato in diritto*, la Corte Constitucional afirma que, teniendo en

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

nacionales, en contraste con el CEDH, ya no pueden ser objeto de desaplicación, sino que son objeto del juicio de legitimidad constitucional, garantizando así la primacía de la Constitución y, al mismo tiempo, una perspectiva de complementariedad mutua entre el Convenio y la Constitución.

Este enfoque ha sido confirmado también en decisiones posteriores por la Corte Constitucional.<sup>24</sup> Además, después de la comunitarización del CEDH,<sup>25</sup> la Corte considera que puede utilizar el párrafo primero del artículo 117 de la Constitución como filtro necesario para atribuir relevancia a los principios del Convenio —tal como fueron interpretados por el TEDH—, en caso de que no sea posible interpretar la normativa nacional de manera conforme con los principios del Convenio, y siempre que los mismos no sean contrarios a los principios fundamentales de nuestro ordenamiento (sentencia 93 de 2010).<sup>26</sup> Esto implica que la decisión del juez constitucional es la consecuencia de una aplicación

---

cuenta que según el art. 32 del CEDH los Estados están obligados a adecuar su propia legislación a las normas del Convenio “en el significado que les atribuye el TEDH”, la jurisprudencia del juez europeo contribuye a integrar el parámetro constitucional. Finalmente, con la sentencia 49 de 2015 (caso *Varvara*), la Corte Constitucional ha establecido que el juez nacional no está obligado a interpretar de manera unívoca las sentencias del TEDH, ya que solo tiene la obligación de aplicar la norma individuada en Estrasburgo en el caso de que se trate de una jurisprudencia consolidada o de una sentencia piloto.

<sup>24</sup> Véase Corte Constitucional, sentencia 129 de 2008. En el mismo sentido, véanse también las decisiones de la Corte de Casación Civil: Sección I, 31, de 7 de enero de 2008; Sección Tributaria, 19.367, de 15 de julio de 2008; Sección I, 9.909, de 14 de abril de 2008; Sección I, 9.328, de 10 de abril de 2008; Sección I, 30.566, de 30 de diciembre de 2008, en materia de derecho a la razonable duración de los procesos; Sección I, 22.407, de 5 de septiembre de 2008; Corte de Casación Penal, Secciones Unidas, 20.543, de 28 de julio de 2008, y Sección I, 9.245, de 9 de abril de 2008.

<sup>25</sup> El art. 6, párr. 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009), prevé que “Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales”.

<sup>26</sup> Guazzarotti, Andrea, “Bilanciamenti e fraintendimenti: ancora su Corte costituzionale e CEDU”, *Quaderni costituzionali*, núm. 3, 2010, pp. 592-596.

directa de los principios del Convenio Europeo, con referencia al artículo 117, primer párrafo, y en la imposibilidad de una interpretación *adeguatrice* por parte de los jueces ordinarios.<sup>27</sup>

La Corte Constitucional, por tanto, tiene la competencia de apreciar la jurisprudencia europea que se ha consolidado sobre una norma específica, manteniendo siempre un cierto margen de apreciación y de adecuación que le permita tener en cuenta las peculiaridades del sistema jurídico en el que la norma convencional se inserta.<sup>28</sup>

### 3. MEDIDAS DE EJECUCIÓN PARA REMEDIAR VIOLACIONES ESTRUCTURALES

Para cumplir con las numerosas y repetidas llamadas de atención que las instituciones europeas han dirigido a los Estados para que cumplieran con la obligación prevista en el artículo 46 del Convenio Europeo y así dar ejecución a las sentencias del TEDH<sup>29</sup>,

<sup>27</sup> En este sentido véase también Corte Constitucional, sentencias 138 de 2010; 187 de 2010; 196 de 2010; 293 de 2010; 1 de 2011; 80 de 2011; 113 de 2011; 181 de 2011, y 257 de 2011. En particular, en la sentencia 80 de 2011, la Corte todavía afirmaba la imposibilidad, en las materias en las que no resultaba aplicable el derecho de la Unión, de derivar la aplicabilidad del CEDH a través del art. 117 de la Constitución mediante la calificación de los derechos fundamentales allí reconocidos como principios generales del derecho de la Unión Europea. Esto, contrariamente a lo afirmado por el TJUE en su jurisprudencia constante, según la cual los derechos fundamentales derivables del Convenio y de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros son parte integrante de los principios generales del derecho comunitario que el juez comunitario tiene que garantizar (*ex plurimis*, *Ordenes abogados vs. Consejo*, causa C-305/05, de 26 de junio de 2007, párr. 29). Por consiguiente, en el caso de que se trate de una materia que no entra en la competencia del derecho comunitario, el juez nacional no puede desaplicar las normas internas en conflicto con el CEDH.

<sup>28</sup> En este sentido véase Corte Constitucional, sentencia 311 de 2009 y sentencia 236 de 2011.

<sup>29</sup> Véase la recomendación 1.684 de 2004 y la resolución 1.411 de 2004 con las cuales la Asamblea Parlamentaria invitaba a las delegaciones nacionales a promover iniciativas para favorecer la adopción de las medidas necesarias para cumplir con la jurisprudencia europea.

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

Italia ha aprobado la ley 12 de 2006 (denominada *Ley Azzolini*). Esta ley agrega la letra a-bis al artículo 5, párrafo tercero de la ley 400 de 1988 (sobre “Reglas de la actividad del Gobierno y ordenamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros”), atribuyendo al presidente del Consejo de Ministros<sup>30</sup> las facultades de “promover los trámites gubernativos pertinentes consiguientes a las resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos emitidas contra el Estado italiano”, y “comunicar prontamente a las Cámaras las mismas resoluciones para el examen por las comisiones permanentes competentes”. Anualmente, el presidente del Consejo de Ministros presenta al Parlamento un informe sobre la ejecución de esas decisiones.<sup>31</sup>

El informe anual del Gobierno<sup>32</sup> permite al Parlamento tener un conocimiento rápido y constante de las declaraciones de violación de las disposiciones del Convenio Europeo contra Italia y, por consiguiente, agiliza la rápida adopción de medidas legislativas que puedan resultar necesarias. Se trata de una función de coordinación directa con el Parlamento que es de extrema importancia, ya que muchas veces la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo necesita de intervenciones legislativas que cubran una omisión o modifiquen el régimen anterior.

Ciertamente, con el decreto del presidente del Consejo de Ministros de 1 de febrero de 2007 se ha encargado al Departamento para los asuntos jurídicos y legislativos (en italiano *Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi*, DAGL), previa coordina-

---

<sup>30</sup> Italia tiene una forma de gobierno parlamentaria, que implica que el jefe del Gobierno, el presidente del Consejo de Ministros, es nombrado por el presidente de la República (art. 92 de la Constitución) y debe gozar de la confianza de las dos Cámaras que forman el Parlamento (art. 94 de la Constitución).

<sup>31</sup> Raimondi, Guido, “Nuove disposizioni in materia di esecuzione delle sentenze della Corte europea: una buona legge”, *I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, núm. 1, 2006, pp. 75 y ss.

<sup>32</sup> Una descripción completa y detallada del estatus de ejecución de las sentencias del TEDH está contenida en las relaciones anuales que el Gobierno presenta al Parlamento según lo establecido en la misma *Ley Azzolini* y que se publican en el sitio web del Gobierno.

ción con la Representación Permanente de Italia ante el Consejo de Europa, la tarea de garantizar la aplicación de la *Ley Azzolini* a través de la identificación y coordinación de las actividades que se realizarán con el fin de cumplir con las obligaciones impuestas por las declaraciones de violación y con el fin de prevenirlas (art. 1, párrs. 2-4). Es competencia también del DAGL favorecer la resolución amistosa de la contienda (art. 1, párr. 5). El DAGL y, en particular, la Oficina de Litigios para la Asesoría Jurídica y las Relaciones con el TEDH (en italiano, *Ufficio contenzioso per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo*) trabajan en estrecha colaboración también con el Servicio de Ejecución de las Sentencias del TEDH de la Dirección General de los Derechos Humanos y de Asuntos Jurídicos del Consejo de Europa y con la Secretaría del CdM.<sup>33</sup>

Asimismo, desde 2005, se encuentra activo en la *Avvocatura* de la Cámara de Diputados un Observatorio Permanente de las Sentencias del Tribunal Europeo, que periódicamente recopila las sentencias contra Italia y desempeña una función de auxilio legal, tanto frente a la Delegación italiana en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y de su presidente como frente a los miembros de los servicios del Parlamento directamente involucrados en esta labor.

<sup>33</sup> Para favorecer el conocimiento de la jurisprudencia en el marco de la actividad de información que el CdM le pidió a los Estados con la recomendación 13 de 2002, los expertos lingüísticos del Ministerio de Justicia-Dirección General del Litigio y de los Derechos Humanos son los encargados de traducir todas las sentencias emitidas contra Italia, así como las más importantes contra otros países que pueden repercutirle. El texto de las sentencias en italiano se publica en el sitio web del Ministerio de Justicia, mientras que todas las sentencias del TEDH se encuentran publicadas en la base de datos HUDOC. Desde el 2006 está activo en el Centro Electrónico de Documentación (CED) de la Corte de Casación un grupo interinstitucional en el que participan funcionarios de la Cámara de Diputados, del Ministerio de Justicia, de la Corte Constitucional y de la Corte de Casación, el cual opera un monitoreo sistemático de la jurisprudencia europea con el objetivo de apoyar el conocimiento y la ejecución de las decisiones. Asimismo, ha sido implementado el Archivo del CEDH de Italgiurweb (en italiano *Archivio Cedu Italgiureweb*), que permite desarrollar investigaciones de la jurisprudencia utilizando diferentes bases de datos.

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

A continuación, nos enfocaremos en presentar las medidas de ejecución específicamente adoptadas por Italia frente a los casos en los cuales ha sido declarada su responsabilidad internacional por violaciones estructurales de derechos humanos. Estas violaciones identifican un problema estructural del ordenamiento estatal, es decir que se trata de violaciones constantes y reiteradas a un mismo derecho relacionado, por ejemplo, con la estructura normativa y/o judicial de un Estado. Si bien Italia también ha sido declarada responsable internacionalmente respecto de violaciones no estructurales,<sup>34</sup> las violaciones estructurales representan el sector que ha tenido más ocupados a los órganos europeos y a las instituciones nacionales.

El *case law* del TEDH contra Italia identifica cinco áreas contrarias al sistema convencional relacionadas con dichas violaciones estructurales: debido proceso; leyes de interpretación auténtica; indemnizaciones por daños derivados de transfusiones de sangre (todos en violación del art. 6 del CEDH, en exclusiva o en conjunto con otras normas del mismo); expropiación indirecta (art. 1 del Protocolo Adicional núm. 1 sobre el derecho de propiedad), y precarias e inhumanas condiciones de detención por sobrepoblación carcelaria (art. 3 CEDH).

---

<sup>34</sup> Las violaciones no estructurales son violaciones *una tantum* que no identifican un problema estructural del ordenamiento jurídico. Dentro de esta categoría de violaciones podemos distinguir entre casos repetitivos, es decir, violaciones que se repiten, aunque todavía no identifiquen un problema estructural del ordenamiento, y casos aislados. En la categoría de violaciones no estructurales, subcategoría de casos repetitivos, entran las violaciones de los siguientes derechos y libertades reconocidos en el CEDH y/o sus Protocolos Adicionales: derecho al respeto de la vida privada y familiar, en particular con referencia a casos de relaciones familiares y biogenitorialidad (art. 8 CEDH); derecho a un remedio efectivo (art. 13 CEDH); libertad y seguridad (art. 5 CEDH); derecho a no recibir tratos inhumanos y degradantes (art. 3 CEDH), y finalmente, derecho a libres elecciones (art. 3 Protocolo Adicional núm. 1). Dentro de la subcategoría de casos aislados de violaciones no estructurales entrarían las violaciones del derecho a la vida (art. 2 CEDH), del principio *nulla pena sine lege* (art. 7 CEDH), de la libertad de expresión (art. 10 CEDH), de asociación y de asociación (art. 11 CEDH), de la prohibición de discriminación (art. 14 CEDH), del derecho a no ser procesado y condenado dos veces (*principio del ne bis in idem* previsto en el art. 4 Protocolo 7) y de la prohibición de expulsiones colectivas (art. 4 Protocolo 4).

### 3.1. El debido proceso

#### 3.1.1. *El problema de la excesiva duración de los procesos*

El problema estructural italiano sobre la excesiva duración de los procesos judiciales se considera como uno de los casos más difíciles tratados por el Tribunal Europeo a partir de los años ochenta y ha sido objeto de innumerables resoluciones del CdM.<sup>35</sup> El primer instrumento normativo que se aprobó para poner fin a la avalancha de recursos contra Italia por violación del derecho a la duración razonable del proceso ex artículo 6 del CEDH fue la ley 89 de 2001, al establecerse “Normas para la previsión de justa compensación en caso de violación del plazo razonable del proceso y modificación del art. 375 del Código de Procedimiento Civil [(CPC)]”, mejor conocida como *Ley Pinto*.

En primer lugar, la *Ley Pinto* reconoce el derecho a recibir justicia en un plazo razonable y en el caso de que este derecho resulte violado, prevé la posibilidad de recurrir ante la Corte de Apelación para obtener una reparación de tipo económico. Al prever solamente un remedio de tipo reparatorio, la *Ley Pinto* no resolvía el problema de la excesiva duración de los procesos, ya que no tenía ningún mecanismo para eliminar desde la raíz las causas de disfunción del sistema de justicia. Además, los procedimientos abiertos para obtener la reparación superaban el plazo razonable, aumentando el número de violaciones del artículo 6 del CEDH, inclusive por causa de la exigüidad de las cantidades pagadas a título de reparación, ya que apenas en 2006 los jueces nacionales decidieron adecuarse a los estándares europeos.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Según los datos contenidos en el documento del TEDH, *Overview 1959-2016, op. cit.*, hasta 2016, el art. 6 del CEDH ha sido violado 1 190 veces con referencia a la excesiva duración de los procesos. Para una descripción más completa de los casos de violación del art. 6 hasta el 2012, véase Randazzo, Barbara, *Giustizia costituzionale sovranazionale...*, cit., pp. 170 y ss.

<sup>36</sup> Al 21 de diciembre de 2010, el TEDH había reconocido en 475 casos la violación del CEDH por el retraso en el pago de las compensaciones por parte de las Cortes de Apelación. En la sentencia se pone en evidencia las enormes cantidades que el Estado italiano debería haber

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

Debido a estos problemas, tanto el TEDH como el CdM dieron varios llamamientos al Gobierno italiano para que simplificara este remedio interno y lo hiciera más eficaz con medidas aceleradoras.<sup>37</sup> El Estado respondió mediante dos vías paralelas: por un lado, las reformas y los instrumentos que se han adoptado para reformar el sistema justicia y, por otro, las reformas para mejorar el remedio *Pinto*.

### 3.1.1.1. Líneas generales y comunes de la reestructuración del sistema de justicia

En general, la reestructuración del sistema de justicia ha seguido las siguientes estrategias:

- a) adopción de iniciativas dirigidas a reducir la duración de los procesos y aumentar la eficiencia de los tribunales y de las cancillerías;<sup>38</sup>

---

pagado y que en esa fecha todavía resultaban pendientes. En la opinión concurrente se lanza una fuerte advertencia al Estado con relación a que no puede seguir incumpliendo estas obligaciones financieras, ya que se trata de un comportamiento que se considera poco adecuado para un país que es parte del círculo de la élite del G-20. TEDH. *Gaglione y otros vs. Italia*, sentencia de 21 de diciembre de 2010 (Req. núm. 45.867/07 y otras).

<sup>37</sup> Esta advertencia ha sido reiterada por el TEDH, como se aprecia en la sentencia *Gaglione y otros*, en donde señaló que la *Ley Pinto* implica enormes gastos a los que Italia no puede hacer frente, y cómo parece absolutamente inútil para el objetivo de acelerar el sistema de justicia y, por tanto, para reducir su exposición en el plano internacional. TEDH. *Gaglione y otros vs. Italia, cit.*, Asimismo, el CdM aprobó el 18 de marzo de 2009 la resolución Cm/ResDh(2009) 421 y, el 2 de diciembre de 2010, la resolución Cm/ResDh (2010) 224 con las cuales subraya que, para contener la duración de los procesos, se espera que las autoridades italianas adopten un enfoque interinstitucional que involucre a todos los actores principales y la coordinación al más alto nivel gubernamental.

<sup>38</sup> De hecho, el Ministerio de Justicia ha tomado medidas para encargar a los presidentes de las Cortes de Apelación y las Procuradurías de cada distrito que tomaran medidas concretas y directrices de buenas prácticas para la prevención del contencioso europeo y así tomar las medidas organizativas destinadas a cumplir con el plazo establecido en el art. 3, párr. 4 de

- b) adopción de medidas deflacionarias del contencioso civil a través de procedimientos sumarios o alternativos a los tradicionales;
- c) introducción de caminos obligados a imponer la conciliación (véase infra);<sup>39</sup>
- d) reducción y armonización de los innumerables ritos procesales, con el objetivo de simplificar los procedimientos y evitar retrasos procesales;
- e) establecimiento del proceso telemático, para reducir los tiempos de inactividad que caracterizan a los procesos civiles y penales, derivados del mal funcionamiento o ineficiencia del sistema;<sup>40</sup>

---

la *Ley Pinto* (con lo cual el decreto *Pinto* tendrá que ser adoptado en el plazo máximo de cuatro meses desde la presentación de la solicitud). Al mismo tiempo, las Procuradurías Generales, en cumplimiento de su papel de garantes del cumplimiento de la ley en el distrito correspondiente, han hecho esfuerzos para respetar esta regla, como es señalado por el TEDH en el caso *Simaldone*. TEDH. *Simaldone vs. Italia*, sentencia de 31 de marzo de 2009 (Req. núm. 22.644/03). En particular, el art. 3 ter del decreto-ley 193 de 2009, convertido en la ley 24 de 2010, establece la obligación de que los presidentes de los tribunales informaticen los servicios judiciarios con el fin de garantizar la uniformidad de los procedimientos administrativos, así como el seguimiento y verificación de la calidad y la eficiencia de las actividades de la función judicial. Además, se pide que los aspirantes a puestos de dirección tomen un curso de formación específico para la gestión de organizaciones complejas (art. 3 *quater*) y tengan capacidades organizativas de los servicios (art. 3 *quinquies*). Finalmente, se ha establecido que en los procesos civiles y penales, todas las comunicaciones y notificaciones por medios electrónicos se realicen por correo electrónico certificado (art. 4). Además, el art. 37 del decreto-ley 98 de 2011, convertido en la ley 111 de 2011, introdujo la obligación para los jefes de las oficinas judiciales de redactar anualmente un programa para la gestión de los procesos civiles pendientes, determinando tanto los objetivos de reducción de la duración de los procedimientos concretamente alcanzable en el transcurso del año, así como los objetivos de productividad de oficina. Por último, el decreto-ley 90 de 2014, convertido en la ley 114 de 2014, establece normas para mejorar la eficiencia de los tribunales.

<sup>39</sup> Decreto Legislativo 150 de 2011, sobre “Reducción y simplificación de los procedimientos civiles de cognición, según el art. 54 de la ley 18 de junio de 2009, núm. 69”.

<sup>40</sup> Decreto-ley 193 de 2009, convertido en la Ley 24 de 2010, sobre “Anticipación de la entrada en vigor del proceso telemático y su extensión al proceso penal”.

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

- f) adopción de medidas disuasorias contra el uso instrumental y abusivo de la justicia,<sup>41</sup> y
- g) reorganización de la geografía judicial en términos de mejora de la eficiencia.<sup>42</sup>

### *i. Medidas normativas en materia de proceso civil*

El proceso civil se ha visto afectado por numerosas medidas normativas para una reestructuración importante en términos de eficiencia y velocidad. En primer lugar, el decreto-ley 112 de 2008, convertido con enmiendas en la ley 133 de 2008, aportó modificaciones para reducir el tiempo de los procedimientos judiciales, proporcionando, en particular, la eliminación automática del registro de casos civiles después de la no comparecencia a dos audiencias sin la necesidad de una decisión expresa del juez, la notificación general vía electrónica de los actos y comunicaciones de las partes y la obligación del juez en materia laboral de leer en la audiencia no solo el dispositivo, sino también la motivación de la sentencia.

Medidas para agilizar el trabajo de las autoridades judiciales han sido introducidas por la ley 69 de 2009, que modificó algunos perfiles del proceso civil con los artículos 45 a 52, entre los cuales se encuentran: las normas sobre la obtención de pruebas, el filtro

---

<sup>41</sup> El art. 45, párr. 12 de la ley 69 de 2009 ha previsto la introducción del art. 96, párr. 3 del Código de Procedimiento Civil (CPC), interviniendo así sobre la causa temeraria mediante la previsión de una sanción por el uso impropio de la justicia. Ya la Corte de Casación, con un “procesamiento virtual de la noción de abuso de derecho, ha intervenido recientemente en varias ocasiones sobre esta temática inusual para sancionar el uso de la justicia de una manera irrespetuosa del principio de equidad y buena fe”. Véase Corte de Casación Civil, Secciones Unidas, 108, de 10 de abril de 2000; Secciones Unidas, 23.726, de 15 de noviembre de 2007; Sección I, 24.645, de 27 de noviembre de 2007 y Sección III, 20.106, de 18 de septiembre de 2009.

<sup>42</sup> Véase el decreto-ley 143 de 2008 convertido en la Ley 181 de 2008 sobre “Disposiciones para asegurar la funcionalidad del sistema judicial con particular referencia a la cobertura de las sedes desfavorecidas permanecidas vacantes por falta de aspirantes” y la Ley 148 de 2011, sobre “Delegación del Gobierno para la reorganización de la distribución en el territorio de las oficinas judiciales”.

de admisibilidad para la apelación a la Corte de Casación,<sup>43</sup> la racionalización y aceleración de los tiempos para el cumplimiento de actividades procesales, como la reducción a la mitad del límite anual para que las sentencias sean definitivas<sup>44</sup> y la reglamentación de un procedimiento sumario de cognición.<sup>45</sup>

Además, se ha ampliado la competencia del juez de paz y se valoriza el principio de lealtad procesal, mediante la introduc-

<sup>43</sup> Sin perjuicio de los motivos del recurso por casación ya previstos en la ley (art. 360 CPC), se prevé que sea declarado admisible solo cuando la cuestión de derecho tiene el carácter de novedad, cuando haya un conflicto en la jurisprudencia de la Corte de Casación, cuando la Corte considere necesario cambiar su orientación, o cuando parezca fundada la censura relativa a la violación de los principios del debido proceso. La introducción del filtro permitirá a la Corte de Casación definir una parte de los recursos con las formas más rápidas y sencillas del procedimiento secreto (*procedimento in camera di consiglio*).

<sup>44</sup> En lugar de los términos anteriormente previstos por el CPC (respectivamente, de un año o seis meses) se ha introducido un periodo único de tres meses dentro del cual las partes deben proceder con la reanudación del proceso (como resultado de la suspensión, cancelación de la causa del registro, interrupción, casación de la sentencia, etc.). Además, se ha reducido de un año a seis meses el plazo para impugnar las sentencias y se han racionalizado los tiempos para las consultorías técnicas *ex officio*, eliminando la praxis de los reenvíos de audiencia para la formulación de las preguntas al consultor, para el depósito de las memorias con observaciones a la relación de la consultoría y para consentir al consultor replicar a las observaciones de las partes. En consideración de que el tiempo promedio de reenvío de la causa a otra audiencia (alrededor de 6 meses, aunque con fluctuaciones significativas en función de las oficinas judiciales), la eliminación de uno o dos reenvíos se traduce en una reducción de la duración del procedimiento de un estimado de 6 a 12 meses.

<sup>45</sup> Además, se ha simplificado la fase de la decisión de la controversia: se permite al juez sentar una base para su decisión incluso en los hechos no controvertidos por la parte (exonerando así a la parte que adjunta aquellos hechos a su carga probatoria y simplifica la instrucción de la causa); se simplifica el proceso de redacción de la sentencia (que deberá consistir en una declaración concisa de las razones de hecho y de derecho de la decisión, también con referencia a las decisiones anteriores conformes); se introdujo la posibilidad de tomar la prueba testimonial por escrito como ya se ha previsto en la legislación francesa (el juez —cuando hay acuerdo entre las partes— puede adquirir las respuestas del testigo sin que este tenga que presentarse a la audiencia; el testigo rellena un formulario que contiene las respuestas a los capítulos de prueba admitidos y se proporciona al juez).

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

ción de unas sanciones pecuniarias contra la parte que, a través de su comportamiento, haya dado lugar a la prolongación de la duración del proceso o actuado en juicio con mala fe o negligencia grave.

La ley 69 de 2009 también contenía la instrucción al Gobierno de la adopción de nuevas medidas de reducción y simplificación de los procedimientos civiles que se han implementado a través de diversas acciones.<sup>46</sup> Un punto clave en la reestructuración del proceso civil está representado por la introducción de forma generalizada de la mediación como una herramienta alternativa de resolución de conflictos en los litigios civiles y comerciales.<sup>47</sup> Finalmente, el decreto-ley 132 de 2014, convertido en la ley 162 de 2014, en materia de jurisdicción y otras medidas para la definición de los retrasos procesales en materia de proceso civil, introduce el procedimiento de la negociación asistida en materia familiar y simplifica los procesos de separación y divorcio. También facilita la eliminación del retraso por la posibilidad de que las partes en un proceso civil (que no sea en materia de derechos indisponibles o en materia laboral, providencia o seguridad social) puedan solicitar la transferencia de la controversia a un panel de arbitraje.

---

<sup>46</sup> Con el fin de completar la implementación de la última delegación otorgada por el Parlamento al Gobierno con la ley 69 de 2009, relativa a la reforma de los procesos civiles, el Consejo de Ministros aprobó el Decreto Legislativo 150 de 2011 sobre la reducción y simplificación de los procesos civiles de cognición que entran en la jurisdicción ordinaria y que están regulados por leyes especiales, salvo los casos expresamente excluidos por la norma de delegación legislativa.

<sup>47</sup> El decreto legislativo 28 de 2010 distingue, según el punto de vista del método y de las relaciones con el proceso, tres tipos de mediación: la mediación obligatoria, la voluntaria y la asignada por el juez. Desde el 21 de marzo de 2011, la mediación es obligatoria para los litigios relativos a: derechos reales; división; sucesión hereditaria; pactos de familia; arrendamiento; comodato; actos de empresas; daños de responsabilidad médica y la difamación por medio de la prensa u otros medios de publicidad, y contratos de seguros bancarios y financieros. Desde el 20 de marzo de 2012, la mediación es obligatoria para las numerosas controversias sobre condominio y reparación del daño resultante de la circulación de vehículos y embarcaciones. Sin embargo, incluso en los casos de mediación obligatoria siempre es posible pedir al juez las medidas que, de acuerdo con la ley, son urgentes y no pueden ser pospuestas.

## ii. Medidas normativas en materia de proceso penal

Varios son los cambios que se hicieron también en materia de proceso penal. En particular se señala el decreto-ley 92 de 2008, convertido con enmiendas en la ley 125 de 2008 que ha previsto el tratamiento prioritario de los asuntos más graves y la modificación del rito *direttissimo*,<sup>48</sup> con la obligación de presentar al acusado en audiencia en el plazo de 30 días a partir del arresto, del juicio *abbreviato*,<sup>49</sup> con su obligatoriedad en casos específicos, del juicio inmediato, con la posibilidad de utilizarse en todo momento si la persona se encuentra en estado de detención provisional y del *patteggiamento*,<sup>50</sup> eliminado en la fase de apelación.

Además, se señala la ley 103 de 2017, que contiene modificaciones al Código Penal (CP), al Código de Procedimiento Penal (CPP) y al ordenamiento penitenciario, previendo en primer lugar la reforma de todas las disposiciones sobre prescripción contenidas en el CP, con exclusión de las disposiciones que se refieren al periodo base previsto en su artículo 157;<sup>51</sup> prevé tam-

<sup>48</sup> El rito *direttissimo* está previsto en los arts. 449 y ss. del CPP y se caracteriza por la ausencia de la audiencia preliminar y de la etapa intermedia en el juicio ordinario penal y se puede aplicar solo en los casos de arresto en flagrancia de delito y de confesión.

<sup>49</sup> También el juicio *abbreviato* es un procedimiento especial del sistema judicial italiano, previsto en los arts. 438 y ss. del CPP que se caracteriza por la deflación del juicio oral y la decisión sobre el fondo de la imputación que se toma en la audiencia preliminar.

<sup>50</sup> El *patteggiamento* o aplicación de la pena a petición de las partes es un procedimiento especial previsto por el art. 444 del CPP que permite, previo acuerdo de las partes, la aplicación de una sanción alternativa o una pena económica, reducida hasta un tercio, o de una pena privativa de libertad que, tomando en cuenta las circunstancias puede ser reducida hasta un tercio, siempre que no supere los cinco años (prisión o arresto), solo o en combinación con una sanción económica convenida.

<sup>51</sup> En particular, en virtud de los cambios al art. 159 del CP para los delitos cometidos después de la entrada en vigor de la reforma, la prescripción se queda suspendida desde el término previsto en el art. 544 del CPP para el depósito de la motivación de la sentencia de condena de primera instancia hasta el pronunciamiento del dispositivo de la sentencia que define la siguiente instancia del juicio, por un periodo superior a un año seis meses. Igualmente, la prescripción está suspendida por un año seis meses des-

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

bién la extensión a todos los delitos perseguibles por querrela de la posibilidad de extinguir el delito por medio de conductas reparatorias (art. 162 ter CP),<sup>52</sup> un procedimiento impugnatorio más riguroso y específico,<sup>53</sup> el aumento hasta el triple de las sanciones pecuniarias ya previstas por el artículo 616 del CPP en caso de

---

de el momento del depósito de la sentencia de segunda instancia hasta el pronunciamiento del dispositivo de la sentencia definitiva. El periodo de suspensión para los juicios de impugnación es objeto de cálculo para la prescripción para el caso en que la sentencia de condena sea modificada o anulada (o sea modificada su confirmación en apelación) ya que falta el supuesto que justifica la suspensión, es decir, el reconocimiento de la fundamentación de la *ratio* sancionatoria.

<sup>52</sup> Así como previsto por el art. 35 del decreto legislativo 274 de 2000 para los procedimientos frente al juez de paz, también para los delitos de competencia del Tribunal, que sean perseguibles por querrela de parte, el juez declara extinto el delito cuando el acusado haya reparado enteramente el daño mediante la restitución o la reparación y haya eliminado todas las consecuencias del delito. La regla es que el daño sea reparado antes que inicie el juicio oral. Sin embargo, si el demandado prueba que no pudo cumplir, por hechos no imputables a él, dentro del plazo establecido en el primer párrafo, puede solicitar al juez que fije un periodo no superior a seis meses, para prever el pago, incluso por cuotas, de la cantidad debida como compensación. En este caso, el juez, si acepta la solicitud, ordena la suspensión del proceso y fija la audiencia siguiente después de la expiración del plazo establecido y en cualquier caso no más tarde de 90 días de la fecha límite antes mencionada.

<sup>53</sup> Análogamente al juicio civil, también las impugnaciones penales, bajo sanción de inadmisibilidad, deberán indicar las pruebas consideradas inexistentes, omitidas o incorrectamente evaluadas, así como las solicitudes instructoras. Cambia también lo previsto en el art. 581 del CPP que, en particular, establece que los actos de impugnación deben llevar la indicación: a) de los puntos de la decisión a la que se refiere la impugnación; b) de las pruebas de las que se deduce la inexistencia, la omisión o la omisión o errónea evaluación; c) de las solicitudes, también instructoras; d) de los motivos, con la indicación de los argumentos legales y de los elementos de hecho que apoyan cada petición. La apelación será presentada personalmente por el acusado, siempre que no se trate de recurso por casación. Con la delegación legislativa, por último, se instruye al gobierno restringir en algunos casos específicos, la legitimación a la apelación por parte del ministerio público (condena solo en caso de modificación del título o exclusión de agravante con efecto especial) y del acusado (absolución solo con fórmula completa). Se vuelve a introducir el *patteggiamento* en apelación (art. 599-bis CPP).

inadmisibilidad de la demanda, por vicios formales, como la falta de legitimación o la violación de los términos.

### iii. *El proceso administrativo*

Importantes progresos se han conseguido en el sector de la justicia administrativa bajo el perfil de la reducción de la duración del proceso administrativo y del retraso procesal. Este resultado se ha conseguido gracias a la reforma implementada con la ley 205 de 2000 que ha introducido una serie de medidas aceleradoras del proceso con una reducción importante de la duración promedio del mismo.<sup>54</sup> Además, en apego a la obligación del Gobierno contenida en el artículo 44 de la ley 69 de 2009 se ha aprobado el Código del proceso administrativo.<sup>55</sup> El código tiene, por un lado, una finalidad de ejemplificación administrativa, mediante la inclusión en un texto único, de disposiciones —inclusive antiguas— dispersas en una pluralidad de fuentes y, por otro, una finalidad de sistematización generalizada de la materia empleando medidas de naturaleza innovadora. El código adopta los principios generales del CPC y, en los casos en los cuales el proceso administrativo presenta específicas peculiaridades, dicta reglas autónomas. Además, contiene importantes novedades en materia de jurisdicción y competencia<sup>56</sup> e indica expresamente las acciones ejercitables frente al juez administrativo.

Muchas son también las novedades en materia de proceso administrativo de primera instancia, no solo con referencia a la reducción de los términos procesales, sino también con re-

<sup>54</sup> En particular, la duración media de cada grado de juicio se sitúa entre 16 y 18 meses con la posibilidad de agotar los dos grados del juicio administrativo en unos tres años.

<sup>55</sup> Se trata del decreto legislativo 104 de 2010, modificado por los decretos legislativos 195 de 2011 y 160 de 2012.

<sup>56</sup> En primer lugar, con respecto a la competencia, se opera una extensión de materias de competencia exclusiva (en la que el juez administrativo también conoce de los derechos individuales) y, por el contrario, una reducción de las materias atribuidas a la competencia jurisdiccional plena (en virtud de la cual el juez administrativo puede sustituir a la administración, posiblemente mediante la designación de un comisionado *ad acta*).

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

ferencia a la tutela cautelar,<sup>57</sup> impugnaciones,<sup>58</sup> ritos especiales<sup>59</sup> y contencioso electoral.<sup>60</sup> Con referencia a la eliminación de los retrasos procesales, el código prevé la perención de los recursos pendientes desde hace más de cinco años para los cuales todavía no se ha fijado la audiencia de discusión, en el caso en que no se haya presentado una nueva demanda de fijación de la audiencia en 180 días desde su entrada en vigor.<sup>61</sup> En materia de proceso administrativo telemático, finalmente, las normas de actuación del código reenvían a un específico decreto para la definición de las correspondientes reglas técnico-operativas.

### 3.1.1.2. *La (necesaria) reforma del remedio Pinto*

En muchas ocasiones el TEDH ha declarado la responsabilidad del Estado italiano por la violación del derecho a la razonable duración del proceso, no con referencia al proceso principal sino al proceso accesorio *Pinto*.<sup>62</sup> Un primer cambio legislativo se dio en

---

<sup>57</sup> En particular, la solicitud de audiencia se vuelve una condición para la procedencia de la acción cautelar y se introduce la protección cautelar *ante-causam*, activable antes de la proposición de la demanda principal, en casos de extrema gravedad y urgencia para no permitir el retraso hasta la fecha de la sesión privada.

<sup>58</sup> En materia de impugnaciones, el código interviene en los términos de impugnación, extiende algunos institutos para la apelación en el juicio civil al proceso administrativo e introduce, en la ejecución de un fallo de la Corte Constitucional, el medio de la oposición de tercero.

<sup>59</sup> El código reordena los ritos especiales, mediante la eliminación de los que se consideran innecesarios u obsoletos.

<sup>60</sup> En materia de contencioso electoral para las elecciones locales, regionales y europeas, por primera vez se regula la protección judicial anticipada, es decir, la posibilidad de utilizar de inmediato, sin esperar el resultado de las elecciones, en contra de las medidas del proceso preparatorio electoral. Esta protección se limita a los actos de exclusión de las listas o de los candidatos en las elecciones administrativas y regionales.

<sup>61</sup> Una medida análoga estaba prevista en el art. 54 del decreto-ley 112 del 2008, convertido, con cambios, en la ley 133 del 2008.

<sup>62</sup> Véase TEDH, *Gagliano Giorgi vs. Italia*, sentencia de 6 de marzo de 2012 (Req. núm. 23.563/07). En virtud de las cantidades de deuda que el Estado italiano ha acumulado a lo largo de los años resulta evidente como el reme-

2012, cuando el Gobierno modificó la *Ley Pinto* (art. 55 del decreto-ley 83 de 2012, convertido en la ley 134 de 2012), previendo, entre otras cosas, un procedimiento de orden de pago a través de un decreto del presidente de la Corte de Apelación, oponible por la administración contra la que se presenta la cuestión; la conexión de la solicitud de justa indemnización a una sentencia firme; compensaciones predeterminadas y niveladas de 500 a 1 500 euros por cada año de retraso, y causas de exclusión del pago de la indemnización por conducta no diligente, dilatoria o abusiva de la parte. El objetivo perseguido era la racionalización de la carga de trabajo de las Cortes de Apelación y la contención del gasto público. Sin embargo, a pesar de su buena capacidad deflacionaria, la nueva regulación no introducía ningún recurso expedito.

Ese mismo año, para intentar resolver el problema, el Gobierno adoptó el Plan de Acción Pinto, con duración bienal, un ejemplo de eficaz sinergia entre los diferentes sujetos institucionales involucrados (Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina del Agente de Gobierno y Ministerios de Justicia y de Economía y Finanzas, llamados a operar en virtud de sus respectivas competencias en la materia), que ha llevado a la gradual definición —gracias al instrumento del reglamento amistoso y/o de la declaración unilateral de 7 046 recursos pendientes.<sup>63</sup> El Plan preveía, en particular, que las Cortes

---

dio *Pinto* —que tiene naturaleza meramente compensatoria y que cuando entró en vigor no se acompañaba a alguna medida de reestructuración del sistema—, no solo no resolvió el problema de la excesiva duración de los procesos, sino que además contribuyó a la obstaculización de la actividad judicial.

<sup>63</sup> El número de recursos efectivamente procesados ha sido de 7 041 casos (5 recursos no fueron tratados por falta de interés), de los cuales 5 385 fueron instruidos por el Ministerio de Economía y Finanzas, y 1 359 por el Ministerio de Justicia (para 297 recursos no fue posible preparar los expedientes correspondientes por falta de documentos). El *Plan Pinto* también dio lugar a la definición de otros 3 000 casos adicionales relacionados con el remedio compensatorio *ex lege Pinto* y que no habían sido incluidos en el Plan original porque fueron presentados posteriormente. Una importante iniciativa para abordar el problema de los retrasos en la ejecución de los decretos *Pinto* (de la que se origina la mayor parte del litigio ante el TEDH, fenómeno llamado *Pinto sobre Pinto*) fue implementada por el Ministerio

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

de Apelación se concentraran en la eliminación de las deudas acumuladas en años anteriores (algunas Cortes todavía tenían pendientes de 2005), de acuerdo con un plan detallado para la eliminación de los pendientes que cada Corte tenía que notificar con urgencia al Ministerio y, en todo caso, antes del 1 de septiembre de 2015, con la indicación de los decretos todavía pendientes de pago y el tiempo dentro del cual tenían la intención de pagar. Sobre la base de estos proyectos durante el periodo indicado por las Cortes para la definición de los pendientes, el Ministerio de Justicia procedió a exonerar a las propias Cortes del pago de las nuevas deudas: este se tenía que efectuar en la Administración Central, con el apoyo del Banco de Italia en la preparación de los expedientes, a fin de garantizar la puntualidad de los pagos.

A pesar de los avances obtenidos con esta medida, permanecían algunos déficits en la normativa *Pinto*. La Corte Constitucional, llamada a pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de la *Ley Pinto*, aunque declaró la cuestión inadmisibile, expresaba una fuerte advertencia al legislador: en particular, sobre la cuestión de constitucionalidad del artículo 4 de la ley en la parte en que no preveía la posibilidad de presentar la solicitud de justa reparación durante el procedimiento, ya que esto era identificativo de graves deficiencias bajo el perfil de efectividad de la medida, frente a las cuales “el continuar de la inercia legislativa ya no sería tolerable”.<sup>64</sup>

Después de la sentencia de la Corte, intervino otra vez el legislador con la ley 208 de 2015 (*Ley de estabilidad para el 2016*) que, junto con la medida puramente compensatoria del daño ya provocado, que opera *a posteriori*, introdujo herramientas de aceleración del proceso diferenciadas según se trate de un proceso penal, civil o administrativo. Aplicar esas medidas aceleradoras representa una *conditio sine qua non* para acceder a la medida

---

de Justicia a través de un plan de pago, cuya configuración ha sido posible gracias a los recursos financieros asignados para el periodo 2015-2017 (180 millones de euros al año asignados al Ministerio para hacer frente a la deuda que se ha acumulado a lo largo de los años) y a la cooperación obtenida del Banco de Italia para la eliminación de las prácticas de liquidación y pago.

<sup>64</sup> Corte Constitucional, sentencia 40 de 2014.

reparatoria, a disposición de las partes. Se configura, por tanto, como una medida preventiva activable antes de que se produzca una violación del artículo 6 del Convenio Europeo.

### 3.1.2. Otras hipótesis de violación de las disposiciones en materia de debido proceso

El artículo 6 del CEDH ha sido violado por Italia muchas veces por cuestiones diferentes a la irrazonable duración del procedimiento. Se destacan los siguientes casos: violación del derecho al juez imparcial,<sup>65</sup> violación del derecho a ser informado sobre las acusaciones recibidas,<sup>66</sup> violación del derecho de acceso a un juez,<sup>67</sup> violación del derecho de acceso al gratuito patrocinio,<sup>68</sup> violación del derecho a la defensa<sup>69</sup> y violación del derecho del acusado a la participación en la audiencia de discusión.<sup>70</sup>

Según la jurisprudencia del TEDH, algunas violaciones del artículo 6 del Convenio determinan la invalidez del proceso y, por consiguiente, de la condena penal, por lo que el Tribunal Europeo considera necesario reponer el proceso a nivel nacional.

<sup>65</sup> TEDH. *Cianetti vs. Italia*, sentencia de 22 de abril de 2004 (Req. núm. 55.634/00).

<sup>66</sup> TEDH. *Somogyi vs. Italia*, sentencia de 18 de mayo de 2004 (Req. núm. 67.972/01), y *Sejdovic vs. Italia*, sentencia de 10 de noviembre de 2004 (Req. núm. 56.581/00). Sobre el caso *Somogyi* y sobre su ejecución específica en el ordenamiento italiano véase Guazzarotti, Andrea y Cossiri, Angela, “L’efficacia in Italia delle sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo secondo la prassi più recente”, *Rassegna dell’Avvocatura dello Stato*, núm. 4.1, 2006, pp. 5-32.

<sup>67</sup> TEDH. *De Jorio vs. Italia*, sentencia de 3 de junio de 2004 (Req. núm. 73.936/01); *Argenti vs. Italia*, sentencia de 10 de noviembre de 2005 (Req. núm. 56.317/00), y *Bifulco vs. Italia*, sentencia de 8 de febrero de 2005 (Req. núm. 60.915/00).

<sup>68</sup> TEDH. *Santambrogio vs. Italia*, sentencia de 21 de septiembre de 2004 (Req. núm. 61.945/00).

<sup>69</sup> TEDH. *Bracci vs. Italia*, sentencia de 13 de octubre de 2005 (Req. núm. 36.822/02).

<sup>70</sup> TEDH. *Hermi vs. Italia*, sentencia de 28 de junio de 2005 (Req. núm. 18.114/02).

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

El ordenamiento italiano no prevé ninguna norma para el caso de que sea necesario celebrar de nueva cuenta el proceso penal interno por violación de otro de los derechos reconocidos en el artículo 6 del CEDH. Varias han sido las opciones consideradas. Una primera solución se fundamentó sobre la figura del *incidente d'esecuzione* regulado por el artículo 670 del CPP.<sup>71</sup> Esta solución se fundamenta en la premisa de que cuando el TEDH considera que la condena se dictó en violación de las normas de debido proceso, reconociendo así el derecho del condenado a una renovación del juicio, el juez de la ejecución debe declarar la inexigibilidad de la pena, aún y cuando el legislador no haya introducido “un medio adecuado para establecer el nuevo proceso”.<sup>72</sup> En este caso, la sentencia *res iudicata* no se ejecuta, ni se anula. Una segunda solución está representada por el recurso extraordinario por error material o de hecho contenido en las decisiones dictadas por la Corte de Casación (art. 625 bis CPP), considerado utilizable en vía analógica con el fin de dar ejecución a las sentencias del Tribunal Europeo que hayan establecido violaciones a las garantías convencionales.<sup>73</sup> Y una tercera solución ha sido la aprobación de una medida legislativa destinada a introducir un nuevo supuesto de revisión del proceso.<sup>74</sup>

### 3.2. El problema de la expropiación indirecta

#### 3.2.1. La violación del artículo 1 del Protocolo Adicional núm. 1

El Tribunal Europeo denomina expropiación indirecta a todos aquellos casos en los que la Administración Pública pone en

---

<sup>71</sup> El *incidente d'esecuzione* es una institución jurídica en virtud de la cual el juez de la ejecución de una pena verifica la validez y la existencia del título jurídico por el que se da ejecución a la pena misma (arts. 666 y ss. CPP).

<sup>72</sup> Corte de Casación Penal, Sección I, 2 800, 1 diciembre 2006.

<sup>73</sup> Esta es la vía escogida por la Corte de Casación para darle ejecución a la sentencia *Scoppola* (núm. 2). TEDH. *Scoppola vs. Italia* (núm. 2), sentencia (GS) de 17 de septiembre de 2009 (Req. núm. 10249/03).

<sup>74</sup> Esta solución se ha planteado con referencia al caso *Dorigo*. Véase Comisión Europea de Derechos Humanos. *Paolo Dorigo vs. Italia*, informe de 9 de septiembre de 1998 (Req. núm. 33286/96).

práctica un método expropiatorio que no sigue la letra de la ley, aunque sustancialmente termine con la expropiación de la propiedad. En general, el Tribunal utiliza este término en referencia a aquellas medidas que, aunque no resultan formalmente en la transferencia o privación de la propiedad, interfieren con el disfrute de los bienes a un grado tal como para ser considerado equivalente a una expropiación.

El TEDH,<sup>75</sup> con las sentencias de 30 de mayo de 2000, *Belvedere Alberghiera*<sup>76</sup> y *Carbonara e Ventura*,<sup>77</sup> afirmó el principio según el cual para que un procedimiento de expropiación sea convencionalmente legítimo es necesario el respeto del principio de legalidad garantizado por el artículo 1 del Protocolo Adicional núm. 1, que determina que el procedimiento de expropiación debe tener un fundamento normativo “suficientemente accesible, preciso y predecible”. La expropiación indirecta, por tanto, sería contraria al principio de legalidad, ya que no es adecuada para garantizar un grado suficiente de seguridad jurídica, permitiendo a la administración eludir las normas establecidas en materia de expropiación. De hecho, en todos los casos, la institución en cuestión tiende a ratificar una situación de hecho que deriva de los actos ilegales cometidos por la administración, para regular las consecuencias tanto para el particular como para la administración, en beneficio de esta última.

Esta interferencia del Estado con el derecho de propiedad, además de no cumplir con el requisito del principio de legalidad, tampoco respeta el principio de proporcionalidad. De

<sup>75</sup> El TEDH ha encontrado al Estado italiano responsable de la violación de las disposiciones del CEDH, y en particular del art. 1 del Protocolo Adicional núm. 1, con referencia a la práctica de la expropiación indirecta 359 veces. TEDH. *Overview 1959-2016*, op. cit., p. 8. Para un análisis más detallado de los diferentes perfiles de violación de esta disposición véase Randazzo, Barbara, *Giustizia costituzionale sovranazionale...*, cit., pp. 172 y ss.

<sup>76</sup> TEDH. *Belvedere Alberghiera s.r.l. vs. Italia*, sentencia de 30 de mayo de 2000 (Req. núm. 31.524/1996).

<sup>77</sup> TEDH. *Carbonara y Ventura vs. Italia*, sentencia de 11 de diciembre de 2003 (Req. núm. 24.638/94). Los Casos *Belvedere Alberghiera s.r.l* y *Carbonara y Ventura* son casos piloto para expropiaciones sin título de la Administración Pública.

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

acuerdo con el Tribunal, la ponderación entre el interés público y los derechos individuales en juego en los casos de expropiación no sería respetada por la aplicación de criterios compensatorios reducidos, o cuando la compensación no es pagada en el mismo momento de la expropiación, sino después de una larga y agotadora acción legal emprendida por el particular expropiado. En estos casos se determina la violación del artículo 1 del Protocolo Adicional núm. 1 del Convenio Europeo, con la consiguiente obligación para el Estado de devolver la propiedad expropiada ilegítimamente o, al menos, hacer el reconocimiento del derecho a recibir la compensación completa por el daño sufrido.

En este sentido, para dar ejecución a las sentencias del TEDH se aprobó el decreto presidencial 327 de 2001 (Texto Único sobre expropiación) para reducir sensiblemente el riesgo de ocupaciones ilegítimas, en sentido amplio, de bienes privados, previendo, en primer lugar, un sistema general de expropiación basado en el agotamiento previo del procedimiento ablativo del derecho privado.<sup>78</sup> En segundo lugar, una limitación de la institución de la ocupación de urgencia, anticipada con respecto a la expropiación; posibilidad que se contempla no como una institución general, sino que resulta limitada a los casos expresamente previstos por la ley, en las que se evidencia la necesidad de equilibrar el interés público y el interés privado.<sup>79</sup> Finalmente, para las situaciones residuales en las que todavía pueden ocurrir casos de expropiación, el Texto Único ha dotado al fenómeno de una base jurídica, capaz de garantizar mejor la posición del particular expropiado, a través de la adopción de un acto de adquisición por parte de la administración que ocupa el bien sin título, pero para fines de interés público (art. 43 Texto Único).

---

<sup>78</sup> Según lo previsto en el art. 20 del Texto Único, primero la Administración Pública se convierte en propietaria del área de conformidad con los procedimientos legales y, posteriormente, puede tomar posesión de la misma y llevar a cabo la obra.

<sup>79</sup> El art. 22 bis del Texto Único hace referencia a las grandes obras previstas en la ley 443 de 2001, a las expropiaciones que involucran más de cincuenta propietarios y a obras que se deben iniciar con urgencia, en relación con la naturaleza particular de las mismas.

Esta disposición regula todas las hipótesis de uso de un bien privado para fines de interés público, pero sin título, y prevé, en principio, que la autoridad que utiliza el bien “en ausencia del válido y eficaz decreto de expropiación o declarativo del interés público” pueda “disponer que se agregue a su patrimonio indisponible y que al propietario le sea reparado el daño”. Además, la norma en análisis subordina la posibilidad de la compra de la propiedad del bien por la administración a la adopción de una decisión administrativa formal, en la que se evalúen y se hagan explícitos, con idónea motivación, los intereses en conflicto (párrs. 1 y 2). Por último, permite a la administración, durante el procedimiento, posiblemente empezado por el particular, pedir al juez administrativo determinar la indemnización del daño debido al expropiado, con exclusión de la devolución del bien (párr. 3).

Por tanto, la institución prevista en el artículo 43 se caracteriza por la exclusión del efecto extintivo-adquisitivo automático por el mero hecho de la transmisión irreversible, ya que prevé la necesidad de un acto administrativo discrecional que considere la oportunidad de adquirir el bien al patrimonio indisponible de la administración y por el reconocimiento de la reparación completa de los daños. En consecuencia, el artículo 43 representaba una ruptura frente a un sistema que había instituido una manera de comprar una propiedad no prevista por la ley, fundada en un ilícito de la administración.<sup>80</sup>

En realidad, la jurisprudencia del Tribunal Europeo ha sido constante hacia una firme y rigurosa defensa de los derechos de propiedad frente a la interferencia de las autoridades públicas, interferencias que serían posiblemente justificables solo con referencia a situaciones objetivas de prevalencia del interés general y, de todos modos, en presencia de bases legales ciertas, claras y precisas, evitando interpretaciones que tiendan a la aplicación

<sup>80</sup> La relación al esquema de Texto Único a la expropiación, elaborada por el Consejo de Estado, aclara la *ratio* de la norma, cuya finalidad es la eliminación de figuras, de origen jurisprudencial, como la ocupación adquisitiva (o apropiativa) y la ocupación usurpativa, con el propósito de adecuar el sistema normativo a los principios constitucionales, así como a los principios generales del derecho internacional.

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

extensiva de prácticas ablativas o de soluciones reparadoras de irregularidades aunque solo procedimentales. Por eso, el TEDH ha despejado varias dudas en cuanto a si el artículo 43 del Texto Único respeta los principios convencionales, en especial en la parte que permite al juez disponer la no restitución del bien expropiado, incluso en ausencia de una declaración de utilidad pública, ya que esto podría generar resultados impredecibles y arbitrarios.<sup>81</sup>

Estas dudas de convencionalidad de la disposición en cuestión han llevado al Tribunal a seguir condenando a Italia por violación del artículo 1 del Protocolo Adicional núm. 1, incluso después de la aprobación del Texto Único, y al CdM a llamar la atención del Gobierno italiano respecto a la falta de avances en el problema estructural de la expropiación indirecta.<sup>82</sup> La problemática señalada por los órganos europeos ha sido resuelta gracias a la intervención de la Corte Constitucional, que ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 43 con la sentencia 293 de 2010,<sup>83</sup> y al legislador, que ha introducido con el artículo 42 bis<sup>84</sup> una nueva regulación para los casos de uso sin título de un bien para fines de interés público.<sup>85</sup>

<sup>81</sup> Véase TEDH. *Scordino vs. Italia* (núm. 3), sentencia de 17 de mayo de 2005 (Req. núm. 43.662/98); *Dominici vs. Italia*, sentencia de 15 de noviembre de 2005 (Req. núm. 64.111/00), y *Colazzo vs. Italia*, sentencia de 13 de octubre de 2005 (Req. núm. 63.633/00). En el caso *Prenna*, el TEDH señaló que el art. 43 no puede constituir una alternativa válida a la expropiación legal, ya que permite legitimar irregularidades cometidas por la Administración Pública. TEDH. *Prenna vs. Italia*, sentencia de 9 de febrero de 2006 (Req. núm. 69.907/01).

<sup>82</sup> Resolución (2006) 1.516, de 2 de octubre de 2006.

<sup>83</sup> La sentencia de la Corte Constitucional hace referencia a la sentencia del TEDH, *Sciarrotta y otros*, que ha confirmado la vulneración al principio de legalidad de la expropiación sin título. TEDH. *Sciarrotta y otros vs. Italia*, sentencia de 12 de enero de 2006 (Req. núm. 14.793/02).

<sup>84</sup> Art. 34, párr. 1, decreto-ley 98 de 2011. Sobre la constitucionalidad del art. 42 bis véase la sentencia de la Corte Constitucional 71 de 2015.

<sup>85</sup> Sobre el cierre del caso véase la resolución Cm/ResDh (2010)100, de 15 de septiembre de 2010. En el 2015, el TEDH se pronunció sobre los que probablemente sean los últimos casos sobre este tema: TEDH. *Mango vs. Italia*, sentencia de 5 de mayo de 2015 (Req. núm. 38.591/06); *Russo vs. Italia*, sentencia de 5 de mayo de 2015 (Req. núm. 14.231/05);

### 3.2.2. *El quantum de la compensación*

Otra cuestión clave es cuantificar la reparación del daño que se le debe al expropiado. En el supuesto de que la reparación de la violación de las disposiciones del Convenio Europeo deba consistir en la eliminación de todas las consecuencias perjudiciales para la víctima, el TEDH, reiterando su propia orientación jurisprudencial consolidada,<sup>86</sup> impone al Estado responsable una indemnización que incluye tanto el daño patrimonial<sup>87</sup> como el daño moral.<sup>88</sup>

Los criterios de indemnización requeridos por el artículo 5 bis, párrafos 1, 2, y 7 bis del decreto-ley 333 de 1992, convertido en la ley 359 de 1992, y del artículo 37, párrafos 1 y 2 del decreto del presidente de la República 327 de 2001 —la media del valor de la tierra y la renta catastral revalorizada (*reddito dominicale rivalutato*)— eran contrarios a los criterios identificados a nivel

---

*Pellitteri y Lupo vs. Italia*, sentencia de 6 de octubre de 2015 (Req. núm. 50.825/06); *Quintiliani vs. Italia*, sentencia de 6 de octubre de 2015 (Req. núm. 9.167/05), y *Preite vs. Italia*, sentencia de 17 de noviembre de 2015 (Req. núm. 28.976/05). Los casos todavía pendientes frente al TEDH están en vía de resolución mediante reglamentos amistosos o declaraciones unilaterales.

<sup>86</sup> TEDH. *Papamichalopoulos vs. Grecia*, sentencia de 31 de octubre de 1995 (Req. núm. 14.556/89).

<sup>87</sup> La indemnización por daño patrimonial coincide con el valor actual de la tierra según el precio de mercado, reducido de la indemnización posiblemente obtenida a nivel nacional, y debidamente actualizada y aumentada por la mayor apreciación asignada a la tierra por la presencia de edificios construidos después de la ocupación, estimada en medida igual al costo de construcción. En el sistema normativo italiano, la cuantificación de la compensación tiene que respetar lo previsto en el art. 42 de la Constitución, en nombre de la función social de la propiedad privada y admite formas de compensación legítimas que no corresponden al valor del mercado del bien expropiado a diferencia de cómo, el TEDH, prevé el CEDH con referencia al derecho de propiedad.

<sup>88</sup> La indemnización por daño moral coincide, en cambio, con efectos perjudiciales en la esfera moral del afectado derivados de la sensación de frustración sentida por el despojo ilegal de sus bienes y se calcula sobre una base equitativa. TEDH, *Scordino vs. Italia* (núm. 1), sentencia de 29 de marzo de 2006 (Req. núm. 36.813/97), y *Scordino vs. Italia* (núm. 3), *cit.*, aunque en este caso se trata de expropiación regular.

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

europeo, generando así la intervención de la Corte Constitucional a petición de la Corte de Casación.<sup>89</sup> La Corte Constitucional, en sus sentencias 348 y 349 de 2007, declaró la inconstitucionalidad de tales criterios de determinación de la indemnización por expropiación. Posteriormente intervino el legislador con el artículo 2, párrafos 89 y 90, de la ley 244 de 2007 (ley financiera para el 2008), que expresamente establecía que “la indemnización de expropiación de un área edificable se determina en la medida del valor de mercado de la propiedad”. Idéntico criterio fue establecido con referencia a la determinación de la indemnización que corresponde para la “utilización de un área edificable con fines de utilidad pública en ausencia de una medida válida y eficaz de la expropiación a la fecha de 30 de septiembre de 1996” (art. 37, párr. 1 y art. 55, párr. 1, Texto Único de Expropiaciones, así como modificados por el art. 2, párr. 89, ley 244 de 2007).<sup>90</sup>

En cuanto a la expropiación indirecta, el TEDH, hasta la sentencia *Guiso Gallisay*,<sup>91</sup> de 21 de octubre de 2008, había dis-

<sup>89</sup> La referencia es a las decisiones, Corte de Casación Civil, Sección I, 11.887, de 20 de mayo de 2006; Sección I, 12.810, de 29 de mayo de 2006, y Sección I, 22.357, y 22.358, de 19 de octubre de 2006. Véase también Corte de Apelación de Palermo, *ordinanza* 1.608, de 9 de junio de 2006.

<sup>90</sup> Esta norma está perfectamente en línea con la interpretación dada por el TEDH al art. 1 del Protocolo Adicional núm. 1 y con las decisiones de la Corte Constitucional en la materia. Igualmente es afirmado por la Corte de Casación Penal, que ha considerado manifiestamente infundada una cuestión de constitucionalidad de la norma. Corte de Casación Penal, Sección I, 9.245, de 9 de abril de 2008.

<sup>91</sup> TEDH, *Guiso Gallisay vs. Italia*, sentencia de 21 de octubre de 2008 (Req. núm. 58.858/00). Básicamente, hasta el juicio *Guiso Gallisay*, para la medida de la compensación y los criterios para el cálculo, el TEDH, haciendo referencia a los casos *Papamichalopoulos y otros vs. Grecia, cit.*, y *Carbonara y Ventura vs. Italia, cit.*, había hablado de la situación particularmente grave para el privado, golpeado por un despojo de hecho y sin ninguna posibilidad de recurso. La Corte tendía, por tanto, a reconocer al demandante el derecho a verse asignada una suma a título de satisfacción equitativa, de acuerdo con los resultados de una evaluación independiente. Se trataba, por tanto, de parámetros particularmente punitivos para el Estado implicado en el procedimiento, así como ilógicos, contradictorios e injustos. Y esto también a la luz de las muchas diversidades de hecho que diferencian los casos italianos de expropiación indirecta —que se caracterizan, entre

tinguido dos hipótesis: 1) el caso en que el solicitante se haya limitado a pedir, a título de daño material, la diferencia entre el valor de mercado de la propiedad, revaluado, y la menor cantidad pagada a nivel nacional. En este caso, por el principio de la demanda, la Corte se limita a reflejar esta diferencia (el mismo criterio se utiliza para calcular la suma-base para el reglamento amistoso), y 2) el caso en el que la Corte reconoce al demandante el derecho a recibir una satisfacción que, de acuerdo con lo que prevé una evaluación específica, refleje el valor actual de la propiedad expropiada, el valor añadido aportado por la existencia de la obra pública en la propiedad (incluso en forma de costos de construcción del proyecto) y los daños materiales y morales.

Este segundo criterio, frente al cual el Gobierno italiano siempre ha asumido una posición abiertamente crítica, ha sido cuestionado sistemáticamente ante el Tribunal Europeo hasta generar un *revirement* en su jurisprudencia con la sentencia piloto *Guiso Gallisay*, con la que el TEDH se ha acercado apreciablemente a la tesis del Gobierno italiano, mediante la estandarización de los criterios de compensación a los parámetros utilizados también por el juez nacional en el sistema interno (es decir, el valor del bien no en el momento de la sentencia nacional que declara la ocupación adquisitiva, que podría dar lugar a un margen de incertidumbre, sino en el momento en que los solicitantes perdieron la propiedad y al valor de mercado en ese momento, más revaluación e intereses, además de cualquier otro daño colateral), alineándose así a lo establecido por la Corte Constitucional en las sentencias 348 y 349 de 2007.<sup>92</sup>

---

otras cosas, por una declaración de utilidad pública, por una sentencia interna que resuelve la transferencia de la propiedad y por el pago de una indemnización, aunque reducida— del mencionado caso griego que, por el contrario, se trataba de un caso de remoción arbitraria y totalmente ilegal del bien de un particular por parte del Estado, no acompañada por alguna indemnización.

<sup>92</sup> Cabe mencionar que la sentencia 187 de 2015 declaró la inconstitucionalidad de los criterios para el cálculo de la expropiación para áreas no edificables, previsto por la legislación de la Provincia de Trento, por infringir los arts. 42, párr. 3 y 117, párr. 1 de la Constitución, en relación con el art. 1 del Protocolo Adicional núm. 1 del CEDH.

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

### 3.3. El problema de la sobrepoblación carcelaria

Otro grupo de sentencias en las que el Tribunal Europeo ha identificado un problema estructural del sistema normativo italiano está representado por los casos de violación del artículo 3 del CEDH por sobrepoblación carcelaria. La primera sentencia que se dictó sobre esta temática es el caso *Sulejmanovic*,<sup>93</sup> en la que se denunciaron las condiciones de sobrepoblación en las cárceles, bajo la perspectiva de la compatibilidad entre condiciones carcelarias y dignidad humana. Ya en esta ocasión, el Tribunal Europeo, aunque no indicó la dimensión precisa que tiene que tener la celda para respetar el artículo 3 del Convenio, identificó un problema de carácter estructural y pidió la adopción de medidas de carácter general.

Las primeras medidas fueron adoptadas a partir de 2010 mediante lo que se ha denominado “Plan cárceles”, que incluía medidas de edificación penitenciaria para la construcción, en territorio nacional, de nuevos institutos penitenciarios,<sup>94</sup> así como la contratación de nuevas unidades de policía penitenciaria<sup>95</sup> y la actuación de la decisión-marco europea en materia de traslado de extranjeros condenados.<sup>96</sup> Además, se adoptaron medidas para las madres detenidas<sup>97</sup> y para la modificación de los procedimientos de convalidación de la detención, reduciendo a la mitad los tiempos máximos (48 horas en lugar de 96), interviniendo así sobre las modalidades de custodia de manera tal que se limita el tiempo de permanencia en la cárcel.<sup>98</sup>

---

<sup>93</sup> TEDH. *Sulejmanovic vs. Italia*, sentencia de 16 de julio de 2009 (Req. núm. 22635/03).

<sup>94</sup> Este proyecto ha sido objeto de intervención normativa con el decreto-ley 216 de 2011.

<sup>95</sup> Ley 199 de 2010.

<sup>96</sup> Decreto legislativo 16.126 de 2010.

<sup>97</sup> La ley 62 de 2011 ha introducido la figura de custodia atenuada para madres detenidas.

<sup>98</sup> Con la ley 9 de 2012, se ha convertido en el decreto-ley *vacía cárceles* (Decreto-ley 211 del 2011 sobre “Intervenciones urgentes para el combate de la tensión carcelaria determinada por la sobrepoblación carcelaria”) y ha extendido el ámbito de operatividad de la figura de la ejecución de la pena

Todas estas medidas resultaron insuficientes para resolver el problema y, por ello, el Tribunal Europeo pronunció la sentencia piloto *Torreggiani*,<sup>99</sup> estableciendo que la medida de la celda no debe ser menor a tres metros cuadrados. De esta manera, el espacio a disposición del detenido por debajo de este límite se configuraría como un trato inhumano y degradante. Igualmente resulta violado el artículo 3 del CEDH en el caso de un detenido que, aunque tenga a su disposición un espacio superior a los tres metros, viva en condiciones particularmente aflictivas.

Para dar ejecución a la sentencia, el Gobierno italiano adoptó un Plan de Acción (presentado el 27 de noviembre de 2013) particularmente complejo, que representa un caso emblemático y de ejecución exitosa, con múltiples y articuladas medidas generales. En este contexto, las medidas adoptadas se refieren a la reducción de los ingresos y de la permanencia en las cárceles de las personas en espera de juicio y de los responsables de los delitos menos graves, así como la previsión de medidas alternativas a la detención,<sup>100</sup> la implementación de un programa de monitoreo,<sup>101</sup> así como la implementación de políticas de sensibilización sobre el respeto del artículo 3 del Convenio.<sup>102</sup>

---

en el domicilio prevista por la ley 199 del 2010 (aumentando de 12 a 18 meses el límite de pena de referencia).

<sup>99</sup> TEDH. *Torreggiani y otros vs. Italia*, sentencia de 8 de enero de 2013 (Req. núm. 43.517 y otras).

<sup>100</sup> Véase el decreto-ley 78 de 2013, convertido en la ley 94 de 2013; el decreto-ley 146 de 2013, convertido en la ley 10 de 2014, y la Ley 67 de 2014 sobre “Delegaciones al Gobierno en materia de penas privativas de la libertad personal no carcelarias y de reforma del sistema sancionatorio. Disposiciones en materia de suspensión del procedimiento con puesta a prueba y para los ilocalizables”.

<sup>101</sup> Véase el programa de monitoreo “*Applicativo ASD*”, implementado por el Departamento de la administración penitenciaria que representa el sistema más avanzado de definición del conjunto de las relaciones entre detenidos y espacios de detención.

<sup>102</sup> La administración penitenciaria ha dado instrucciones con la Circular del 18 de febrero de 2015, 58757, para llamar la atención del personal hacia las responsabilidades, también disciplinarias que derivan de posibles comportamientos, inclusive omisivos, idóneos a causar la violación del art. 3 del CEDH por no asegurar el respeto del límite de dimensión del espacio carcelario.

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

Asimismo, introdujo una medida jurisdiccional de carácter preventivo (art. 35 bis del ordenamiento penitenciario), que cada detenido puede usar cada vez que considere que se han verificado violaciones a sus derechos (decreto-ley 146/2013, convertido en ley 10 de 2014). A este remedio se ha agregado otro de tipo compensatorio introducido con el decreto-ley 92 de 2014, convertido con enmiendas en la ley 117 de 2014 (art. 35 ter OP).<sup>103</sup>

### 3.4. El problema de los daños por transfusiones de sangre

Entre las tipologías de violaciones que se han señalado como estructurales, por su consistente número, existen casos relativos a las demandas propuestas por los sujetos con hemoglobinopatías o anemias hereditarias, hemofílicos y hemotransfundidos ocasionales afectados por transfusiones de sangre infectada o por la administración de hemoderivados infectados, así como de vacunas obligatorias, que reivindican el derecho de acceder, en condición de paridad de trato, a las compensaciones de las que se beneficiaron otras categorías de pacientes. Sobre la problemática, el Tribunal Europeo intervino con la sentencia *G.N. y otros*,<sup>104</sup> en la que se declaró la violación por parte del Estado italiano del artículo 2 del Convenio (derecho a la vida) bajo el perfil procesal, por la excesiva duración del juicio de reparación del daño promovido por demandantes afectados o portadores de talasemia, así como

---

<sup>103</sup> Existen dos tipos de remedios compensatorios: *i*) para los que todavía están cumpliendo una pena y han sufrido durante la detención condiciones que violan el art. 3 del CEDH, se prevé una reducción de la pena equivalente a un día por cada 10 días sufridos en condiciones inhumanas, cuando el periodo de pena por cumplir no es tal para consentir la detracción de la entera medida porcentual prevista por la violación del art. 3 del Convenio. *ii*) para los que han sufrido condiciones carcelarias inhumanas por una duración inferior a los 15 días o para los que han sido puestos bajo una medida cautelar en la cárcel, se prevé el pago de una indemnización equivalente a la cantidad de ocho euros por cada día de pena sufrida en condiciones inhumanas.

<sup>104</sup> TEDH. *G.N. y otros vs. Italia*, sentencia de 1 de diciembre de 2009 (Req. núm. 43134/05).

del artículo 14 (prohibición de discriminación), en conjunto con el artículo 2, por la injustificada diferencia de trato sufrida respecto a los hemofílicos o herederos de hemofílicos, destinatarios específicos de un acuerdo transactivo concluido por el Ministerio de Salud, en virtud de la ley 141 de 2003.

Al 31 de diciembre de 2013, las demandas todavía pendientes de resolución eran casi 400, pero el número de potenciales derechohabientes incluía a casi 7 000 personas. En consideración de la relevancia de la cuestión, el TEDH se ha pronunciado con la sentencia piloto *M.C. y otros*.<sup>105</sup> Los demandantes, 162 ciudadanos italianos contagiados con VIH, hepatitis B o C, debido al suministro de hemoderivados o transfusiones de sangre, recurrieron al Tribunal, lamentando que una parte de la indemnización recibida por el contagio no había sido objeto de revaluación anual en función de la inflación.

Todos los demandantes recibieron la indemnización por daños permanentes sufridos por contagio, instituida por la ley 210 de 1992, cuyo artículo 2 establece que la asignación total de la indemnización consta de dos partes: una compensación fija, sujeta a revalorización anual, y una asignación especial (IIS). Siguiendo las diferentes jurisprudencias surgidas sobre el tema de la revalorización anual del IIS, el Gobierno intervino con el artículo 2 del decreto-ley 78 de 2010, previendo expresamente como regla de interpretación auténtica el artículo 2 de la ley 210 de 1992, en cuanto a la no revalorización del IIS (art. 11, párr. 13 del decreto). El decreto-ley 78 de 2010 afirmaba, además, que las disposiciones adoptadas en virtud de un título ejecutivo que llevaba a la revalorización de la suma mencionada en el artículo 11, párrafo 13, dejaban de tener efecto a partir de la fecha de entrada en vigor del decreto (art. 11, párr. 14). La Corte Constitucional finalmente se pronunció sobre la materia con la sentencia 293 de 2011, declarando la invalidez constitucional de las disposiciones del decreto-ley por violación del principio de igualdad consagrado en el artículo 3 de la Constitución, por el tratamiento discriminatorio de las personas infectadas con hepatitis.

<sup>105</sup> TEDH. *M.C. y otros vs. Italia*, sentencia de 3 de septiembre de 2013 (Req. núm. 5376/11).

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

De manera preliminar, el TEDH afirmó que, tras la aprobación del decreto-ley 78 de 2010 se habían producido las siguientes situaciones: a los solicitantes que habían obtenido una sentencia definitiva que reconocía el derecho a la revalorización del IIS se les había negado la revalorización, o la sentencia no había sido ejecutada; los solicitantes cuyos procedimientos para obtener la revaluación del IIS estaban pendientes a la fecha de entrada en vigor del decreto-ley habían visto sus demandas rechazadas y, finalmente, los demandantes que habían obtenido una decisión de rechazo de su solicitud de revalorización del IIS antes de la entrada en vigor del decreto-ley en cuestión habían decidido no apelar contra estas decisiones en virtud de la entrada en vigor de dicho decreto.

Teniendo en cuenta que la ley de interpretación auténtica en cuestión había intervenido en un asunto objeto de litigio a gran escala, el Tribunal consideró que se trataba de una disposición que establece los criterios que determinaron el resultado de los procedimientos pendientes y privaban de efecto las decisiones favorables a los solicitantes, implicando la interrupción de la ejecución de las decisiones que eran favorables para ellos, y privando de eficacia a cualquier apelación propuesta contra las decisiones que rechazaban las solicitudes de revalorización del IIS.

El Tribunal Europeo encontró que los elementos a su disposición, incluyendo la sentencia de la Corte Constitucional 293 de 2011, no permitían destacar que el Estado, mediante la adopción de este decreto-ley, persiguiera una finalidad diferente a la preservación de sus intereses económicos. Este propósito no podría coincidir con una “razón imperiosa de interés público”. Por tanto, el Tribunal consideró que la adopción del decreto-ley 78 de 2010 violaba el principio de preeminencia del derecho y el derecho de los demandantes a un juicio justo, y concluyó, por unanimidad, la violación del artículo 6, párrafo 1, del Convenio.

Además, el TEDH declaró la violación del artículo 1 del Protocolo Adicional núm. 1 debido a que el decreto-ley representaba “una carga anormal y excesiva” para los solicitantes y el daño a sus bienes ha asumido un carácter desproporcionado, rompiendo el justo equilibrio entre las necesidades de interés general y la protección de los derechos fundamentales de las personas. Por

último, el Tribunal señaló también la violación del artículo 14 del CEDH, en relación con el artículo 1 del Protocolo Adicional núm. 1, debido a la discriminación con respecto a otras categorías de personas comparables a los solicitantes (incluyendo aquellos dañados por las vacunas obligatorias y las personas que sufren del síndrome de talidomida) que se benefician —de acuerdo con la ley 229 de 2005— de la revalorización del IIS.

En consecuencia, el Tribunal sostuvo que el Gobierno italiano tenía que comprometerse a proporcionar medidas legales y administrativas apropiadas para la aplicación efectiva y rápida de estos derechos, en particular mediante el pago de la revalorización del IIS a todos a quienes había reconocido la indemnización prevista por la ley 210 de 1992, a partir del momento de su reconocimiento y sin tener en cuenta el hecho de que la persona en cuestión haya o no iniciado un procedimiento para su obtención. Para cumplir con esta indicación, el Estado procedió a la adjudicación a favor de las regiones y provincias autónomas de Trento y Bolzano de una contribución de 10 millones de euros para 2015, de 200 millones de euros para 2016, de 289 millones de euros para 2017 y de 146 millones de euros para 2018, para cubrir los gastos derivados del pago de las indemnizaciones a las que se refiere la ley 210 de 1992, con efectos a partir del 1 de enero de 2012 hasta el 31 diciembre de 2014, y el pago de los atrasos de la revalorización hasta el 31 de diciembre de 2011 (art. 1, párr. 186, ley 190 de 2014, *Ley de estabilidad para el 2015*), procediendo así hacia el cierre del monitoreo.

### 3.5. El problema de las leyes de interpretación auténtica

La orientación constante del Tribunal Europeo se encamina en el sentido de que, aunque en esencia el legislador pueda regular en materia civil los derechos que derivan de leyes en vigor con nuevas disposiciones con efectos retroactivos, el principio de legalidad y las normas en materia de debido proceso consagradas en el artículo 6 del Convenio no admiten interferencia del poder legislativo en la administración de justicia con el fin de influir en la conclusión judicial de una controversia. La única excepción a esta regla general es representada por los casos en los cuales haya

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

imperiosas razones de interés general, razones que tienen que ser ponderadas con los derechos individuales involucrados, para que sus titulares no sufran sacrificios desproporcionados impuestos por meras necesidades financieras y que las circunstancias alegadas para justificar medidas retroactivas sean interpretadas de manera restrictiva.<sup>106</sup>

Así, el TEDH ha señalado que el principio de igualdad de armas en el proceso implica la obligación de ofrecer a cada parte una oportunidad razonable para presentar su caso en condiciones que no la coloquen en desventaja sustancial en comparación con la otra parte.<sup>107</sup> Hay varios pronunciamientos en este sentido con los que el Tribunal Europeo ha reconocido a Italia como responsable de la violación del artículo 6 del Convenio, en tres ramas de casos seriales: el caso del personal ATA, el caso de las pensiones de los trabajadores en Suiza y el caso de los exempleados del Banco de Nápoles.

---

<sup>106</sup> Véanse las sentencias, TEDH. *Lilly France vs. Francia*, sentencia de 14 de octubre de 2003 (Req. núm. 53.892/00); *Scordino vs. Italia* (núm. 1), cit.; TEDH. *SCM Scanner de l'Ouest Lyonnais y otros vs. Francia*, sentencia de 21 de junio de 2007 (Req. núm. 12.106/03); *Bortesi vs. Italia*, sentencia de 10 de junio de 2008 (Req. núm. 71.399/01); *Maggio y otros vs. Italia*, sentencia de 31 de mayo de 2011 (Req. núm. 46.286/09 y otras); *Agrati y otros vs. Italia*, sentencia de 7 de junio de 2011 (Req. núm. 43.549/08 y otras); *Arras vs. Italia*, sentencia de 14 de febrero de 2012 (Req. núm. 17.972/07), y *De Rosa y otros vs. Italia*, sentencia de 11 de diciembre de 2012 (Req. núm. 52.888/08).

<sup>107</sup> En plena adhesión a estos principios, la Corte Constitucional ha declarado que el efecto retroactivo de las leyes innovadoras, prohibición que no ha sido elevada a rango constitucional, salvo en materia penal, siempre debe estar justificada en el plano de lo razonable, a fin de que no sea incompatible con otros valores e intereses constitucionalmente protegidos, que son, en efecto, aras de un interés público en el sentido del CEDH. Entre los límites generales al efecto retroactivo de las leyes relativas a la protección de los principios constitucionales y otros valores de civilidad jurídica, se incluyen, además del principio general anteriormente citado de razonabilidad, que se refleja en la prohibición de introducir un trato desigual injustificado, la protección de la certeza legítimamente surgida en las personas como principio inherente al estado de derecho, en particular mediante la consolidación de situaciones sustantivas, coherencia y seguridad del sistema jurídico, el respeto a las funciones constitucionales reservadas al poder judicial. Corte Constitucional, sentencia 170 de 2013.

### 3.5.1. *El caso del personal ATA*

El contencioso en análisis se origina cuando la ley 124 de 1999 dispuso el cambio de adscripción del personal ATA (auxiliar-técnico y administrativo escolar) en servicio en instituciones educativas de entes locales al Estado. Según el artículo 8 de la ley 124, la antigüedad del servicio que el personal ATA había acumulado cuando su patrón era todavía el gobierno local se reconocía a fines jurídicos y económicos. Sin embargo, el Ministerio de Educación les atribuía una antigüedad ficticia, ya que su tratamiento económico no se calculaba en función del periodo cumplido trabajando para los entes locales hasta el 31 de diciembre de 1999, como imponía el contrato colectivo a ellos aplicable. En realidad, se convertía en la retribución obtenida durante el periodo en que el patrón era el Gobierno local hasta el 31 de diciembre de 1999 en años de antigüedad. Esto implicaba que su retribución anual se veía reducida porque se quitaban todas las prestaciones accesorias que habían cobrado de forma estable hasta el 31 de diciembre de 1999.

Para hacer frente a los distintos recursos presentados en los cuales los demandantes pedían el reconocimiento jurídico y económico de la antigüedad de servicio cumplida durante su periodo de trabajo bajo los entes locales de procedencia, así como el pago de la diferencia de la retribución a partir del 1 de enero de 2000, y para evitar que los tribunales nacionales siguieran dando la razón a los solicitantes, el Estado aprobó la ley 266 de 2005 (*Ley financiera para el 2006*), cuyo artículo 1, párrafo 218, aclaraba que para que el personal de los entes locales en servicio en las instituciones educativas, transferido a funciones administrativas y técnicas a nivel estatal, mantuviera una posición salarial igual o inmediatamente inferior al tratamiento anual en vigor al 31 diciembre de 1999, tenía que respetar los perfiles profesionales —tanto jurídicos como económicos— de las correspondientes funciones estatales. Cualquier diferencia entre la posición salarial asignada y el tratamiento anual previsto por ley tenía que ser dada *ad personam*. El artículo 1 de la ley 266 de 2005, que excluía de su ámbito de aplicación solamente las decisiones judiciales firmes, fijaba de manera definitiva y retroactiva los términos de la discusión pendiente frente a los tribunales, y dado que las

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

acciones propuestas por todos los solicitantes ante los tribunales nacionales estaban pendientes en el momento de la promulgación de la ley en cuestión, las controversias no se analizaron en el fondo, ya que los jueces se limitaron a aplicar lo dispuesto por el artículo 1, párrafo 218, de la ley 266.

Varias fueron las demandas presentadas al Tribunal Europeo en las cuales se alegaba la violación del artículo 6 del Convenio, ya que la entrada en vigor de la ley 266 había afectado de manera grave el derecho a un debido proceso de los solicitantes. Asimismo, los recurrentes lamentaban una fuerte pérdida económica, debido a que la decisión del Gobierno italiano de no reconocerles el mismo tratamiento económico que tenían antes del cambio de adscripción se justificaba solo con razones de carácter financiero propias del Estado. La defensa de este último se fundamentaba, en cambio, en la necesidad de resolver una imperfección técnica de la ley 124 de 1999 que había dispuesto el cambio de adscripción sin prevenir situaciones discriminatorias que se habían creado entre empleados estatales y empleados locales.

El TEDH, con la sentencia *Agrati y otros*,<sup>108</sup> rechazó la argumentación desarrollada por el Gobierno italiano en su defensa, observando cómo las supuestas razones imperativas de interés público invocadas también por la Corte Constitucional en la sentencia 311 de 2009 (con la que había declarado no fundada la cuestión de legitimidad de la norma de interpretación auténtica y que resultarían de la necesidad de resolver una imperfección técnica de la ley 124 de 1999 y de prevenir la creación de situaciones discriminatorias entre los empleados del Estado y los de los entes locales) no eran convencionalmente aceptables, ya que en realidad el Estado había adoptado la ley de interpretación auténtica lesiva de los derechos de los demandantes después de cinco años.

Por tanto, el argumento utilizado por el Gobierno en el sentido de que había un vacío legal que llenar no convenció al Tribunal, que consideró que el objetivo del Gobierno era, en realidad, solo proteger el interés financiero del Estado disminuyendo el número de procedimientos pendientes frente a los tribunales na-

---

<sup>108</sup> TEDH. *Agrati y otros vs. Italia*, cit.

cionales. Por tanto, el TEDH consideró la norma adoptada por el Gobierno como una interferencia convencionalmente ilegítima y no proporcional. A los pronunciamientos sobre esta temática del TEDH<sup>109</sup> se ha dado ejecución en vía jurisprudencial, en particular mediante pronunciamientos de la Corte de Casación.<sup>110</sup>

### 3.5.2. *El caso de las pensiones de los trabajadores en Suiza*

Los aproximadamente 350 casos relativos a las pensiones de los trabajadores en Suiza se refieren al problema de la evaluación del periodo de empleo de los ciudadanos italianos en dicho país (basado en una específica convención), en relación con su impacto en el cálculo de la pensión que el artículo 5, párrafo 6, de la ley 296 de 2006 (Ley presupuestaria para 2007) impuso para calcularla retroactivamente, de acuerdo con las correcciones aplicadas por el Instituto Nacional de Providencia Social (INPS) para evitar una sobrevaloración del periodo.<sup>111</sup> En aplicación de su jurisprudencia consolidada según la cual el legislador puede regular,

<sup>109</sup> Sobre esta temática, el TEDH ha reconocido la responsabilidad de Italia en muchos casos, además de *Agrati y otros*. Véase TEDH. *Montalto y otros vs. Italia*, sentencia de 14 de enero de 2014 (Req. núm. 39.180/08 y otros); *Biasucci y otros vs. Italia*, sentencia de 25 de marzo de 2014 (Req. núm. 3.601/08); *Bordoni y otros vs. Italia*, sentencia de 13 de mayo de 2014 (Req. núm. 6.069/09); *Peduzzi y Arrighi vs. Italia*, sentencia de 13 de mayo de 2014 (Req. núm. 18.166/09); *Caponetto vs. Italia*, sentencia de 13 de mayo de 2014 (Req. núm. 61.273/10); *Caligiuri y otros vs. Italia*, sentencia de 9 de septiembre de 2014 (Req. núm. 657/10), y *Marino y Colacione vs. Italia*, sentencia de 13 de mayo de 2014 (Req. núm. 45.869/08).

<sup>110</sup> En particular, la Corte de Casación ha reconocido que los casos del personal ATA deben decidirse verificando cada caso en concreto. En este sentido véase Corte de Casación, Sección Laboral, 20.980, de 12 de octubre de 2011, y Sección Laboral, 8.649, de 30 de mayo de 2012 en la que dejó claro que, para efectos de la clasificación en los roles ministeriales, se debe calcular el tratamiento global recibido por los empleados ATA en 1999 en los entes locales.

<sup>111</sup> Véase TEDH. *Stefanetti y otros vs. Italia*, sentencia de 15 de abril de 2014 (Req. núm. 21.838/10 y otros); *Cataldo y otros vs. Italia*, sentencia de 24 de junio de 2014 (Reqs. núms. 54.425/08 y otros), y *Biraghi y otros vs. Italia*, sentencia de 24 de junio de 2014 (Reqs. núms. 3.429/09 y otros).

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

incluso mediante nuevas disposiciones con efectos retroactivos, los derechos que derivan de normas vigentes, pero sin que se produzca una influencia del poder legislativo en la administración de justicia para determinar el éxito de un litigio en curso, el Tribunal Europeo declaró que el artículo 5, párrafo 6, de la ley 296 de 2006 violaba el artículo 6, párrafo 1, del Convenio Europeo.

Así como en el caso del personal ATA, en el cual el artículo 1, párrafo 218, de la ley 266 de 2005 excluía de su ámbito de aplicación las sentencias firmes, también la disposición en cuestión de la ley 296 de 2006 excluía expresamente de su ámbito de aplicación las sentencias irrevocables, determinando así retroactivamente los términos de las controversias pendientes en el momento de su entrada en vigor ante los tribunales ordinarios, lo cual alteraba permanentemente el resultado de los litigios pendientes en violación del artículo 6 del CEDH.

Para dar ejecución a las sentencias del TEDH, el INPS hizo una evaluación de los efectos financieros de dichas sentencias en relación con la posición de los pensionistas italianos que habían trasladado la contribución básica de seguridad social pagada en Suiza. En esencia, se calcula la diferencia entre las cantidades efectivamente recibidas y las que se obtendrían si no hubiera intervenido la regla de interpretación censurada por el Tribunal. Esto con el fin de formular una oferta básica para llegar a una solución amistosa de las controversias, especialmente a la luz del número significativo de casos (unos centenares) aún pendientes en la materia.

### 3.5.3. *El caso de los exempleados del Banco de Nápoles*

Por último, la controversia de los exempleados del Banco de Nápoles<sup>112</sup> se refiere a más de 900 casos de empleados (*posti in*

---

<sup>112</sup> Véase, entre otros casos: TEDH. *Casacchia y otros vs. Italia*, sentencia de 15 de octubre de 2010 (Reqs. núms. 23.658/07, 24.941/07 y 25.724/07); *Natale y otros vs. Italia*, sentencia de 15 de octubre de 2010 (Req. núm. 19.264/07), y *Arras y otros vs. Italia*, sentencia de 14 de febrero de 2012 (Req. núm. 17.972/07).

*quiescenza*) antes del 31 de diciembre de 1990, cuando el sistema de prestaciones de jubilación previsto en la ley 486 de 1985 (más favorable que la de los otros registrados al seguro general obligatorio) les permitió recibir un mecanismo de compensación anual adecuado a los aumentos salariales del personal en servicio, con el mismo nivel de remuneración.

Tras la reforma sobre la privatización del sector bancario operada por la ley 218 de 1990 (cd. *Ley Amato*), que había dado lugar a la supresión del más favorable régimen de pensiones y la inscripción de los empleados del Banco de Nápoles a un nuevo sistema de providencia social que era parte del seguro general obligatorio del INPS, la institución bancaria, a raíz de una interpretación extensiva del nuevo marco regulador establecido con las leyes 503 de 1992 y 421 de 1992, había tratado de suprimir el sistema de igualdad de la compañía contra los que ya se habían retirado, lo que redujo su adecuación al simple aumento con base en el costo de vida, con significativa pérdida económica para los afectados.

Lo que siguió fue un gran contencioso general cuyo resultado, en un primer momento, fue ampliamente favorable a los pensionistas y que fue posteriormente anulado por una norma de interpretación auténtica, con efecto retroactivo a partir de 1992 (art. 55, párr. 1, ley 234 de 2004). Las demandas de los recurrentes presentadas contra el Banco de Nápoles se definieron de manera desfavorable hacia ellos tanto por la Corte Constitucional —que había declarado no fundada la cuestión de legitimidad constitucional de esta norma interpretativa con referencia a los artículos 3 (principio de igualdad), 102 (función de la magistratura) y 111 (debido proceso) de la Constitución italiana—<sup>113</sup> como por la Corte de Casación, en aplicación de la citada ley de interpretación auténtica.<sup>114</sup> Ante el TEDH, los solicitantes denunciaron como discriminatorio el cambio *en peius* de la disciplina citada, en contraste con los artículos 6, párrafo 1 (derecho a un juicio justo), 14 (prohibición de discriminación) y 1 del Protocolo Adicional núm. 1 (derecho a respeto de los bienes) del CEDH, también en relación con la retroactividad de la norma abrogativa.

<sup>113</sup> Corte Constitucional, sentencia 362 de 2008.

<sup>114</sup> Corte de Casación Civil, Secciones Unidas, 9.023, de 3 de julio de 2001.

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

En cuanto a las medidas generales, están en marcha iniciativas a nivel interministerial para reglamentar las controversias pendientes en la materia, incluyendo el uso del instrumento de la oferta (declaración) unilateral previsto por el artículo 62 bis del Reglamento de la Corte.

### 4. CONCLUSIÓN

Del análisis desarrollado en el presente trabajo resulta evidente cómo, por mucho tiempo, el ordenamiento italiano no ha dado cumplimiento ni a las disposiciones del Convenio Europeo ni a la interpretación que de ellas ha realizado el Tribunal Europeo. Esta desatención se nota tanto en la actividad interpretativa y aplicativa de los jueces como en la actividad normativa del legislador que no ha cumplido, sino con graves demoras, la obligación de conformarse a las sentencias del TEDH que declaraban la violación de uno o más de los derechos del CEDH.

Importantes son los avances que se han logrado a lo largo de los años. En primer lugar, estos avances se deben a la *Ley Az-zolini*, que ya desde sus primeras aplicaciones se mostró como un remedio positivo en la individuación y adopción de medidas generales e individuales para conformar el sistema normativo a las sentencias europeas. Pero también hay que reconocer el esfuerzo del legislador en la adopción tanto de remedios de tipo reparatorio/resarcitorio (aunque en muchas ocasiones se hayan mostrado inadecuados) como de remedios de tipo preventivo.

En particular, por lo que se refiere al caso más problemático, el que derivaba de la duración irrazonable de los procesos, las medidas aprobadas con el Plan extraordinario adoptado por el Gobierno y que prevé la colaboración de las diferentes instituciones involucradas (entre estas el Ministerio de Justicia y el Banco de Italia) ha estado produciendo los efectos previstos, en términos de eliminación del retraso, de reducción de la deuda derivada de las condenas por justa reparación y de aceleración del pago de la indemnización. Las consecuencias de estos avances se registran en términos del significativo aumento de las decisiones de desestimación del registro: la aplicación del Plan de reducción

del contencioso serial *Pinto* ha llevado al cierre de más de 7 000 demandas por la demora en el pago de la indemnización *Pinto* y que ha visto los primeros resultados concretos en términos de cancelación del registro durante el 2015 (con 45 declaraciones unilaterales y 17 soluciones amistosas).<sup>115</sup>

Además, la aplicación de las disposiciones en materia de proceso civil telemático está contribuyendo a reducir la posibilidad de la duración excesiva de los procedimientos. Actualmente se está discutiendo en el Parlamento un proyecto de ley<sup>116</sup> que contiene algunas disposiciones con el objetivo de mejorar la eficiencia del juicio civil (modificando el CPC).

La modificación tiene dos objetivos: a) la comprensibilidad del proceso de forma tal que “las partes deben saber, al menos en abstracto y con un pronóstico razonable, que ganarán o perderán”, y b) la velocidad, porque el proceso debe resolver una disputa en curso con una decisión actual y no con el epitafio de una disputa que ya no existe. Como consecuencia, los lineamientos fundamentales de la reforma se concentran en la especialización de la oferta de justicia, mediante la ampliación de la competencia de las secciones actualmente especializadas en materia de empresas, el establecimiento del tribunal de la familia y de la persona; la racionalización de los términos procesales y la simplificación de los procesos, la mayor celeridad del juicio de casación mediante un mayor uso de los procedimientos en la cámara del consejo, y la adaptación de las reglas procesales al proceso civil electrónico.

De acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Justicia, el número de procedimientos definitivos en su totalidad, en el trienio 2012-2015, ha sido de forma constante superior al número de procedimientos registrados (+5.32% en el periodo 2012-2013;

<sup>115</sup> TEDH. *Agresti y otros vs. Italia*, sentencia de 19 de marzo de 2015 (Reqs. núms. 44040/11 y otras 68). Son 69 demandas con pluralidad de partes en las que el TEDH ha pronunciado decisiones de desestimación debido a solución amistosa o declaración unilateral que juzga apropiada, tanto en expropiación (en total, 7 reglamentos amistosos) como en materia de compensación *Pinto* (en total 45 declaraciones unilaterales y 17 regulaciones amistosas).

<sup>116</sup> AC Núm. 2953-AS2284.

## La ejecución de las decisiones del TEDH en Italia

---

+2.89 en el periodo 2013-2014, y +8.87% en el periodo 2014-2015).<sup>117</sup> Además, según lo informado por la Secretaría General de la Administración de Justicia, desde el 2000 la situación del Consejo de Estado y de los tribunales administrativos regionales registró una tendencia positiva en relación con el número de recursos decididos y el número de recursos iniciados, con un balance positivo que erosiona progresivamente su acumulación.

Estos recursos, que han integrado las medidas estructurales indicadas anteriormente, se han traducido en una disminución importante —y también continúa— de la población detenida, con el correspondiente aumento del espacio per cápita disponible. Así, dichos recursos fueron considerados adecuados por el TEDH y condujeron al pronunciamiento de numerosas decisiones de inadmisibilidad de los casos presentados en materia de condiciones de detención en prisión, por falta de agotamiento de los recursos internos.

Resulta por tanto evidente cómo las medidas adoptadas han producido resultados significativos que indican una regresión de la tendencia del constante aumento de los asuntos pendientes y de la duración de los juicios que por décadas ha caracterizado en forma negativa la evolución de la justicia italiana.

### BIBLIOGRAFÍA

- BATES, Ed, *The evolution of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
- GUAZZAROTTI, Andrea, “Bilanciamenti e fraintendimenti: ancora su Corte costituzionale e CEDU”, *Quaderni costituzionali*, núm. 3, 2010.
- GUAZZAROTTI, Andrea y COSSIRI, Angela, “L’efficacia in Italia delle sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo secondo la prassi più recente”, *Rassegna dell’Avvocatura dello Stato*, núm. 4.1, 2006.

---

<sup>117</sup> Actualmente no se encuentran disponibles los datos del periodo 2016-2017.

- MILANI, Giammaria y SPIGNO, Irene, “Reflexiones sobre la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley Electoral: ¿Qué consecuencias tiene para el sistema democrático italiano?”, en PENAGOS LÓPEZ, Pedro Esteban (ed.), *Seguridad jurídica en el sistema democrático*, México, Tirant lo Blanch, 2014.
- MIRATE, Silvia, “La Convención europea de los derechos del hombre y los tribunales nacionales. Corte de Casación y Consejo de Estado a confronto”, ROLLA, Giancarlo (coord.), *El sistema europeo de protección de los derechos fundamentales y los rapporti tra le giurisdizioni*, Milán, Giuffrè, 2010.
- RAIMONDI Guido, “Nuove disposizioni in materia di esecuzione delle sentenze della Corte europea: una buona legge”, *I diritti dell’uomo. Cronache e battaglie*, núm. 1, 2006.
- RANAZZO, Barbara, “Giudici comuni e Corte europea de i diritti”, *Rivista di Diritto Pubblico Comunitario*, núm. 6, 2002.
- , *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea de i diritti dell’uomo*, Milán, Giuffrè, 2012.
- SACCUCCI, Andrea, “L’entrata in vigore del Protocollo n. 14 e le nuove regole procedurali per la sua applicazione”, *Diritti umani e diritto internazionale*, núm. 4, 2010.
- TANZARELLA, Palmina, “Il “caso Dorigo”, paradigma dei rapporti ordinamentali tra Roma e Strasburgo”, *Studium iuris*, núm. 3, 2012.