

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. LXXXIV

n. 1

RELAZIONE

SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE PRONUNCE
DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO NEI
CONFRONTI DELLO STATO ITALIANO

(Anno 2017)

(Articolo 5, comma 3, lettera a-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400)

Presentata Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta

(FRACCARO)

Comunicata alla Presidenza il 2 gennaio 2019

VOLUME I

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI
UFFICIO CONTENZIOSO, PER LA CONSULENZA GIURIDICA E PER I RAPPORTI
CON LA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

L'ESECUZIONE DELLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI
DELL'UOMO NEI CONFRONTI DELLO STATO ITALIANO

Legge 9 gennaio 2006, n. 12

RELAZIONE AL PARLAMENTO

Anno 2017

PREMESSA	8
PARTE PRIMA	10
I. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI	11
1. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO	12
1.1. Andamento generale	12
1.1.1. Incremento dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria	14
1.1.2. Trattazione degli affari e modalità di definizione dei ricorsi.....	15
1.1.3. Ricorsi decisi con sentenza	17
2. LA POSIZIONE DELL'ITALIA.....	20
2.1. L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia	20
2.2. Il nuovo metodo di trattazione del contenzioso seriale: la c.d. procedura WECL	20
2.3. Tipologia dei ricorsi pendenti contro l'Italia al 31 dicembre 2017	22
2.3.1. I casi pendenti dinanzi alla Grande Camera.....	24
2.3.1.1. In materia di confisca urbanistica.....	24
2.3.1.2. Incandidabilità e divieto di ricoprire cariche elettive e di governo - Applicazione del decreto legislativo n. 235 del 2012 (c.d. "Legge Severino") - <i>Silvio Berlusconi c. Italia</i> (ricorso n. 58428/13)	26
2.3.2. Ricorsi pendenti di particolare rilievo.....	27
2.3.2.1. Minori stranieri non accompagnati – Applicazione dei decreti legislativi 28 gennaio 2008, n. 25 e 4 marzo 2014, n. 24 e del d.P.C.M. 10 novembre 2016, n. 234.....	27
2.3.2.2. Danni all'ambiente e alla salute – caso ILVA di Taranto	29
2.3.2.3. Violazione della libertà di espressione prevista dall'art. 10 CEDU - Applicazione della pena detentiva a giornalisti. <i>Sallusti c. Italia</i> (ricorso n. 22350/13)	30
2.4. Le sentenze nei confronti dell'Italia.....	31
2.5. Le decisioni	36
2.6. I regolamenti amichevoli e le dichiarazioni unilaterali	38
2.7. Gli indennizzi	40
2.8. La rivalsa	41
II. L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO	46
1. LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA	48
1.1. Le sentenze di condanna: casi singoli	48
1.1.1. In materia di diritto alla vita e all'integrità della persona (articoli 2 e 3 Cedu).....	48
• <i>Talpis c. Italia</i> – Sentenza del 2 marzo 2017 (ricorso n. 41237/14).....	48
1.1.2. In materia di divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante (articolo 3 Cedu)	60
• <i>Bartesaghi Gallo e altri c. Italia</i> – Sentenza del 22 giugno 2017 (ricorsi nn. 12131/13 e 43390/13).....	60
• <i>Azzolina e altri c. Italia</i> – Sentenza del 26 ottobre 2017 (ricorsi nn. 28923/09 e 67599/10)	60
• <i>Blair e altri c. Italia</i> – Sentenza del 26 ottobre 2017 (ricorsi nn. 1442/14, 21319/14 e 21911/14)	60
• <i>Pennino Tiziana c. Italia</i> – Sentenza del 12 ottobre 2017 (ricorso n. 21759/15).....	64
• <i>Cirino e Renne c. Italia</i> – Sentenza del 26 ottobre 2017 (ricorsi nn. 2539/13 e 4705/13)	67
1.1.3. In materia di diritto all'equo processo (articolo 6 Cedu)	70
• <i>Lorefice c. Italia</i> – Sentenza del 29 giugno 2017 (ricorso n. 63446/13)	70
• <i>Cafagna c. Italia</i> – Sentenza del 12 ottobre 2017 (ricorso n. 26073/13).....	75
• <i>Arnoldic. Italia</i> – Sentenza del 7 dicembre 2017 (ricorso n. 35637/04)	78
1.1.4. In materia di diritto all'equo processo ed al rispetto della proprietà dei beni (articolo 6, paragrafo 1, e articolo 1, Protocollo 1).....	83
• <i>Mazzeo c. Italia</i> – Sentenza del 5 ottobre 2017 (ricorso n. 32269/09)	83
1.1.5. In materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu) - c.d. "gruppo <i>Piazzì</i> "	87
• <i>Solarino c. Italia</i> – Sentenza 9 febbraio 2017 (ricorso n. 76171/13)	87
• <i>D'Alconzo c. Italia</i> – Sentenza 23 febbraio 2017 (ricorso n. 64297/12)	90
• <i>Endrizzi c. Italia</i> – Sentenza 23 marzo 2017 (ricorso n. 71660/14)	94
• <i>Improtac. Italia</i> – Sentenza 4 maggio 2017 (ricorso n. 66396/14)	96
• <i>Barnea e Caldararu c. Italia</i> – Sentenza del 22 giugno 2017 (ricorso n. 37931/15).....	99

•	Beccarini e Ridolfi c. Italia – Sentenza del 7 dicembre 2017 (ricorso n. 63190/16)	104
•	Esito: violazione articolo 8	104
•	Orlandi c. Italia – Sentenza 14dicembre 2017 (ricorsi nn. 26431/12, 26742/12, 44057/12, 60088/12).....	106
1.1.6.	In materia di misure di prevenzione (articoli 2, Protocollo 4,e 6, paragrafo1)	109
•	De Tommaso c. Italia – Sentenza [GC] del 23 febbraio 2017 (ricorso n. 43395/09)	109
1.2.	Le sentenze di condanna: casi seriali.....	114
1.2.1.	Contenzioso seriale in materia di diritto all'equo processo (articolo 6)	114
•	Fasan e altri c. Italia – Sentenza del 13 aprile 2017 (ricorso n. 36974/11).....	114
•	Di Sante c. Italia -Sentenza del 27 aprile 2017 (ricorso n. 32143/10)	114
•	Bozza c. Italia – Sentenza del 14 settembre 2017 (ricorso n. 17739/09	114
1.2.2.	Contenzioso seriale in materia di violazione del giusto processo in conseguenza di legge di interpretazione autentica con effetto retroattivo applicata a procedimenti in corso (articolo 6, paragrafo 1 e articolo 1, Protocollo 1) 116	
•	Stefanetti e altri c. Italia – Sentenza dell'11 dicembre 2017 (ricorso n. 21838/10 e altri)	116
•	Alpe società agricola cooperativa e altri c. Italia – Sentenza 19 ottobre 2017 (ricorso n. 8726/09 e altri) ..	117
•	Frubona cooperativa frutticoltori Bolzano-Nalles S.C.A. e altri c. Italia – Sentenza 7 dicembre 2017 (ricorso n. 4180/08 e altri).....	117
1.2.3.	Contenzioso seriale in materia di espropriazione indiretta (articolo 1, Protocollo 1)	118
•	Messana e altri c. Italia – Sentenza del 9 febbraio 2017 (ricorso n. 26128/04)	118
•	Messana e altri c. Italia -Sentenza del 7 settembre 2017 (ricorso n. 37189/05).....	118
•	Messana e altri c. Italia – Sentenza del 16 novembre 2017 (ricorso n. 30801/06)	118
•	Messana e altri c. Italia – Sentenza del 16 novembre 2017 (ricorso n. 37199/05)	118
•	Conti e Lori c. Italia – Sentenza del 16 novembre 2017 (ricorso n.17527/05)	118
1.3.	Le sentenze di non violazione.....	122
1.3.1.	In materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8).....	122
•	Petrie c. Italia – Sentenza del 18 maggio 2017 (ricorso n. 25322/12).....	122
•	Paradiso e Campanelli c. Italia - Sentenza GC 24 dicembre 2017 (ricorso n. 25358/12).....	124
2.	LE DECISIONI.....	127
2.1.	Le decisioni di irricevibilità	127
2.1.1.	Irricevibilità per manifesta infondatezza	127
•	E.T. e N.T. c. Svizzera e Italia – Decisione 30maggio 2017 (ricorso n. 79480/13)	127
•	Fornataro c. Italia – Decisione 26 settembre 2017(ricorso n. 37978/13)	130
•	Mazzarella c. Italia – Decisione 27 settembre 2017 (ricorso n. 24059/13)	132
•	Izzo e altri c. Italia – Decisione 30 maggio 2017 (ricorso n. 46141/12).....	134
•	Travaglio c. Italia – Decisione 24 gennaio 2017 (ricorso n. 64746/14).....	135
2.1.2.	Irricevibilità per mancanza della qualità di vittima e per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.....	137
•	Vernillo e altri c. Italia – Decisione 21 settembre2017 (ricorsi nn. 22481/03 + 17).....	137
•	Scozzafava e altri – Decisione 25 aprile2017 (ricorso n. 20014/13).....	137
•	Improta e altri c. Italia – Decisione 7 marzo 2017 (ricorso n. 3399/04)	138
•	Bosco c. Italia– Decisione 26 settembre 2017 (ricorso n. 18132/00).....	138
2.2.	Le radiazioni dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale	140
2.2.1.	In materia di divieto di tortura e diritto ad un ricorso effettivo	140
•	Alfarano c. Italia – Decisione 14 marzo 2017 (ricorso n. 75895/13)	140
•	Battista e altri c. Italia – Decisione 14 marzo 2017 (ricorso n. 22045/14)	140
2.2.2.	In materia di irretroattività delle leggi di interpretazione autentica	140
•	Dimo + altri 3 c. Italia – Decisione 12 dicembre 2017 (ricorso n. 44004/11)	140
•	Approvvigionamento Salorno s.a.c. e altri c. Italia – Decisione 17 ottobre2017 (ricorsi nn. 8740/09 e altri) 141	
•	Associazione Produttori Agricola S. Orsola c. Italia – Decisione 26 settembre2017 (ricorso n. 4087/08)	141
2.2.3.	In materia di mancata pubblicità dell'udienza nei procedimenti per ingiusta detenzione.....	142
•	Salvatore Polizia c. Italia – Decisione 7 marzo 2017 (ricorso n. 35299/12).....	142
•	Vincenzo Voto c. Italia – Decisione 24.gennaio 2017 (ricorso n. 28476/09).....	142
2.2.4.	In materia di eccessiva durata dei processi	143
•	Minicillo c. Italia – Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 22990/12)	143
•	Scervino c. Italia – Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 35488/13)	143

• Ceccarelli c. Italia – Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 45821/14)	143
• Verrengia + 4 c. Italia – Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 16050/14)	143
• Lo Bosco + 6 c. Italia – Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 47095/14)	143
• Raffaelli + 3 c. Italia – Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 75519/14)	143
• Ceglie + 3 c. Italia – Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 18622/15)	143
• Leanza + 6 c. Italia – Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 18632/15)	143
• Tonarelli c. Italia – Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 43267/15)	143
• Raia c. Italia – Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 59785/08)	143
• Nervegna c. Italia – Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 29376/09)	143
• De Cresci Ventrella + 65 c. Italia – Decisione 9 novembre 2017 (ricorso n. 71443/14)	143
• Napolitano + 2 c. Italia – Decisione 9 novembre 2017 (ricorso n. 9097/16)	143
• Defilippis + 13 c. Italia – Decisione 9 novembre 2017 (ricorso n. 14828/15)	143
• Cavenaghi + 44 c. Italia – Decisione 14 novembre 2017 (ricorso n. 46463/11)	143
• Fasiello + 21 c. Italia – Decisione 14 novembre 2017 (ricorso n. 20613/15)	144
• Oddo c. Italia – Decisione 14 novembre 2017 (ricorso n. 62728/14)	144
• Palumbo c. Italia – Decisione 14 novembre 2017 (ricorso n. 18998/15)	144
• Donato + 8 c. Italia – Decisione 14 novembre 2017 (ricorso n. 18995/15)	144
• Cupini e altri c. Italia – Decisione 23 novembre 2017 (ricorso n. 37175/15)	144
• Schneider + 8 c. Italia – Decisione 23 novembre 2017 (ricorso n. 78726/12)	144
2.2.5. In materia di rispetto della vita privata e familiare	145
• Mancino e Nadah Spreafico c. Italia – Decisione 5 ottobre 2017 (ricorso n. 26658/14)	145
2.2.6. In materia di diritto alla fruizione del congedo parentale	145
• Michele Farchica c. Italia – Decisione 28 marzo 2017 (ricorso n. 39600/13)	145
2.2.7. Cancellazione dal ruolo per abbandono o manifesto disinteresse dei ricorrenti alla prosecuzione del procedimento	146
• Mariani c. Italia – Decisione 28 marzo 2017 (ricorso n. 25172/10)	146
• Carotenuto c. Italia – Decisione 23 maggio 2017 (ricorso n. 11368/07)	146
• M.M. c. Svizzera e Italia – Decisione 23 maggio 2017 (ricorso n. 70311/14)	146
• De Antonis e altri c. Italia – Decisione 23 maggio 2017 (ricorso n. 29329/079)	146
• Sancì e altri c. Italia – Decisione 21 settembre 2017 (ricorso n. 7523/03 + 5)	146
• Coretti e altri c. Italia – Decisione 21 settembre 2017 (ricorso n. 28449/03 + 41)	147
• Fabrizi e Nazzicone c. Italia – Decisione 26 settembre 2017 (ricorso N. 6534/11)	147
• F.L. e altri c. Italia – Decisione 14 novembre 2017 (ricorso n. 4282/11)	147
• Di Somma c. Italia – Decisione 14 novembre 2017 (ricorso n. 12192/11)	147
• Chelbi c. Italia – Decisione 12 dicembre 2017 (ricorso 16285/11)	147
III. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE	148
1. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE IN ANNI PREGRESSI	149
1.1. Il dettaglio delle statistiche per Stato membro: la posizione italiana	151
1.2. Principali casi singoli sottoposti a monitoraggio	154
1.2.1. <i>Sharifi e altri c. Italia e Grecia</i> (ricorso n. 16643/09) – Sentenza 21 ottobre 2014 in materia di respingimenti	154
1.2.2. <i>Cestaro c. Italia</i> (ricorso n. 6884/11) – Sentenza 7 aprile 2015 in materia di divieto di tortura e di trattamento umano o degradante	156
1.2.3. <i>Di Sarno e altri c. Italia</i> (ricorso n. 30765) – Sentenza 10 aprile 2012, in materia di danno da inquinamento ambientale	158
1.2.4. <i>Khlaifia e altri c. Italia</i> (ricorso n. 16483/12) – Sentenza (CG) 15 dicembre 2016, in materia di espulsione di immigrati clandestini	159
1.2.5. <i>Nasr e Ghali c. Italia</i> (ricorso n. 44883/09) – Sentenza 23 febbraio 2016 in materia di <i>extraordinary renditions</i> 163	163
1.3. Casi seriali sottoposti a monitoraggio	167
1.3.1. <i>Agrati ed altri c. Italia</i> (gruppo) (ricorso n. 43459/08) – Sentenza 28 novembre 2011 in materia di leggi di interpretazione autentica	167
1.3.2. <i>Abenavoli</i> (gruppo) 25587/94 - <i>Trapani</i> (gruppo) 45104/98 - <i>Ledonne Na. 1</i> (gruppo) 35742/97 – sentenze in materia di eccessiva durata dei processi amministrativi, civili e penali.	168

1.3.3.	<i>Olivieri e altri</i> (gruppo) 17708/12 – sentenza del 22 febbraio 2016, in materia di “ineffettività del rimedio Pinto”	168
1.4.	Elenco Casi chiusi – risoluzioni finali.....	170
	• 1 -GANCI e altri 12 casi c. ITALIA (ricorsi 41576/98 ed altri) CM/ResDH(2017)6 del 18/01/2017.....	170
	• 2 - DI BELMONTEe PLANAM S.P.A. c. ITALIA (ricorsi 72638/01, 16021/02) CM/ResDH(2017)80 del 10/03/2017.....	170
	• 3 - CENTRO EUROPA 7 S.R.L. eDI STEFANO c. ITALIA (ricorso 38433/09) CM/ResDH(2017)104 del 05/04/2017.....	170
	• 4 - MAIORANO e altri c. ITALIA (ricorso 28634/06) CM/ResDH(2017)103 del 05/04/2017.....	170
	• 5 - ANGHEL c. ITALIA (ricorso 5968/09) CM/ResDH(2017)121 del19/04/2017.....	170
	• 6 - BELVEDERE ALBERGHIERA SRL e 106 altri casi c. ITALIA (ricorsi 31524/96, 41040/98, 33312/03... 104 more...) CM/ResDH(2017)138 del 10/05/2017.....	171
	• 7 - OLIARie altri c. ITALIA (ricorsi 18766/11, 36030/11) CM/ResDH(2017)182 del 07/06/2017.....	171
	• 8 - CENI c. ITALIA (ricorso 25376/06)CM/ResDH(2017)157 del 07/06/2017.....	171
	• 9 - PILLAc. ITALIA (ricorso 64088/00) CM/ResDH(2017)156 del 07/06/2017.....	171
	• 10 - 8ARATTA c. ITALIA (ricorso 28263/09)CM/ResDH(2017)207 del 05/07/2017.....	171
	• 11 - GALLARDO SANCHEZ c. ITALIA (ricorso11620/07)CM/ResDH(2017)206 del 05/07/2017.....	171
	• 12 - ANTONIO MESSINA c. ITALIA (ricorso 39824/07) CM/ResDH(2017) 205 del 05/07/2017.....	171
	• 13 -ABATEc. ITALIA e 118 altri casi (ricorsi7612/03, 32745/02 64890/01... 116 more...)CM/ResDH(2017)289 del 21/09/2017.....	171
	• 14 -ZECIRI c. ITALIA e 1 altro caso (ricorsi S5764/00, 12921/04) CM/ResDH(2017)308del 04/10/2017.....	171
	• 15 - CRAXI c. ITALIA (No. 2) (ricorso 25337/94)CM/ResDH(2017)307 del 04/10/2017.....	171
	• 16 - LUORDO c. ITALIA e23 altri casi (ricorsi n. 32190/96, 47778/99,14448/03...) CM/ResDH(2017)424 del 07/12/2017.....	171
	• 17 - CETERONI c. ITALIA e1722 altri casi(ricorsi n. 22461/93, 22465/93, 26017/94...) CM/ResDH(2017)423 del 07/12/2017.....	171
1.5.	Commenti ai casi chiusi di maggior rilievo.....	171
1.5.1.	La risoluzione di chiusura sul gruppo <i>Ceteroni e altri c. Italia</i> -CM/ResDH (2017) 423 del 7 dicembre 2017, in materia di eccessiva durata delle procedure civili.....	171
1.5.2.	La risoluzione di chiusura sul gruppo <i>Luordo c. Italia</i> - CM/ResDH (2017) 424 del 7 dicembre 2017, in materia di criticità riscontrate nelle procedure fallimentari.....	172
1.5.3.	La risoluzione di chiusura sul ricorso <i>Messina c. Italia</i> - CM/ResDH (2017) 205 del 5 luglio 2017, in materia di durata dell’esecuzione della pena e concessione tardiva della liberazione anticipata.....	173
1.5.4.	La risoluzione di chiusura sul ricorso <i>Oliari e altri c. Italia</i> – CM/ResDH (2017) 182 del 7 giugno 2017, in materia di mancato riconoscimento giuridico delle coppie omosessuali.....	174
1.5.5.	La risoluzione di chiusura sul ricorso <i>Anghel c. Italia</i> – CM/ResDH (2017) 121 del 19 aprile 2017, in materia di sottrazione internazionale di minori.....	175
1.5.6.	La risoluzione di chiusura sul ricorso <i>Maiorano c. Italia</i> – CM/ResDH (2017) 103 del 5 aprile 2017, in materia di obbligo delle Autorità di protezione del diritto alla vita.....	175
1.5.7.	La risoluzione di chiusura sul ricorso <i>Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefanoc. Italia</i> –CM/ResDH (2017) 104 del 5 aprile 2017, in materia di regolamentazione del settore della radiodiffusione televisiva.....	177
2.	EFFETTIVITA’ DELLE MISURE DI CARATTERE GENERALE INTRODOTTE PER SUPERARE LE CRITICITA’ STRUTTURALI EVIDENZIATE DALLE VIOLAZIONI SERIALI.....	178
2.1.	L’eccessiva durata dei processi: impatto delle misure organizzative e legislative adottate.....	178
2.1.1.	Misure organizzative: aggiornamento sul piano straordinario di smaltimento dell’arretrato Pinto in materia di ritardi della giustizia ordinaria.....	178
2.1.2.	Le riforme legislative in funzione fondamentalmente deflattiva del contenzioso ed acceleratoria dei tempi di durata dei processi.....	179
2.1.3.	In particolare, la riforma della legge Pinto.....	181
2.2.	Il sovraffollamento carcerario.....	181
2.3.	LA “COMPLIANCE” LEGISLATIVA ALLA CONVENZIONE: RIFORME INTERVENUTE NEL 2017.....	183
2.3.1.	In materia di minori stranieri non accompagnati.....	183
2.3.2.	In materia penale.....	184
	PARTE SECONDA.....	185

I. L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA	186
1. LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL SISTEMA MULTILIVELLO DI PROTEZIONE: LE GARANZIE COSTITUZIONALI	187
1.1. Il controllo accentrato di costituzionalità: ruolo della Corte costituzionale e l'interpretazione conforme dei giudici comuni	187
2. LA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE	189
2.1. Tipologia di decisioni	189
2.1.1. Proibizione della tortura (articolo 3)	189
2.1.1.2. Limitazioni all'acquisizione e circolazione di libri, riviste nei confronti dei detenuti soggetti a regime speciale di detenzione (articoli 3 e 8)	189
2.1.1.3. Rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3	190
2.1.1.4. Sproporzione tra la pena minima edittale e la pena massima previste per fatti di minimamente differenti)	192
2.1.2. Il diritto a un equo processo (articolo 6)	192
2.1.2.2. Il diritto di accesso a un tribunale	192
2.1.2.3. Pubblicità dei procedimenti giudiziari. Riesame delle misure cautelari personali	193
2.1.2.4. Divieto di incidere retroattivamente in senso sfavorevole ai ricorrenti sui giudizi in corso	195
2.1.3. Retroattività della legge e lesione del principio del legittimo affidamento e diritto al rispetto della proprietà e dei beni (articolo 1 Protocollo 1)	197
2.1.4. Principio di legalità (articolo 7)	201
2.1.4.2. Conoscibilità del reato e della pena da parte dell'autore di un fatto fin da quando esso è commesso	201
2.1.4.3. Garanzia convenzionale del principio della retroattività della <i>lex mitior</i> applicato alle sanzioni amministrative	203
2.1.4.4. Applicazione di sanzioni amministrative a violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della legge che le ha depenalizzate	205
2.1.5. Il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8)	206
2.1.5.2. Rettificazione di sesso nei registri dello stato civile	206
2.1.5.3. Riconoscimento di figlio naturale in caso di maternità surrogata e preminente interesse del minore	207
2.1.6. Obbligo di conformazione a carico degli Stati (articolo 46)	209
2.1.6.2. Disciplina della revisione nel sistema processuale amministrativo e civile. Giudicato nazionale e principio del contraddittorio	209
3. QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE, SOLLEVATE O ANCORA PENDENTI NEL CORSO DEL 2017, CON RIFERIMENTO AI PRINCIPI DELLA CEDU	213
3.1. Equo processo (articolo 6)	213
3.1.1. Diritto di ogni persona ad essere giudicata da un giudice indipendente e imparziale costituito per legge	213
3.1.2. Divieto per il legislatore nazionale di adottare una legge a contenuto interpretativo diretta ad influire su di un procedimento giurisdizionale incorso	213
3.1.3. Domanda di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo	214
3.2. Principio di legalità e principio di retroattività <i>in mitius</i> (articolo 7)	215
3.3. Diritto alla vita privata e familiare (articolo 8) – pubblicazione di informazioni e documenti concernenti titolari di incarichi dirigenziali	216
3.4. Principio di non discriminazione (articolo 14) – In materia di prestazioni sociali	216
3.5. Tipologia e presupposti delle misure di prevenzioni personali e patrimoniali (articolo 1 del Protocollo 1 e articolo 2 del Protocollo 4)	217
3.6. Principio del <i>ne bis in idem</i> (articolo 4 del Protocollo 7). Divieto di doppio binario sanzionatorio in analogia con il divieto di cui all'art. 649 c.p.p.	219
4. I PRINCIPI E LE NORME DELLA CONVENZIONE NELLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITÀ	220
4.1. Riconoscimento di status di rifugiato (art. 3 CEDU)	220
4.2. Diritto a conoscere le proprie origini e tutela dell'anonimato (art. 8 CEDU)	220
4.3. In materia di protezione dei dati personali (art. 8 CEDU)	221
4.4. In materia di misure di prevenzione (art. 5 CEDU)	221
4.5. Rinnovazione in appello delle prove dichiarative decisive (art. 6 CEDU)	222
4.6. In materia di criminalità organizzata (art. 7 CEDU)	222

DOCUMENTI	224
I. DOCUMENTI - CASI CHIUSI - RISOLUZIONI FINALI.....	225
1. CASE OF GANCI AND 12 OTHER CASES AGAINST ITALY.....	226
2. CASE OF DI BELMONTE AND 1 OTHER CASE AGAINST ITALY.....	233
3. CASE OF CENTRO EUROPA 7 S.R.L. AND DI STEFANO AGAINST ITALY.....	240
4. CASE OF MAIORANO AND OTHERS AGAINST ITALY.....	246
5. CASE OF ANGHEL AGAINST ITALY.....	253
6. CASE OF BELVEDERE ALBERGHIERA SRL AND 106 OTHER CASES AGAINST ITALY.....	258
7. CASE OF OLIARI AND OTHERS AGAINST ITALY.....	275
8. CASE OF CENI AGAINST ITALY.....	280
9. CASE OF PILLA AGAINST ITALY.....	288
10. CASE OF BARATTA AGAINST ITALY.....	293
11. CASE OF GALLARDO SANCHEZ AGAINST ITALY.....	299
12. CASE OF ANTONIO MESSINA AGAINST ITALY.....	305
13. CASE OF ABATE AGAINST ITALY AND 118 OTHER CASES.....	310
14. CASE OF ZECIR I CONTRE L'ITALIE ET 1 AUTRE AFFAIRE.....	316
15. CASE OF CRAXI AGAINST ITALY.....	323
16. CASE OF LUORDO AGAINST ITALY AND 23 OTHER CASES.....	333
17. CASE OF CETERONI AGAINST ITALY AND 1722 OTHER CASES.....	341
18. ACCORDO CONFERENZA STATO-CITTÀ E AUTONOMIE LOCALI (22-06-2016).....	403
19. ACCORDO CONFERENZA STATO-CITTÀ E AUTONOMIE LOCALI (20-10-2016).....	408

PREMESSA

PREMESSA

PREMESSA

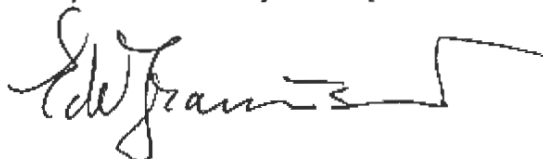
PREMESSA

L'esame delle pronunce dell'anno trascorso conferma il *trend* di sensibile riduzione delle violazioni seriali, a testimonianza del riuscito impegno del Governo a porre rimedio alle violazioni sistemiche, sintomatiche di problemi strutturali ed ostacolo alla modernizzazione del Paese. Al momento, invero, a parte qualche correzione – dettata dalla sentenza *De Tommaso* del 23 febbraio 2017 – da apportare alla datata legge n. 1423 del 1956 in materia di misure di prevenzione, nonché il radicamento in corso della prassi di evitare interventi legislativi con efficacia retroattiva (che hanno generato, anche nel 2017, sentenze di violazione), non residuano a carico del Parlamento, cui la presente relazione è principalmente rivolta, ulteriori compiti di adeguamento ai principi convenzionali.

Dall'altro lato, occorre però prendere atto di un nuovo filone in ascesa, rappresentato dalle violazioni in materia di articolo 8 della Convenzione, sotto l'aspetto del diritto di visita del figlio minore da parte del genitore separato: vicende legate a particolari dinamiche familiari tipiche dei tempi attuali che necessitano, però, più che di un intervento normativo, di una sensibilizzazione sul tema da parte dei giudici e di un rafforzamento di quell'importante strumento assistenziale rappresentato dall'attività dei servizi sociali.

Per il resto, l'analisi delle ultime pronunce dei giudici di Strasburgo conferma la presa di coscienza da parte della Corte europea di un suo ruolo sussidiario rispetto agli Stati membri nel campo d'azione dei diritti umani, in conformità con la recente modifica del Preambolo alla Convenzione europea, auspicato nella Conferenza di Brighton del 2012. Il nuovo corso prevede un preciso riconoscimento del "margine di apprezzamento" riservato agli Stati, così da consentire applicazioni, anche diversificate in sede locale, delle norme della Convenzione, sulla base di decisioni democraticamente assunte dai Parlamenti nazionali, con l'effetto combinato anche di ottenere il miglioramento dell'efficienza della Corte, in grado in tal modo di concentrare i propri sforzi solo sulle violazioni gravi o diffuse e sulle questioni importanti di interpretazione e applicazione della Convenzione.

E' auspicabile che tale *trend* continui, nell'interesse stesso della Corte che, oberata attualmente da un numero abnorme di ricorsi, è sempre più concentrata nel privilegiare un ruolo focalizzato su *standards* minimi di tutela dei diritti fondamentali, così salvaguardando quell'equilibrio politico e spirituale incarnato dall'Europa nella stimolante pluralità espressa dai vari Paesi che la compongono.



PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

PARTE PRIMA

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

I. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

1. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO

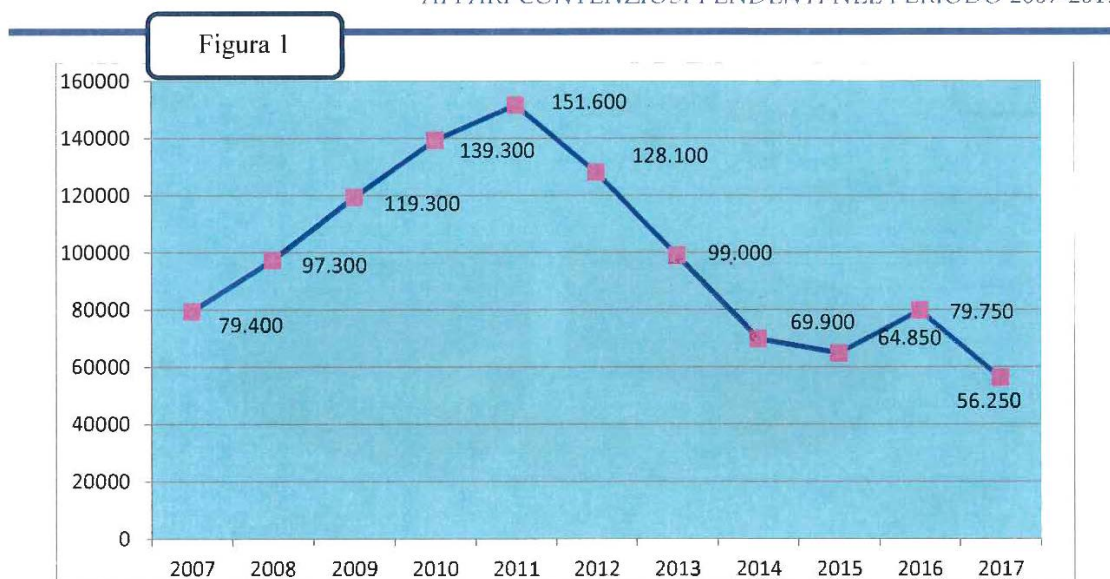
1.1. Andamento generale

Nell'introdurre i dati riguardanti l'attività svolta dalla Corte europea nell'anno 2017, il Presidente Guido Raimondi¹ ha sottolineato il ruolo svolto dal principio di sussidiarietà, che si conferma essere la chiave del successo dell'intero sistema di protezione dei diritti umani unitamente al suo corollario riguardante la ripartizione delle competenze e delle responsabilità, con particolare riguardo alle autorità nazionali degli Stati firmatari e alle funzioni attribuite al Comitato dei Ministri.

Nel complesso, anche l'anno 2017 è stato caratterizzato da una sostanziale riduzione dell'arretrato delle cause pendenti, pur a fronte di un aumento dei nuovi ricorsi, con un incremento del 19% rispetto al 2016.

Le rilevazioni statistiche elaborate dalla Corte mostrano, infatti, il netto decremento del numero degli affari pendenti rispetto al dato registrato nel 2016 con 56.250 casi, alla fine del 2017, contro i 79.750 registrati alla conclusione del 2016 (-29%). **Figura 1**

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI NEL PERIODO 2007-2017



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Tale risultato è fondamentalmente frutto delle innovazioni introdotte dal Protocollo n. 14 e dal nuovo metodo di lavoro adottato dalla Corte, che, in risposta alla necessità di ridurre il grandissimo numero di ricorsi pendenti, riconducibili a filoni seriali evidenzianti criticità strutturali

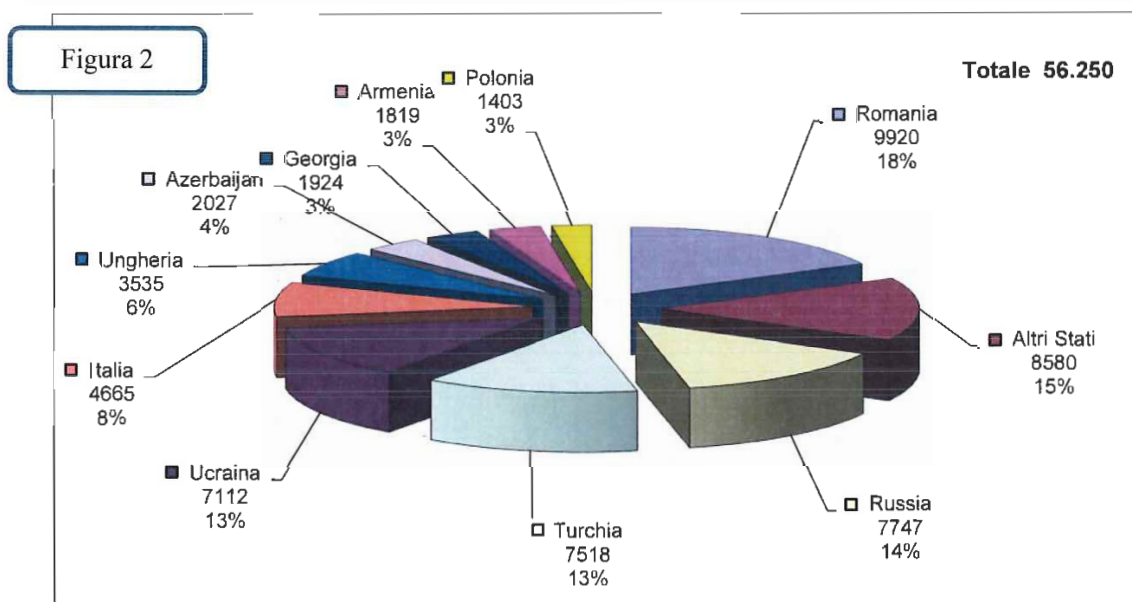
¹ ECHR - Annual Report 2017 - Foreword - Speech Guido Raimondi.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

- come quelli relativi al sovraffollamento carcerario ed alle condizioni di detenzione, e quelli in materia di mancata esecuzione delle sentenze definitive - ha messo a punto il sistema, ormai consolidato, delle *sentenze pilota*, per constatare una volta per tutte le violazioni della Convenzione derivanti da malfunzionamenti di tipo sistemico. La Corte ha considerato come i diritti delle vittime attuali o potenziali dei malfunzionamenti sistemici siano più adeguatamente tutelati nel quadro delle procedure di esecuzione delle *sentenze pilota* (cfr. *Ivanov c. Ucraina*), o di decisioni su *leading case*. In tale contesto, ha deciso la radiazione di oltre 12.000 ricorsi pendenti che sono stati trasmessi al Comitato dei Ministri e agli Stati competenti al fine di essere trattati nel quadro delle procedure di esecuzione.

La distribuzione generale dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2017 tra i dieci Stati con il maggior numero di casi, riflette lo scenario del contenzioso a carico di ogni Paese membro. **Figura 2**

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2017
CONFRONTO TRA I PRINCIPALI PAESI CON IL MAGGIOR NUMERO DI RICORSI



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Come sopra mostrato il Paese con maggior numero di ricorsi pendenti è la Romania (con 9.920, rappresentanti il 18% del totale dei casi), seguita dalla Russia (con 7.747 ricorsi), dalla Turchia (7.518), dall'Ucraina (7.112) e dall'Italia, con 4.665 ricorsi pendenti (rappresentanti l'8% del totale).

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

Come meglio si vedrà nel paragrafo dedicato alla posizione dell'Italia, dalle rilevazioni statistiche della Corte balza evidente l'ulteriore riduzione ottenuta dall'Italia, nel 2017, in ordine alla quantità di affari pendenti: se già nel 2016 si era registrata una importante diminuzione di 1387 unità (-18,33 % circa) rispetto al 2015 (erano 7.567), nel 2017 lo sforzo di abbattimento del contenzioso pendente ha raggiunto la quota del - 24,05%, passando da 6.180 pendenze a sole **4.665**.

Su questo rilevante risultato, dovuto ad un complesso di azioni che hanno visto l'Italia protagonista di una grande stagione positiva, si rinvia alla trattazione svolta nel paragrafo 2.

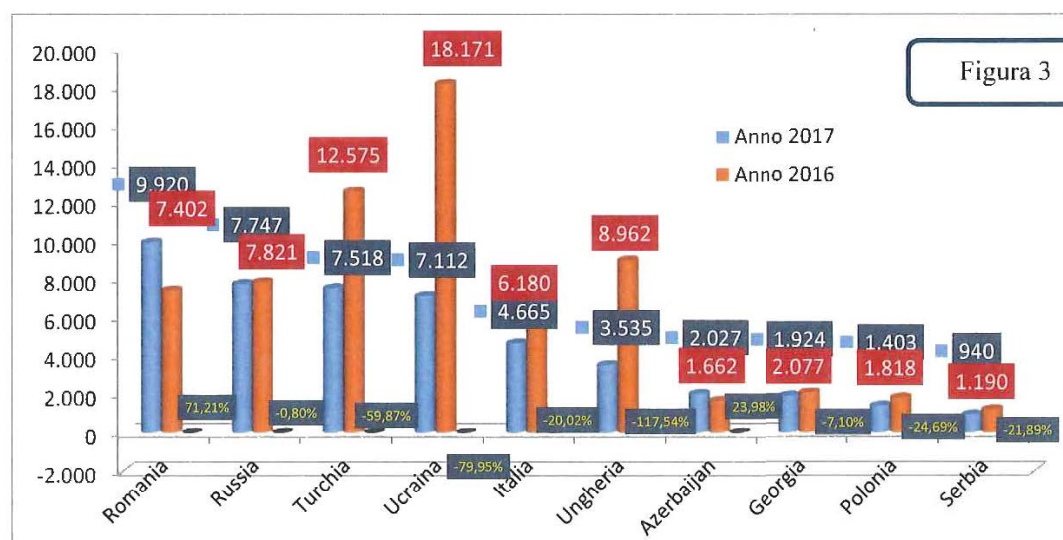
1.1.1. Incremento dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria

Le statistiche del 2017 della Corte mostrano un maggior numero di sopravvenienze, con un incremento del 18% rispetto al dato del 2016 (63.350, a fronte dei 53.500 del 2016). Tale incremento è stato principalmente addebitato al volume dei nuovi affari riguardanti la Turchia².

Il dato è comunque positivo, se paragonato alla percentuale di aumento dei nuovi casi dello scorso anno che era stata pari al 30% rispetto all'anno precedente e, in combinato con lo straordinario incremento della produttività dell'attività giudiziaria verificatosi nel 2017, testimonia la netta diminuzione del carico di lavoro della Corte.

La figura seguente raffronta i dati relativi al carico di lavoro della Corte nei confronti dei principali Paesi membri con riferimento agli anni 2016 e 2017. **Figura 3**

CONFRONTO DEL CARICO DI LAVORO TRA I PRINCIPALI PAESI - ANNI 2016-2017



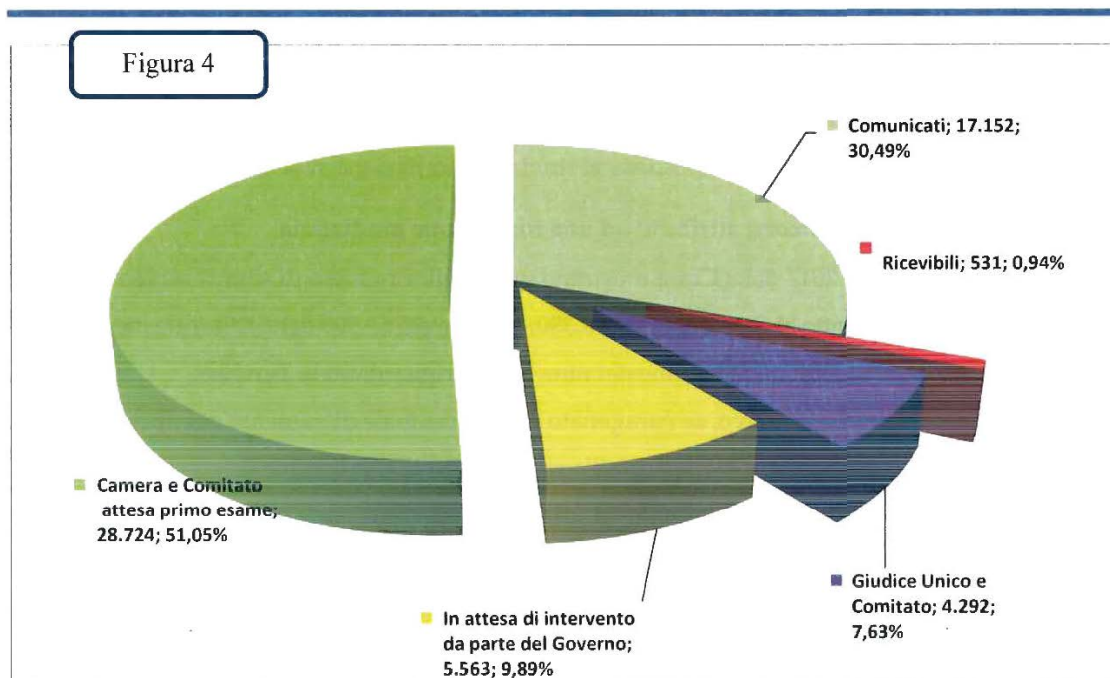
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

² ECHR - Analysis of Statistics 2017.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

Il carico di lavoro della Corte, per stadio procedurale e formazione giudiziaria, è invece, illustrato dal grafico seguente. **Figura 4**

CARICO DI LAVORO ANNO 2017



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

1.1.2. Trattazione degli affari e modalità di definizione dei ricorsi

I ricorsi decisi dalla Corte in via giudiziale sono stati 85.951, con lo straordinario incremento del 123,22% rispetto al 2016 (38.506). **Figura 5**

L'indice di ricambio tra il numero di quelli definiti e quelli attribuiti nel corso dell'anno è stato per la prima volta positivo: infatti, i ricorsi decisi in via giudiziale sono stati 85.951, a fronte dei 63.350 nuovi ricorsi assegnati ad un organo giudicante.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

CONFRONTO MODALITA' TRATTAZIONE DEGLI AFFARI - ANNI 2016-2017

Descrizione	ANNI		%
	2017	2016	
Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	63.350	53.400	18,63%
Ricorsi comunicati ai governi	7.225	9.533	-24,21%
Ricorsi pendenti	56.250	79.750	-29,47%
Ricorsi decisi in via giudiziale	85.951	38.506	123,21%
Con sentenza definitiva (comprese comitato tre giudici)	15.595	1.926	709,71%
Con decisione (inammissibilità o radiazione)	70.356	36.579	92,34%

Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

La tendenza in aumento del livello di produttività della Corte viene confermata anche con riferimento al numero degli affari **definiti in via amministrativa**, pari a **22.650 nel 2017**, contro i **20.950 del 2016**, con un incremento dell'**8%**.

Come evidenziato nella tabella che precede, il volume dei ricorsi dichiarati irricevibili o radiati dal ruolo, **con decisione** del giudice unico, del comitato o della camera³, ha registrato nel 2017 un aumento del **92%** rispetto al 2016, con **70.356 casi definiti** rispetto ai **36.579 del 2016**.

Tale dato quantitativo, estremamente rilevante, conferma l'efficacia delle misure organizzative adottate dalla Corte per la sostanziale eliminazione dell'arretrato dei casi *ictu oculi* irricevibili.

Risultati ancor più brillanti sono stati conseguiti con riferimento al numero dei casi decisi **con sentenza**, che ha registrato l'eccezionale aumento del **709%**, rispetto all'anno precedente (**15.595 nel 2017 a fronte dei 1.926 nel 2016**)⁴.

Le decisioni in materia di applicazione delle misure interinali, previste dall'articolo 39 del regolamento della Corte, sono, invece, diminuite nel 2017, con un decremento del **39%** rispetto al

³ Le formazioni giudiziarie della Corte EDU sono: il **Giudice unico**, che è chiamato ad adottare le decisioni d'inammissibilità che possono essere assunte *de plano*, senza ulteriore esame; il **Comitato di tre giudici**, che, a norma dell'articolo 28 Convenzione, può adottare decisioni di irricevibilità o cancellazione dal ruolo, quando tale decisione può essere adottata senza ulteriore esame, o dichiarare il ricorso ricevibile e pronunciare congiuntamente sentenza sul merito quando la questione all'origine della causa è oggetto di una giurisprudenza consolidata della Corte; la **Camera**, collegio giudicante composto di sette giudici, che può, a sua volta, essere investita della decisione di un ricorso direttamente o a seguito di rimessione da parte del Giudice unico (art. 27 Convenzione) o del Comitato (art. 29 Convenzione); infine, la **Grande Camera**, composta da diciassette giudici, tra i quali, d'ufficio, il Presidente, il Vice Presidente ed i Presidenti di sezione, che è chiamata ad esprimersi esclusivamente sui ricorsi che sollevano gravi problemi di interpretazione della Convenzione o dei suoi Protocolli o la cui soluzione rischia di dare luogo ad un contrasto con una sentenza pronunciata anteriormente dalla Corte (art. 30 Convenzione).

⁴ Il rapporto statistico della Corte evidenzia che la differenza in percentuale si spiega con il fatto che nel 2017 la Grande Camera ha deciso 12.148 ricorsi con una sola sentenza (*Burmych and others c. Ucraina*) (cfr. ECHR - Analysis Statistics 2017

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

2016 (1.669 rispetto alle 2.313 del 2016). Il 2017 è stato caratterizzato da un notevole calo nel ricorso a tale istituto: se nel 2016, il numero totale delle richieste di misure provvisorie si era attestato a 9.533, nel 2017 tali richieste sono state 7.225, segnando un - 24%.

In leggero aumento il numero delle richieste esaminate dal *panel* di 5 giudici della Grande Camera, ai sensi dell'articolo 43 della Convenzione: 161 in totale (a fronte delle 151 del 2016), delle quali: 88 su richiesta degli Stati membri, 69 su richiesta dei ricorrenti, 4 su richiesta di entrambi.

Il *panel* ha accettato le richieste in appena 10 casi, mentre solo 6 sono stati i casi rimessi alla Grande Camera direttamente dalle Sezioni (tra questi ricordiamo il caso *Berlusconi c. Italia n. 58428/13*⁶, rimesso alla Grande Camera dalla Prima sezione della Corte).

La Grande Camera, nel corso del 2017, ha depositato 19 sentenze riguardanti 12.167 ricorsi (dei quali 12.148 attinenti il caso *Burmych and others c. Ucraina* - *cfr.* pag. 17 nota 5).

Alla fine del 2017, risultano pendenti innanzi alla Grande Camera 24 casi (riguardanti 39 ricorsi).

1.1.3. Ricorsi decisi con sentenza

Nel corso dell'anno in rassegna, la Corte europea ha pronunciato in totale **1.068 sentenze**, contro le 993 dell'anno precedente, con un aumento **del 7,60%**: come sopra anticipato, 19 sentenze sono state pronunciate dalla Grande Camera⁶, 526 dalle Camere (riguardanti 777 ricorsi) e 523 dai Comitati di tre giudici (relative a 2.664 ricorsi).

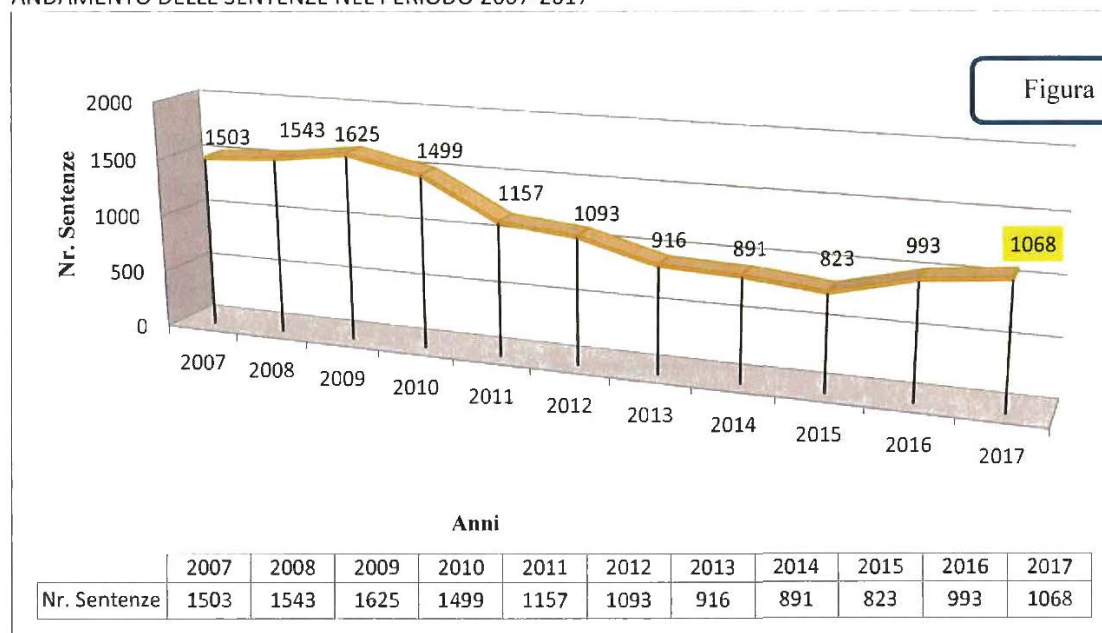
Molto elevato risulta il numero delle decisioni assunte dal **giudice unico**: 66.150 circa a fronte delle 30.100 del 2016 (con un incremento **del 119,77%**).

Il grafico che segue mostra l'andamento del numero delle sentenze annuali registrato nell'ultimo decennio: possiamo osservare che la produttività della Corte è in costante incremento dall'anno 2015. **Figura 6**

⁶ Specifica menzione è stata fatta nel Rapporto Annuale della Corte europea 2017 alla sentenza sul caso *De Tommaso c. Italia*, ove la Grande Camera ha spiegato la distinzione tra "deprivation of liberty", secondo il significato dell'Articolo 5, paragrafo 1, e restrizioni alla "Freedom of movement" ai sensi dell'articolo 2, Protocollo 4, ed ha chiarito i criteri per decidere quanto l'articolo 6, paragrafo 1, sia applicabile al settore civile.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

ANDAMENTO DELLE SENTENZE NEL PERIODO 2007-2017

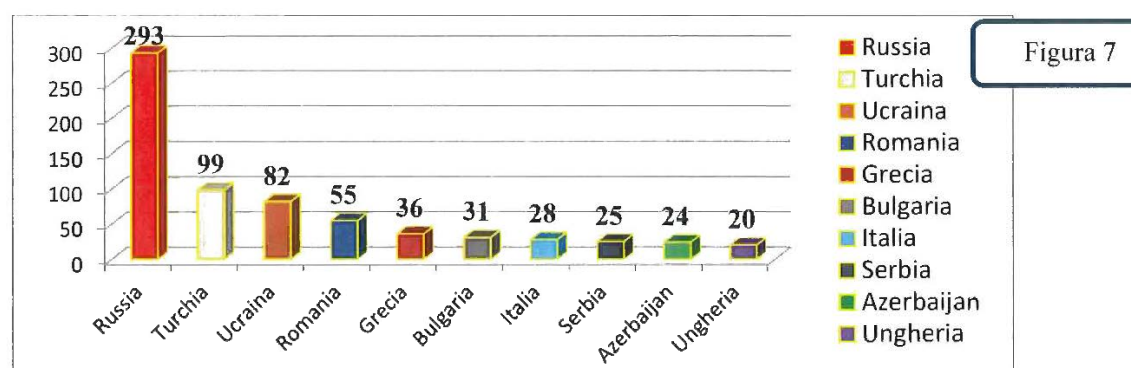


Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

L'esame delle sentenze di condanna pronunciate nei confronti degli Stati membri presenta la Russia al primo posto con 293 sentenze, seguita da: Turchia (99), Ucraina (82), Romania (55), Grecia (36), Bulgaria (31), Italia (28), Serbia (25), Azerbaijan (24) e Ungheria (20). **Figura 7**

L'Italia, con 28 sentenze, si colloca al settimo posto (dopo che nel 2016 era uscita dalla classifica dei primi dieci Stati con maggior numero di sentenze di condanna).

CONFRONTO TRA I PRIMI DIECI PAESI CON MAGGIOR NUMERO DI SENTENZE
CON ALMENO UNA VIOLAZIONE



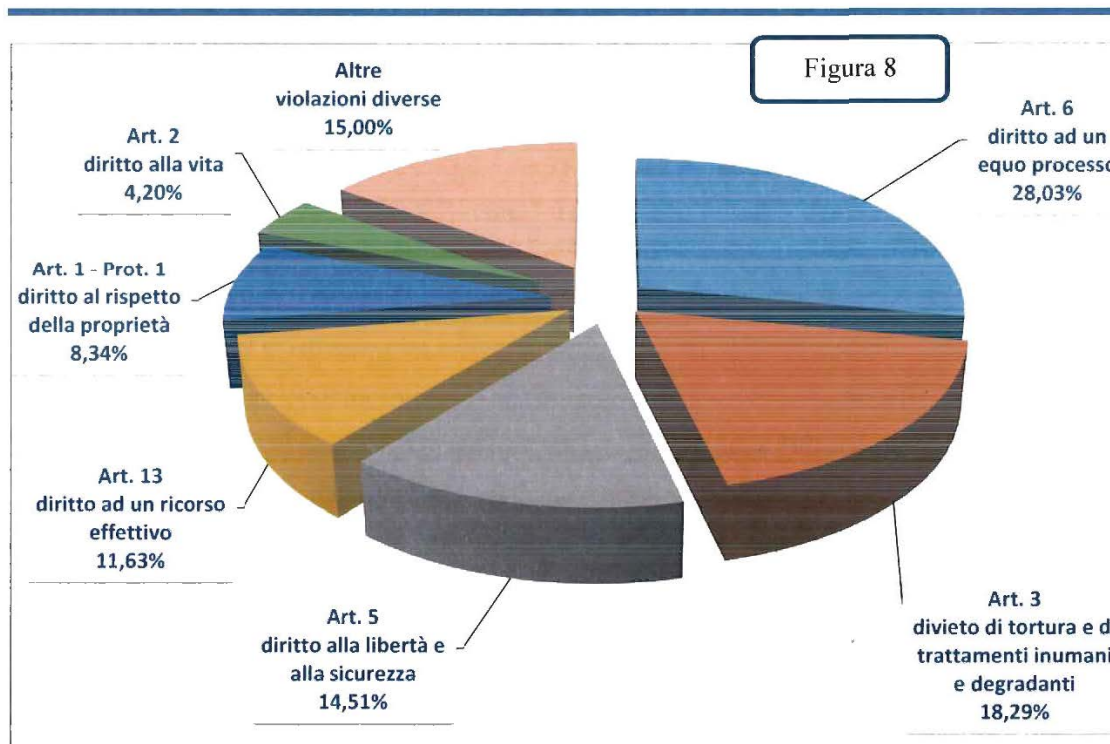
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

L'analisi delle condanne pronunciate nei confronti di tutti gli Stati, condotta sotto il profilo del maggior numero di violazioni accertate, conferma, al primo posto, il diritto ad un equo processo (articolo 6) con il 28,03%, seguito dal divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3) con il 18,29%; dal diritto alla libertà e alla sicurezza (tutelato dall'articolo 5) con il 14,51%; dal diritto ad un ricorso effettivo (articolo 13) con l'11,63%; dalla protezione della proprietà (articolo 1, Protocollo 1) con l'8,34%; dal diritto alla vita (articolo 2), con il 4,20%.

Le altre violazioni incidono sul totale nella misura di 15 punti percentuali. **Figura 8**

OGGETTO DELLE VIOLAZIONI NELL'ANNO 2017



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Rispetto alla situazione fotografata al 2016, la classifica per materia presenta un'importante variazione con riferimento alla dimensione quantitativa delle violazioni accertate. Se anche nel 2017 il maggior *vulnus* al sistema di protezione della Convenzione è stato registrato in materia di diritto all'equo processo, occorre segnalare la diminuzione delle violazioni accertate al diritto alla libertà e sicurezza protetto dall'articolo 5 (che sono passate dal 20,40% del 2016 al 14,51% del 2017); in leggera diminuzione pure le constatazioni di violazione del divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante di cui all'articolo 3, che sono passate dal 19,76% del 2016 al 18,29% del 2017.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

In leggero aumento risultano, invece, le violazioni del diritto ad un rimedio effettivo (articolo 13), che sono passate dal 9,63% nel 2016 all'11,63% nel 2017.

2. LA POSIZIONE DELL'ITALIA

2.1. L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia

L'analisi dell'andamento, nell'ultimo triennio, del contenzioso nei confronti dell'Italia mostra i grandi progressi realizzati nella riduzione del carico pendente: se alla fine del 2014, l'Italia era il secondo Stato per numero di casi pendenti dinanzi ad una formazione giudiziaria (nel settembre 2014 era addirittura al primo posto con un picco di circa 19.000 casi), **alla fine del 2017, con soli 4.665 ricorsi pendenti, l'Italia ha conquistato la quinta posizione dopo la Romania (9.920), la Russia (7.747), la Turchia (7.518) e l'Ucraina (7.112).**

Nel complesso, i dati statistici relativi al 2017 evidenziano un indice di ricambio superiore al 93%, posto che il **numero dei procedimenti chiusi** (dato dalla somma dei 1.973 ricorsi irricevibili o radiati dal ruolo con i 133 ricorsi che hanno dato luogo a pronunce), **pari a 2.106**, è stato nettamente superiore a quello dei nuovi ricorsi assegnati ad una formazione giudiziaria, **pari a 1.374**, con i conseguenti effetti positivi sul volume dei casi pendenti a carico dell'Italia, attestato, come già detto, sui 4.665 affari, registrando l'ulteriore, importante, contrazione del 24,5% rispetto al 2016 (6.180).

Ancorché il carico di lavoro della Corte europea relativo all'Italia sia ancora consistente, rappresentando l'8,3% del totale (cfr. figura 2), va però sottolineato che la maggior parte degli affari pendenti riguarda il fenomeno dei c.d. "casi clone" di ricorsi seriali in materia di eccessiva durata dei processi o insufficienza degli indennizzi Pinto, casi destinati, quindi, ad essere progressivamente chiusi per effetto delle misure deflative già operanti, tra cui i nuovi piani Pinto 2 e 3 (infra pag.182).

2.2. Il nuovo metodo di trattazione del contenzioso seriale: la c.d. procedura WECL

Nell'Adunanza plenaria del giugno 2017, la Corte Edu ha adottato, senza preventiva consultazione ed in via unilaterale, un metodo semplificato di trattazione del contenzioso seriale - denominato WECL - *Well Established Case Law*, non previsto né dalla Convenzione né dal Regolamento di procedura della Corte.

Il metodo consiste nella richiesta al singolo Stato di pagare sostanzialmente quanto preteso dal ricorrente ogni volta che un caso rientri in un precedente consolidato (anche contro altri Stati del Consiglio d'Europa), con l'avvertimento che, in assenza di regolamento amichevole, il ricorso sarà deciso del **Comitato** di tre giudici ex articolo 53 del Regolamento della Corte.

PARTI PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

Per l'Italia il metodo, già utilizzato nel corso del 2017 in via sperimentale, si applicherà ad un numero alto di casi, previsti nella misura di circa 1300 per il 2018 e di circa 1000 per il 2019. Tali casi saranno in gran parte relativi ad affari costituenti arretrato da smaltire di cause semplici e ripetitive.

Un'attenta riflessione su tale metodo di trattazione dei ricorsi ha evidenziato notevoli criticità per l'Italia, uno dei Paesi del Consiglio d'Europa con il più alto numero di ricorsi pendenti, individuati nell'ampia discrezionalità della Corte di considerare un caso appartenente a giurisprudenza consolidata anche senza un esame approfondito dello stesso; nel rischio derivante dall'applicazione del precedente vincolante anche in relazione ad una sola sentenza di condanna contro l'Italia (oppure di tre sentenze contro altri Stati); nel carattere quasi amministrativo che la procedura WECL assume, essendo gestita essenzialmente dalla cancelleria competente, con un ruolo solo formale della Corte.

Ancora, vi è da osservare l'ulteriore ricaduta circa i tempi molto ristretti a disposizione delle Amministrazioni per contestare o meno l'attribuzione ad un determinato filone giurisprudenziale consolidato, oltre che l'importo dell'equa riparazione. Alquanto singolare appare pure la scelta di inviare al Governo una proposta di regolamento amichevole basata esclusivamente sulle richieste del ricorrente, saltando del tutto la fase del dialogo e/o mediazione tra ricorrente e resistente, in genere facilitato dalla Corte sovranazionale. Questa tecnica sembra in contrasto con l'articolo 62, paragrafo 1, del Regolamento della Corte, il quale stabilisce che la Camera adotta tutte le misure appropriate per agevolare la conclusione di un regolamento amichevole, cosa che, con tutta evidenza, non si può produrre se lo sforzo della Camera consiste nel far accettare ad una parte le richieste dell'altra *sic et simpliciter*, sotto la larvata rappresentazione che altrimenti il caso sarà deciso secondo una procedura sommaria. Una trattativa è per definizione un processo decisionale interpersonale dove non vi può essere un mediatore che dichiaratamente parteggi per una delle due parti. Inoltre, se l'articolo 62, paragrafo 2, del Regolamento esige il più stretto riserbo in tema di regolamento amichevole, si pone l'interrogativo del come tale riserbo possa conciliarsi con una procedura resa ufficiale ed applicata in via generale dalla Cancelleria, al di là, peraltro, del merito della stessa.

Nel corso dei tavoli di approfondimento sulla procedura WECL, avviati sia presso la Divisione italiana dinanzi alla Corte Edu che a livello interno nazionale, si è dovuto, tuttavia, prendere atto che la nuova procedura è irreversibile, in ragione proprio della sua genesi, che va individuata nel cospicuo arretrato della Corte stessa e nelle ripetute istanze di smaltimento da parte degli Stati membri, codificate nell'ambito delle Conferenze di Interlaken, Brighton e Bruxelles⁷. Ne

⁷ Per i contenuti delle citate Conferenze si rinvia alla Relazione al Parlamento per l'anno 2015, 2014 e 2013.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

discende che la procedura WECL, insieme ad altre soluzioni processuali precedentemente adottate dalla Corte con finalità deflattiva, costituisce un ulteriore strumento di gestione celere del contenzioso europeo che fa parte integrante della nuova irrinunciabile sfida che la Corte si è data per i prossimi anni. Va, peraltro, detto che la pur condivisibile esigenza della Corte europea di individuare meccanismi per semplificare e accelerare la decisione in merito ai numerosi casi seriali pendenti, e, quindi, di assicurare una “giustizia veloce ed efficiente”, non può andare a discapito dell’esame completo ed approfondito delle vicende ad essa sottoposte, dunque della “giustizia equa”, principio cardine e obiettivo irrinunciabile del sistema convenzionale di tutela dei diritti umani.

2.3. Tipologia dei ricorsi pendenti contro l’Italia al 31 dicembre 2017

Per quanto riguarda i 4.665 ricorsi contro l’Italia pendenti dinanzi a un organo decisionale alla data del 31 dicembre 2017, è possibile specificare che il 97% di essi rientra nelle categorie da I a V, mentre il 3% residuo rientra nella categoria VI o VII (ricorsi con problemi di ammissibilità o manifestamente inammissibili). Si tratta di classificazione elaborata secondo le note priorità politiche della Corte⁸.

Per quanto riguarda gli oltre 4.500 ricorsi appartenenti al primo gruppo (categorie da I a V) il 51% di essi attiene alla durata del procedimento e/o alla mancata applicazione di decisioni *ex lege* “Pinto”⁹.

Sul totale, solo 264 ricorsi figurano nell’ambito delle prime tre categorie (le più gravi e urgenti, riguardando questioni di effettività del sistema convenzionale).

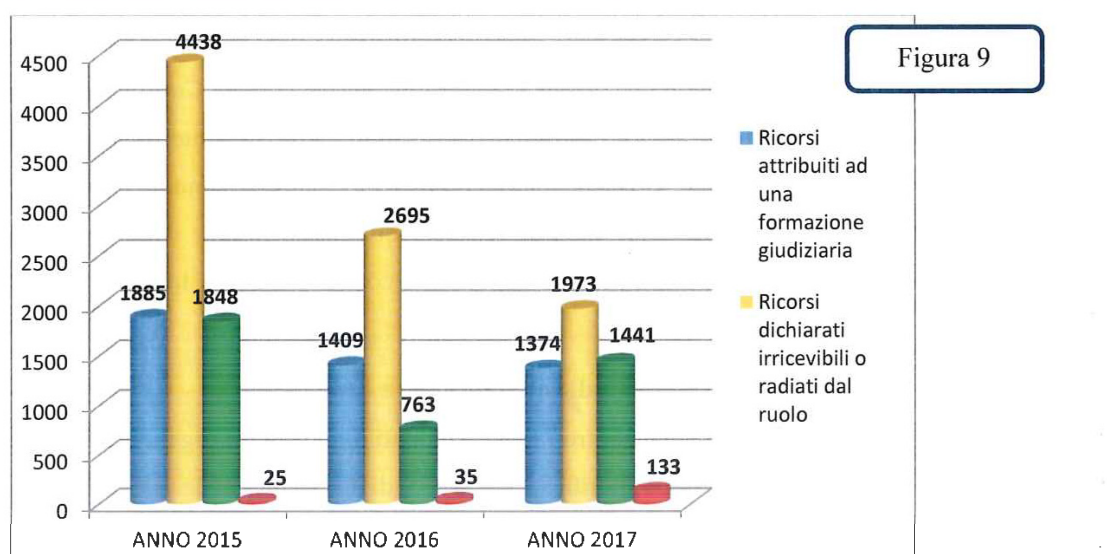
Il grafico che segue raffigura, in termini quantitativi e in rapporto con gli anni 2015 e 2016, l’attività della Corte nei confronti del contenzioso italiano. **Figura 9**

⁸ La Corte ha individuato sette categorie di cause: nella **I categoria**, rientrano i ricorsi urgenti (tra i quali, quelli in cui è in pericolo la vita o la salute del ricorrente o quelli rispetto ai quali la Corte ha adottato una misura provvisoria); nella **II**, rientrano i ricorsi che denunciano problemi strutturali o comunque pongono questioni di interesse generale; nella **III**, i ricorsi che lamentano la violazione di uno dei diritti che costituiscono il nucleo duro della Convenzione (“*core rights*”: articoli 2, 3, 4, 5, paragrafo 1, CEDU); nella **IV**, i ricorsi potenzialmente fondati; nella **V**, i ricorsi ripetitivi; nella **VI**, i ricorsi che sollevano problemi di ricevibilità; nella **VII**, i ricorsi che appaiono manifestamente irricevibili.

⁹ Nel gennaio 2018, nella scheda Paese sull’Italia, redatta dall’ufficio stampa della Corte europea dei diritti e disponibile sul suo sito, risultano pendenti 2.000 ricorsi relativi alla violazione del termine di ragionevole durata del processo e alla eccessiva lunghezza delle procedure previste dalla Legge Pinto, a fronte degli 8.050 ricorsi pendenti al 2015.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

TRATTAMENTO DEI RICORSI



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

I dati sopra illustrati incoraggiano nella previsione del superamento della tipologia di contenzioso seriale legato al rimedio interno costituito dalla legge Pinto, anche se non può essere sottaciuto il rischio di una possibile nuova esplosione dei ricorsi alla Corte Edu, a seguito della sentenza n. 88 del 2018, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui preclude la proposizione della domanda di equa riparazione in pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione della ragionevole durata si assume essersi verificata. In proposito, la Corte costituzionale ha fatto riferimento a quanto affermato dalla Corte Edu nella sentenza *Olivieri e altri c. Italia* del 22 febbraio 2016, pronunciandosi sull'istanza di prelievo, alla cui formulazione l'articolo 54 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112¹⁰, subordinava la proponibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata del processo amministrativo. Tale istanza, che costituisce l'archetipo di gran parte dei rimedi preventivi di nuova introduzione, è stata ritenuta dalla Corte Edu priva di effettività (per maggiori dettagli, sulla sentenza *Olivieri* e sulle relative problematiche si rinvia al capitolo 3, paragrafo 1.3.3).

Nel novero dei contenziosi ripetitivi, può dirsi ormai sostanzialmente chiuso, uno dei filoni seriali originato da interventi del legislatore con norme di interpretazione autentica. Con la sentenza

¹⁰ Decreto legge n. 112 del 2008 recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

del 26 settembre 2017, la Corte Edu ha cancellato dal ruolo il ricorso *S. Orsola Società Agricola e altri 104* (*infra*, capitolo 2, paragrafo 2.2.2), in applicazione dell'articolo 39 della Convenzione, essendo intervenuta una composizione amichevole tra le parti.

Si tratta di un nutrito gruppo di ricorsi riconducibile al contenzioso ripetitivo, avviato sulla scia del caso *Azienda Agricola Silver Funghi s.a.s. ed altri c. Italia*, deciso con la sentenza del 24 giugno 2014¹¹, con la quale la Corte Edu ha ritenuto ingiustificata l'ingerenza del legislatore, intervenuto con norma di interpretazione autentica (legge n. 326 del 2003), a condizionare l'esito di un contenzioso pendente, in materia di diritto al cumulo degli sgravi contributivi previsti in favore delle imprese agricole.

La decisione del Governo di intervenire in sede di regolamentazione amichevole è stata adottata considerato il prevedibile esito negativo del contenzioso, in base al citato precedente, a sua volta espressione della pacifica giurisprudenza della Corte europea, secondo cui gli interventi legislativi attuati con norme di interpretazione autentica, che interferiscono con giudizi in corso integrano una violazione del diritto all'equo processo, sotto il profilo del mancato rispetto del principio della c.d. "parità delle armi" (cfr. *Maggio ed altri c. Italia*, sentenza del 31.05.2011; *Arras ed altri c. Italia*, sentenza del 11.02.2012).

Le proposte di regolamentazione amichevole sono state elaborate con la preziosa collaborazione dell'INPS e dei Ministeri interessati ed hanno consentito di ridurre gli oneri a carico dell'erario rispetto alle ben più pesanti conseguenze economiche alle quali lo Stato sarebbe incorso in caso di condanna da parte della Corte.

La residua parte degli affari pendenti, che quantitativamente può ritenersi nella media del contenzioso europeo, è costituita da casi tendenzialmente isolati o rientranti in altri filoni seriali (espropriazioni, indennizzi per emotrasfusi) per i quali sono già state assunte misure risolutive e/o preventive dell'insorgenza di nuove impennate di contenzioso.

2.3.1. I casi pendenti dinanzi alla Grande Camera

2.3.1.1 In materia di confisca urbanistica

Nelle more della elaborazione della presente Relazione la Grande Camera ha depositato, in data 28 giugno 2018, dopo una lunga attesa (l'udienza si è tenuta il 2 settembre 2015), la sentenza sui ricorsi *G.I.E.M. s.r.l.* (n. 1828/06), *Hotel Promotion Bureau s.r.l. e Rita Sarda* (n. 34163/07) e *Falgest s.r.l. e Girona* (n. 19029/11), di cui si darà ampio conto nella prossima Relazione al Parlamento, anticipandone in questa sede un breve cenno.

¹¹ Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 92 e seguenti.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

Si tratta dei noti casi in materia di confisca urbanistica di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico in materia edilizia), già trattati nella Relazione al Parlamento per il 2014¹² e richiamati nella Relazione dello scorso anno.¹³

In particolare, i ricorsi *Hotel Promotion Bureau s.r.l.* e *Rita Sarda s.r.l.* e il ricorso *Falgest s.r.l. e Gironda* originavano da procedimenti penali instaurati per il reato di lottizzazione abusiva e conclusi con la declaratoria di intervenuta prescrizione del reato e, previo accertamento della sussistenza degli elementi costitutivi del reato (oggettivo e soggettivo), con la confisca dei terreni abusivamente lottizzati.

Il ricorso *GIEM srl* riguardava, invece, un caso riconducibile a quello sottostante alla vicenda di Punta Perotti, di cui alla sentenza *Sud Fondi srl e altri c. Italia* del 20 gennaio 2009, ove i proprietari avevano sofferto la confisca del bene, successivamente restituito, e che lamentavano la mancata compensazione del danno conseguente al mancato utilizzo del fondo.

Le quattro persone giuridiche sopra indicate, oltre alla persona fisica F. Gironda (comproprietario al 50% con Falgest s.r.l. di un lotto edificabile), ritenendosi destinatarie di una sanzione sostanzialmente penale (confisca urbanistica), avevano lamentato innanzi alla Corte europea la violazione dell'articolo 7 CEDU, oltre che dell'articolo 1 Protocollo 1 e dell'articolo 6, paragrafo 2.

Con la sentenza depositata il 28 giugno u.s., la Grande Camera ha dichiarato che vi è stata violazione delle seguenti disposizioni della Convenzione:

- articolo 7, nei confronti delle società ricorrenti (ma non violazione nei confronti del sig. Gironda);
- articolo 1, Protocollo 1, nei confronti di tutti i ricorrenti (all'unanimità);
- articolo 6, paragrafo 2, nei confronti del solo ricorrente persona fisica.

In sintesi, la Corte, accertato che i ricorrenti avevano subito la confisca dei loro beni pur non essendo destinatari di una condanna formale, ha ribadito che l'articolo 7 CEDU esclude la possibilità di irrogare una sanzione penale nei confronti di una persona senza l'accertamento e la previa declaratoria della sua penale responsabilità, tale dovendosi intendere nella sostanza la confisca urbanistica, seppur formalmente di natura amministrativa, alla stregua dei criteri "*Engel*"¹⁴.

¹² Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 30 e seguenti.

¹³ Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pagg. 24-25.

¹⁴ La Corte di Strasburgo a partire dalla decisione 8 giugno 1976, *Engel e altri contro Paesi Bassi*, ha affermato la natura sostanzialmente penale, ai fini dell'applicazione delle garanzie del giusto processo (di cui all'articolo 6 CEDU), di sanzioni pur formalmente qualificate come amministrative nell'ordinamento interno degli Stati, purché sia riscontrata la presenza di almeno uno dei criteri (cosiddetti "criteri Engel") elaborati dalla stessa giurisprudenza sovranazionale per tale riqualificazione. Perché una sanzione debba considerarsi sostanzialmente penale ai sensi della CEDU occorre che presenti almeno uno di questi caratteri: la norma che commina la sanzione amministrativa deve rivolgersi alla generalità dei consociati e perseguire uno scopo preventivo, repressivo e punitivo, e non meramente risarcitorio; ovvero la sanzione suscettibile di essere inflitta deve comportare per l'autore dell'illecito un significativo sacrificio, anche di natura meramente economica e non consistente nella privazione della libertà personale.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

In considerazione del fatto che le ricorrenti società non erano state sottoposte ad alcun procedimento giurisdizionale, la confisca risultava, altresì, contraria al principio della personalità della responsabilità penale.

La Corte ha, inoltre, accertato la violazione dell'articolo 1, Protocollo n. 1, nei confronti di tutti i ricorrenti, a causa della natura sproporzionata delle misure di confisca.

La Grande Camera, all'unanimità, ha deciso di riservarsi sull'applicazione dell'articolo 41 CEDU¹⁵ (*equa soddisfazione*), non ritenendo la causa matura sotto tale profilo; **contestualmente, ha invitato il Governo e i ricorrenti ad inviare per iscritto le loro osservazioni sul punto ed in particolare ad informarla degli eventuali accordi raggiunti, entro il termine di tre mesi dal deposito della sentenza.**

2.3.1.2 Incandidabilità e divieto di ricoprire cariche elettive e di governo - Applicazione del decreto legislativo n. 235 del 2012 (c.d. "Legge Severino") - *Silvio Berlusconi c. Italia* (ricorso n. 58428/13)

Il 22 novembre 2017 si è tenuta, con grande clamore di stampa nazionale e internazionale, l'udienza pubblica della Grande Camera sul ricorso *Berlusconi c. Italia*¹⁶.

Si ricorda che il caso verte sull'applicazione del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, recante il Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. "legge Severino").

In particolare, dinanzi alla Corte di Strasburgo, il ricorrente ha contestato l'applicazione, ai sensi degli articoli 1 e 3 del citato decreto legislativo, della decadenza dal mandato parlamentare per incandidabilità sopravvenuta a causa di condanna definitiva, lamentando la violazione dei seguenti articoli della Convenzione:

- articolo 7 (nessuna pena senza legge), per essere l'applicazione delle disposizioni in tema di incandidabilità e la conseguente decadenza dal mandato parlamentare contrarie a tale articolo sotto il duplice profilo della violazione del divieto di retroattività delle sanzioni penali, in quanto la decadenza sarebbe stata disposta a seguito di condanna per fatti commessi anteriormente alla entrata in vigore della legge, e della violazione del principio di legalità, sotto il profilo della sufficiente predeterminazione e proporzionalità delle sanzioni penali;

- articolo 3 del Protocollo n. 1 (Diritto di libere elezioni), letto anche congiuntamente all'articolo 14 (Divieto di discriminazione), perché l'incandidabilità costituirebbe una restrizione del

¹⁵ Articolo 41 Cedu - Equa soddisfazione "Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa".

¹⁶ Per l'illustrazione del ricorso si rinvia alla Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 36.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

diritto di elettorato passivo del ricorrente non corrispondente ai requisiti di legalità e proporzionalità rispetto allo scopo perseguito e violerebbe il divieto di discriminazione e, in maniera irreversibile, il diritto del ricorrente, nella sua veste di *leader* di uno dei maggiori partiti politici italiani, di continuare a rivestire la carica di parlamentare;

- articolo 13 (Diritto ad un ricorso effettivo), perché il ricorrente non disporrebbe di alcun rimedio accessibile ed effettivo per far valere le doglianze relative alla violazione degli articoli 7, 14, 3, Protocollo 1, CEDU.

Il ricorso, inizialmente assegnato alla Prima Sezione della Camera della Corte Edu, è stato poi rimesso all'esame della Grande camera il 26 aprile 2017, ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 4, del Regolamento della Corte, in combinato disposto con l'articolo 30 della Convenzione, essendo stata sollevata una questione grave relativa all'interpretazione della Convenzione o dei suoi Protocolli.

La sentenza non risulta ancora depositata nelle more della stesura della presente Relazione¹⁷.

2.3.2. Ricorsi pendenti di particolare rilievo

Alcuni ricorsi pendenti dinanzi alla Corte europea, non rientranti nei noti filoni seriali, meritano di essere segnalati per la rilevanza della materia trattata e per l'interesse che potrebbero dispiegare sul futuro del diritto europeo della libertà.

2.3.2.1 Minori stranieri non accompagnati - Applicazione dei decreti legislativi 28 gennaio 2008, n. 25 e 4 marzo 2014, n. 24 e del d.P.C.M. 10 novembre 2016, n. 234¹⁸

Sono numerosi i ricorsi approdati a Strasburgo nel 2017 in materia di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia per violazione degli articoli 3e 13 della Convenzione (fra tutti, *Darboe e Camara c. Italia*, n. 5797/17; *Jhaid e altri c. Italia*, n. 3963/17; *Sadio ed altri c. Italia*, n. 3571/17; *Bodiang c. Italia*, n. 47523/17; *Diakite c. Italia*, n. 44646/17).

¹⁷ Il 27 luglio 2018 la difesa del ricorrente ha indirizzato alla Corte richiesta di radiazione del ricorso dal ruolo ai sensi dell'art. 37, paragrafo 1, della Convenzione, che prevede la possibilità di depennare il caso quando il ricorrente non intenda più mantenere il ricorso. Secondo il ricorrente, la pronuncia della Corte non avrebbe ormai alcun effetto ulteriore a quello già garantito dalla intervenuta riabilitazione concessa dal Tribunale di Sorveglianza di Milano ex art 178 e 179 c.p., nel mese di maggio 2018 (che consentirà eventualmente la candidatura in future elezioni). La norma fa riferimento alla possibilità di formulare tale richiesta "at any stage of the proceedings". La stessa norma, utilizzando la formulazione "the Court may decide...", lascia alla discrezionalità della Corte la decisione se radiare o meno il caso. In ogni caso, ove la Corte dovesse decidere di pubblicare la sentenza, la rinuncia del ricorrente potrebbe avere effetti limitati alla sola fase esecutiva. Nell'ipotesi di constatazione di violazione, invero, la rinuncia potrebbe svolgere effetti sulle misure individuali, che attengono alla situazione soggettiva del ricorrente ed unicamente su queste che rientrano nella disponibilità dell'individuo, ma non anche sulle eventuali adottande misure generali, che sono invece finalizzate ad adeguare il sistema ai principi convenzionali e che, mirando a prevenire future violazioni, prescindono dalla volontà del singolo ricorrente.

¹⁸ Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25: "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato"; decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24: "Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime"; d.P.C.M. 10 novembre 2016, n. 234: "Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, in attuazione dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24".

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

I ricorrenti, che hanno richiesto alla Corte l'adozione delle misure provvisorie di cui all'articolo 39 del Regolamento¹⁹, sostengono di non aver avuto accesso all'assistenza e alla protezione secondo quanto stabilito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 234 del 2016, il quale, all'articolo 7 prevede che *"al fine dell'accesso immediato all'assistenza, al sostegno e alla protezione, la vittima di tratta è comunque considerata minore"* (presunzione della minore età), con conseguente diritto ad essere ospitati in centri idonei al proprio *status* di minore. Al contrario, essi sarebbero stati trasferiti in centri di prima accoglienza non confacenti allo *status* di minori, senza, peraltro, aver goduto delle garanzie previste a tutela dei minori non accompagnati.

In sede di risposta ai quesiti formulati dalla Corte europea ai fini dell'esame sui ricorsi, premessi i necessari chiarimenti, in punto di fatto, il Governo ha posto particolare accento sulla contestazione della pretesa violazione dell'articolo 13 CEDU, in relazione all'asserita mancanza di rimedi interni per far valere le doglianze sulle condizioni inumane che avrebbero caratterizzato l'accoglienza fornita ai ricorrenti, nonché per contestare la procedura di determinazione dell'età.

Con riguardo ai rimedi relativi alle condizioni di accoglienza non adeguate alla minore età, è stato evidenziato che la disciplina interna, quale recata dall'articolo¹⁹ del decreto legislativo n. 142 del 2015 - che prevede, per i minori stranieri non accompagnati, l'avvio *ex lege* della procedura di nomina di un tutore nonché l'intervento della Procura e dei Tribunali per i minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte - garantisce la possibilità di far rilevare e, quindi correggere, se del caso, l'avvenuta collocazione in un centro non adeguato all'età.

In linea con la predetta disposizione il menzionato d.P.C.M. n. 234 del 2016 stabilisce che *"le procedure finalizzate all'accertamento dell'età, il superiore interesse del minore è considerato criterio preminente"* (articolo 2). Quanto alle tutele a garanzia del minore, l'articolo 3 prevede l'intervento necessario dell'autorità giudiziaria (giudice tutelare) per l'avvio della procedura di accertamento multidisciplinare, la quale include l'esperimento di accertamenti sanitari. Il giudice nomina il soggetto che temporaneamente esercita i poteri tutelari. Al minore o al tutore che lo rappresenta è garantito il diritto di reclamo avverso il provvedimento conclusivo del procedimento di determinazione dell'età. È importante sottolineare che al minore è assicurato il diritto di informazione sugli accertamenti per determinare l'età e sul loro esito (provvedimento del giudice tutelare di attribuzione dell'età).

Si evidenzia che in Italia la materia dell'accoglienza dei minori migranti è stata ampiamente novellata dalla legge n. 47 del 2017, che introduce il principio della specificità delle strutture di

¹⁹ In pronta esecuzione di tali misure, è stato disposto, su indicazione dell'Unità di Missione per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati presso il Ministero dell'interno, il trasferimento immediato presso idonee strutture. I ricorrenti, prima di essere trasferiti, sono stati sottoposti a un'accurata visita medica che ne ha accertato le condizioni di salute.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

accoglienza riservate ai minorenni, nonché quello secondo cui *“i minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea”*. Per maggiori dettagli sulla legge n. 47 del 2017 si rinvia al capitolo 1, par. 2.1.2

2.3.2.2 Danni all'ambiente e alla salute - caso ILVA di Taranto

Ancora pendenti all'esame della Corte i ricorsi proposti da 182 ricorrenti, residenti a Taranto, che hanno denunciato la violazione da parte dello Stato, in relazione all'inquinamento prodotto dallo stabilimento siderurgico dell'Ilva di Taranto, degli obblighi di protezione della vita e della salute garantiti dagli articoli 2 e 8 CEDU e per la cui tutela non sarebbe accessibile a livello interno alcun rimedio, in violazione dell'articolo 13 della Convenzione sul diritto ad un ricorso effettivo (*Francesco Cordella e altri c. Italia - ricorso n. 54414/13, Lina Ambrogi e altri c. Italia - ricorso n. 54264/15, A.A. e altri c. Italia - ricorso n. 37277/16*).

I ricorrenti hanno eccepito, in particolare, la violazione del loro diritto alla vita e all'integrità psico-fisica (art. 2) *“in quanto le autorità nazionali e locali hanno omesso di predisporre un quadro normativo ed amministrativo idoneo a prevenire e ridurre gli effetti gravemente pregiudizievoli sulla vita e sulla salute dei residenti derivanti dal grave e persistente inquinamento prodotto dal complesso dell'Ilova”*. Hanno contestato anche *“la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8) anche in conseguenza dei ripetuti decreti “salva Ilova” a decorrere dal 2012, con i quali il Governo, pur prevedendo una serie di misure di salvaguardia ambientale, ha mantenuto in funzione l'impianto sotto la propria gestione a dispetto della normativa europea e delle decisioni della magistratura”*, così precludendo di esperire i rimedi giurisdizionali previsti dall'ordinamento italiano (art. 13).

Tra i valori posti in gioco dai ricorsi, emergono, come fondamentali, i principi tutelati dall'articolo 2 della Convenzione che richiede allo Stato di proteggere la salute dei cittadini nonché di adottare misure di protezione della vita. Si tratta di obblighi positivi, come sempre associati con obblighi procedurali, cosicché il combinato che ne risulta deve essere tale da assicurare a ciascun individuo una vita dignitosa.

Più specificatamente, in ambito ambientale, l'obbligo sostanziale a carico dello Stato (l'obbligo, cioè, di proteggere la vita contro il rischio di malattie) risulta associato ad un dovere informativo nonché ad un obbligo procedurale, cosicché le autorità sono tenute ad adottare tutte le misure idonee ad evitare disastri ambientali che siano prevedibili e che rientrino nella loro sfera di competenza od intervento (cfr. *Oneryildiz c. Turchia*, del 18 giugno 2002, §§ 64-81-88), tra le quali, un ruolo fondamentale riveste l'informazione: le autorità sono dunque tenute a diffondere i dati in loro possesso, sul presupposto dell'incapacità dei cittadini di rendersi conto di rischi così specifici e

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

tecniche, quali quelli di natura ambientale (cfr. *Guerra c. Italia*, § 60, e *Oneryildiz c. Turchia*, § 84). Quanto all'obbligo procedurale, lo stesso impone l'instaurazione di "un sistema giudiziario efficace", che comprenda, se necessario, un meccanismo di repressione penale, suscettibile di offrire una riparazione adeguata della violazione sostanziale constatata e comunque, in ogni caso, un'appropriata via di ricorso, cosicché si materializza la violazione dell'articolo 2, sotto il profilo procedurale, se la via penale si dimostri effimera e quella amministrativa estremamente difficoltosa (cfr. il già richiamato *Oneryildiz c. Turchia*, § 90-101-111).


In tale quadro di riferimento, la difesa del Governo dinanzi alla Corte ruota intorno a tre perni principali: a) il mancato esaurimento dei rimedi interni, consistenti in una vasta serie di denunce per crimini ambientali, azioni civili, ricorsi amministrativi ed azioni collettive, disponibili nell'ordinamento giuridico italiano; b) la mancanza della "qualità di vittima" dei ricorrenti, anche in considerazione del non esaurimento dei ricorsi interni disponibili e della mancata prova di un danno ricevuto o di un nesso di causalità accertato tra l'asserito inquinamento ambientale e le patologie lamentate; c) la diligenza mostrata dall'Italia nell'informare la popolazione e nella gestione dell'intera vicenda, tenendo anche conto del fatto che l'obbligo di proteggere la vita contro il rischio di malattie da danni ambientali deve, per giurisprudenza della stessa Corte, essere apprezzato nella sua giusta dimensione ed essere ragionevole.

2.3.2.3 Violazione della libertà di espressione prevista dall'art. 10 CEDU - Applicazione della pena detentiva a giornalisti. *Sallusti c. Italia* (ricorso n. 22350/13)

Ancora in attesa della decisione della Corte risulta anche il ricorso presentato nel 2013 da A. Sallusti, all'epoca dei fatti direttore di un giornale nazionale. Alla base del ricorso vi è la pubblicazione, nel 2007, di due articoli in materia di aborto, il primo a firma di uno pseudonimo non identificato, il secondo a firma del giornalista A. M..

A seguito della denuncia querela da parte di un soggetto che si assumeva diffamato da tali articoli, scaturiva un procedimento penale a carico di A. Sallusti, imputato di omesso controllo (articolo 57 c.p.), conclusosi nel settembre del 2012, dopo tre gradi di giudizio, con la condanna del direttore a 1 anno e 2 mesi di reclusione (senza concessione di alcun beneficio di legge), alla multa di 5.000,00 euro, oltre all'importo liquidato in favore della parte civile a titolo di danno morale e riparazione pecuniaria. Nel novembre del 2012, il magistrato di sorveglianza di Milano ammetteva il ricorrente a scontare la pena inflitta in regime di detenzione domiciliare; successivamente, nel dicembre 2012, a seguito di intervento del Presidente della Repubblica, la pena detentiva ancora da espiare veniva commutata in multa.

Dinanzi alla Corte di Strasburgo il ricorrente lamenta la violazione dell'articolo 10 della Convenzione in materia di libertà di espressione. Tale articolo esplicita il contenuto del "diritto alla

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

libertà di espressione” come comprensivo della libertà di opinione e di ricevere o comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere interferenza di pubbliche autorità. Il paragrafo 2 prevede che gli ordinamenti nazionali possano limitare l’esercizio del diritto alla libertà di espressione (che può essere subordinato a determinate formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni, previste dalla legge, inclusa quella penale). Affinché le limitazioni siano legittime e conformi ai principi CEDU, occorre che si tratti di **misure necessarie**, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l’integrità territoriale o per la sicurezza pubblica, la difesa dell’ordine e per la prevenzione dei delitti, la protezione della salute e della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, impedire la diffusione di informazioni riservate, garantire l’autorità e l’imparzialità del potere giudiziario.

La Corte, nella comunicazione del ricorso al Governo, ha chiesto di chiarire se **le sanzioni imposte erano proporzionate nella loro natura e severità**. La Corte ha invitato il Governo italiano a fornire le informazioni sullo stato delle proposte legislative relative alle condanne in materia di diffamazione, in riferimento particolare al disegno di legge A.S. 1119-B, volto a modificare la legge 8 febbraio 1948, n. 47, nel senso di eliminare la pena detentiva (il c.d. “carcere per i giornalisti”) nell’ambito di un progetto di riforma organica della materia che affronta anche le problematiche della tutela del diffamato (diritto all’oblio e disciplina della rettifica) oggetto di discussioni e critiche.

Il disegno di legge è decaduto con la XVII legislatura. La materia è ora oggetto della proposta di legge AC 416 VERINI ed altri: *“Modifiche alla legge 8 febbraio 1948, n. 47, al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 3 febbraio 1963, n. 69, in materia di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, di contrasto delle liti temerarie, di segreto professionale e di istituzione del Giurì per la correttezza dell’informazione”*, presentata il 27 marzo 2018.

2.4. Le sentenze nei confronti dell’Italia

In controtendenza rispetto ai risultati registrati nel corso del biennio precedente l’anno in rassegna, è il dato relativo alle sentenze di condanna pronunciate nei confronti dell’Italia, sostanzialmente raddoppiato, rispetto alle 15 del 2016, con 31 sentenze, delle quali 28 di constatazione di almeno una violazione. **Figura 10**

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

- TIPOLOGIA DELLE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA - ANNO 2017

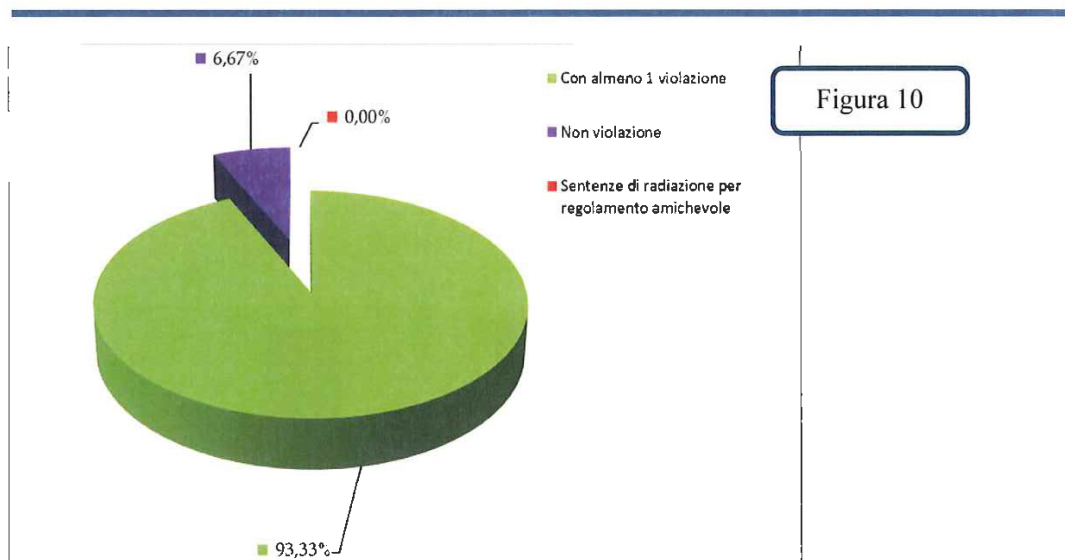


Figura 10

Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

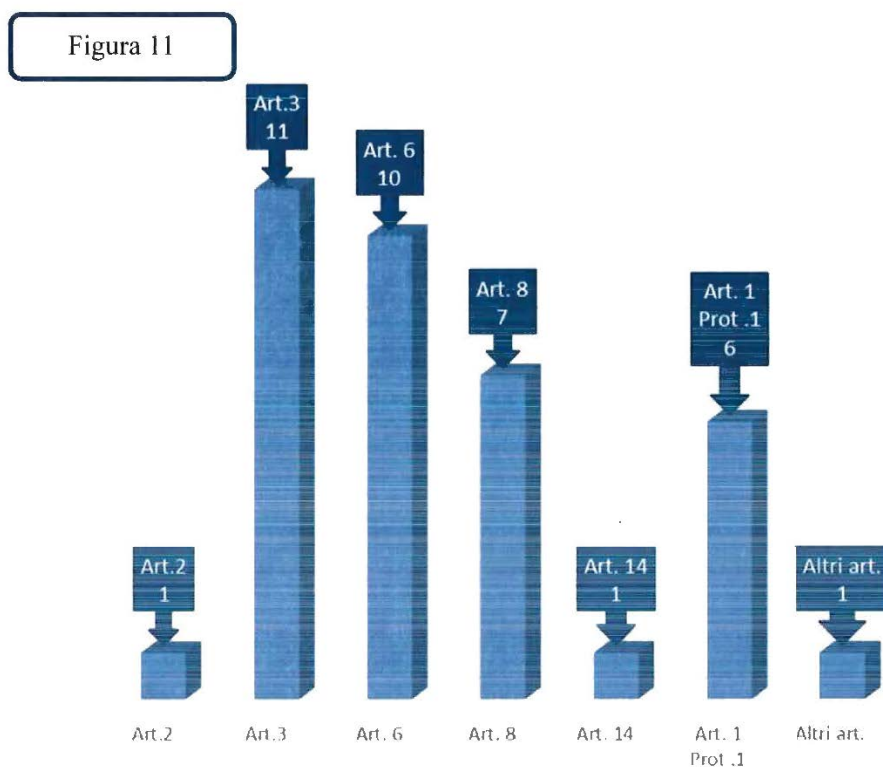
Dall'analisi delle sentenze di condanna, condotta sotto il profilo della tipologia di violazione accertata, emerge che l'incidenza maggiore è addebitabile alle violazioni al divieto di trattamenti disumani o degradanti, seguite dalle violazioni al diritto all'equo processo, al diritto alla vita privata e familiare e al rispetto della proprietà. **Figura 11**

Più precisamente, le violazioni riscontrate riguardano:

- l'articolo 3 - divieto di trattamenti disumani e degradanti (11 violazioni);
- l'articolo 6 - diritto all'equo processo (10 violazioni);
- l'articolo 8 - diritto alla vita privata e familiare (7 violazioni);
- l'articolo 1, protocollo 1 - diritto al rispetto della proprietà (6 violazioni);
- l'articolo 2, sotto il profilo procedurale (1 violazione);
- l'articolo 14 - divieto di discriminazione (1 violazione).

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

TIPOLOGIA DI VIOLAZIONI ACCERTATE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA ANNO 2017



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

I dati rappresentati mostrano come ancora persista la vulnerabilità dell'Italia nei settori, come quello dell'equo processo e della protezione della proprietà, evidenziando criticità sistemiche sanzionate ripetutamente dalla Corte nel corso degli anni, al punto che l'Italia si conferma al secondo posto (dopo la Turchia e prima della Russia) nella classifica dei Paesi con maggior numero di sentenze pronunciate a proprio carico (2382) e maggior numero di violazioni dei diritti umani, ai sensi della Convenzione, nel periodo 1959-2017.

Sono state infatti registrate **1475 violazioni del diritto all'equo processo, delle quali ben 1.193 sotto il profilo della lunghezza dei procedimenti**. Ad esse si aggiungono 365 violazioni in materia di protezione della proprietà (in particolare per casi di espropriazione). **Figura 12**

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

VIOLAZIONI CONSTATATE A CARICO DEGLI STATI MEMBRI NEL PERIODO 1959- 2017

Figura 12

1959-2017		Total	Total	2	3	3	3	3	4	4	5	6	6	6	7	8	9	10	11	12	13	14	14	PT-1	PT-2	PT-3	PT-4	
Total number of judgments		Total	Total	2	3	3	3	3	4	4	5	6	6	6	7	8	9	10	11	12	13	14	14	PT-1	PT-2	PT-3	PT-4	
Albania		70	57	4	2	7					3	28	7	24	1	1						27		29				2
Andorra		8	4	2	1	1					2	2		4								1	1					
Armenia		87	79	5	3	9	4				29	34		4			2	4	1	8		4	1	19			1	9
Austria		386	272	75	24	15	4	1			13	94	111			18	1	35	1	16	27	4	1	4			4	15
Azerbaijan		148	142	1	2	3	1	6	1	15	14	45	60	7	16	2		4	30		7	7	31				23	
Belgium		242	171	37	18	16	3	1	22	3	49	61	58			12	4	4			14	9	1				2	
Bosnia-Herzegovina		56	49	7			1	1		8	10	5	19			1	1	1			1	4	31				7	
Bulgaria		653	588	41	5	19	15	29	4	78	39	1	179	11		74	9	16	12		179	8	103	1	5	1	22	
Croatia		377	301	45	26	5	2	10		14	11	28	99	97	3	1	40	3	1	1	33	7	33				2	
Cyprus		75	62	6	3	4	2			5	3	14	10	35		7					12	3	4				1	
Czech Republic		230	186	22	13	9	1	1		2	2	32	68	79		19					16	2	12					
Denmark		48	15	21	11	1					1	1	8			2					2	1	1					
Estonia		54	41	12	1						10	15	7	4	2		2	1			7		7					
Finland		188	140	35	9	4					2	37	62			24		20			10	2					6	
France		997	738	168	64	37	7	3	2	33	13	270	272	283	2	3	47	4	37	6	35	9	30				4	
Georgia		80	61	15	1	3	1	19	10		23	16	5	1		6	3	1	1		4	7	6				1	
Germany		321	193	102	13	13		4			31	24	102			10	23	9	2		24	13	4				6	
Greece		963	864	34	20	45	4	5	1	104	7	1	134	525	13	12	13	13	7		251	14	75	1	3	2	1	
Hungary		472	448	12	6	6	2	1		28	6	41	19	292		18		24	9		29	6	33				4	
Iceland		23	17	3	3						1	4						7	2			1					1	
Ireland		24	20	7	1	4				1	5	11				5		2			2	1						
Italy		2.382	1.819	68	355	140	3	6	9	30	13	42	282	1.193	15	4	163	8	3		93	7	365	1	17	1	30	
Latvia		137	110	22	3	2	1	2		18	13	35	18	17		1	29	3	4		3	1	2				3	
Liechtenstein		9	8	1							1	3	4					1				2						
Lithuania		162	117	32	11	2	3	4			21	26	27	2	1	16		1	1		3	5	22				1	

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

L'analisi delle sentenze per tipologia di violazione, conferma, inoltre, quanto già notato, con riferimento alle analoghe pronunce del 2016, in merito all'esistenza, riscontrata dalla Corte europea, di deficit di tutela nel sistema nazionale di protezione dei minori e della famiglia e del ruolo che in tale sistema è svolto dai servizi sociali e dai tribunali per i minorenni.

Sul tema, il Governo era intervenuto nella XVII Legislatura con il disegno di legge di delega recante disposizioni per l'efficienza del processo civile (AC 2953A), prevedente, in particolare l'istituzione, presso i tribunali ordinari e presso le Corti d'appello e sezioni distaccate di Corte d'appello, delle "sezioni specializzate per la persona, la famiglia e i minori", e presso le procure della Repubblica in sede distrettuale dei "gruppi specializzati in materia di persona, famiglia e minori", con correlativa soppressione del tribunale per i minorenni e dell'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni.

L'iniziativa non ha trovato sbocco in sede legislativa, anche a seguito del parere negativo espresso dal Consiglio d'Europa, in particolare da parte del Commissario per i diritti umani Nils Muiznieks, secondo il quale la riforma proposta "potrebbe indebolire il ben consolidato sistema di protezione dei diritti dei minori in quanto minerebbe le capacità dell'Italia di far fronte agli obblighi assunti in sede internazionale"²⁰.

2.5. Le decisioni

Controbilancia il dato relativo al numero delle sentenze di condanna subite, il buon numero delle decisioni di irricevibilità/inammissibilità o di radiazione delle cause dal ruolo, risultato che consegue al lavoro svolto, anche nel corso del 2017, ai fini della definizione di vari filoni dicontenzioso seriale, mediante specifici piani d'azione basati sull'utilizzo degli strumenti offerti dal Regolamento della Corte europea per la soluzione dei casi "in via pre-giudiziale".

Ciò emerge con evidenza dai dati pubblicati dalla Corte europea, concernenti l'impiego, da parte degli Stati membri, degli istituti del regolamento amichevole e della dichiarazione unilaterale, previsti dagli articoli 62 e 62A del Regolamento della Corte. L'Italia si trova tra i primi posti, tra gli Stati, per numero di dichiarazioni unilaterali nel triennio 2015-2016-2017, con un totale pari a **2681** (48,83% del dato complessivo pari a 5.490), ed in buona posizione anche per maggior numero di regolamenti amichevoli, pari a 324 (6,2% dei complessivi 5.194). **Figura 13**

²⁰ Cfr. Missiva del 9 maggio 2017 del Commissario per i diritti umani presso il Consiglio d'Europa.

PARTI PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

Figura 13	DICHIARAZIONI UNILATERALI				REGOLAMENTI AMICHEVOLI			
	STATO	2015	2016	2017	SOMMA 2015/2017	2015	2016	2017
Albania		1	2	3	14	10	2	26
Andorra				0				0
Armenia				0				0
Austria				0	2	7	2	11
Azerbaijan	6			6	19	9	4	32
Belgium		1		1	1		2	3
Bosnia and Herzegovina	1	3		4	5	4	5	14
Bulgaria	5	4	1	10	4	11	5	20
Croatia	9	2	2	13	36	11	5	52
Cyprus		1		1				0
Czech Republic				0	5	2		7
Denmark				0				0
Estonia				0	1	2		3
Finland	1			1			1	1
France	3	2		5	1	2	6	9
Georgia	14	1	7	22	12	4	1	17
Germany	2	2	1	5		4	1	5
Greece	24	15	20	59	129	146	115	390
Hungary			2	2	61	98	83	242
Iceland				0				0
Ireland			1	1				0
Italy	1853	811	17	2681	9	279	36	324
Latvia	2		4	6	4	1	2	7
Liechtenstein		1		1				0
Lithuania			4	4	1	2	4	7
Luxembourg				0				0
Malta		1	1	2	2		1	3
Monaco			1	1				0
Montenegro		8	2	10	1	23		24
Netherlands	1	1		2	2	8	7	17
Norway				0			2	2
Poland	33	12	171	216	113	27	346	486
Portugal	7	5		12	31	36	6	73
Republic of Moldova	4	3		7	2	5	1	8
Romania	116	110	46	272	168	353	221	742
Russia	194	215	202	611	43	354	305	702
San Marino				0				0
Serbia	9	3	1	13	291	5	32	328
Slovakia	4	5	4	13	20	18	18	56
Slovenia	1		1	2	1		1	2
Spain				0	1		1	2
Sweden				0	2			2
Switzerland				0				0
The former Yugoslav Republic of Macedonia	5	10	2	17	19	26	5	50
Turkey	18	65	52	135	139	103	65	307
Ukraine	658	482	210	1350	520	456	237	1213
United Kingdom		2		2	1		6	7
Totale	2970	1766	754	5490	1660	2006	1528	5194

Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

Le decisioni pronunciate dalla Corte sono state complessivamente 49 (rispetto alle 95 del 2016 e alle 107 del 2015), delle quali 30 di radiazione dal ruolo (24 a seguito di regolamenti amichevole e 6 a seguito di dichiarazioni unilaterali), 6 di irricevibilità; 2 di inammissibilità ex articolo 35 CEDU, 1 per manifesta infondatezza del ricorso e 10, ex articolo 37, paragrafo 1 CEDU, per mancato interesse dei ricorrenti a mantenere il ricorso.

Tra le 30 decisioni di radiazione dal ruolo si segnalano quelle relative a 14 casi di regolamento amichevole con cui sono stati chiusi 75 ricorsi proposti da 153 ricorrenti per l'eccessiva durata dei processi innanzi al giudice amministrativo (*leading case Olivieri e altri c. Italia*, deciso con sentenza del 22 febbraio 2016) e le 7 decisioni di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole, rientranti nel c.d. Piano d'azione Pinto 2, che hanno chiuso ben 110 ricorsi per il ritardo nei pagamenti degli equi indennizzi Pinto, con riguardo a 331 posizioni individuali.

Tra le decisioni di radiazione dal ruolo si segnalano, come filoni nuovi, quelle aventi ad oggetto i ricorsi proposti per la violazione degli articoli 3 e 13 della Convenzione in relazione ai fatti occorsi a Genova, presso la Caserma Bolzaneto, in occasione del vertice G8 del luglio 2001 (*Battista e altri c. Italia - ricorso n. 22045/14* e *Alfarano c. Italia - ricorso N. 75895/13*), come pure le 2 decisioni riguardanti un più ampio gruppo di ricorsi proposti da aziende agricole operanti nel settentrione o in aree svantaggiate dell'Italia, per la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1 della Convenzione in relazione all'intervento di legge di interpretazione autentica con effetto retroattivo provocato dalla legge n. 32 del 2003, applicata ai procedimenti nazionali pendenti.

Infine, si evidenziano 2 decisioni sui ricorsi proposti per mancata pubblicità dell'udienza nei procedimenti per ingiusta detenzione (*Voto c. Italia - ricorso n. 28476/09* e *Polizia c. Italia - ricorso n. 35299/12*), 1 decisione ancora in materia di applicazione retroattiva della legge n. 296 del 2006, relativa al filone *Maggio e altri c. Italia (Dimo e altri c. Italia - ricorso n. 44004/11)* e, infine, 1 decisione in materia di violazione dell'articolo 8 della Convenzione, in relazione ad un ricorso proposto da una coppia di coniugi italiani che si sono visti respingere la domanda di adozione di un minore che aveva vissuto a lungo nella loro casa famiglia (*Mancino e Nadah Spreafico c. Italia - ricorso n. 26658/14*).

Per tutti i casi sopra descritti si rinvia, per una più ampia trattazione, al capitolo 2, par. 2.

2.6. I regolamenti amichevoli e le dichiarazioni unilaterali

E' proseguita anche nel 2017 l'attività intesa all'abbattimento del contenzioso seriale, realizzata mediante il ricorso agli strumenti di definizione delle controversie - regolamento amichevole, da valere anche qual dichiarazione unilaterale - previsti dagli articoli 62 e 62A del Regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

Nel corso dell'anno in riferimento, il Governo ha definito 30 ricorsi/gruppi di ricorsi, con regolamenti amichevoli accettati da controparte ovvero con dichiarazioni unilaterali, seguiti da decisioni di radiazione dei casi dal ruolo, conseguendo importanti risparmi di spesa.

In particolare, in materia di eccessiva durata dei processi e ritardi nei pagamenti dell'equo indennizzo Pinto, il 2017 ha visto impegnati i competenti Uffici ministeriali (*in primis* Ministero della giustizia e Ministero dell'economia e delle finanze) nell'esecuzione del c.d. Piano Pinto 2, avviato - dopo il successo ottenuto con il piano d'azione pilota Pinto 1 (la cui chiusura, si ricorda, ha comportato la definizione di ben 7046 ricorsi) - per la definizione di un ulteriore gruppo di circa 2000 ricorsi seriali, presentati tra il 2012 e il 2016, da affrontare con le medesime modalità operative del piano Pinto concluso.

Il Ministero dell'economia e delle finanze - competente alla trattazione dei ricorsi relativi all'eccessiva durata dei processi amministrativi o contabili - ha comunicato di aver completato l'istruttoria di tutti i ricorsi di pertinenza rientranti nel piano Pinto 2, per un totale di 2132 ricorrenti, provvedendo a contattare sessantaquattro studi legali patrocinatori. Quanto ai ricorsi collegati all'eccessiva durata dei processi ordinari, ammontanti a 998, per 2.217 posizioni individuali, il Ministero della giustizia ha reso noto di averne completato l'istruttoria per tre quarti.

Si evidenzia, inoltre, in materia di espropriazione, la regolamentazione amichevole intervenute sui ricorsi *Panetti c. Italia* (n. 43967/06), seguita da decisione di radiazione dal ruolo pronunciata nel gennaio 2018.

In materia di occupazione di beni demaniali, il Governo ha lavorato, nel corso del 2017, alla definizione del ricorso *Zappa sas + 8 società di Valli da pesca della Laguna veneta c. Italia* (n. 43842/11), proponendo regolamentazioni amichevoli dirette a riconoscere un serio ristoro alle vittime delle violazioni, sul modello dell'accordo raggiunto sul caso *Valle Pirimpie s.p.a. c. Italia*²¹. Al momento della stesura della presente relazione ancora non tutti i ricorrenti hanno comunicato di accettare la proposta.

Da segnalare, infine, la definizione, mediante regolamento amichevole, di due ricorsi relativi ai disordini del Vertice G8 di Genova del 2001 (ricorso n. 7589555/13 *Alfarano c. Italia* e ricorso n. 22045/14 *Battista e altri c. Italia*) e di tre gruppi di casi concernenti contenziosi seriali originati da interventi del legislatore con norme retroattive incidenti su giudizi in corso (ricorso n. 44004/11, *Dimo + 3c. Italia*, riconducibile al filone "pensionati svizzeri", e ricorsi n.8740/09 ed altri, *Approvvigionamento Salerno s.a.c. e altri c. Italia* e n. 4087/08, *Associazione Produttori Agricola S. Orsola c. Italia*, riconducibili al filone ripetitivo *Silverfunghi s.a.s.*). Per le relative decisioni di radiazione dal

²¹ Cfr., da ultimo, Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 127.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

ruolo si rinvia al capitolo 2, paragrafo 2.

2.7. Gli indennizzi²²

In esecuzione di sentenze di condanna o di decisione di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale, sono stati liquidati indennizzi per un importo complessivo di **euro 4.565.325,93**.

Il dato che balza evidente è la forte diminuzione della spesa sostenuta rispetto al 2016 (- 71,22%) e, soprattutto, rispetto al 2015 (- 94,08%), ove era stato raggiunto il picco di 77.136.125,58 euro, dovuto fondamentalmente alla circostanza che, il 2015, è stato l'anno in cui sono giunte a maturazione, in fase esecutiva, le politiche di riduzione del contenzioso seriale poste in essere attraverso i richiamati piani d'azione, che hanno agevolato la chiusura di migliaia di affari in via transattiva, assicurando, peraltro, un risparmio tra il 30 e 40% per i ricorsi in materia di espropriazione indiretta, ed un maggior risparmio, in termini percentuali, per i ricorsi facenti parte del Piano Pinto.

Il grafico che segue illustra l'andamento della spesa per gli indennizzi negli anni 2009-2017.

Figura 14



Fonte: Ministero dell'Economie e delle Finanze - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

²² I dati contabili sono stati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze, competente ai sensi dell'articolo 1, comma 1225, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) ad effettuare i pagamenti conseguenti alle pronunce di condanna della Corte Europea.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

Nell'ambito del totale della spesa sostenuta nel 2017, l'importo pari ad euro 774.286,09 è stato erogato in esecuzione di sentenze e di decisioni di radiazione dal ruolo per regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale pronunciate nel 2017, mentre l'importo di euro 3.791.039,84 è stato erogato in esecuzione pronunce emesse nell'anno 2016 ed alcune nell'anno 2015.

2.8. La rivalsa

L'Istituto della "rivalsa" dello Stato nei confronti degli enti "responsabili" delle violazioni al diritto convenzionale accertate dalla Corte europea con sentenze di condanna al pagamento di somme di denaro (equa soddisfazione e spese), quale disciplinato dall'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234²³, era stato interessato nel 2016 da rilevanti novità, a livello giurisprudenziale ed a livello amministrativo (puntualmente esposte nella Relazione annuale al Parlamento per

²³ Per comodità di lettura si riporta il testo dei commi di interesse dell'articolo 43 della legge n. 234 del 2012:

"Articolo 43 (Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea) *Omissis*

6. La misura degli importi dovuti allo Stato a titolo di rivalsa, comunque non superiore complessivamente agli oneri finanziari di cui ai commi 3 e 4, è stabilita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare entro tre mesi dalla notifica, nei confronti degli obbligati, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati e reca la determinazione dell'entità del credito dello Stato nonché l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato.

7. I decreti ministeriali di cui al comma 6, qualora l'obbligato sia un ente territoriale, sono emanati previa intesa sulle modalità di recupero con gli enti obbligati. Il termine per il perfezionamento dell'intesa è di quattro mesi decorrenti dalla data della notifica, nei confronti dell'ente territoriale obbligato, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. L'intesa ha ad oggetto la determinazione dell'entità del credito dello Stato e l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. Il contenuto dell'intesa è recepito, entro un mese dal perfezionamento, con provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze, che costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato, seguendo il procedimento disciplinato nel presente comma.

8. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, all'adozione del provvedimento esecutivo indicato nel comma 7 provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri, nei successivi quattro mesi, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato, seguendo il procedimento disciplinato nel presente comma.

9. Le notifiche indicate nei commi 6 e 7 sono effettuate a cura e a spese del Ministero dell'economia e delle finanze.

9-bis. Ai fini della tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al pagamento degli oneri finanziari derivanti dalle predette sentenze si provvede a carico del fondo di cui all'articolo 41-bis, comma 1, della presente legge, nel limite massimo di 50 milioni di euro per l'anno 2016 e di 100 milioni di euro annui per il periodo 2017-2020. A fronte dei pagamenti effettuati, il Ministero dell'economia e delle finanze attiva il procedimento di rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna, anche con compensazione con i trasferimenti da effettuare da parte dello Stato in favore delle amministrazioni stesse.

10. Lo Stato ha altresì diritto, con le modalità e secondo le procedure stabilite nel presente articolo, di rivalersi sulle regioni, sulle province autonome, sugli enti territoriali, sugli altri enti pubblici e sui soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, e dei relativi Protocolli addizionali, degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato in conseguenza delle suddette violazioni."

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

l'anno 2016), tra cui l'attivazione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Conferenza Stato-Città un Tavolo tecnico, da cui sono scaturiti due documenti:

- I' "Accordo sui criteri per la rateizzazione del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti dei comuni responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea, ex art. 43 della legge n. 234 del 2012", approvato il 22 giugno 2016 (infra in **Documenti**), con il quale, al fine di agevolare gli enti locali obbligati al rimborso nei confronti dello Stato, sono stati fissati i criteri per la rateizzazione del debito, tenendo conto anche delle condizioni di dissesto in cui possono trovarsi detti enti territoriali. L'applicazione dell'Accordo è subordinata alla preventiva specifica intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Comune interessato;

- I' "Accordo sui criteri per la rateizzazione del rimborso delle somme dovute allo Stato a titolo di rivalsa nelle procedure concluse senza intesa, ex art. 43, comma 8 della Legge 2012, n. 234", approvato il 20 ottobre 2016 (infra in **Documenti**), con cui i predetti criteri di rateizzazione del debito sono stati estesi anche agli enti territoriali, che, alla data di sottoscrizione del primo Accordo, erano già stati destinatari del provvedimento esecutivo adottato dal Presidente del Consiglio dei Ministri ex articolo 43, comma 8, della legge n. 234 del 2012.

In tale contesto si colloca la sentenza n. 219 del 2016²⁴, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato che l'esercizio del diritto statale di rivalsa presuppone che gli enti locali "si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali". Nell'analizzare la norma sulla rivalsa sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale²⁵, la Corte ha, infatti, affermato che "l'esame del dato letterale porta ed escludere tra i possibili contenuti precettivi della disposizione, l'esistenza di un automatismo nella condanna dell'amministrazione locale in sede di rivalsa e, conseguentemente, di una deroga al principio dell'imputabilità".

Il fondamento della rivalsa statale e nei confronti degli enti locali viene, quindi, esplicitamente individuato nella responsabilità per condotte, imputabili agli stessi enti, poste in

²⁴La Corte ha deciso la questione sollevata dal Tribunale di Bari con ordinanza n. 74 del 2016. La questione è sorta nel corso del giudizio proposto da un Comune per l'accertamento dell'insussistenza del diritto dello Stato ad essere rimborsato della somma pagata a titolo di risarcimento dei danni per illegittima espropriazione di un terreno da parte del Comune medesimo, come liquidata dalla Corte EDU con sentenza di condanna. Costatato che il Comune aveva già pagato all'interessato una somma a titolo di risarcimento della illegittima espropriazione del terreno in applicazione delle leggi dello Stato, il remittente ha eccepito che la somma ulteriore alla quale lo Stato era stato condannato discendeva dalla qualificazione di comportamenti tenuti dal Comune come contrastanti con i principi convenzionali europei, sebbene lo stesso si fosse limitato ad applicare le leggi statali, rispetto alle quali era precluso all'ente qualsiasi facoltà di discostamento. La disposizione censurata determinerebbe, quindi, l'irragionevole effetto sanzionatorio nei confronti di situazioni e soggetti diversi, anche quando l'operato dell'ente, asseritamente ritenuto responsabile della violazione del diritto europeo, sia stato rispettoso della legislazione nazionale, normativa la cui responsabilità è, invece, propria ed esclusiva dello Stato, che, in forza della citata normativa pretende di esercitare la rivalsa.

²⁵ Articolo 16-bis, comma 5, della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (sostituito, con identico tenore, dall'articolo 43 della legge n. 234 del 2012).

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

essere in violazione della CEDU. Ai fini dell'attribuzione di responsabilità è, quindi, preliminare l'accertamento dell'imputabilità (se l'agente possa essere tenuto a rispondere delle conseguenze dannose della sua eventuale condotta colpevole) rispetto alla quale assumono rilievo pregnante: le ragioni della violazione ricavabili dall'accertamento compiuto nella sentenza di condanna del giudice europeo; se sia possibile disapplicare la normativa interna ritenuta in contrasto con il diritto europeo; se sia illegittimo l'operato dell'ente territoriale con riferimento alla disciplina dell'ordinamento interno; se l'ente stesso sia titolare di potestà normativa primaria.

Dalla pronuncia della Corte costituzionale discende che l'imputabilità risulta immanente al concetto stesso di responsabilità ed è coerente con la *ratio* dell'intera normativa sull'esercizio della rivalsa per violazioni del diritto europeo, con riferimento sia alle condanne della Corte di giustizia UE, sia a quelle della Corte EDU, in quanto volta alla prevenzione di tali violazioni attraverso la responsabilizzazione dei diversi livelli di governo coinvolti nell'attuazione del diritto europeo.

Nonostante il chiarimento giurisprudenziale e gli Accordi volti alla ricerca dell'intesa con gli enti interessati sulle modalità della rivalsa, permane il contrasto di posizioni sulla "responsabilità" della violazione accertata dalla Corte europea e della conseguente imputabilità della relativa "sanzione".

Infatti, il notevole lasso di tempo (ancie di molti anni) che intercorre tra la violazione del diritto europeo ed il suo definitivo accertamento da parte della Corte determina che l'ente responsabile percepisca la stessa come una sorta di "responsabilità oggettiva", dal momento che nella quasi totalità dei casi la condanna interviene a distanza di tempo dal momento in cui la violazione sarebbe stata perpetrata.

Detto scollamento temporale ha anche condotto ad una sostanziale inefficacia della funzione deterrente dell'istituto della "rivalsa" ed una maggiore resistenza da parte dell'ente responsabile alla spontanea esecuzione dell'obbligo di tenere indenne lo Stato.

Il quadro complessivo dell'applicazione dell'istituto, anche grazie all'operatività dei sopra segnalati Accordi, ha mostrato, nell'anno 2017, un miglioramento, rispetto a quanto registrato nel 2016, sia del tasso di adesione spontanea degli Enti interessati sia del raggiungimento dell'intesa in ordine al *quantum* ed alle modalità del rimborso: nel 2017, infatti, 12 procedure sono state concluse con decreto ministeriale a fronte delle sole 3 del 2016 (incremento del 300%), per un totale di somme rimborsate pari a euro 1.657.031,83 (a fronte dei 400.675,83 del 2016); con riferimento a 5 sentenze di condanna, i rispettivi enti obbligati hanno effettuato spontaneamente il pagamento dell'intera somma sborsata dallo Stato, a seguito della notifica del titolo, per un importo complessivo di € 297.077,22; in altri 8 casi (rispetto ai 5 del 2016) gli enti territoriali interessati hanno

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

manifestato la disponibilità al raggiungimento dell'intesa. Per questi casi è in corso di perfezionamento l'accordo per importi elevati (euro 50.776.543,55).

Restano, tuttavia, in maggioranza i casi (sul totale di 172azioni avviate dal 2009 al 2017) in cui si è proceduto o si dovrà procedere all'adozione del provvedimento esecutivo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per l'anno in rassegna, i procedimenti per la rivalsa attivati dal Ministero dell'economia e delle finanze sono stati 37 (in diminuzione rispetto ai 65 procedimenti attivati nel corso del 2016) e nel corso dello stesso anno sono state rimesse alla Presidenza del Consiglio dei ministri, per l'adozione del provvedimento esecutivo previsto dall'articolo 43, comma 8, della legge n. 234 del 2012, 58 procedure, sulle quali sono in corso gli approfondimenti istruttori doverosi alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 219 del 2016.

Stante l'ancora bassa adesione o adempimento spontanei degli enti interessati, l'esecuzione, da parte dello Stato, del proprio diritto di rivalsa continua a generare un'alta conflittualità giudiziaria, sia nelle forme dell'impugnazione dei citati provvedimenti esecutivi che dell'opposizione alla cartella esattoriale relativa al credito iscritto a ruolo.

Con riferimento agli ultimi due anni, di 13 decreti presidenziali adottati, 5 sono stati impugnati dinanzi al Giudice ordinario²⁶, mentre per altrettanti si è provveduto all'iscrizione a ruolo delle relative partite di credito, per un importo complessivo di euro 2.901.680,00: dei ruoli, il più oneroso (dell'importo di euro 2.233.680,00 a carico del Comune di Nuoro) è stato impugnato dinanzi al giudice ordinario; due sono stati, invece, i versamenti intervenuti a seguito della notifica dei ruoli, per l'importo complessivo di euro 400.000,00 (*quattrocentomila/00*).

Primi positivi effetti sul piano della "*compliance*" si sono registrati anche con riferimento all'introduzione, prevista negli Accordi sopra menzionati, della possibilità di rateizzare il rimborso delle somme dovute allo Stato. Come sopra accennato, tale possibilità, inizialmente prevista solo nella fase dell'intesa (ed oggetto dell'Accordo del 22 giugno 2016), è stata estesa, con l'Accordo del 20 ottobre 2016, anche alla fase dell'esecuzione del decreto presidenziale di ingiunzione del pagamento. In applicazione di quest'ultimo Accordo, dal luglio 2016 al dicembre 2017, sono stati concessi **nove** provvedimenti di rateazione a seguito del raggiungimento dell'intesa ministeriale²⁷, interamente eseguiti (per un totale incamerato pari ad **euro 702.703,15**) e **due** a seguito dell'adozione del decreto presidenziale: questi ultimi, in corso di esecuzione, hanno finora condotto

²⁶ Delle cinque cause azionate, una si è conclusa in senso sfavorevole all'Amministrazione con sentenza del Tribunale di Napoli del 30 marzo 2017 (Comune di Benevento c. PCM, in relazione alla sentenza della Corte EDU sul ricorso n. 29290/02 *Vessichelli c. Italia*)

²⁷ Altri nove provvedimenti di rateazione sono in corso di formalizzazione e/o esecuzione. I dati sono stati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze.

PARTE PRIMA - ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI

all'incameramento della somma complessiva di euro **75.000,00**. Un versamento di euro **155.000,00** è intervenuto nel corso della procedura di autorizzazione al versamento rateale e quindi il credito è stato soddisfatto integralmente antecedentemente all'emanazione del provvedimento.

Nel mutato quadro venutosi a delineare ed impregiudicate eventuali modifiche a livello legislativo, i dati sopra evidenziati, relativi alle procedure di definizione di accordo in sede di intesa, segno inequivocabile del buon funzionamento, ancorché ancora limitato, delle nuove misure adottate in sede amministrativa con gli Accordi citati, fanno ben sperare, per il futuro, in una diversa partecipazione e condivisione dell'istituto in questione, in ossequio al principio di leale collaborazione tra Stato ed enti interessati, con conseguenti positivi effetti anche in senso deflattivo del contenzioso.

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA
DEI DIRITTI DELL'UOMO*

II. *L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE
EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

1. LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

Come per le pregresse relazioni, la disamina delle pronunce della Corte europea, pubblicate nell'anno in rassegna, è stata strutturata in due parti, l'una descrittiva della vicenda contenziosa e della conclusione cui è giunta la Corte, l'altra illustrativa delle misure adottate o da adottare per conformarsi alla sentenza, e persegue lo scopo di dare contezza delle cause della riscontrata violazione e di individuare e, conseguentemente, attivare la risposta degli organi competenti ad assumere le misure scelte.

La metodologia seguita corrisponde alla direttiva del Segretariato del Consiglio d'Europa che impone allo Stato "condannato" di comunicare entro sei mesi dalla sentenza quale sia la reazione dell'autorità nazionale di Governo e le misure adottate, od in via di adozione, per conformarsi alla sentenza²⁸.

Anche per il 2017, la presenza di numerose sentenze relative a casi seriali giustifica la trattazione di tali pronunce in apposito paragrafo (1.2), avente lo specifico obiettivo di informare il Parlamento, della perdurante esistenza di carenze strutturali del sistema statale o di avvertire dell'insorgenza di nuove aree di potenziale criticità di rango sistemico.

1.1. Le sentenze di condanna: casi singoli

1.1.1. In materia di diritto alla vita e all'integrità della persona (articoli 2 e 3 Cedu)

- *Talpis c. Italia - Sentenza del 2 marzo 2017 (ricorso n. 41237/14)*

Esito: violazione articoli 2, 3 e 14, in combinato disposto con gli articoli 2 e 3

QUESTIONE TRATTATA:

Violenza domestica - Violazione dell'obbligo dello Stato di proteggere la vita e l'integrità delle persone sottoposte alla sua giurisdizione

All'origine della causa vi è il ricorso con il quale la sig.ra E. Talpis, cittadina moldava residente in provincia di Udine, ha adito la Corte, sostenendo che l'inadempimento delle autorità italiane al loro dovere di tutelare la sua vita e la sua integrità contro la violenza del marito alcolista,

²⁸ Risoluzione (2006) 1516 del 2 ottobre 2006 del Consiglio d'Europa sull'attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea il 2 ottobre 2006 (24° seduta). Si veda anche la Raccomandazione CM7REC (2008)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui mezzi efficaci da mettere in atto a livello interno per l'esecuzione rapida delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (adottata dal Comitato dei Ministri il 6 febbraio 2008, nella 1017^a riunione dei Delegati dei Ministri).

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

A. Talpis, da lei denunciata e nota alle autorità italiane competenti, aveva avuto come conseguenza il tentativo di omicidio nei suoi confronti e l'omicidio di suo figlio.

La ricorrente, nel settembre 2012, aveva denunciato il marito per maltrattamenti, lesioni e minacce, con richiesta di adozione di misure urgenti al fine di proteggere la sua persona e i suoi figli.

La notizia di reato veniva trasmessa dalla polizia giudiziaria alla Procura della Repubblica a distanza di un mese, ma la sig.ra Talpis veniva sentita, per la prima volta, nell'aprile 2013, ben sette mesi dopo la presentazione della denuncia. Nel frattempo, la donna era stata costretta ad abbandonare il centro anti-violenza presso il quale era stata accolta inizialmente ed aveva fatto ritorno alla casa coniugale.

Dinanzi alla polizia giudiziaria modificava la propria versione dei fatti, attenuando la gravità di quanto descritto in sede di denuncia.

Alla luce delle incongruenti dichiarazioni della ricorrente, nell'agosto 2013, il giudice per le indagini preliminari archiviava il procedimento penale per i reati di maltrattamenti e minacce, mentre rimanevano aperte le indagini per lesioni.

Nel novembre 2013, la sig.ra Talpis richiedeva nuovamente l'intervento delle forze dell'ordine a seguito di un altro scontro con il marito, che, in evidente stato di ebbrezza, veniva condotto in ospedale. Seguivano, nel corso della notte, l'abbandono dell'ospedale da parte dell'uomo, il fermo della polizia per identificazione all'uscita di una casa da gioco e il ritorno a casa, dove l'uomo, armato di un coltello da cucina, aggrediva la moglie.

Il figlio della sig.ra Talpis, nel tentativo di difendere la madre, venne accoltellato e perse la vita. La donna cercò di fuggire, ma raggiunta in strada dal marito, fu colpita più volte con il coltello.

Nel gennaio 2015 l'uomo fu condannato alla pena dell'ergastolo, per l'omicidio del figlio e il tentato omicidio della moglie e per i maltrattamenti commessi nei confronti di quest'ultima e della figlia. La sentenza è stata confermata dalla corte d'appello.

Nel frattempo, la sig.ra Talpis si è rivolta alla Corte Edu, lamentando il fallimento delle autorità nazionali nell'adempiere all'obbligo dello Stato di fornire protezione contro la violenza domestica.

➤ *Rigetto delle eccezioni preliminari sollevate dal Governo italiano*

La difesa del Governo italiano aveva preliminarmente sostenuto l'irricevibilità del ricorso, sollevando due eccezioni: la prima, per il mancato rispetto del termine di sei mesi per la presentazione del ricorso; la seconda, per il mancato esaurimento dei rimedi interni in quanto la ricorrente aveva presentato il ricorso alla Corte Edu mentre il procedimento per omicidio e tentato omicidio era ancora pendente e, inoltre, non aveva proposto opposizione contro la richiesta di

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

archiviazione relativamente al reato di maltrattamenti in famiglia né aveva presentato ricorso contro la decisione di archiviazione del 1° agosto 2013.

A sostegno del rigetto di entrambe le eccezioni la Corte, applicando la propria giurisprudenza, ha osservato che il termine di sei mesi, nel caso di specie, era da far decorrere dal momento in cui la ricorrente aveva preso coscienza dell'ineffettività dei ricorsi disponibili nell'ordinamento interno, per l'incapacità delle autorità di impedire al marito di commettere nuove violenze (cfr. *Opuz c. Turchia* n. 33401/02). Quanto al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, ha osservato l'irrelevanza della pendenza del procedimento penale nei confronti del marito al momento della proposizione del ricorso alla Corte, posto che questo ricorso riguardava l'accertamento della responsabilità delle autorità italiane per la mancata protezione della sua vita e della sua integrità dal 2 giugno 2012 fino alla data dell'omicidio di suo figlio e non il procedimento relativo alla responsabilità penale dell'uomo.

➤ *Violazione articolo 2*

La Corte ha esaminato il caso alla luce del diritto e della prassi interni pertinenti: in particolare, gli articoli 572 c.p. (maltrattamenti contro familiari e conviventi) e 582 c.p. (lesioni personali); il decreto-legge n. 11 del 23 febbraio 2009 (convertito dalla legge n. 38 del 23 aprile 2009), che ha introdotto il reato di "atti persecutori"; il decreto-legge n. 93 del 14 agosto 2013, (convertito dalla legge n. 119 del 15 ottobre 2013), che amplia i diritti procedurali delle vittime di violenza domestica; nonché gli articoli 342-bis e ter c.c. e l'articolo 736-bis c.p.c., (inseriti dall'articolo 2 della legge 4 aprile 2001, n.154), che prevedono e disciplinano l'emanazione dell'ordine di protezione contro gli abusi familiari (§ 53).

Dopo questa prima disamina, la Corte ha citato parti pertinenti dei risultati del rapporto ISTAT del 2014 "La violenza contro le donne", che evidenzia, in alcuni passaggi, una evoluzione, sostanzialmente in positivo, degli sforzi messi in campo dalle autorità nazionali per contrastare il fenomeno della violenza di genere in Italia, rilevando "importanti segnali di miglioramento rispetto all'indagine precedente: negli ultimi 5 anni le violenze fisiche o sessuali sono passate dal 13,3% all'11,3%, rispetto ai 5 anni precedenti il 2006. Ciò è frutto di una maggiore informazione, del lavoro sul campo, ma soprattutto di una migliore capacità delle donne di prevenire e combattere il fenomeno e di un clima sociale di maggiore condanna della violenza (...) Rispetto al 2006, le vittime sono più soddisfatte del lavoro delle forze dell'ordine. Per le violenze da partner o ex, le donne molto soddisfatte passano dal 9,9% al 28,5%" (§ 55). Inoltre, la Corte ha ricordato il diritto internazionale pertinente per la decisione del caso, come illustrato nelle sentenze *Opuz c. Turchia* (n. 33401/02, §§ 72-82) e *Rumor c. Italia* (n. 72964/10, § 31-35, del 27 maggio 2014). E, infine, ha citato estesamente le valutazioni e le raccomandazioni riguardanti

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

l'Italia, adottate dal Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne (Comitato CEDAW), nella sua 49a sessione (11-29 luglio 2010), in cui, pur riconoscendo i risultati positivi ottenuti dall'Italia, in particolare l'introduzione del reato di "stalking" e la detenzione obbligatoria per gli atti di violenza sessuale, nonché il Piano di Azione Nazionale per Combattere la Violenza contro le Donne e lo stalking (art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 93 del 2013), sono state espresse preoccupazioni "per l'elevata prevalenza della violenza contro le donne e le fanciulle, nonché per il persistere di attitudini socio-culturali che tollerano la violenza domestica, oltre ad essere preoccupato per la mancanza di dati sulla violenza contro le donne e bambine immigrate, rom e sinti. Il Comitato è inoltre preoccupato per l'elevato numero di donne uccise dai propri partner o ex-partner (femminicidi), che può indicare il fallimento delle Autorità dello Stato-parte nel proteggere adeguatamente le donne, vittime dei loro partner o ex-partner." (§ 57). La Corte ha richiamato, inoltre, le valutazioni e le raccomandazioni del relatore speciale delle Nazioni Unite investito della questione delle violenze contro le donne, delle cause e delle conseguenze delle stesse, redatte in seguito alla sua missione in Italia (dal 15 al 26 gennaio 2012); quest'ultimo, pur dando atto che il Governo italiano "si è impegnato nell'affrontare il problema della violenza contro le donne, anche mediante l'adozione di leggi e politiche nonché l'istituzione e l'unificazione di organismi governativi responsabili della promozione e della tutela dei diritti delle donne" stigmatizza il fatto che "Questi risultati positivi, tuttavia, non hanno comportato una diminuzione del tasso di femminicidi, né si sono tradotti in miglioramenti concreti nella vita di molte donne e ragazze, in particolare donne rom e sinti, donne migranti e donne con disabilità." (§ 59).

Alla luce della cornice normativa e di contesto così delineata e considerate le circostanze denunciate dalla ricorrente, la Corte ne ha esaminato le doglianze dal punto di vista degli articoli 2 e 3 della Convenzione, alla luce dei principi, convergenti e ben consolidati nella propria giurisprudenza, derivanti da queste disposizioni, ricordando che entrambi gli articoli devono essere considerati tra le clausole fondamentali della Convenzione, che sanciscono uno dei valori fondanti delle società democratiche che formano il Consiglio d'Europa e che, contrariamente alle altre disposizioni della Convenzione, non soffrono eccezioni, né limitazioni, né deroghe (*Soering c. Regno Unito*, 7 luglio 1989, § 88).

Richiamando, in particolare, i principi generali che derivano dalla propria giurisprudenza in materia di violenze domestiche, la Corte ha ribadito che i bambini e le altre persone vulnerabili - tra cui le vittime di violenze domestiche - hanno diritto alla protezione dello Stato, che li metta al riparo da offese anche gravi all'integrità della persona, sia attraverso un sistema di prevenzione efficace, sia attraverso procedure investigative e giudiziarie che consentano di individuare e punire i colpevoli (*Opuz c. Turchia*, § 159). I giudici di Strasburgo hanno osservato che, se non vi era dubbio che l'articolo 2 della Convenzione fosse applicabile all'omicidio intenzionale del figlio della

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

ricorrente, tale articolo non riguardava unicamente l'omicidio intenzionale, ma anche le situazioni in cui era possibile fare ricorso alla forza e a condotte violente che, come nel caso di specie, avevano messo in pericolo la vita della ricorrente (§ 110).

La Corte ha rilevato che l'articolo 2, paragrafo 1, della Convenzione obbliga lo Stato non soltanto ad astenersi dal provocare la morte in maniera volontaria e irregolare, ma anche ad adottare le misure necessarie alla protezione della vita delle persone sottoposte alla sua giurisdizione. Così, in alcune circostanze ben definite, l'articolo 2 può porre a carico delle autorità l'obbligo positivo di adottare, in via preliminare, misure di ordine pratico per proteggere l'individuo la cui vita sia minacciata dagli atti criminali altrui (cfr. *Osman c. Regno Unito*, 28 ottobre 1998, § 115, e *Opuz* cit.). E, seppure sia assolutamente necessario che l'adozione di misure di protezione da parte delle autorità competenti, venga subordinata all'effettuazione di indagini adeguate, tuttavia nell'obbligo di indagare è implicita un'esigenza di celerità oltre che di ragionevole diligenza. I meccanismi di protezione previsti nel diritto interno devono funzionare, in pratica, entro termini ragionevoli che permettano di concludere celermente l'esame sul merito delle cause concrete ad essi sottoposte (cfr. *Opuz*, cit. §§ 150-151).

Nel caso in esame, la Corte ha osservato che si erano dovuti attendere sette mesi prima che la ricorrente fosse sentita, così privando la ricorrente del beneficio della protezione immediata che la situazione richiedeva (§114), laddove incombeva sulle autorità nazionali il compito di tenere conto della situazione di precarietà e di particolare vulnerabilità nella quale ella si trovava, offrendo una protezione adeguata (§ 115 e § 130). A giudizio della Corte, tardando più di sette mesi prima di procedere all'audizione della signora Talpis le autorità nazionali avevano privato la sua denuncia di ogni efficacia, creando un **contesto di impunità** favorevole alla reiterazione delle azioni di violenza domestica da parte del marito (§ 117) (cfr. *Halime Kılıç c. Turchia*, n. 63034/11, § 99, del 28 giugno 2016).

Quanto ai requisiti della imminenza e della effettività del rischio per la vita della ricorrente e del figlio, che debbono essere presi in considerazione al fine di bilanciare l'esigenza di tutela del privato con quella di non imporre allo Stato un onere irrealistico ed eccessivo, la Corte ha ritenuto che l'errore delle autorità italiane sia stato proprio quello di non compiere alcuna valutazione di tali rischi (§§ 116 e 118), nonostante il ripetersi di episodi successivi di violenza all'interno del nucleo familiare (§ 122), ove, ha ricordato la Corte, i diritti dell'aggressore non possono in alcun caso comportare un sacrificio dei diritti delle vittime alla vita e all'integrità fisica e psichica, avendo lo Stato l'obbligo positivo di porre in essere preventivamente le misure di ordine pratico necessarie per proteggere l'individuo la cui vita è minacciata (§ 123).

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

La Corte ha quindi concluso che, nel caso in esame, le autorità nazionali non abbiano osservato la diligenza richiesta nell'adempire al loro obbligo di proteggere la vita della ricorrente e di suo figlio e che tale inosservanza aveva reso inoperante la denuncia penale della ricorrente.

➤ *Violazione articolo 3*

La Corte ha rilevato che l'obbligo dello Stato rispetto all'articolo 3 della Convenzione non si può considerare soddisfatto se i meccanismi di protezione previsti nel diritto interno esistono soltanto in teoria: è soprattutto necessario che essi funzionino effettivamente nella pratica, il che presuppone un esame della causa sollecito e senza inutili ritardi (§ 106). La Corte ha osservato che la ricorrente poteva essere considerata come appartenente alla categoria delle "persone vulnerabili" che hanno diritto alla protezione dello Stato (*A. c. Regno Unito, 23 settembre 1998, § 22, Recueil 1998 VI*), e che le violenze inflitte all'interessata, tradotte in lesioni personali e pressioni psicologiche, erano state sufficientemente gravi per essere qualificate come maltrattamenti ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione (§ 126). La Corte ha insistito sulla diligenza particolare che richiede il trattamento delle denunce per violenze domestiche e sul fatto che, nell'ambito dei procedimenti interni, si debba tenere conto delle specificità che caratterizzano la violenza domestica, riconosciute nel preambolo della Convenzione di Istanbul, la quale impone agli Stati contraenti di adottare "le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che le indagini e i procedimenti penali relativi a tutte le forme di violenza che rientrano nel campo di applicazione della [...] Convenzione siano avviati senza indugio ingiustificato, prendendo in considerazione i diritti della vittima in tutte le fasi del procedimento penale".

Nella fattispecie, la Corte ha rilevato che nulla poteva spiegare la **passività** delle autorità per un periodo così lungo – sette mesi – prima che fosse avviata l'azione penale e, parimenti, che nulla poteva spiegare perché il procedimento penale per lesioni personali aggravate, avviato in seguito alla denuncia depositata dalla ricorrente, fosse durato tre anni (§ 130), giungendo ad affermare che il modo in cui le autorità interne avevano condotto il procedimento penale fosse stato caratterizzato da una **passività giudiziaria** che non soddisfaceva le esigenze dell'articolo 3 della Convenzione.

➤ *Violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con gli articoli 2 e 3*

La Corte ha ribadito come il fallimento dello Stato nel fornire protezione alle donne contro la violenza domestica si traduca in una violazione del divieto di discriminazione ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione, non essendo necessario che tale fallimento sia intenzionale (§141 e ss.). In proposito, ha sottolineato che le conclusioni del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne, così come quelle del Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne (CEDAW) delle Nazioni Unite e le statistiche ISTAT, mostrano l'estensione del problema della violenza domestica in Italia e della discriminazione che le donne subiscono in tale contesto.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Secondo la Corte, tali dati statistici dimostrano che, nonostante le riforme attuate dal legislatore italiano, da un lato, la violenza nei confronti delle donne è ancora altamente diffusa in Italia, con un elevato numero di femminicidi, dall'altro lato, che tuttora persiste un'allarmante attitudine socio-culturale di tolleranza nei confronti della violenza domestica (§ 145).

Alla luce di queste considerazioni, la Corte ha ritenuto che le violenze inflitte all'interessata dovevano essere considerate fondate sul sesso e che costituivano perciò una forma di discriminazione nei confronti delle donne. Ha concluso, pertanto, che vi è stata violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 della Convenzione.

➤ *Le opinioni dissenziate e parzialmente dissenziate dei giudici Spano e Eicke e la richiesta del Governo di riesame da parte della Grande Camera*

La sentenza ha registrato le opinioni: discordante del giudice Spano (Islanda) e parzialmente discordante del giudice Eicke (Regno Unito). Per l'interesse e gli spunti critici che offrono, si riportano, in sintesi, le principali ragioni del dissenso manifestato nei confronti delle accertate violazioni all'articolo 2 e all'articolo 14 CEDU.

Con riferimento alla constatata violazione dell'articolo 2 il giudice Spano ha osservato che quando viene presentato un ricorso perché lo Stato non ha adottato ogni ragionevole misura per evitare che si perpetrasse un omicidio, sorge un conflitto tra la domanda di giustizia dei parenti delle vittime e l'imposizione di oneri poco realistici sulle forze di polizia governate dallo stato di diritto. La decisione giudiziaria in merito a tali controversie, derivanti come sono da avvenimenti drammatici, richiede pertanto che si raggiunga un delicato equilibrio tra questi due interessi contrastanti, basato sull'applicazione oggettiva e imparziale di norme giuridiche chiare e prevedibili. Nella presente causa, la Corte, applicando i principi stabiliti dall'articolo 2 della Convenzione, ha **indebitamente** trovato l'equilibrio a favore del primo, senza tenere nel dovuto conto il secondo.

Con riferimento all'articolo 14, il giudice Spano ha rilevato che in assenza di prove che dimostrino che gli agenti incaricati del caso specifico abbiano agito in maniera discriminatoria o con intento discriminatorio nei confronti di una determinata ricorrente, **prove assenti nella presente causa**, si produrrebbe una violazione dell'articolo 14 soltanto in presenza di carenze derivanti da un'incapacità evidente e sistemica (anche se non intenzionale) delle autorità nazionali di comprendere e affrontare la gravità e l'ampiezza del problema della violenza domestica nell'ambito della propria giurisdizione e i suoi effetti discriminatori sulle donne. Nel caso di specie, l'unico documento posteriore alla sentenza *Rumor*, cui si fa riferimento nella sentenza *Talpis* è il rapporto dell'ISTAT del 2014, ma tale rapporto, benché dipinga un quadro (ancora) deprimente del numero

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

di donne vittime di violenza sessuale o fisica in Italia, fornisce prove scarse o nulle a sostegno della conclusione dell'esistenza di «un trattamento discriminatorio di donne vittime di violenza domestica da parte di autorità (...).

Con riferimento poi alla violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 della *Convenzione*, il giudice ha osservato che la sentenza non prende in considerazione le difficoltà delle attività di polizia nella società attuale, l'imprevedibilità della condotta umana e le scelte operative che devono essere effettuate in termini di priorità e di risorse. In assenza di ogni prova o denuncia di violenza, la polizia non disponeva di prove sufficienti per arrestare il marito della signora Talpis. L'aggressione mortale di quella sera, motivata da un comportamento umano imprevedibile e collerico piuttosto che da ininterrotte e ripetute minacce dirette e indirette di morte, non avrebbe potuto essere ragionevolmente prevista dalla polizia.

Quest'ultimo punto si è trovato concorde il giudice Eicke il quale ha rilevato che anche gli strumenti internazionali su cui la maggioranza si era basata per riscontrare una violazione dell'articolo 14 non evidenziavano un difetto discriminatorio del sistema. Nei casi in cui, in precedenza, la Corte si era basata su rapporti internazionali in questo ambito, le critiche contenute negli stessi erano state indubbiamente inequivocabili. Nella sentenza, invece, i tre rapporti internazionali erano stati riportati in maniera acritica, il che rendeva evidente, secondo Eicke, la mancanza di prova sufficiente di discriminazione istituzionale in Italia sulla quale basare la conclusione di una violazione dell'articolo 14.

Alla luce delle criticità nel percorso argomentativo della Corte, evidenziate anche nei pareri resi dai giudici Spano e Eicke, il Governo italiano ha presentato richiesta di riesame da parte della Grande Camera.

La richiesta si basava essenzialmente sulle differenze concrete della presente fattispecie rispetto a quelle esaminate nei precedenti in materia della Corte. Essendo infatti la giurisprudenza della Corte di tipo casistico e basata sull'equità, se i principi generali fissati nei *leading case* sono importanti, altrettanto importanti sono anche le differenze dei casi sottoposti all'esame rispetto a quelli che hanno portato alla creazione della giurisprudenza convenzionale. Più in dettaglio, è indubbio che, secondo l'interpretazione che ne ha dato la Corte "la prima frase dell'art. 2 §1 della *Convenzione impone allo Stato non solo di astenersi dal provocare la morte in modo involontario e irregolare, ma anche di adottare le misure necessarie alla protezione della vita delle persone che gravitano nell'ambito della sua giurisdizione*" (L. C. B. c. Regno Unito, 9 giugno 1998, § 36): in altre parole, la Corte forgia anche un principio di applicazione orizzontale dell'articolo 2. Ed è altrettanto indubbio che tale disposizione ponga l'obbligo di proteggere la vita umana dalle azioni criminali altrui, obbligo che comporta l'adozione sia di misure generali che individuali. Sotto il primo aspetto, lo Stato è tenuto

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

ad introdurre “una legislazione penale realmente dissuasiva dei reati contro la persona”, nonché ad adottare “preventivamente misure d’ordine pratico per proteggere l’individuo la cui vita sia minacciata da azioni criminali altrui” (*Osman c. Regno Unito*, Grande Camera, 28 ottobre 1998, § 115). Sotto il secondo aspetto, il suddetto obbligo comporta la necessità di prendere delle misure preventive di ordine pratico per proteggere la vita di un individuo, da altri minacciata (*Kiliç c. Turchia*, § 62-76; *Keenan c. Regno Unito*, § 91). Tale obbligo non è comunque assoluto ed incondizionato, nel senso che esso interviene solo “in circostanze ben definite” e non deve essere tale da divenire per lo Stato “un fardello insopportabile od eccessivo”, tenuto conto delle notorie difficoltà in cui si imbatte qualsiasi attività di polizia, della “imprevedibilità del comportamento umano”, nonché delle “scelte che dipendono dalle priorità e dalle risorse disponibili”. Il rischio deve essere cioè certo, specifico, immediato e conosciuto dalle autorità. Le autorità devono quindi ritenersi responsabili solo se non hanno eseguito tutto ciò che ci si poteva e doveva ragionevolmente attendere per impedire la materializzazione di un rischio certo e imminente per la vita, di cui esse avevano o avrebbero dovuto avere conoscenza. L’onere della prova su tale punto incombe al ricorrente e spetta a lui dunque convincere la Corte che le autorità competenti, pur sapendo o dovendo sapere che la vita di uno o più individui era concretamente minacciata da terzi, non abbiano adottato alcuna iniziativa di contrasto (*Osman*, citata, § 115-116).

Proprio analizzando il caso concreto il Governo aveva evidenziato vari elementi che portavano ad escludere un rischio immediato e concreto per la vita e conducevano viceversa a ritenere l’evento come il frutto di un comportamento assolutamente imprevedibile. Tra questi elementi vi era: il lungo periodo di tempo tra il primo episodio di violenza domestica e l’evento omicidiario, al punto da far ritenere non più attuale o grave la minaccia di gravi fatti; la presenza costante degli organi statuali che erano sempre intervenuti allorquando la ricorrente aveva presentato denuncia, al punto che l’avevano anche messa in contatto con un centro antiviolenza e l’avevano fatta ospitare in una struttura protetta; referti medici non indicativi di episodi preoccupanti; il fraintendimento creato dallo stesso comportamento della ricorrente che si era volontariamente allontanata dalla struttura protetta, era tornata a convivere col marito violento e aveva ritrattato la sua denuncia affermando di essere stata fraintesa non capendo bene l’italiano. In definitiva, al contrario del caso *Osman* e di altri citati nella sentenza, non vi era stata sottovalutazione, da parte delle autorità, attesa l’assenza di reali segnali inquietanti, che facevano presagire un epilogo tragico. Né vi era stata tantomeno inerzia.

La richiesta di riesame, tuttavia, è stata respinta, senza motivazione, nella c.d. fase filtro dal collegio di cinque giudici previsto dall’art. 43, paragrafo 2 della CEDU. Pertanto, la sentenza è diventata definitiva il 18 settembre 2017.

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE**

Sul piano delle misure individuali, l'equa soddisfazione, liquidata in euro 30.000,00 a titolo di danno morale, oltre ad euro 10.000,00 per le spese legali, compensa il pregiudizio arrecato alla parte ricorrente dalla violazione riscontrata.

Quanto alle misure di carattere generale, la diffusione della sentenza tra gli addetti ai lavori ha già messo radici, come esemplificativamente testimonia la pronuncia del Tribunale di Messina - Sezione civile, del 30 maggio 2017, con la quale, in applicazione dei principi affermati dalla Corte Edu, la Presidenza del Consiglio dei ministri è stata condannata a risarcire i danni derivanti dalla condotta negligente dei magistrati della Procura della Repubblica di Caltagirone per non aver assunto misure sufficienti ad impedire che il marito uccidesse la propria moglie, madre dei ricorrenti, sebbene questa avesse presentato alle Autorità competenti ripetute querele nei confronti del marito stesso, perché autore di violenze fisiche, aggressioni e minacce a suo danno.

Il Tribunale, in particolare, ha accertato la responsabilità civile dei predetti magistrati e, per essi, dello Stato ai sensi dell'articolo 2, lett. a) della legge n. 117 del 1988, e successive modifiche, perché la Procura nulla aveva fatto per impedire la consumazione dell'omicidio della donna, omettendo di porre in essere i dovuti atti di indagine e le conseguenti misure cautelari che avrebbero consentito di impedire il preannunciato evento delittuoso mortale.

Nell'approdare al giudizio di responsabilità, il Tribunale ha espressamente evidenziato che in materia di violenza domestica, il compito di uno Stato non si esaurisce nella mera adozione di disposizioni di legge che tutelino i soggetti maggiormente vulnerabili, ma si estende ad assicurare che la protezione di tali soggetti sia effettiva, evidenziando come l'inertezza delle autorità nell'applicare tali misure costituisca causa di responsabilità dello Stato stesso.

Sempre sul piano generale, considerate la rilevanza e la delicatezza della materia trattata, si ritiene opportuno anticipare qualche informazione sulle linee direttrici del Piano d'azione presentato dal Governo nel corso della riunione del CM -DH del 6 giugno 2018, recante misure per la "lotta alla violenza di genere e alla discriminazione".

Il piano approfondisce le misure generali da assumere in sede di esecuzione della pronuncia *Talpis*, sotto tre profili: le misure di protezione delle vittime della violenza domestica (per impedire un rischio per la vita e l'incolumità fisica delle vittime); il trattamento giudiziario del contenzioso avente ad oggetto la violenza sulle donne e in generale la violenza domestica; il trattamento specifico delle vittime.

All'elaborazione del piano d'azione sono state chiamate a contribuire diverse amministrazioni dello Stato che hanno fornito: i dati statistici sugli omicidi legati a violenza

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

domestica; le statistiche giudiziarie relative ai casi di femminicidio e violenza domestica (soggetti a monitoraggio ministeriale periodico); i protocolli e i provvedimenti tabellari per la gestione dei procedimenti aventi ad oggetto violenze domestiche; le azioni di formazione intraprese o programmate per il personale di magistratura, polizia, servizi sociali e personale sanitario; i protocolli d'intesa per l'attivazione anticipata di misure di controllo e protezione; le campagne pubbliche di consapevolezza.

Il piano d'azione che ne è scaturito, ricco di informazioni, è stato accolto molto favorevolmente dal Comitato dei Ministri; quest'ultimo, al fine chiudere definitivamente il caso, ha chiesto ulteriori elementi istruttori. I competenti Dicasteri stanno lavorando con il massimo impegno per fornire chiarimenti e documentazione aggiuntiva, con l'obbiettivo di ottenere la chiusura del caso per giugno 2019.

Più in dettaglio, si segnala che l'Amministrazione della giustizia ha dato ampio spazio e risalto ai problemi sollevati dal caso *Talpis*. Risultano infatti adottate numerose e significative azioni concrete che mirano ad assicurare in maniera fattuale il contrasto alla violenza di genere, con particolare riferimento a quella "domestica", e consentono di fronteggiare efficacemente i rischi per la vita e l'incolumità fisica delle vittime di tale tipo di violenza. Per citare alcuni esempi, di particolare rilievo appare la predisposizione di un apposito appartamento, esterno al palazzo di giustizia di Trento, dotato di sala giochi e stanza a specchio per l'ascolto protetto dei minori e delle donne, utilizzato dagli uffici della Procura, del Tribunale per i Minorenni, del GIP/ GUP. Ancora, da citare il caso di Varese che ha varato un protocollo di intesa tra la Procura della Repubblica e il Consiglio dell'Ordine degli avvocati²⁹ per la realizzazione di un "sistema integrato di protezione delle vittime di reato in condizione di particolare vulnerabilità e di violenza di genere", che prevede, tra l'altro, l'apertura di uno sportello dedicato presso il palazzo di giustizia di Varese.

Emergono anche alcuni segnali di un maggior orientamento alla specializzazione, anche attraverso la creazione di gruppi di lavoro tra le Forze di polizia e le Procure della Repubblica, per un accesso immediato e concreto alle esigenze del soggetto debole.

Al fenomeno dei reati in materia di violenza di genere contro le donne e di violenza domestica, è stata riservata, da tempo, particolare attenzione da parte del Consiglio superiore della magistratura che, muovendo nel solco tracciato da fonti sovranazionali, nell'ottica di potenziare l'efficacia della risposta giudiziaria in questo settore in una prospettiva non solo repressiva, ma di tutela preventiva delle vittime, sul versante organizzativo, ha formulato *criteri di indirizzo* in materia di specializzazione dei magistrati addetti alla trattazione degli affari e di *criteri di priorità* nella

²⁹ Cfr protocollo di intesa Procura Varese - Ordine Avvocati Varese siglato il 4 aprile 2017, prot. 56/2017

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

definizione dei procedimenti, mentre sul piano dell'esercizio concreto delle attività giurisdizionali, ha sollecitato l'adesione alle prassi più virtuose censite nel settore (cfr. delibere dell'8 luglio 2009, del 30 luglio 2010 e del 12 marzo 2014).

La drammatica recrudescenza dei fenomeni delittuosi riconducibili a quest'area, la sempre più marcata centralità che va assumendo - nella legislazione internazionale, eurounitaria e nazionale - il profilo della tutela delle vittime di detti reati, le decisioni più recenti della Corte Edu (come la sentenza Talpis) hanno spinto il Consiglio a farsi promotore di soluzioni organizzative e di modalità operative idonee a implementare l'efficacia dell'intervento giurisdizionale e a conformarlo alle indicazioni provenienti dalla normativa di settore. Si segnala, al riguardo, la Risoluzione adottata in materia di linee guida in tema di "organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica" del 9 maggio 2018³⁰.

Anche il Ministero dell'interno ha fornito il quadro delle azioni intraprese, tra le quali il rafforzamento dell'attività di formazione multidisciplinare per tutti gli operatori di polizia, al fine di assicurare le migliori strategie di protezione verso le vittime dei reati, proponendo all'autorità giudiziaria l'applicazione, anche in via d'urgenza, delle misure di carattere cautelare più idonee al singolo caso. Numerosi Uffici della Polizia di Stato sono stati dotati di luoghi riservati per consentire agli operatori di polizia di ascoltare con modalità protette le dichiarazioni di donne vittime di abusi sessuali, maltrattamenti in famiglia ed atti persecutori. E' stata rafforzata la collaborazione degli uffici territoriali con enti ed associazioni private attraverso la stipula di accordi interistituzionali. In tale contesto, il Ministero ha evidenziato la firma, in data 28 dicembre 2017, dell'Accordo tra il Capo della Polizia - Direttore generale della Pubblica sicurezza ed il Capo del Dipartimento delle pari opportunità in attuazione del Protocollo d'intesa per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere sottoscritto il 25 novembre 2016, tra il citato Ministero e il Ministro delegato alle pari opportunità. Nell'ambito delle campagne pubbliche di consapevolezza, realizzate dal Ministero per favorire la "prossimità" con le vittime di violenza, particolare rilievo assumono gli ottimi risultati conseguiti nel 2017 con il progetto "Camper - il Camper della polizia contro la violenza di genere", avviato nel 2016. Dal luglio 2016 al dicembre 2017 sono stati registrati complessivamente 64.195 contatti ed oltre 400 segnalazioni all'Autorità giudiziaria. Nell'autunno del 2017, inoltre, il Ministero ha avviato il progetto "Blue Box" concernente una campagna di sensibilizzazione diretta a fornire supporto ai minori e alle famiglie ove emergono situazioni di disagio giovanile.

Un notevole contributo in relazione al piano d'azione è stato fornito dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri che ha riepilogato i documenti d'azione

³⁰ Cfr. https://www.csm.it/documents/21768/87316/Risoluzione_violenza_di_genere_e_domestica

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

del Governo italiano in materia, a partire dal Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere (per il biennio 2015- 2017), elaborato ai sensi dell'art. 5 del decreto legge n. 93 del 2013, che ha dato impulso in ambito preventivo alla realizzazione delle seguenti azioni: la costituzione di una banca dati sulla violenza di genere³¹, il servizio di pubblica utilità 1522 a sostegno delle vittime di violenza di genere e *stalking* ³², l'avvio di campagne educative sul tema, per coinvolgere il sistema educativo e scolastico in genere, anche attraverso la sottoscrizione di protocolli di intesa per giungere ad accordi di collaborazione, tra i quali il sopra menzionato accordo con il Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'interno.

1.1.2. In materia di divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante (articolo 3 Cedu)

- *Bartesaghi Gallo e altri c. Italia - Sentenza del 22 giugno 2017 (ricorsi nn. 12131/13 e 43390/13)*
- *Azzolina e altri c. Italia - Sentenza del 26 ottobre 2017 (ricorsi nn. 28923/09 e 67599/10)*
- *Blair e altri c. Italia - Sentenza del 26 ottobre 2017 (ricorsi nn. 1442/14, 21319/14 e 21911/14)*

Esito: violazione articolo 3 sul piano sostanziale e procedurale

QUESTIONE TRATTATA:

Libertà personale - Divieto di tortura - Reati commessi dalle forze dell'ordine - Fatti afferenti ai disordini G8 di Genova

Le vicende oggetto delle tre sentenze si iscrivono nel contesto dei disordini e delle violenze che si verificarono in occasione del vertice del G8 tenutosi a Genova nel luglio 2001, per le quali la Corte europea ha già condannato lo Stato italiano, con la sentenza *Cestaro c. Italia* del 7 aprile 2015³³, per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, in relazione al comportamento tenuto dalle forze dell'ordine nella Scuola Diaz.

Per quanto riguarda la sentenza *Bartesaghi Gallo e altri*, all'origine della causa vi sono due ricorsi (n. 12131/13 e n. 43390/13), presentati da quarantadue persone per denunciare i gravi

³¹ Cfr. www.istat.it/it/violenza-sulle-donne

³² Si veda la **campagna pubblicitaria della Presidenza** del Consiglio dei Ministri di cui al sito www.sbloccailcoraggio.it

³³ Per la sentenza *Cestaro* si rinvia alla Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag. 44 e seguenti.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

maltrattamenti subiti in occasione dell'irruzione degli agenti di polizia all'interno della scuola Diaz-Pertini, per essere stati oggetto di una violenza sproporzionata e ingiustificata costituente tortura o trattamento inumano e degradante. I ricorrenti lamentavano anche l'esito insoddisfacente del procedimento penale nei confronti degli autori dei maltrattamenti, contestando, in particolare, la mancata identificazione della maggior parte degli autori materiali dei fatti di violenza e criticando le conseguenze dell'assenza del reato di tortura nell'ordinamento penale nazionale e, soprattutto, quelle derivanti dall'applicazione della prescrizione ai reati ascritti agli imputati, che avrebbero impedito alle autorità giudiziarie di giungere al riconoscimento espresso e sostanziale della violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

Le sentenze *Blair e altri* e *Azzolina e altri*, decidono, rispettivamente, tre ricorsi (nn. 1442/14, 21319/14 e 21911/14) presentati da ventotto persone, e due ricorsi (nn. 28923/09 e 67599/10), proposti da trentuno persone. Tutti i ricorrenti denunciavano le violenze gravi, sproporzionate e ingiustificate, costituenti trattamento inumano o degradante o vera e propria tortura, subiti durante la detenzione presso la Caserma di Bolzaneto e l'inefficacia dei procedimenti giudiziari svoltisi dinanzi ai tribunali italiani per l'accertamento delle responsabilità e la punizione dei colpevoli. Alcuni dei ricorrenti in queste cause erano stati precedentemente riconosciuti vittime anche delle violenze perpetrate dagli agenti di polizia durante l'irruzione nella scuola Diaz - Pertini.

➤ *Violazione dell'articolo 3 sotto il profilo materiale e procedurale*

Le tre sentenze sono legate tra loro non solo in relazione ai fatti lamentati dai ricorrenti ma anche con riferimento al percorso argomentativo della Corte che, nel richiamare il diritto e la prassi interni pertinenti nonché il diritto internazionale, ha fatto esplicito rinvio alla sopra citata sentenza *Cestaro*, nella quale la Corte ha accertato l'inadeguatezza della legislazione penale italiana rispetto all'esigenza di sanzionare gli atti di tortura e la mancanza dell'effetto dissuasivo necessario alla prevenzione di simili violazioni dell'articolo 3 della Convenzione.

In sintesi, i giudici di Strasburgo, esaminate le testimonianze concordanti e le prove documentali, risultanti dai verbali, dai referti medici e dalle indagini e procedimenti giudiziari svolti dalle autorità interne, hanno concluso - sulla falsariga argomentativa del precedente *Cestaro* - che i trattamenti violenti, subiti dai ricorrenti della causa *Bartesaghi Gallo* durante l'irruzione della polizia presso la scuola Diaz-Pertini, e quelli subiti dai ricorrenti delle cause *Azzolina e Blair*, durante il fermo di polizia all'interno della caserma di Bolzaneto, dovevano essere considerati indubitabilmente atti di tortura e che, pertanto, vi era stata violazione dell'elemento materiale dell'articolo 3 della Convenzione. Inoltre, la Corte, richiamando le conclusioni della sentenza *Cestaro*, secondo cui "la

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

reazione delle autorità non è stata adeguata tenuto conto della gravità dei fatti” ed è stata quindi “incompatibile con gli obblighi procedurali che derivano dall'articolo 3 della Convenzione” (*Cestaro c. Italia*, § 222), ha ritenuto che le autorità competenti fossero venute meno all'obbligo di punire adeguatamente i responsabili dei reati accertati dai tribunali nazionali, anche in funzione dissuasiva dal ripetersi di tali comportamenti, e, conseguentemente, ha dichiarato la violazione dell'articolo 3, anche sotto il profilo procedurale.

➤ *Applicazione dell'articolo 41 nelle tre sentenze*

Parte degli originari ricorrenti, prima della pronuncia delle sentenze, hanno sottoscritto i regolamenti amichevoli proposti dal Governo italiano sulla base dei criteri desumibili dal precedente *Cestaro*, per un importo pari ad euro 45.000 ciascuno, rinunciando ad ogni altra forma di risarcimento³⁴.

A seguito della composizione amichevole, la Corte ha ordinato la cancellazione dei ricorsi dal ruolo relativamente ai ricorrenti interessati.

Per gli altri ricorrenti, la Corte, tenuto conto delle circostanze delle cause e, in particolare, dei risarcimenti già ottenuti a titolo di provvisoria nei procedimenti dinanzi ai giudici nazionali (*Cestaro, supra citata*, § 251), ha accordato, in via equitativa, a titolo di equa soddisfazione del danno morale sofferto, somme variabili in relazione alla gravità delle lesioni fisiche riportate.

La Corte ha, invece, respinto le domande dei ricorrenti che avevano richiesto anche la compensazione del danno materiale subito, osservando che nessuno di loro aveva prodotto elementi sufficienti a sostegno delle richieste economiche e che, pertanto, non era possibile procedere al necessario accertamento circa l'esistenza di un nesso diretto di causalità tra la violazione constatata e il danno materiale dedotto (*Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası e altri c. Turchia*, n. 20347/07, § 116, 5 luglio 2016).

MISURE ADOTTATE E DA ADOTTARE - L'INTRODUZIONE DEL REATO DI TORTURA

Sotto il profilo delle misure individuali, l'equa soddisfazione riconosciuta dalla Corte compensa il pregiudizio arrecato alle parti dalle violazioni riscontrate.

Il lungo tempo trascorso impedisce, viceversa, di fare ulteriore luce sugli eventi denunciati o di sottoporre ad ulteriori procedimenti, penali o disciplinari, gli esponenti statuali coinvolti, peraltro

³⁴ Si evidenzia che il Governo aveva formulato le proposte di regolamento amichevole, con esclusione della possibilità subordinata di una dichiarazione unilaterale implicante ammissione di responsabilità da parte dello Stato per tali fatti.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

già in passato sottoposti a processi, conclusi in alcuni casi con condanne ed in altri con la declaratoria di prescrizione.

Sul piano delle misure generali, si osserva che la Corte, con la sentenza *Cestaro c. Italia*, ha evidenziato l'esistenza di un problema strutturale dell'ordinamento interno. In particolare, nella citata sentenza ha dichiarato – e ribadito nei tre casi in esame – che la legislazione penale nazionale si era rivelata inadeguata rispetto all'esigenza di sanzionare gli atti di tortura in questione e priva dell'effetto dissuasivo necessario alla prevenzione di violazioni simili dell'articolo 3 della Convenzione e aveva invitato l'Italia a “dotarsi di strumenti giuridici in grado di punire adeguatamente i responsabili di atti di tortura o altri maltrattamenti impedendo loro di beneficiare di misure in contraddizione con la giurisprudenza della Corte” (§ 225).

Il testo recante l'introduzione del reato di tortura, approvato in via definitiva dalla Camera il 14 luglio 2017, era in discussione dal luglio 2013³⁵. Il dibattito parlamentare ha subito un'accelerazione nell'aprile 2015, quando la Corte europea, con la sentenza *Cestaro*, ha condannato l'Italia, qualificando come “tortura” le azioni delle forze dell'ordine, che avevano provocato “umiliazione e sofferenza fisica alle vittime”, ed ha sanzionato la mancanza nell'ordinamento interno di una previsione normativa adeguata aveva impedito la punizione dei responsabili materiali delle azioni violente censurate nella sentenza.

Il *vulnus* stigmatizzato dalla Corte è stato colmato con la legge 14 luglio 2017 n. 110, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.166 del 18 luglio 2017, mediante l'introduzione degli articoli 613-bis e 613-ter del codice penale, che prevedono, per i responsabili, la pena della reclusione dai 4 ai 10 anni, che salgono a un massimo di 12 se a commettere il reato è un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio, con abuso dei poteri o in violazione dei suoi doveri³⁶. La legge vieta,

³⁵ Il ddl, di iniziativa parlamentare e a prima firma del sen. Luigi Manconi era stato presentato nel marzo 2013.

³⁶ «Art. 613-bis (Tortura). - Chiunque, con violenze o minacce gravi, ovvero agendo con crudeltà, cagiona acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico a una persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza, ovvero che si trovi in condizioni di minorata difesa, è punito con la pena della reclusione da quattro a dieci anni se il fatto è commesso mediante più condotte ovvero se comporta un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona.

Se i fatti di cui al primo comma sono commessi da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio, con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio, la pena è della reclusione da cinque a dodici anni. Il comma precedente non si applica nel caso di sofferenze risultanti unicamente dall'esecuzione di legittime misure privative o limitative di diritti. Se dai fatti di cui al primo comma deriva una lesione personale le pene di cui ai commi precedenti sono aumentate; se ne deriva una lesione personale grave sono aumentate di un terzo e se ne deriva una lesione personale gravissima sono aumentate della metà. Se dai fatti di cui al primo comma deriva la morte quale conseguenza non voluta, la pena è della reclusione di anni trenta.

Se il colpevole cagiona volontariamente la morte, la pena è dell'ergastolo.

Art. 613-ter (Istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura). - Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio il quale, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, istiga in modo concretamente idoneo altro pubblico ufficiale o altro incaricato di un pubblico servizio a commettere il delitto di tortura, se l'istigazione non è accolta ovvero se l'istigazione è accolta ma il delitto non è commesso, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni».

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

inoltre, le espulsioni, i respingimenti e le estradizioni quando c'è motivo di credere che nel paese di destinazione la persona sottoposta al provvedimento rischi di subire violazioni "sistematiche e gravi" dei diritti umani; prevede anche l'obbligo di estradizione verso lo Stato richiedente dello straniero indagato o condannato per il reato di tortura. Restano fuori dall'area della punibilità le "sofferenze risultanti unicamente dall'esecuzione di legittime misure private o limitative di diritti". Ulteriori aggravanti sono previste quando dai fatti sopra descritti derivino lesioni gravi e/o permanenti.

L'introduzione di tale reato nell'ordinamento giuridico rappresenta un'appropriate misura generale idonea a prevenire futuri casi analoghi e a fare del giudice nazionale il primo tutore dei diritti umani a livello nazionale.

• *Pennino Tiziana c. Italia - Sentenza del 12 ottobre 2017 (ricorso n. 21759/15)*

Esito: violazione articolo 3

QUESTIONE TRATTATA:

Libertà personale - Divieto di tortura - Reati commessi dalle forze dell'ordine

La ricorrente fu fermata, mentre era alla guida della sua auto, dalla polizia municipale di Benevento, che aveva ritenuto, dalle condizioni di guida (frenate improvvise e bruschi cambi di corsia), che fosse in condizioni di alterazione per assunzione di alcool. Ne seguì un alterco con gli agenti che, convinti dello stato di ebbrezza della signora, chiesero l'intervento di una pattuglia della polizia stradale per sottoporla ad un test con l'etilometro. A causa dello stato di agitazione in cui versava non fu possibile effettuare il test e pertanto la signora Pennino fu condotta presso il Comando di Polizia municipale per la redazione del verbale di contestazione per guida sotto l'influenza dell'alcool.

La condanna da parte della Corte Edu si basa sui fatti che si svolsero da questo momento in poi, sulle cui concrete modalità di svolgimento sono state registrate due versioni opposte: l'una, prospettata dalla signora Pennino sia in sede di denuncia nazionale che di ricorso alla Corte europea, l'altra, narrata in termini concordanti dagli agenti e funzionari di Polizia municipale e stradale.

La ricorrente ha sostenuto di aver subito, presso il Comando di Polizia, maltrattamenti e ferite dagli agenti presenti (la frattura del pollice, a causa delle manette, ed ecchimosi alla coscia

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

sinistra, ai polsi e al dorso delle mani sono state confermate dai referti medici prodotti dalla ricorrente che, dopo il rilascio, si era recata in ospedale).

La versione dei fatti contenuta nel verbale redatto congiuntamente dall'ufficiale in servizio presso il Comando e dai due agenti riporta che la Pennino si trovava in un grave stato di agitazione che richiedeva un'azione di contenimento con l'uso di braccialetti contenitivi.

La ricorrente sorse denuncia nei confronti degli agenti che l'avevano fermata durante la guida e di quelli presenti presso il Comando di Polizia, affermando di essere stata aggredita e picchiata, di aver subito lesioni personali, abuso d'ufficio e minacce.

Fu avviata un'indagine per la quale, tuttavia, il PM chiese l'archiviazione, confermata dal GIP. Di contro, la ricorrente fu accusata di diversi reati, fra i quali, resistenza e oltraggio a pubblico ufficiale e guida sotto l'influenza dell'alcool, nonché lesioni personali a un agente di polizia.

Sottoposta a processo per tali fatti, la Pennino scelse il patteggiamento e fu condannata ad una pena lieve.

➤ *Violazione dell'articolo 3 sotto il profilo sostanziale e procedurale*

Nel ricorso alla Corte Edu, la signora Pennino ha lamentato di essere stata maltrattata dalla polizia e che l'indagine relativa alle sue accuse non era stata esauriente né efficace.

La Corte ha preliminarmente ribadito che, secondo la propria giurisprudenza, qualora una persona sia privata della libertà, o, più in generale, debba affrontare gli agenti delle forze dell'ordine, il ricorso alla forza fisica, che non sia rigorosamente imposto dal comportamento della stessa, svilisce la dignità umana e costituisce una violazione del diritto sancito dall'articolo 3 della Convenzione (*Bouyid c. Belgio* ([GC], n. 23380/09, § 81-90). Ha ribadito, inoltre, che tutte le accuse di maltrattamenti contrari all'articolo 3 devono essere corroborate da prove "al di là di ogni ragionevole dubbio", ricordando, in relazione alle prove, che, qualora i fatti siano interamente, o in gran parte, di esclusiva conoscenza delle autorità, come nel caso di persone che si trovino in custodia sotto il loro controllo, sorgono forti presunzioni fattuali in ordine alle lesioni verificatesi nel corso di tale detenzione. L'onere della prova, in questi casi, spetta quindi al Governo, che deve fornire una spiegazione soddisfacente e convincente, conducendo indagini approfondite e producendo solide prove di accertamento dei fatti. Ciò è giustificato dal fatto che le persone sottoposte a custodia si trovano in una posizione vulnerabile e le autorità hanno il dovere di proteggerle. La Corte ha ricordato anche che l'articolo 3 della Convenzione pone a carico dello Stato l'obbligo positivo di fornire le proprie forze dell'ordine in modo da garantire un elevato livello di competenza nel loro comportamento

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

professionale, che faccia sì che nessuno sia sottoposto a un trattamento contrastante con tale disposizione.

Nell'esaminare il caso di specie, la Corte ha osservato che le parti avevano convenuto sul fatto che la polizia avesse usato la forza nei confronti della ricorrente e che, in conseguenza di ciò, la stessa aveva riportato alcune lesioni, la cui effettività risultava corroborata da prove mediche ed ha rilevato come il disaccordo tra loro concernesse le esatte circostanze in cui la ricorrente aveva subito le lesioni e l'accertamento del "se" il ricorso alla forza fisica fosse stato rigorosamente necessario.

La Corte ha ritenuto che, per il tempo trascorso dalla ricorrente sotto il controllo delle autorità, gravasse sul Governo italiano l'onere di fornire una spiegazione soddisfacente e convincente sia sulle circostanze in cui la ricorrente aveva subito le lesioni sia sulle circostanze, sul carattere e sulla necessità dell'uso della forza (*Bouyid*, sopra citata, §§ 83-84 e, *mutatis mutandis*, *Mihhailov c. Estonia*, n. 64418/10, § 112, del 30 agosto 2016; *Hilal Mammadov c. Azerbaijan*, n. 81553/12, § 83, del 4 febbraio 2016; *Balajevs c. Lettonia*, n. 8347/07, § 95, del 28 aprile 2016; *Cemal Yilmaz c. Turchia*, n. 31298/05, § 32, del 7 febbraio 2012). Sotto tale profilo, la Corte ha osservato che non vi era stato alcun concreto tentativo da parte delle autorità competenti per spiegare, e tanto meno per provare, da che cosa fossero state provocate le lesioni subite dalla ricorrente (frattura del dito), nonostante il Governo stesso avesse riconosciuto che le lesioni fossero conseguenti all'uso della forza da parte degli agenti.

Un altro aspetto che la Corte ha ritenuto problematico in ordine all'eshaustività delle indagini condotte a livello interno, è la motivazione estremamente succinta della richiesta di archiviazione del procedimento formulata dal pubblico ministero, che appariva redatta in modo standardizzato, e della decisione del giudice per le indagini preliminari in tal senso (§§ 19 e 22). Ha rilevato, infine, che il GIP non aveva motivato il diniego opposto alla richiesta della ricorrente di ulteriori atti d'indagine.

La Corte ha, quindi, concluso che vi è stata violazione dell'articolo 3, sotto il duplice profilo: **procedurale**, dal momento che le autorità inquirenti avevano omesso di condurre con la diligenza necessaria le indagini in relazione alle accuse formulate dalla ricorrente, sulle circostanze relative all'uso della forza da parte della polizia, durante il tempo in cui era trattenuta presso il comando di polizia e, conseguentemente, sulla necessità dell'uso di tale forza; **sostanziale**, poiché il Governo non aveva adempiuto al proprio onere di fornire una prova adeguata e soddisfacente, nè chiarendo le circostanze in cui si erano prodotte le lesioni subite dalla ricorrente né dimostrando che l'uso della forza era rigorosamente necessario nel caso di specie.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

La ricorrente aveva chiesto la somma di 50.000 euro, per il danno patrimoniale derivante dalla perdita reddituale, e di 30.000 euro, per il danno morale. Il Governo ha sostenuto che la domanda di risarcimento del danno patrimoniale si basava su una tesi altamente speculativa, secondo la quale vi era un nesso di causalità tra la violazione e la perdita reddituale.

Tale eccezione è stata condivisa dalla Corte che, respinta la richiesta di risarcimento del danno patrimoniale, ha accordato alla ricorrente 12.000 euro a titolo di danno morale, oltre 8.000 euro a copertura di tutte le spese.

MISURE ADOTTATE - L'INTRODUZIONE DEL REATO DI TORTURA

Sul piano delle misure di carattere generale, l'introduzione, nel 2017, del reato di tortura nell'ordinamento penale italiano e la diffusione della sentenza tra gli addetti ai lavori rappresentano un'appropriata misura generale idonea a prevenire futuri casi analoghi e a fare del giudice nazionale il primo tutore dei diritti umani a livello nazionale.

Quanto alle misure individuali, la corresponsione dell'equa soddisfazione riconosciuta dalla Corte a compensazione del pregiudizio arrecato alla parte ricorrente dalla violazione riscontrata, non è stata ritenuta misura individuale sufficiente a chiudere il presente caso. Si segnala, infatti, che esso viene considerato dal Segretariato del Consiglio d'Europa - Servizio dell'esecuzione delle sentenze della Corte europea, come caso clone della sentenza *Alberti c. Italia* del 24 giugno 2014³⁷ (ove l'Italia è stata condannata per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione per i maltrattamenti subiti dall'interessato durante l'arresto, eseguito dai Carabinieri), tuttora sotto monitoraggio e per il quale il Segretariato ha sollecitato ulteriori informazioni, concernenti, in particolare, le eventuali procedure disciplinari avviate nei confronti dei responsabili dei trattamenti vietati dall'articolo 3 della Convenzione.

In sede di predisposizione del piano d'azione per l'esecuzione della pronuncia in esame, occorrerà quindi dedicare particolare attenzione alle informazioni concernenti i procedimenti disciplinari previsti, la loro applicazione, l'eventuale adozione di misure cautelari (quali la sospensione dal servizio), l'eventuale riapertura delle indagini. Tali informazioni sono state richieste ai competenti Uffici ministeriali e giudiziari e se ne darà conto nella prossima Relazione al Parlamento.

• *Cirino e Renne c. Italia - Sentenza del 26 ottobre 2017 (ricorsi nn. 2539/13 e 4705/13)*

Esito: violazione articolo 3

³⁷ Per la sentenza *Alberti* si rinvia alla Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 53 e seguenti.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

QUESTIONE TRATTATA:

Divieto di tortura - Trattamento inumano o degradante inflitto a persone sottoposte a custodia in carcere da appartenenti alla polizia penitenziaria.

La causa origina dai ricorsi con cui due detenuti italiani, ristretti nel carcere di Asti, lamentavano dinanzi alla Corte di Strasburgo sia i gravi maltrattamenti subiti da parte degli agenti di custodia, sia l'inefficacia dell'indagine e dei procedimenti sanzionatori nei confronti dei responsabili.

Nel 2005 era stata avviata un'indagine penale sul trattamento subito dai ricorrenti, a seguito dell'ascolto, avvenuto nell'ambito di altra indagine penale, di una conversazione fra agenti di custodia impiegati nella casa circondariale di Asti, in cui essi discutevano delle sevizie inflitte ai detenuti. Alla conclusione delle indagini, cinque agenti di custodia furono rinviati a giudizio. Il tribunale di Asti, che, nel corso del processo, aveva disposto anche un'ispezione nel carcere, in base alle prove raccolte nel corso delle indagini e prodotte al processo, ritenne provato, oltre ogni ragionevole dubbio, che nel carcere in questione esistesse una "prassi generalizzata di maltrattamenti" (§ 29) da parte degli agenti di custodia sui detenuti e, in particolare, ritenne provati gli abusi subiti e riferiti dai due ricorrenti. Al termine del processo, nel gennaio 2012, il tribunale, pur avendo accertato la responsabilità diretta di quattro degli imputati e pur avendo ritenuto che tali atti potessero essere qualificati come tortura, a norma della definizione fornita dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, fu costretto a concludere che, alla stregua del diritto nazionale vigente, non esisteva alcuna disposizione di legge che permettesse di qualificare come atti di tortura le condotte contestate (§ 33). In ogni caso non fu possibile condannare gli imputati, neppure in forza degli articoli 572, 582 e 608 c.p. poiché, nel frattempo, era trascorso il termine di prescrizione. Per questa ragione il procedimento fu archiviato e il ricorso per cassazione presentato dal PM fu dichiarato inammissibile.

➤ *Violazione dell'articolo 3 sotto il profilo sostanziale e procedurale*

La Corte di Strasburgo, richiamata la propria giurisprudenza, come esposta nelle sentenze *Bouyid c. Belgio [GC]*, n. 23380/09, § 81 90, e, recentemente, nella causa *Bartasaghi Gallo e altri c. Italia*, (§ 111-113) e seguendo le conclusioni svolte dal tribunale di Asti, ha ritenuto accertate le lesioni subite dai ricorrenti e le modalità in cui si erano svolti i fatti all'interno del carcere, ove i ricorrenti, affidati alla custodia degli agenti penitenziari, si trovavano già in una situazione di vulnerabilità.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Ha ritenuto, altresì, accertata l'esistenza di una "prassi generalizzata" di condotte violente e abusive sui detenuti, finalizzata a creare un clima di terrore atto a scoraggiare qualsiasi contestazione. Per questi motivi la Corte ha dichiarato l'avvenuta violazione dell'articolo 3 sotto il profilo sostanziale.

La Corte è poi passata all'esame della doglianza relativa all'inefficacia dell'indagine e dei procedimenti penali, alla luce dei principi generali da applicare per determinare l'efficacia dell'indagine ai fini dell'articolo 3, quali riaffermati nella sentenza *Cestaro c. Italia*. Sotto tale profilo, ha ritenuto che il tribunale di Asti aveva compiuto un autentico sforzo per accertare i fatti e identificare gli individui responsabili del trattamento inflitto ai ricorrenti ed aveva sottoposto la causa di cui era investito a un "esame scrupoloso", come richiesto dall'articolo 3 della Convenzione (*Cestaro, sopra citata, § 206*). Tuttavia, poiché nella legislazione italiana non esisteva alcuna disposizione di legge che consentisse di qualificare come tortura il trattamento contestato, il tribunale aveva dovuto fare ricorso ad altre disposizioni del codice penale in materia di abuso di autorità nei confronti di detenuti e di lesioni personali. Questi reati, però, secondo la Corte, non erano in grado di fare fronte all'intera gamma di questioni derivanti dagli atti di tortura subiti dai ricorrenti (*Myumyun c. Bulgaria, n. 67258/13, § 77, del 3 novembre 2015*). E, inoltre, erano soggetti a termini di prescrizione, circostanza che di per sé mal si concilia con la giurisprudenza della Corte in materia di torture o maltrattamenti inflitti da agenti statali (*Cestaro, sopra citata, § 208 e Abdulsamet Yaman c. Turchia, n. 32446/96, § 55, del 2 novembre 2004*).

Sulla base di queste considerazioni, la Corte ha ritenuto che il nocciolo del problema non risiedesse nel comportamento delle autorità giudiziarie interne, ma in una carenza sistemica che caratterizzava la legislazione penale italiana in materia, al momento della sua applicazione al caso di specie, rendendola inadeguata a punire gli atti di tortura in questione, e priva di qualsiasi effetto deterrente in grado di impedire analoghe future violazioni dell'articolo 3.

La Corte, inoltre, ha rilevato come dagli atti risultasse che gli agenti accusati non erano stati sospesi dal servizio nel corso delle indagini o del processo, misura cui la Corte attribuisce particolare valore e significato, in particolare nel contesto carcerario, affinché le persone che si trovano in condizione di particolare vulnerabilità, per il fatto di essere reclusi, non siano dissuase, direttamente o indirettamente, dal denunciare o segnalare i maltrattamenti.

Per queste ragioni la Corte ha dichiarato l'intervenuta violazione dell'articolo 3 della Convenzione anche sotto il profilo procedurale.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Vista la gravità delle violazioni della Convenzione di cui i ricorrenti erano stati vittime, la Corte ha ritenuto opportuno accordare a ciascun ricorrente la somma di 80.000 euro, per il danno non patrimoniale, e di 8.000 euro ciascuno, per le spese sostenute.

MISURE ADOTTATE E DA ADOTTARE - L'INTRODUZIONE DEL REATO DI TORTURA

Sul piano individuale, la Corte ha riconosciuto una rilevante equa soddisfazione che compensa il pregiudizio arrecato alle parti ricorrenti dalle violazioni riscontrate.

Il lungo tempo trascorso impedisce, viceversa, di sottoporre ad ulteriori procedimenti, penali o disciplinari, gli esponenti statuali coinvolti, peraltro già in passato sottoposti a processi conclusi con la declaratoria di prescrizione (ostandovi dunque il principio del *ne bis in idem*)

Quanto alle misure generali si richiamano le considerazioni svolte con riguardo alla sentenza *Pennino*. Anche il caso in esame, considerato come *clone* del caso *Saba c. Italia* del 1° luglio 2014³⁸ (ove la Corte ha constatato che i ritardi del procedimento penale avviato a carico degli agenti di polizia penitenziaria responsabili dei trattamenti inumani e degradanti avevano portato alla prescrizione dei reati ascritti e che le misure adottate, specie disciplinari, non avevano soddisfatto i requisiti richiesti dalla giurisprudenza della Corte per un'indagine approfondita ed effettiva), sarà attentamente monitorato in sede di Comitato dei ministri- Servizio dell'esecuzione delle sentenze della Corte europea.

Nella predisposizione del piano d'azione per l'esecuzione della sentenza, occorrerà, quindi, dedicare particolare impegno nel fornire un quadro informativo completo che comprenda il vigente sistema disciplinare e gli interventi attuati o programmati in materia di formazione professionale mirante a prevenire la commissione di atti di violenza. Tali informazioni sono state richieste ai competenti Uffici ministeriali e giudiziari e se ne darà conto nella prossima Relazione al Parlamento.

1.1.3. In materia di diritto all'equo processo (articolo 6 Cedu)

- *Lorefice c. Italia - Sentenza del 29 giugno 2017 (ricorso n. 63446/13)*

Esito: violazione articolo 6, paragrafo 1

QUESTIONE TRATTATA:

Diritto all'equo processo in relazione al mancato riesame dei testimoni- Riforma della sentenza di proscioglimento emessa in prime cure per motivi attinenti alla valutazione della prova

³⁸ Per la sentenza *Saba c. Italia* si rinvia alla Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 54-55.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

dichiarativa senza previa rinnovazione dell'istruzione dibattimentale (art. 603, comma 3-bis c.p.p.)

Il ricorrente era stato sottoposto a procedimento penale per condotte delittuose traenti origine dal danneggiamento, a seguito dell'esplosione di un ordigno rudimentale, della abitazione di G.D.G., all'epoca dei fatti amico dell'imputato. Quest'ultimo, nel sostenere che l'evento dannoso era riconducibile ad un'organizzazione criminale radicata in Sicilia, si era difeso dalla principale accusa di estorsione, affermando di aver assunto solo un ruolo di intermediario con i responsabili del danneggiamento.

Secondo la prospettazione accusatoria, invece, l'imputato avrebbe organizzato sia il danneggiamento che l'estorsione, in concorso con il soggetto già condannato, in separato giudizio, con sentenza passata in giudicato, per i fatti criminosi commessi ai danni di G.D.G.. Le accuse a carico dell'imputato erano basate fondamentalmente sulle dichiarazioni della persona offesa e di altro testimone, a sua volta imputato del reato connesso di favoreggiamento, corroborate dalle dichiarazioni di altri tre testimoni.

Con sentenza del 21 gennaio 2009, il tribunale di Sciacca assolse il ricorrente da tutte le imputazioni a suo carico, ritenendo inattendibili ed imprecise (nonché, addirittura, false), le dichiarazioni testimoniali acquisite, inidonee, quindi, a dimostrare la responsabilità penale dell'imputato.

La Corte di appello di Palermo, adita sia dalla parte civile che dal PM, con sentenza del 15 febbraio 2012, capovolse il verdetto, giudicando il Lorefice colpevole, sulla base della completa rivalutazione delle prove raccolte nel fascicolo del procedimento, senza, tuttavia, disporre la nuova escussione dei testimoni a carico, nonostante le dichiarazioni di questi ultimi fossero state ritenute dal tribunale del tutto inattendibili.

Il Lorefice propose ricorso per cassazione, affermando, in particolare, che la Corte d'appello aveva rivalutato in maniera a lui sfavorevole l'attendibilità dei testimoni a carico senza ordinare una nuova audizione di questi ultimi, fatto che, a suo parere violava, tra altri, l'articolo 6 della CEDU.

La Corte di cassazione respinse il ricorso, sostenendo che la Corte d'appello aveva motivato il suo pronunciamento in modo logico e corretto. In particolare, i giudici di legittimità osservarono che nella sentenza *Dan c. Moldavia* (n. 8999/07, 5 luglio 2011), la Corte di Strasburgo aveva precisato che, prima di annullare un'assoluzione, il giudice d'appello era tenuto a ordinare una nuova audizione dei testimoni alla duplice condizione che le testimonianze in questione fossero decisive e che fosse necessario rivalutare l'attendibilità dei testimoni. Orbene, nel caso di specie, esistevano molti e diversificati elementi a carico dell'imputato e "l'essenza della sentenza della corte d'appello" non

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

poteva essere ridotta alla sola “affermazione che un testimone, ritenuto non attendibile dal giudice di primo grado, [era] stato invece considerato credibile dal [giudice] d'appello”. Osservò, inoltre, che non esisteva una regola generale che imponesse al giudice d'appello di riaprire l'istruttoria prima di procedere ad una *reformatio in peius* della sentenza di primo grado, ma il nuovo giudice aveva unicamente l'obbligo di motivare la sua decisione in maniera rigorosa, sulle ragioni che lo inducevano a discostarsi dal primo verdetto; e, infatti, nel caso di specie, la Corte d'appello si era preoccupata di dare una lettura corretta e logica degli elementi probatori manifestamente travisati dal giudice di primo grado.


Oggetto del ricorso alla Corte di Strasburgo è, quindi, l'asserita violazione del diritto ad un equo processo con riferimento alle garanzie del contraddittorio e dell'oralità che, secondo la giurisprudenza della Corte Edu, devono essere salvaguardate nell'acquisizione della prova testimoniale in sede di rinnovata valutazione in appello degli elementi che fondano la responsabilità penale di un soggetto, già assolto in primo grado.

➤ *Violazione dell'articolo 6, paragrafo 1*

Preliminarmente, la Corte ha rammentato che, per esaminare le modalità di applicazione dell'articolo 6 della Convenzione ai procedimenti di appello, è necessario prendere in considerazione tutto il processo complessivamente condotto nell'ordinamento interno, valutando il ruolo che vi ha svolto il giudice di appello, il quale, in ogni caso, non può, per motivi di equità del processo, decidere di questioni relative alla colpevolezza o all'innocenza senza una diretta valutazione dei mezzi di prova (§ 36).

Esaminando la sentenza di secondo grado alla luce di tale criterio, i giudici di Strasburgo hanno rilevato che la Corte d'appello di Palermo si era pronunciata sulla credibilità delle deposizioni rese in primo grado, e cioè su fatti decisivi per la determinazione della colpevolezza del ricorrente, senza procedere a una nuova audizione dei testimoni, ma limitandosi ad esaminare le dichiarazioni di questi ultimi nei verbali inseriti nel fascicolo. A questo proposito, la Corte ha rammentato che, in base alla propria giurisprudenza, coloro che hanno la responsabilità di decidere sulla colpevolezza o l'innocenza dell'imputato devono, in linea di principio, sentire di persona i testimoni e valutarne l'attendibilità, attività complessa che, normalmente, non può essere svolta mediante una semplice lettura del contenuto delle dichiarazioni del testimone, come riportate nei verbali delle audizioni (cfr. *Dan c. Moldavia* § 33).

In merito all'argomento difensivo del Governo italiano, secondo il quale, nel caso di specie, la nuova audizione dei testimoni non era necessaria, in quanto la Corte d'appello aveva proceduto ad un controllo approfondito della motivazione della sentenza del tribunale di Sciacca (§ 35), la

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Corte ha rilevato che ciò non poteva dispensare il giudice di appello dal suo obbligo di sentire personalmente i testimoni, le cui dichiarazioni costituivano il principale elemento a carico dell'imputato, prima di consolidare in sentenza una valutazione completamente diversa rispetto a quella del giudice di primo grado.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte ha accordato al ricorrente la somma di euro 6.500 a compensazione del danno morale (a fronte di una richiesta di euro 10.000).

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Come la Corte ha rammentato esplicitamente, a livello di misure individuali, oltre all'equa soddisfazione, un nuovo processo o una riapertura del procedimento, su richiesta dell'interessato, costituiscono, in linea di principio, un mezzo adeguato per riparare la violazione constatata, quando, come nella presente fattispecie, un privato è stato condannato all'esito di un procedimento che non ha soddisfatto le esigenze dell'articolo 6 della Convenzione, (cfr., *mutatis mutandis*, *Öcalan c. Turchia* [GC], n. 46221/99, § 210; *Popovici, sopra citata*, § 87, e *Gerovska Popčevska c. «Ex-Repubblica jugoslava di Macedonia*, n. 48783/07, § 68, del 7 gennaio 2016).

L'ordinamento italiano prevede la possibilità di formulare richiesta di revisione del processo ai sensi dell'articolo 630 c.p.p.. Invero, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione (v. *ex multis* Corte di cassazione - Sezione sesta, sentenza n. 21635 del 02/03/2017), l'istituto della cd. "revisione europea", introdotto dalla Corte costituzionale con la sentenza additiva n. 113 del 2011, permette la possibilità di conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte Edu, vincolante ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, allorquando la sentenza sia stata resa sulla medesima vicenda oggetto del processo definito con sentenza passata in giudicato, oppure quando abbia natura di "sentenza pilota", riguardante situazione analoga verificatasi per disfunzioni strutturali o sistematiche all'interno del medesimo ordinamento giuridico, ovvero, ancora, quando abbia accertato una violazione di carattere generale, desumibile dal "dictum" della Corte Edu e ricorra una situazione corrispondente che implichi la riapertura del dibattimento.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Nel caso di specie, sulla richiesta del ricorrente, è pendente dinanzi alla Corte d'appello di Caltanissetta il procedimento di revisione del processo definito dalla Corte d'appello di Palermo con la sentenza diventata irrevocabile il 27 marzo 2013³⁹.

Sotto il profilo delle misure generali, va rilevato il pieno allineamento ai principi convenzionali quali enucleati dalla Corte Edu, in particolare nella già citata sentenza *Dan contro Moldavia*, sia in sede giurisprudenziale che legislativa.

Quanto al primo aspetto, si evidenzia che la Corte di cassazione ha più volte affermato che il giudice d'appello, che intende ribaltare una sentenza di assoluzione, deve procedere ad una nuova audizione dei testimoni, quando le loro dichiarazioni siano determinanti per arrivare ad una condanna dell'imputato e se la loro attendibilità debba essere rivalutata (tra altre, sentenza della Quinta Sezione, n. 38085 del 5 luglio 2012). Ancora recentemente, con la sentenza n. 27620 del 2016, la Corte di cassazione, a Sezioni Unite, ha precisato che: *“Ne discende che, nel caso di appello proposto contro una sentenza di assoluzione fondata su prove dichiarative (...) la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale si profila come «assolutamente necessaria» ex art. 603, comma 3, cod. proc. pen. (...) Nel caso di appello del pubblico ministero avverso una sentenza assolutoria, fondata sulla valutazione di prove dichiarative ritenute decisive, il giudice di appello non può riformare la sentenza impugnata nel senso dell'affermazione della responsabilità penale dell'imputato, senza aver proceduto, anche d'ufficio, a norma dell'art. 603, comma 3, cod. proc. pen., a rinnovare l'istruzione dibattimentale attraverso l'esame dei soggetti che abbiano reso dichiarazioni sui fatti del processo ritenute decisive ai fini del giudizio assolutorio di primo grado.”*. In particolare, per quanto riguarda la decisività delle testimonianze, la Corte di cassazione ha affermato: *“Ne discende che, ai fini della valutazione del giudice di appello investito di una impugnazione del pubblico ministero avverso una sentenza di assoluzione, devono ritenersi prove dichiarative “decisive” quelle che (...) hanno determinato o anche soltanto contribuito a determinare un esito liberatorio, e che, pur in presenza di altre fonti probatorie di diversa natura, se espunte dal complesso del materiale probatorio, si rivelano potenzialmente idonee a incidere sull'esito del giudizio di appello, nell'alternativa “proscioglimento-condanna”. Appaiono parimenti “decisive” quelle prove dichiarative che, ritenute di scarso o nullo valore probatorio dal primo giudice, siano, nella prospettiva dell'appellante, rilevanti, da sole o insieme ad altri elementi di prova, ai fini dell'esito di condanna”*.

Con l'intento di adeguare le previsioni normative alle prescrizioni provenienti dai giudici di Strasburgo e anche alla luce dell'indirizzo espresso dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione con la sopra menzionata sentenza n. 27620 del 2016, il legislatore è intervenuto con l'articolo 1,

³⁹ Con ordinanza del 26 ottobre 2017 la Corte d'appello di Caltanissetta - Prima sezione penale ha ammesso le prove richieste dal difensore dell'istante. E' stata, inoltre, disposta l'acquisizione degli atti del giudizio di primo grado e l'escussione dei testi già sentiti dal tribunale.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

comma 58, della legge 23 giugno 2017 n. 103 (c.d. "riforma Orlando"), che ha modificato l'articolo 603 c.p.p., introducendo nell'ordinamento una specifica fattispecie processuale da cui nasce l'obbligo di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale in caso di *reformatio in peius* in grado di appello. Si prevede, infatti, che "nel caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa, il giudice dispone la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale" (art. 603, comma 3-bis, c.p.p.).

Con questa riforma, lo Stato italiano risulta aver adottato tutte le misure necessarie a prevenire violazioni analoghe a quelle accertate con la sentenza in esame.

Per completezza, va, peraltro, segnalata la conclusione alla quale la Corte Edu è pervenuta nel caso *Chiper c. Romania* (sentenza definitiva il 13 novembre 2017), ove ha affermato che se l'ordinamento interno prevede la possibilità di un rinnovo totale o parziale delle prove in appello, ma l'imputato non fa richieste, non sussiste la violazione dell'articolo 6.

• *Cafagna c. Italia - Sentenza del 12 ottobre 2017 (ricorso n. 26073/13)*

Esito: violazione articolo 6, paragrafi 1 e 3, lettera d)

QUESTIONE TRATTATA:

Violazione dell'equo processo per assenza di contraddittorio - Condanna basata sulle dichiarazioni dell'unico testimone a carico acquisite al procedimento ex articolo 512 c.p.p., in assenza di contraddittorio

All'origine del ricorso alla Corte Edu, vi è il processo penale conclusosi con la condanna del sig. Cafagna per furto aggravato, fondata sull'utilizzo delle dichiarazioni rese ai carabinieri dalla vittima del furto (C.C.) che lo aveva riconosciuto, quale autore del reato, in una foto segnaletica. Successivamente, il denunciante C.C. si era reso irreperibile. Nonostante gli fossero state notificate le convocazioni nel suo domicilio presso la madre, non si era presentato alle udienze e non aveva mai deposto al processo contro il ricorrente. La dichiarazione resa da C.C. ai carabinieri fu letta in udienza, acquisita al fascicolo del dibattimento (ex art. 512 c.p.p.) e ritenuta dal tribunale di Trani sufficientemente affidabile per condannare l'imputato.

Il sig. Cafagna interpose appello dinanzi alla Corte d'appello di Bari che confermò la sentenza, quindi presentò un ricorso per cassazione, lamentando, in particolare, la violazione dell'articolo 6 della Convenzione europea, per essere stato condannato sulla base delle dichiarazioni

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

unilateralmente raccolte del teste unico, o determinante, in assenza di contraddittorio. La Corte di cassazione respinse il ricorso.

➤ *Violazione dell'articolo 6, paragrafi 1 e 3, lettera d)*

Al fine di comprendere meglio il procedimento interpretativo che ha portato la Corte a dare ragione al ricorrente, giova evidenziare le differenze con il caso *Ben Moumen* (n. 3977/13, §§28-30, 23 giugno 2016)⁴⁰, che è stato individuato dalla Corte quale diritto interno pertinente alla valutazione della fattispecie, citato, *a contrariis*, dalla difesa del Governo italiano, a sostegno della coerenza del procedimento nazionale.

Nel caso *Ben Moumen* la Corte di Strasburgo aveva respinto l'istanza del ricorrente, volta a far dichiarare ingiusto il procedimento in base al quale il tribunale penale di Lucera lo aveva condannato per stupro, mentre era latitante in Marocco. In questo caso i giudici avevano potuto valutare ulteriori elementi, oltre alla deposizione della vittima, poiché erano state acquisite al compendio probatorio anche le evidenze mediche dello stupro. Il tribunale di Lucera, inoltre, aveva attribuito grande importanza alla concordanza delle versioni tra il testimone e la presunta vittima, avendo accertato che tra loro non vi era collusione e il testimone non era complice dell'autore del reato. Infine, sulla valutazione positiva della Corte in ordine all'equità del procedimento, influì, in modo determinante, il fatto che nel caso *Ben Moumen* il legale del ricorrente aveva avuto la possibilità di contro-interrogare la presunta vittima dello stupro.

Nell'esaminare il ricorso, la Corte ha preliminarmente ricordato che, in base alla propria consolidata giurisprudenza, il diritto sancito dall'articolo 6, paragrafo 3, lettera d), della Convenzione, esige che, prima che possa essere pronunciata una sentenza di condanna, alla difesa dell'accusato deve essere stata data la possibilità, adeguata e sufficiente, di "esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico". Seppure questo principio ammetta delle eccezioni, esse devono essere giustificate da un motivo serio e controbilanciate da elementi sufficienti a compensare lo svantaggio, derivante alla difesa dell'imputato dall'impossibilità di controinterrogare i testimoni. La valutazione degli elementi portati a compensazione dell'assenza del testimone, in ordine alla loro idoneità a garantire l'equità del processo, deve essere effettuata in concreto, avendo riguardo all'importanza rivestita dalle dichiarazioni dell'assente nel determinare la sentenza di colpevolezza (§ 38-40). La Corte ha ricordato, inoltre, che l'articolo 6 della Convenzione obbliga gli Stati a mettere in atto ogni sforzo possibile per garantire i diritti della difesa.

⁴⁰ Per la sentenza *Ben Moumen* si rinvia alla Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pagg. 117 e ss.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Nel caso di specie, in relazione alla possibile giustificabilità dell'assenza in aula del testimone, il fatto che per tutta la durata del processo dinanzi al tribunale di Trani (sei anni), i carabinieri avessero cercato di assicurare la presenza in aula di C.C., unicamente per mezzo di notifiche di comparizione presso il domicilio dei genitori, non valeva a comprovare che fossero stati adempiuti gli obblighi positivi imposti dall'articolo 6 in modo tale da giustificare l'assenza del testimone. Pur non essendo tale elemento, da solo, costitutivo della violazione dell'articolo 6, la Corte ha osservato che i giudici interni avevano basato la condanna del ricorrente esclusivamente, o quantomeno in modo determinante, sulla dichiarazione fatta da C.C. nella denuncia, (§ 48), che è stata, in definitiva, l'unica prova a carico portata dall'accusa nel procedimento contro il ricorrente.

La Corte ha ritenuto di dover ricordare che, per quanto rigorosa fosse stata l'analisi della denuncia resa dall'assente, tenuto conto della rilevanza e dell'unicità di tale prova, essa non poteva essere ritenuta sufficiente a compensare l'assenza totale di contraddittorio tra la presunta vittima e l'imputato/ricorrente. Pertanto, ha concluso che il procedimento nel suo insieme, non poteva essere considerato equo, stante la violazione dell'articolo 6, paragrafi 1 e 3, lettera d) della Convenzione.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte ha accordato al ricorrente la somma di euro 3.000 a titolo di risarcimento del danno morale e la somma di euro 10.000 a compensazione delle spese.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

L'equa soddisfazione riconosciuta dalla Corte compensa il pregiudizio arrecato alla parte ricorrente dalla violazione riscontrata. Sempre a livello di misure individuali, si richiama quanto descritto nel caso *Lorefice c. Italia*, in ordine alla possibilità di formulare richiesta di revisione del processo ai sensi dell'art. 630 c.p.p.⁴¹

Quanto alle misure generali, l'attuale sistema normativo non è in discussione: già da tempo i giudici nazionali, anche alla luce del riformulato articolo 111 della Costituzione, hanno recepito il *dictum* della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo il quale, se non viene accordata all'imputato alcuna possibilità di interrogare o controinterrogare i testi a carico, anche solo in istruttoria (cfr. sentenze emesse nei casi *Accardi c. Italia e Isgrò c. Italia*)⁴², l'irripetibilità sopraggiunta dell'atto non è

⁴¹ Nella fattispecie in esame, secondo quanto comunicato dalla Corte d'appello di Lecce, il ricorrente ha proposto richiesta di revisione per la quale è stata fissata udienza per il 16 novembre 2018.

⁴² Sulla possibilità concessa all'accusato di interrogare o controinterrogare in istruttoria, precipuamente in sede di incidente probatorio, cfr. *Accardi c. Italia*, 20 gennaio 2005 o di semplice confronto, cfr. *Isgrò c. Italia*, 19 febbraio 1991.

P.A.R.T.E P.R.I.M.A - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

motivo sufficiente per utilizzare processualmente gli elementi di prova non sorti nel contraddittorio delle parti, purché si tratti di dichiarazioni che abbiano un peso decisivo o determinante per la condanna (se viceversa le dichiarazioni non hanno tale peso, nulla osta alla loro utilizzabilità processuale). Nella specie, sarebbe bastato che la polizia giudiziaria effettuasse anche solo un confronto tra vittima e accusato durante le indagini preliminari, non richiedendo, invero, la Corte europea che il riconoscimento debba necessariamente avvenire in sede dibattimentale (specie se, come nel caso in esame, ciò era impossibile per l'irreperibilità dell'imputato). Di conseguenza, le misure generali consisteranno, come di regola, nella diffusione della sentenza tra gli addetti ai lavori al fine di prevenire futuri casi analoghi.

Nel presente caso, la sentenza, a cura del Ministero della giustizia, è stata tradotta in lingua italiana e pubblicata sul sito *Italggiure web* della Corte di cassazione e trasmessa agli uffici giudiziari interessati.

• *Arnoldic. Italia - Sentenza del 7 dicembre 2017 (ricorso n. 35637/04)*

Esito: violazione articolo 6, paragrafo 1

QUESTIONE TRATTATA:

Durata irragionevole delle indagini preliminari - Riconoscimento dello *status* di parte lesa alla persona non costituitasi parte civile nel procedimento penale perché archiviato prima dell'udienza preliminare - Diritto al risarcimento

La ricorrente aveva presentato denuncia alla polizia e al comune (di Taleggio) per chiedere la demolizione di una canna fumaria che sarebbe stata costruita senza permesso su un edificio di sua proprietà, da uno dei vicini. Non avendo ottenuto la demolizione, il 9 ottobre 1995 denunciò i vicini per falso in atto pubblico, *ex* articolo 483 c.p., in relazione alle dichiarazioni rese sull'epoca di costruzione del manufatto, esponendo di aver subito una lesione del suo diritto di proprietà a causa della suddetta dichiarazione. In base alla denuncia fu avviato un procedimento penale, archiviato il 22 gennaio 2003 per prescrizione.

La ricorrente adì la Corte d'appello di Venezia ai sensi della legge "Pinto", lamentando l'eccessiva durata del procedimento penale e chiedendo il risarcimento dei danni materiali e morali subiti. La Corte dichiarò il ricorso inammissibile, argomentando che, sebbene la fase delle indagini preliminari sia una fase del procedimento penale e, pertanto, la sua eccessiva durata possa

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

effettivamente comportare una violazione del diritto ad un termine ragionevole, tuttavia, nel caso di specie, il periodo da prendere in considerazione ai fini del calcolo della durata del procedimento, nei confronti della ricorrente – parte lesa – avrebbe potuto cominciare a decorrere solo dalla data della costituzione di parte civile, con la conseguenza che la ricorrente, non ancora formalmente costituita parte civile, non poteva essere considerata come una vera “parte” nel procedimento in causa e, pertanto, non poteva lamentarne la durata eccessiva. Peraltro, osservò la Corte, la ricorrente, per tutelare i suoi diritti, avrebbe potuto avviare un’azione civile autonoma, senza necessariamente attendere la fine della fase delle indagini preliminari nell’ambito del procedimento penale.

La ricorrente si rivolse, quindi, alla Corte europea, lamentando la violazione dell’articolo 6, paragrafo 1, Cedu, per l’eccessiva durata del procedimento penale che la vedeva parte lesa e per il mancato riconoscimento del suo conseguente diritto ad ottenere l’equo indennizzo previsto dalla legge Pinto.

➤ *Violazione art. 6, paragrafo 1*

Il Governo, nelle sue difese, aveva preliminarmente osservato l’inapplicabilità al caso di specie dell’articolo 6, paragrafo 1, CEDU, *ratione personae*, in quanto la ricorrente non si era costituita parte civile. Il Governo aveva precisato che il diritto interno non prevedeva la costituzione di parte civile nel corso delle indagini preliminari e, pertanto, la ricorrente non poteva affermare di essere vittima della violazione dedotta per la mancanza della qualità di parte nel procedimento penale.

La tesi difensiva non è stata accolta. La Corte europea, affermata, sulla base della propria giurisprudenza, l’esistenza di un “diritto di carattere civile in causa” (*Moreira de Azevedo c. Portogallo*, 23 ottobre 1990, § 66, e *Perez c. Francia [GC]*, § 26), ha osservato che se la ricorrente non si era costituita parte civile nel procedimento avviato in seguito alla sua denuncia, ciò era dovuto al fatto che, nel diritto italiano la parte lesa può costituirsi parte civile soltanto a partire dall’udienza preliminare (*Sottani c. Italia* dec., n. 26775/02 del 24 febbraio 2005) e che, nella specie, l’udienza preliminare non aveva avuto luogo, in quanto il procedimento era stato archiviato nella fase delle indagini preliminari per intervenuta prescrizione del reato. Inoltre, la Corte ha osservato che, secondo il diritto interno, come sancito dalla Corte costituzionale con l’ordinanza n. 254 del 2011 e con la sentenza n. 23 del 2015, la parte lesa non è considerata formalmente come una “parte” del procedimento, ma soltanto come un “soggetto eventuale” (§ 15).

Ciò premesso, la Corte ha sottolineato che la questione dell’applicabilità dell’articolo 6, paragrafo 1, non può dipendere dal riconoscimento dello *status* formale di “parte” ad opera del diritto nazionale (*Stiftung Giessbach dem Schweizervolk e Parkhotel Giessbach AG c. Svizzera* dec., n.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

2688/03, del 10 aprile 2007) e che lo spirito della Convenzione impone di non intendere il termine “contestazione” in un’accezione troppo tecnica e di darne una definizione materiale piuttosto che formale (*Le Compte, Van Leuven e De Meyere c. Belgio*, 23 giugno 1981, § 45, e *Miessen c. Belgio*, 18 ottobre 2016, § 43).

Di conseguenza, la Corte ha ritenuto che, a prescindere dallo *status* formale della persona offesa nell’ambito del procedimento penale italiano, era decisivo per l’applicabilità dell’articolo 6 nel caso di specie sapere: a) se la ricorrente intendesse, in sostanza, ottenere la tutela del suo diritto civile o “far valere il suo diritto a una riparazione” nell’ambito del procedimento penale; b) se l’esito della fase delle indagini preliminari fosse determinante per il “diritto di carattere civile in causa” (§§ 29-30). La Corte ha ricordato di aver già stabilito, nella causa *Gorou c. Grecia* del 22 giugno 2006 (§§ 18 e 21), che l’articolo 6 è applicabile anche in assenza di una richiesta di risarcimento quando sia in gioco la tutela di un diritto di carattere civile. Nel caso di specie, ove la ricorrente aveva sporto denuncia contro terzi per falsità in atti, la Corte ha osservato che il diritto interno riconosce lo *status* di persona offesa alle persone i cui interessi siano stati compromessi da un reato, come il reato di falso, il che permette loro, durante l’udienza preliminare, di chiedere la riparazione del danno attraverso la costituzione di parte civile. La Corte ha ritenuto, quindi, che con la presentazione della denuncia, la ricorrente avesse manifestato l’interesse di chiedere, al momento opportuno, una riparazione per la violazione del suo diritto di carattere civile di cui poteva, in maniera difendibile, sostenere di essere titolare. In cause contro l’Italia, la Corte ha già considerato l’articolo 6, paragrafo 1, applicabile a una parte lesa che non si era costituita parte civile, in quanto, anche prima dell’udienza preliminare, la vittima del reato può esercitare diritti e facoltà espressamente riconosciuti dalla legge (*Sottani c. Italia*, dec., n. 26775/02, del 24 febbraio 2005, *Patrono, Cascini e Stefanelli c. Italia*, n. 10180/04, § 31, del 20 aprile 2006, e *Mihova c. Italia*, dec., n. 25000/07, del 30 marzo 2010). Si tratta, ad esempio, del diritto di ricevere informazioni sull’esistenza e sulle modalità di esercizio di tali diritti e facoltà, di chiedere al pubblico ministero di richiedere al GIP la produzione immediata di un mezzo di prova, di nominare un rappresentante legale, di presentare memorie e di indicare elementi di prova. La Corte ha sottolineato nella sua decisione *Sottani* che “l’esercizio di questi diritti può rivelarsi fondamentale per una costituzione efficace di parte civile” ed ha ribadito l’importanza della fase delle indagini preliminari per l’esito del processo penale anche nella causa *Ibrahim e altri c. Regno Unito* ([GC] n. 50541/08 e altri 3, § 253). La Corte ha ritenuto che nel diritto italiano la posizione della parte lesa che, in attesa di potersi costituire parte civile, ha esercitato almeno uno di tali diritti e facoltà nel procedimento penale, non differisca, in sostanza, per quanto riguarda l’applicabilità dell’articolo 6, da quella della parte civile.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

In esito a questo percorso argomentativo, la Corte ha ritenuto che tale conclusione doveva essere applicata anche nel caso di specie ove la ricorrente aveva sollecitato varie volte l'azione della procura per la conclusione rapida del procedimento, aveva chiesto espressamente di essere avvisata dell'eventuale archiviazione della causa e aveva esercitato i diritti sanciti dal c.p.p., in particolare quello di produrre documenti.

Sull'eccezione del Governo relativa all'esistenza di altre vie idonee a consentire alla ricorrente la tutela del proprio diritto di carattere civile, la Corte ha rilevato che tale possibilità non può costituire un elemento di cui tenere conto per accertare l'applicabilità dell'articolo 6. In effetti, quando l'ordinamento giuridico interno offre alla persona sottoposta alla giustizia un ricorso volto alla tutela di un diritto di carattere civile, lo Stato ha l'obbligo di vigilare affinché quest'ultimo goda delle garanzie fondamentali dell'articolo 6, anche quando i ricorrenti, in base alle norme interne, potrebbero o avrebbero potuto intentare un'azione diversa (*Anagnostopoulos c. Grecia*, n. 54589/00, § 32, del 3 aprile 2003, e *Lacerda Gouveia e altri c. Portogallo*, n. 11686/07, § 73, del 1° marzo 2011).

Alla luce delle considerazioni sopra esposte e delle particolarità del procedimento penale italiano, la Corte ha dichiarato che il periodo da considerare nell'ambito di un procedimento penale dal punto di vista del "termine ragionevole" dell'articolo 6, inizi, per la persona che sostiene di essere stata lesa da un reato, nel momento in cui la stessa esercita uno dei diritti e delle facoltà che le sono espressamente riconosciuti dalla legge, dimostrando così l'interesse che la stessa attribuisce alla riparazione pecuniaria del danno subito o alla tutela del suo diritto di carattere civile. Nella fattispecie, la Corte ha constatato che il periodo da prendere in considerazione era iniziato il 9 ottobre 1995, con il deposito della denuncia da parte della ricorrente, per concludersi il 22 gennaio 2003, data in cui il giudice aveva disposto l'archiviazione del procedimento. Quest'ultimo è dunque durato più di sette anni, per la sola fase delle indagini preliminari: tale durata è stata ritenuta dalla Corte eccessiva e non rispondente all'esigenza del "termine ragionevole".

➤ *Applicazione articolo 41*

Sulla base dell'accertata violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, la Corte ha accordato all'interessata la somma di euro 4.500 a titolo di equa soddisfazione, oltre al rimborso delle spese sostenute per la causa dinanzi alla Corte d'Appello ai sensi della legge Pinto.

➤ *La richiesta del Governo di riesame da parte della Grande Camera*

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Il Governo ha presentato una richiesta di riesame della sentenza da parte della Grande Camera per contestare l'affermazione del principio in essa dedotto, in base al quale, in sostanza, si stabilisce che il diritto alla ragionevole durata del processo della parte lesa decorre dal momento in cui viene manifestata alle autorità competenti l'intenzione di ottenere una riparazione, indipendentemente dalla veste formale di "parte lesa" e dall'esercizio concreto dell'azione civile.

Secondo la difesa italiana la sentenza resa dalla Corte nel caso di specie si presentava in contrasto con la giurisprudenza della stessa Corte su casi analoghi, nei quali la Corte ha affermato che l'articolo 6, paragrafo 1, si applica alla contestazione concretizzata in una costituzione di parte civile e a partire da tale momento. Ed anche in forte contrasto con il sistema interno di tutela dei diritti civili delle parti, quale delineato a partire dal codice di procedura penale del 1998, che, rompendo con la tradizione di dipendenza dell'azione civile dal processo penale, detta una disciplina che ne separa le sorti sia dal punto di vista dello svolgimento che dal punto di vista del giudicato; nonché con la disciplina delle indagini preliminari, dal momento che, avendo queste una durata massima fissata per legge in diciotto mesi, quello che si finisce per condannare è il non esercizio dell'azione penale da parte del PM, non coperto dall'articolo 6 della Convenzione.

Il 9 aprile 2018, il collegio dei cinque giudici preposti alla valutazione della richiesta di riesame l'ha respinta, con decisione immotivata.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento dell'equa soddisfazione, che compensa il pregiudizio arrecato alla parte ricorrente dalle violazioni riscontrate, chiude il caso sotto il profilo delle misure individuali.

Particolare attenzione dovrà essere rivolta, invece, alle misure generali, che saranno oggetto dell'apposito piano d'azione da sottoporre al Servizio esecuzione del Consiglio d'Europa, stante la delicatezza e importanza della materia trattata.

Come rievocato dalla Corte stessa, già nella decisione *Sottani c. Italia* del 24 febbraio 2005, era stato puntualizzato che durante tutto il corso delle indagini preliminari la parte offesa può esercitare i diritti e le facoltà attribuitegli dalla legge (art. 90 c.p.p.): fra questi, la possibilità di presentare memorie, elementi di prova, nonché di nominare un difensore (art. 101 c.p.p.) o di chiedere al pubblico ministero di promuovere un incidente probatorio (art. 394 c.p.p.). Per la Corte europea dei diritti dell'uomo, si tratta di diritti di carattere civile poiché il loro esercizio può rivelarsi essenziale per una efficace costituzione di parte civile. Di conseguenza, essi risultano protetti dall'articolo 6, paragrafo 1, che esige appunto, tra gli altri, il rispetto del principio della "ragionevole durata".

L'interpretazione dei giudici di merito, criticata, nella specie, dai giudici di Strasburgo, non è inedita nel panorama decisionale italiano. Anche le Sezioni Unite delle Corte di cassazione

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

ritengono che la parte civile - dunque un ruolo più dotato di diritti rispetto alla parte offesa - abbia poteri limitati in sede processuale penale, ciò in quanto la stessa può comunque intraprendere la strada civilistica (si veda al riguardo Cass. Sez. U, sentenza n. 35599 del 21/06/2012, secondo cui *“la parte civile è priva di interesse a proporre impugnazione avverso la sentenza di proscioglimento dell'imputato per improcedibilità dell'azione penale dovuta a difetto di querela, trattandosi di pronuncia penale meramente processuale priva di idoneità ad arrecare vantaggio al proponente ai fini dell'azione civilistica”*).

In tale contesto, la diffusione della sentenza tra gli addetti ai lavori, affinché si tenga conto delle possibili conseguenze della prescrizione in sede di indagine, appare misura idonea a prevenire ulteriori violazioni.

Potrebbe, peraltro, essere valutata l'opportunità di interventi di rango legislativo sia in materia di costituzione di parte civile, che di equa riparazione (ad esempio, introducendo nell'articolo 2 della legge Pinto la fattispecie originata dalla giurisprudenza della Corte Edu).

Si segnala che la Corte ha iniziato a comunicare casi analoghi a quello in esame con la procedura WECL, con le conseguenti criticità in ordine alla possibilità di difesa e di revisione dell'orientamento sfavorevole seguito dalla Corte.

1.1.4. In materia di diritto all'equo processo ed al rispetto della proprietà dei beni (articolo 6, paragrafo 1, e articolo 1, Protocollo 1)

- *Mazzeo c. Italia - Sentenza del 5 ottobre 2017 (ricorso n. 32269/09)*

Esito: violazione articolo 6, paragrafo 1, e 1, Protocollo 1

QUESTIONE TRATTATA:

Diritto di accesso a un tribunale - Principio della certezza dei rapporti giuridici - Annullamento in autotutela di un atto amministrativo ritenuto strumentale alla mancata esecuzione della sentenza

La vicenda che ha dato origine al ricorso alla Corte Edu verteva sulla lamentata non esecuzione di una sentenza del Consiglio di Stato con la quale il comune di Ceppaloni era stato condannato a versare agli eredi (odierni ricorrenti) della signora Scocca, insegnante di scuola materna, un'importante somma per differenze retributive.

Queste, in sintesi, le circostanze del caso. Nel 1981 la regione Campania decretò la chiusura dell'istituto scolastico presso cui la sig.ra Scocca lavorava. In base alla legge regionale n. 65 del 1980, il personale con un contratto a tempo indeterminato avrebbe dovuto essere reimpiegato, entro sessanta giorni, dal comune e retribuito conformemente al contratto collettivo nazionale di lavoro

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

del personale degli enti locali. Nel 1988, il comune provvide in tal senso (delibera n. 363/1988) e la sig.ra Scocca, in applicazione del citato contratto collettivo, ricevette un trattamento economico più favorevole di quello che aveva percepito come insegnante. Nel 1990, il comune, nell'ambito di un riordino del personale dell'amministrazione comunale, licenziò la sig.ra Scocca, la quale adì immediatamente il giudice amministrativo per l'annullamento del licenziamento e il versamento di un conguaglio, corrispondente agli emolumenti aggiuntivi che, a suo dire, avrebbe dovuto percepire a partire dalla data in cui il comune avrebbe dovuto reimpiegarla, ovvero entro sessanta giorni dalla chiusura dell'istituto, fino alla data di effettivo reimpiego. Il TAR respinse il ricorso.

In pendenza del procedimento d'appello la signora decedette e i ricorrenti si costituirono in qualità di eredi. Il Consiglio di Stato, con sentenza del 27 giugno 2006, pur respingendo la domanda dei ricorrenti riguardante la legittimità del licenziamento, per mancanza di interesse ad in agire in ragione del decesso della signora Scocca, accolse la domanda relativa al versamento del conguaglio e condannò il comune a versare ai ricorrenti la somma corrispondente alla differenza tra il trattamento al quale la sig.ra Scocca avrebbe avuto diritto e quello che quest'ultima aveva effettivamente percepito, maggiorato degli interessi legali e della rivalutazione. Il 30 gennaio 2008, i ricorrenti avviarono un giudizio di ottemperanza poiché il comune non aveva eseguito la sentenza. Nel corso del procedimento di esecuzione, il 20 novembre 2008, il comune, avvalendosi dell'istituto della "autotutela", annullò d'ufficio la delibera n. 364/1988 con la quale aveva assunto *illo tempore* la sig.ra Scocca, ritenendo che la sig.ra Scocca avrebbe dovuto essere reimpiegata a titolo temporaneo e non con un contratto a tempo indeterminato, e che la stessa, pertanto, non avrebbe dovuto beneficiare della legge n. 65 del 1980. Conseguentemente, il comune chiese al Consiglio di Stato di respingere il ricorso di ottemperanza dei ricorrenti in quanto ormai privo del fondamento giuridico, costituito dalla delibera annullata in sede di autotutela. Il Consiglio di Stato accolse la tesi del comune, osservando che il credito dei ricorrenti, era ormai privo del proprio fondamento giuridico.

I ricorrenti presentarono un ricorso al TAR per chiedere l'annullamento della nuova delibera del Comune e misero nuovamente in mora l'ente, ingiungendogli di ottemperare alla prima sentenza del Consiglio di Stato. Poiché ciò non avvenne, presentarono un secondo giudizio di ottemperanza dinanzi al Consiglio di Stato, il quale decise di sospendere il giudizio in attesa della decisione del TAR sulla legittimità della seconda delibera comunale. Il Consiglio di Stato, con sentenza del 13 aprile 2012, dichiarò inammissibile il giudizio di ottemperanza rilevando che la situazione non era cambiata rispetto a quella oggetto della precedente ordinanza del 2008, posto che il TAR non si era ancora pronunciato sulla nuova delibera.

Tale pronuncia intervenne solo nel dicembre 2012 e con essa il TAR respinse il ricorso, rilevando, in particolare, che la decisione del comune di annullare d'ufficio l'originaria delibera del

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

1988 rispondeva ad un interesse pubblico attuale e concreto dal momento che evitava una perdita economica considerevole per l'erario. I ricorrenti appellarono la sentenza dinanzi al Consiglio di Stato. Il giudizio è ancora pendente. (Consiglio di Stato RG. 2493/2013).

Dinanzi alla Corte europea, i ricorrenti hanno lamentato la violazione del loro diritto di accesso a un tribunale, a causa del rifiuto delle autorità nazionali di conformarsi alla sentenza del Consiglio di Stato del 27 giugno 2006.

➤ *Violazione dell'articolo 6, paragrafo 1*

La Corte, disattendendo l'eccezione di improcedibilità del Governo italiano, per mancato previo esaurimento dei rimedi interni, ha dichiarato, nel merito, la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, affermando che in uno Stato di diritto il giudicato non può essere messo in discussione.

La Corte ha rammentato, anzitutto, che uno degli elementi fondamentali della preminenza del diritto è il principio della certezza del diritto (*Brumărescu c. Romania [GC]*, n. 28342/95, § 61), il quale presuppone il rispetto del principio dell'autorità della cosa giudicata (*Brumărescu*, § 62), ossia del carattere definitivo delle decisioni giudiziarie (*Sovtransavto Holding c. Ucraina*, n. 48553/99, §§ 74, 77 e 82). Inoltre, la Corte ha reiteratamente affermato che il diritto all'esecuzione di una decisione giudiziaria è uno degli aspetti del diritto a un tribunale (*Hornsby c. Grecia*, del 19 marzo 1997, § 40, e *Simaldone c. Italia*, n. 22644/03, § 42, del 31 marzo 2009), poiché se così non fosse, le garanzie dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione sarebbero private di ogni effetto utile.

Ora, la Corte ha osservato che, nel caso di specie, non era contestato che la sentenza del Consiglio di Stato del 27 giugno 2006 avesse un carattere definitivo. Tuttavia, annullando d'ufficio l'atto amministrativo che disponeva la riassunzione della madre dei ricorrenti a tempo indeterminato, adottato venti anni prima, il comune aveva *de facto* privato la sentenza del Consiglio di Stato della sua sostanza e ne aveva impedito l'esecuzione. In particolare, la Corte ha notato che, sebbene il comune avesse giustificato la sua decisione adducendo la necessità di riparare a un errore commesso al momento della riassunzione della sig.ra Scocca, tale errore era stato rilevato solo a seguito dell'esecuzione forzata avviata dai ricorrenti, e che eventuali lacune delle Autorità non potevano essere fatte gravare sui ricorrenti.

La Corte ha, quindi, concluso che la decisione del comune di annullare d'ufficio l'atto che disponeva la riassunzione della sig.ra Scocca, aveva, nelle circostanze del caso di specie, contravvenuto al principio della certezza del diritto, comportando violazione del diritto di accesso a un tribunale, sancito dall'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

➤ *Violazione dell'articolo 1, Protocollo 1*

La Corte ha rammentato che, in base alla propria consolidata giurisprudenza, un "credito" può costituire un "bene" ai sensi dell'articolo 1, Protocollo 1, se è sufficientemente provato per essere esigibile. Ha rammentato, inoltre, che il principio della certezza dei rapporti giuridici esige che la soluzione data in maniera definitiva a qualsiasi controversia da parte dei tribunali non sia più rimessa in discussione e, infine, ha osservato che il caso al suo esame non riguardava l'annullamento o la modifica della sentenza controversa, ma l'inosservanza della "autorità di giudicato" di una decisione giudiziaria definitiva emessa all'esito di un contenzioso.

Avendo già concluso che, annullando l'atto che disponeva la riassunzione della sig.ra Scocca, con la delibera in autotutela del 2008, le autorità avevano privato *de facto* la sentenza definitiva del Consiglio di Stato del 27 giugno 2006 di qualsiasi effetto legale, violando in tal modo il principio della certezza del diritto, la Corte ne ha tratto la conseguenza che l'ingerenza nel diritto di proprietà dei ricorrenti, in relazione al credito riconosciuto loro dalla sentenza, attuato con l'adozione della delibera in autotutela, non era compatibile con il principio di legalità e aveva comportato una violazione del diritto dei ricorrenti al rispetto dei loro beni.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

I ricorrenti avevano chiesto la condanna dello Stato al versamento della somma di euro 224.825,38 per il danno materiale, in base all'importo stabilito dal perito contabile nell'ambito del procedimento di esecuzione forzata della sentenza del Consiglio di Stato del 27 giugno 2006, maggiorato degli interessi e di una somma a titolo di compensazione per l'inflazione, oltre alla somma di euro 10.000 per il danno morale e al rimborso delle spese sostenute dinanzi alla Corte.

Deliberando in via equitativa, la Corte ha ritenuto ragionevole accordare ai ricorrenti una somma complessiva di euro 245.000,00 per tutti i danni, oltre il rimborso delle spese documentate.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

La sentenza, pronunciata il 5 ottobre 2017, è apparsa subito problematica in relazione all'inevitabile impatto su alcuni principi interni, quali quelli relativi all'ambito di applicazione del giudicato, al potere ed ai limiti dell'autotutela della Pubblica Amministrazione, al pagamento dell'indebito, che risultano influenzati dalla pronuncia, laddove, in particolare, affermando la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, ha dato una precisa indicazione di certezza e esigibilità del credito che, in base al regime nazionale, sarebbe insussistente.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Da qui la richiesta di riesame da parte della Grande Camera formulata dal Governo, purtroppo rigettata dal *panel* dei cinque giudici, con conseguente definitività della sentenza in data 5 marzo 2018.

A livello di misure individuali rilevavano solo conseguenze economiche che sono state regolate dalla Corte.

Quanto alle misure generali, queste consisteranno, come di regola, nella diffusione delle sentenze tra gli addetti ai lavori al fine di prevenire futuri casi analoghi.

1.1.5. In materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu) - c.d. "gruppo Piazzi"⁴³

In questo paragrafo vengono trattate quattro sentenze (*Solarino, D'Alconzo, Endrizzi e Improta*) riconducibili al c.d. "gruppo Piazzi", accomunate dalla medesima constatazione di violazione dell'articolo 8 Cedu in materia di illegittima restrizione del diritto di visita del genitore non convivente.

Alla disamina delle singole fattispecie segue una comune esposizione delle misure adottate o da adottare in esecuzione delle pronunce.

- *Solarino c. Italia - Sentenza 9 febbraio 2017 (ricorso n. 76171/13)*

Esito: violazione articolo 8

QUESTIONE TRATTATA:

Tutela dei legami familiari - Diritto di visita del genitore non convivente - Violazione degli obblighi positivi dello Stato in relazione al mantenimento del legame tra genitori e figli

Il sig. Solarino aveva adito la Corte Edu, nel novembre del 2013, lamentando di essersi trovato nell'impossibilità di tenere una relazione con la figlia minore, nata dal suo matrimonio con

⁴³ Si tratta di casi riconducibili, quanto all'oggetto contenzioso, all'affare deciso con la sentenza *Piazzi c. Italia* del 2 novembre 2010 (ricorso n. 36168/09), ove la Corte Edu ha constatato la violazione del diritto alla vita familiare (art. 8 della Convenzione) per la lesione subita dal padre divorziato nel suo diritto di visita al figlio minore. La Corte ha ritenuto violato l'articolo 8 della Convenzione in ragione della lunghezza delle procedure e della loro inefficacia rispetto alla garanzia effettiva del diritto di visita, censurando il comportamento delle autorità pubbliche per non aver adottato le misure adeguate e sufficienti a garantire il diritto di visita o quanto meno a ripristinare il contatto dell'interessato con il suo bambino. Come affermato in più occasioni dalla Corte, se l'articolo 8 della Convenzione ha essenzialmente per obiettivo quello di proteggere l'individuo dalle interferenze arbitrarie del potere pubblico, esso non può essere interpretato solo come una limitazione dello Stato ad astenersi da tali ingerenze: questo invito può comportare anche obblighi positivi finalizzati al rispetto effettivo della vita privata e familiare implicanti l'adozione di misure idonee ad assicurare il diritto specifico degli interessati come anche il rispetto dei provvedimenti giudiziari. Per la sentenza, si rinvia alla Relazione al Parlamento per l'anno 2010, pag. 61 e seguente.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

C.C., per ben sette anni, tra il 2007 e il 2013, a causa di una divergenza tra le decisioni pronunciate dai giudici italiani.

Nel corso del procedimento, la Corte ha accertato che a seguito della separazione tra il ricorrente e la moglie, il 13 giugno 2006 il Tribunale dei minori di Catania aveva disposto l'affidamento congiunto della figlioletta della coppia, all'epoca di due anni, ad entrambi i genitori, e fissato la residenza della minore presso la madre, attribuendo al ricorrente un diritto di visita e di alloggio. Nel settembre 2007 C.C. chiese che fosse disposta la decadenza del ricorrente dalla potestà genitoriale, allegando sospetti di molestie sessuali sulla figlia e presentò una denuncia in al senso contro di lui. A seguito della denuncia il tribunale per i minori di Catania sospese gli incontri tra il padre e la figlia fino alla conclusione delle indagini. All'inizio di dicembre 2008 il pubblico ministero chiese al GIP l'archiviazione della denuncia, sottolineando, in particolare, che la minore era stata sentita due volte con l'assistenza di una neuropsichiatra e che non poteva essere mossa alcuna accusa a carico del padre. Il 26 marzo 2009 il tribunale dei minori, basandosi sui risultati della perizia condotta sulla minore e sul ricorrente e avendo osservato che la bambina si mostrava molto contenta di vedere il padre, dispose la ripresa degli incontri e dei contatti telefonici tra padre e figlia. C.C. presentò ricorso in appello avverso la decisione, chiedendo che gli incontri avessero luogo in ambiente protetto, reiterando le accuse di molestie sessuali e chiedendo una nuova perizia. Il GIP archiviò la denuncia di molestie di C.C., ma la corte d'appello accolse comunque la domanda della donna e ordinò che gli incontri avessero luogo in un ambiente protetto; dispose, inoltre, che fosse eseguita una nuova perizia tecnica sul ricorrente e sulla figlia e incaricò i servizi sociali di osservare il legame esistente tra il padre e la bambina, di depositare un rapporto al riguardo e di accertare se la minore avesse atteggiamenti o comportamenti derivanti da possibili abusi sessuali.

In base al rapporto del perito, incaricato di questo secondo esame, dall'osservazione della minore non risultarono elementi che facessero pensare ad abusi sessuali e, secondo l'esperto, i sospetti di molestie scaturivano unicamente da angosce e timori della madre. Il perito concludeva auspicando un riavvicinamento tra il padre e la figlia.

Tuttavia, con una decisione resa il 29 luglio 2011, la corte d'appello, senza tenere conto dei risultati della perizia, ma basandosi unicamente sui sospetti espressi da C.C. nella denuncia, peraltro già archiviata dal GIP, decise di vietare qualsiasi contatto tra la bambina e i nonni paterni e di limitare il diritto di visita del ricorrente, portando il numero di incontri ad uno a settimana, in ambiente protetto, fino a quando la minore avesse compiuto dieci anni.

Il ricorrente chiese al tribunale per i minori di riformare la decisione della corte d'appello, ricevendone un rifiuto per asserita incompetenza. Tuttavia, l'11 novembre 2013, nuovamente adito dal ricorrente, il tribunale per i minori di Catania si dichiarò competente per le questioni riguardanti

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

la custodia della bambina e il diritto di visita e, dopo aver esaminato tutte le perizie depositate fin dal 2007 e aver osservato che lo stato psichico della minore non risultava alterato, dispose che padre e figlia potessero riprendere ad incontrarsi liberamente.

Basandosi sui rapporti peritali depositati, il tribunale dichiarò che la figlia del ricorrente, che ormai aveva più di dieci anni, aveva subito un pregiudizio molto grave a causa dell'alterazione della relazione con il padre, i nonni paterni e il fratellastro, nato nel frattempo. Il tribunale dispose l'affidamento congiunto della minore ai due genitori, e accordò al ricorrente un diritto di visita e di alloggio, indicando espressamente che in caso di inosservanza delle condizioni dell'affidamento congiunto da parte di C.C., avrebbe modificato la decisione relativa all'affidamento fissando la residenza principale della minore presso il ricorrente.

➤ *Violazione dell'articolo 8*

Il diritto interno pertinente è descritto nella sentenza *Strumia c. Italia* del 23 giugno 2016 (§§ 73-78)⁴⁴.

La Corte ha, preliminarmente, rammentato che lo stare insieme, per un genitore e suo figlio, costituisce un elemento fondamentale della vita familiare (*Kutzner c. Germania*, n. 46544/99, § 58). Pertanto, pur se le autorità nazionali godono di un'ampia libertà di regolamentazione dell'esercizio dei diritti, in particolare in materia di affidamento, occorre che esse esercitino un controllo rigoroso sulle restrizioni supplementari, come quelle apportate dai giudici al diritto di visita dei genitori, e sulle misure destinate ad assicurare la protezione effettiva del diritto dei genitori e dei figli al rispetto della loro vita familiare, in modo tale da controbilanciare il rischio di troncamento delle relazioni familiari tra un figlio in tenera età e uno dei genitori o entrambi (*Sommerfeld c. Germania [GC]*, n. 31871/96, §§ 62-63).

Nel caso di specie, la Corte ha osservato che le sentenze con cui i giudici nazionali avevano limitato il diritto di visita del ricorrente, avevano costituito un'effettiva ingerenza nel diritto di quest'ultimo al rispetto della sua vita familiare e che, secondo la propria consolidata giurisprudenza, da ciò conseguiva un obbligo positivo per lo Stato di adoperarsi per salvaguardare le relazioni personali tra gli interessati (*T. c. Repubblica ceca*, n. 19315/11, § 105, del 17 luglio 2014). In relazione alla temporanea sospensione degli incontri tra padre e figlia, disposta dal tribunale, in attesa della conclusione dell'inchiesta sulla denuncia di abusi presentata dalla madre, la Corte ha ritenuto che l'interesse della minore giustificasse la sospensione e la restrizione del diritto genitoriale e legittimasse l'ingerenza nel diritto di quest'ultimo al rispetto della sua vita familiare. Sebbene tale

⁴⁴ Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pagg. 101 e seguenti.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

ingerenza fosse, secondo la valutazione della Corte, da ritenersi *“necessaria alla protezione dei diritti altrui”*, nella fattispecie i diritti della minore, la Corte ha rammentato espressamente che lo stesso interesse della minore richiedeva, anche, che si permettesse al legame familiare di svilupparsi nuovamente non appena i provvedimenti adottati fossero sembrati non più necessari (*Olsson c. Svezia* (n. 2), del 27 novembre 1992, § 90). La Corte ha rilevato che, nonostante il tribunale, dopo l'archiviazione della denuncia penale della madre, avesse deciso, in base alle risultanze della perizia condotta sulla minore e sul ricorrente, che il sig. Solarino poteva riprendere ad incontrare liberamente la figlia, la Corte d'appello, pochi mesi dopo, accogliendo una nuova richiesta della madre non suffragata da elementi oggettivi, aveva nuovamente compresso il diritto di visita del padre e, successivamente, aveva deciso, basandosi unicamente sui sospetti espressi dalla madre della minore, di vietare qualsiasi contatto tra la bambina e i nonni paterni e di limitare drasticamente il diritto di visita del ricorrente.

Quanto alla causa del pregiudizio subito dalla minore, la Corte, in accordo con le conclusioni del tribunale di Catania, ha affermato che esso discendeva dalle restrizioni supplementari imposte dalla Corte d'appello senza che esse fossero giustificate da motivi oggettivi. Secondo l'analisi del tribunale, condivisa dai giudici di Strasburgo, le motivazioni della sentenza della Corte d'appello mostravano che essa non aveva *“tenuto conto né della perizia che escludeva che vi fossero stati abusi sessuali, né dell'archiviazione della denuncia”*, quindi *“non aveva esaminato con cura la situazione della minore”*, adottando misure notevolmente pregiudizievoli *“sulla base di semplici sospetti”*.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha concluso che, per l'importanza degli interessi in gioco, la Corte d'appello non avesse addotto motivi *“sufficienti e pertinenti”* per giustificare una decisione che aveva comportato conseguenze tanto rilevanti sui rapporti tra un padre e sua figlia. Pertanto, con la sentenza contestata, pur se successivamente riformata con due decisioni del tribunale dei minori di Catania, la Corte Edu ha constatato che le autorità nazionali avevano causato una lesione grave e ingiustificata dei legami familiari del ricorrente, violando i diritti sanciti dall'articolo 8 della Convenzione.

➤ *Applicazione dell'art. 41*

La Corte ha accordato al ricorrente la somma di euro 7.000 per il danno morale, rigettando la richiesta del ricorrente per le maggiori somme pretese a tale titolo.

• *D'Alconzo c. Italia - Sentenza 23 febbraio 2017 (ricorso n. 64297/12)*

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

**Esito: violazione articolo 8, sotto il profilo procedurale, in relazione all'eccessiva durata dei procedimenti penali;
non violazione articolo 8, in relazione all'adeguatezza delle misure adottate dalle autorità italiane per garantire il diritto di visita**

QUESTIONE TRATTATA:**Tutela dei legami familiari - Diritto di visita del genitore non convivente - Violazione degli obblighi positivi dello Stato in relazione al mantenimento del legame tra genitori e figli**

Il caso in esame è analogo al precedente. La vicenda coinvolge il ricorrente, la sua ex compagna, C.L.M., cittadina americana, e i loro due figli.

Nel 2007, C.L.M. era partita per gli USA portando con sé i due figli. Costretta da un provvedimento giudiziario emesso dal tribunale di Phoenix (USA), a seguito della denuncia per sottrazione di minori fatta dal ricorrente, C.L.M. era rientrata in Italia con i figli. Il tribunale per i minori di Roma affidò i bambini alla madre con diritto di visita del padre e ordinò una perizia sulle rispettive capacità genitoriali. Il ricorrente impugnò l'ordinanza di affidamento. Nel 2009 fu depositata la perizia, che riportava l'esistenza di gravi tensioni tra i genitori ma non tra questi e i figli. Nel 2010 la corte d'appello dispose l'affidamento dei minori ai servizi sociali con domicilio presso la madre, a motivo della professione del ricorrente, pilota di aerei. Un anno dopo, il ricorrente denunciò C.L.M. per sottrazione di minori, per essersi allontanata dal luogo di residenza e, a sua volta, C.L.M. denunciò il ricorrente per presunti abusi sessuali su uno dei figli, D.A.

Il tribunale dispose una perizia sul minore dalla quale risultò che lo stesso non aveva subito violenze, ma C.L.M. denunciò il ricorrente per abusi sessuali sull'altro figlio. Anche il ricorrente denunciò C.L.M. per presunti abusi sessuali sui figli.

Nel 2011 il tribunale dei minori dispose la sospensione della potestà genitoriale per entrambi i genitori e ordinò che fossero organizzati degli incontri tra il ricorrente e i suoi figli in presenza degli assistenti sociali. Dalla relazione depositata dagli assistenti sociali risultò che i bambini erano in una situazione di stress, che la madre, ostile al ricorrente, era di ostacolo al ripristino dei rapporti familiari e che il ricorrente aveva difficoltà a gestire i rapporti con i figli perché la lealtà dei bambini nei confronti della madre impediva loro di riavvicinarsi a lui. I servizi sociali suggerirono un trattamento psicoterapeutico per i minori.

Nel 2014 il ricorrente fu prosciolto dalle accuse di abusi sessuali sui figli. Da quel momento, sebbene la conflittualità tra i genitori non fosse venuta meno, il ricorrente, con l'assistenza dei servizi sociali, poté intraprendere un percorso di riavvicinamento ai figli.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Nel ricorso alla Corte di Strasburgo, il sig. D'Alconzo ha affermato di non essere stato in grado di esercitare pienamente il suo diritto di visita dal gennaio 2007. In particolare, ha lamentato sia il fatto che le autorità italiane avessero deciso, nonostante la denuncia per sottrazione di minore, di mantenere il domicilio dei figli presso la madre, sia il fatto che la sua possibilità di esercitare il diritto di visita nei confronti dei figli avesse subito delle importanti limitazioni, nelle modalità e nella frequenza, per un periodo eccessivamente lungo, a causa della durata dei procedimenti penali originati dalle denunce subite per le presunte molestie, rivelatesi infondate. In sostanza, il ricorrente ha sostenuto che, per tre anni, durante lo svolgimento dei procedimenti penali nei suoi confronti, le autorità nazionali avrebbero lasciato che i minori vivessero in un ambiente familiare ostile alla figura paterna, senza adottare alcuna misura per favorire un effettivo riavvicinamento tra lui e i figli.

Il Governo, nelle difese dinanzi alla Corte, ha evidenziato che le decisioni dei giudici nazionali erano state sempre adottate nell'esclusivo interesse dei minori, anche quando avevano comportato la compressione del diritto di visita del ricorrente: in particolare, la decisione di interrompere per alcuni periodi le relazioni tra i bambini e il padre era stata presa a causa della sofferenza psicologica che tali relazioni avrebbero provocato ai bambini. Inoltre, nonostante l'irriducibile ostilità dei genitori, i servizi sociali si erano adoperati per consentire al ricorrente di incontrare i figli, compatibilmente con la situazione psicologica dei minori, ai quali era stato comunque fornito un costante sostegno psicologico.

Quanto alla durata del procedimento penale, il Governo ha rigettato le accuse in ordine all'eccessiva durata dello stesso, in considerazione dell'importanza dei presunti reati, della complessità della procedura - dovuta soprattutto all'età dei bambini - e del comportamento delle parti.

- *Violazione dell'articolo 8, sotto il profilo procedurale, per l'eccessiva durata dei procedimenti penali a carico del ricorrente*

La Corte ha, preliminarmente, riconosciuto che, nel caso di specie, in cui il ricorrente era sospettato di avere commesso abusi sessuali sui propri figli, l'interesse dei minori giustificava la sospensione e la limitazione del diritto genitoriale e del diritto di visita e legittimava l'ingerenza dell'autorità nazionale sul diritto al rispetto della vita familiare. Tuttavia, lo stesso interesse dei minori richiedeva anche che si permettesse al legame familiare di svilupparsi nuovamente non appena i provvedimenti adottati fossero sembrati non più necessari (*Olsson c. Svezia* (n. 2), n. 13441/87, § 90). La Corte ha ricordato, inoltre, il rilievo che, dal punto di vista dell'articolo 8 della Convenzione, può assumere la durata del processo decisionale delle autorità nazionali e di qualsiasi procedimento giudiziario connesso, in quanto un ritardo procedurale rischia di risolvere la

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

controversia con un fatto compiuto. Sul punto, ha osservato la Corte che il rispetto effettivo della vita familiare impone che le relazioni future tra genitore e figlio si regolino non semplicemente con il passare del tempo (*W. c. Regno Unito*, sopra citata, §§ 64 e 65). Nel caso di specie, la Corte ha rilevato che, in seguito al rapporto peritale del settembre 2011, secondo il quale il minore non presentava alcun segno di violenza (§ 16), la procura del tribunale di Viterbo aveva atteso tredici mesi prima di chiedere al GIP l'archiviazione delle denunce penali. E il GIP aveva atteso più di sei mesi per pronunciarsi sulla domanda di archiviazione. Per tutto questo tempo, il ricorrente non aveva potuto esercitare la minima influenza sul procedimento e non aveva avuto a disposizione alcun ricorso che gli permettesse di far accelerare la procedura. Altri dieci mesi quasi erano passati poi tra la data in cui l'interessato era stato rinviato a giudizio (29 maggio 2013) e la data in cui il GUP aveva tenuto l'udienza preliminare (17 marzo 2014) e si era pronunciato sul merito della causa.

Convinta che non fosse necessario un tempo così lungo, la Corte ha osservato che se la limitazione delle relazioni tra il ricorrente e i figli era giustificata fintantoché si fosse concluso il procedimento penale a carico del ricorrente, erano sopravvenuti ritardi irragionevoli in tale procedimento, che avevano avuto un impatto diretto e determinante sul diritto alla vita familiare dell'interessato. In conseguenza delle carenze constatate (*Errico c. Italia*, n. 29768/05, § 61, del 24 febbraio 2009⁴⁵) nello svolgimento di questa procedura, la Corte ha concluso che, sotto questo aspetto, vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

➤ *Non violazione dell'articolo 8, in relazione alle misure adottate dalle autorità allo scopo di far rispettare il diritto di visita del ricorrente in seguito alla sua assoluzione*

Nell'esaminare questo profilo, la Corte ha ricordato che l'adeguatezza di una misura si valuta in base alla rapidità della sua attuazione (*Piazzi c. Italia*, del 2 novembre 2010, § 58).

La Corte ha premesso di aver già accertato che la durata del procedimento penale a carico del ricorrente era stata eccessiva e che, di conseguenza, al momento dell'assoluzione nel maggio 2014, la relazione tra quest'ultimo e i figli era complessa. Peraltro, ha osservato che, a partire dall'assoluzione del ricorrente, le autorità interne si erano adoperate per permettergli esercitare il suo diritto di visita e che il tribunale e la corte d'appello si erano più volte pronunciati (§§ 32, 34, 36 e 40), modificando l'esercizio del diritto di visita del ricorrente sulla base delle perizie realizzate.

La Corte ha constatato che, trovandosi di fronte alle gravi incomprensioni esistenti tra i due genitori, le autorità avevano adottato, a partire dal 2014, le misure necessarie per spingere questi ultimi a collaborare e per ristabilire le relazioni tra il ricorrente e i figli.

⁴⁵ Relazione al Parlamento per l'anno 2009, pagg. 44-45.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

La Corte ha, quindi, riconosciuto che, nel caso di specie, le autorità si erano trovate ad affrontare una situazione molto difficile, che derivava dalle gravi incomprensioni e denunce reciproche dei genitori e che la mancata realizzazione del diritto di visita del ricorrente era imputabile soprattutto all'evidente rifiuto della madre, e poi a quello dei figli, suscitato da quest'ultima.

Dopo aver ricordato che la mancanza di collaborazione tra i genitori separati non può dispensare le autorità competenti dal mettere in atto tutti i mezzi che possano permettere il mantenimento del legame familiare, la Corte, ha considerato che, nel caso di specie, le autorità nazionali, a partire da maggio 2014, avevano fatto quanto ci si poteva ragionevolmente attendere adottando le misure appropriate per creare le condizioni necessarie a garantire la piena realizzazione del diritto di visita del ricorrente, conformemente alle esigenze del diritto al rispetto della vita familiare garantito dall'articolo 8 della Convenzione.

➤ *Applicazione dell'articolo 41 Cedu*

Il ricorrente aveva richiesto la somma di euro 1.000.000,00 a titolo di danno materiale ed altrettanto per il danno morale. Non vedendo alcun nesso di causalità tra la violazione constatata e il danno materiale dedotto, la Corte ha rigettato la richiesta, accordando unicamente la somma di euro 5.000 a titolo di danno morale, oltre al rimborso delle sole spese documentate

• *Endrizzi c. Italia - Sentenza 23 marzo 2017 (ricorso n. 71660/14)*

Esito: violazione articolo 8

QUESTIONE TRATTATA:

Tutela dei legami familiari - Diritto di visita del genitore non convivente - Violazione degli obblighi positivi dello Stato in relazione al mantenimento del legame tra genitori e figli

Il caso *Endrizzi* presenta una situazione simile a quella decisa con la sentenza *Solarino*.

Il ricorrente e sua moglie, T.L.G., residenti a Trento, si erano separati dopo circa sei mesi dalla nascita del loro figlio e la moglie del ricorrente si era trasferita con il minore a Catania. Il tribunale aveva stabilito un affido condiviso del minore fissando la residenza principale presso la madre e accordando al ricorrente un diritto di visita e di alloggio. La madre aveva ostacolato i contatti tra padre e figlio, presentando ben tre denunce contro l'ex coniuge, ossessionata dall'idea che il ricorrente fosse autore di abusi sessuali sul figlio. Le denunce erano state tutte archiviate, sulla base di indagini e perizie che avevano dimostrato l'inconsistenza delle accuse. Tuttavia, nel

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

frattempo, il ricorrente aveva subito fortissime restrizioni ai suoi contatti con il figlio, aggravate dal fatto che, a causa delle pressioni psicologiche subite dalla madre, unico genitore di riferimento per diversi anni, il minore si era convinto di avere effettivamente subito molestie, maturando timore e rifiuto nei confronti del padre.

Nonostante le reiterate raccomandazioni degli esperti circa la necessità che padre e figlio potessero incontrarsi regolarmente per allacciare e mantenere una relazione sana, seguendo un percorso terapeutico assistito, dall'epoca della separazione dalla moglie, nel 2005, e fino al 2008, il ricorrente aveva incontrato il figlio solo poche volte in ambiente protetto e, dopo tale data, e fino al 2016, non aveva avuto praticamente più alcun contatto con lui.

➤ *Violazione articolo 8*

La Corte, pur riconoscendo che le autorità, nel caso di specie, si erano trovate di fronte ad una situazione molto difficile, ha ribadito che la mancanza di collaborazione fra genitori separati non dispensa le autorità competenti dall'adottare ogni mezzo idoneo a mantenere il legame familiare (cfr. *Lombardo c. Italia*, n. 25704/11, § 91, del 29 gennaio 2013⁴⁶; *Fourkiotis c. Grecia*, n. 74758/11, § 72, del 16 giugno 2016, e, *mutatis mutandis*, *Reigado Ramos*, § 55, e *Zavřel c. Repubblica ceca*, n. 14044/05, § 52, del 18 gennaio 2007).

Ciò premesso, la Corte ha rilevato che le autorità non avevano dato prova della diligenza che il caso richiedeva. In particolare, i giudici interni non avevano adottato le misure adeguate per creare le condizioni necessarie alla piena realizzazione del diritto di visita del padre del minore (*Piazzini c. Italia* cit. e *Bondavalli c. Italia*, n. 35532/12, § 90, del 17 novembre 2015⁴⁷) e non avevano adottato, sin dall'inizio della separazione, misure utili ai fini dell'instaurazione di contatti effettivi. Infatti, dopo una prima denuncia penale archiviata entro un termine di un anno dalla procura di Trento, erano occorsi tre anni prima che la procura di Catania archiviasse la seconda denuncia. Quanto ai servizi sociali, non si erano attivati per riallacciare il legame tra il ricorrente e suo figlio, sebbene fossero state richieste perizie e dovesse essere messo in atto un progetto di sostegno per aiutare entrambi i genitori a migliorare le loro competenze genitoriali.

A giudizio della Corte, le autorità nazionali avevano tollerato, per circa sette anni, che la madre, con il suo comportamento, impedisse l'instaurarsi di una relazione tra il ricorrente e suo figlio, limitandosi ad adottare una serie di misure automatiche e stereotipate, come continue richieste di informazioni e una delega del monitoraggio della famiglia ai servizi sociali, (cfr. *Piazzini*

⁴⁶ Relazione al Parlamento per l'anno 2013, pagg. 90-91.

⁴⁷ Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pagg. 82-85.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

c. Italia cit., § 61 e *Lombardo c. Italia, cit.*, § 92). Così facendo le autorità nazionali avevano lasciato che si consolidasse una situazione di fatto dannosa, generata dall'inosservanza delle decisioni giudiziarie (*Fourkiotis c. Grecia, cit.*, § 70).

➤ *Applicazione dell'articolo 41 Cedu*

La Corte ha ritenuto congruo accordare al ricorrente la somma di euro 15.000 e il rimborso delle spese documentate sostenute per il giudizio.

• *Improtac. Italia - Sentenza 4 maggio 2017 (ricorso n. 66396/14)*

Esito: violazione articolo 8

QUESTIONE TRATTATA:

Tutela dei legami familiari - Diritto di visita del genitore non convivente - Violazione degli obblighi positivi dello Stato in relazione al mantenimento del legame tra genitori e figli

Anche in questo caso siamo di fronte ad un problema fra due *ex* coniugi, il ricorrente e la signora C., separatisi subito dopo la nascita della loro figlia, nel 2010. A seguito della separazione C. si era opposta alla possibilità che l'*ex* marito potesse incontrare liberamente la figlia, pretendendo che le visite del ricorrente alla minore avvenissero in sua presenza, per non oltre mezz'ora e non più di due volte alla settimana.

Il ricorrente si era rivolto immediatamente al tribunale, chiedendo un provvedimento urgente per ottenere l'affido condiviso e un ampliamento del suo diritto di visita; la stessa richiesta era stata avanzata al tribunale dal PM del procedimento. Il tribunale aveva ordinato una perizia sulle capacità genitoriali degli *ex* coniugi e sullo stato psicologico della minore, chiedendo che nella relazione fossero indicate le modalità di affido ritenute idonee. Le conclusioni della CTU, depositata a gennaio del 2011, furono a favore dell'affido condiviso e della concessione al ricorrente di un ampio e indipendente diritto di visita alla figlia; nella stessa perizia tra l'altro si notava che, nel lasso di tempo considerato, il ricorrente non aveva dato prova di costanza nella relazione con la figlia. Su queste basi, nonostante il ricorrente avesse obiettato di non aver avuto modo di mantenere costanza nel rapporto con la figlia proprio a causa dell'impossibilità di esercitare il suo diritto di vederla regolarmente, il tribunale dispose l'affido condiviso, stabilendo tuttavia che, fino al terzo compleanno della figlia, il ricorrente avrebbe potuto vederla solo per tre ore, due volte alla settimana, e una domenica su due. Il sig. Improtac impugnò il provvedimento dinanzi alla corte d'appello di Napoli, chiedendo un diritto di visita più ampio. La corte d'appello confermò i termini

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

del decreto del tribunale. Nell'ottobre 2014 il ricorrente propose ricorso per cassazione, tuttora pendente, sostenendo, in particolare, che il suo diritto all'affido condiviso non era stato concretamente tutelato.

➤ *Violazione dell'articolo 8*

La Corte ha osservato che il ricorrente non poteva vedere sua figlia liberamente dal 30 aprile 2010 e che, durante i primi dodici mesi del procedimento, i giudici interni avevano tollerato che la madre decidesse unilateralmente le modalità del diritto di visita del ricorrente, a causa del ritardo con cui il tribunale adito si era pronunciato sulla sua domanda, ritardo non giustificato dall'indagine patrimoniale ordinata per decidere sull'importo dell'assegno di mantenimento richiesto dall'ex coniuge. Inoltre, la corte d'appello aveva respinto nel 2014 la domanda dell'interessato, sulla base dei risultati della perizia, senza tener conto che, nel frattempo, la minore aveva iniziato a incontrare il padre regolarmente e senza richiedere l'aggiornamento di questa perizia al fine di verificare quali fossero in quel momento la situazione della minore e i suoi rapporti con il ricorrente.

La Corte ha ritenuto come i ritardi e le carenze istruttorie rilevati nel corso dei procedimenti dinanzi ai tribunali nazionali mostrassero che le autorità italiane non avevano adottato tutte le misure necessarie che, ragionevolmente, si potevano esigere per garantire al ricorrente il mantenimento di un legame familiare con sua figlia, nell'interesse di entrambi. In conseguenza, ha dichiarato che le autorità competenti non avevano agito con sufficiente diligenza e rapidità nell'adottare una decisione che riguardava i diritti garantiti dall'articolo 8 della Convenzione, e ha concluso dichiarando la violazione dell'obbligo positivo gravante sulle autorità nazionali di garantire il rispetto di tali diritti.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

Anche in questo caso, la Corte ha accordato al ricorrente, a titolo di danno morale, la somma di euro 3.000, a fronte di una richiesta di euro 15.000, oltre alle spese documentate.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Le sentenze *Solarino*, *Endrizzi*, *Improta*, e *D'Alconzo*, fanno parte del c.d. "gruppo *Piazzì*": in tutte le pronunce la Corte - richiamando le osservazioni e le conclusioni della citata sentenza *Piazzì c. Italia* del 2 novembre 2010 - ha motivato la condanna dello Stato italiano rilevando che le autorità

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

nazionali competenti non avevano adempiuto all'obbligo di adoperare "sforzi adeguati e sufficienti a far rispettare il diritto di visita dei ricorrenti o, comunque, a permettere loro di mantenere un legame familiare con i loro figli".

Secondo la Direzione per i diritti umani del Servizio per l'esecuzione delle sentenze della Corte Edu, l'aumento delle sentenze di condanna dell'Italia basate su queste motivazioni sembra dimostrare che "le misure generalmente adottate fino ad ora non si sono dimostrate in grado di prevenire tali violazioni". Sulla base di queste osservazioni il Servizio per l'esecuzione ha chiesto alle autorità italiane di presentare al Comitato dei Ministri un'analisi approfondita sull'ampiezza del problema e sulle sue cause. La Corte ha anche invitato a fornire al Comitato dei ministri informazioni sulle "misure generali supplementari che si intendono adottare per assicurare che le giurisdizioni nazionali e i servizi sociali garantiscano l'effettività del diritto di visita a coloro che si trovano nelle condizioni dei ricorrenti".

Come ripetutamente affermato, con riguardo alla tutela effettiva e concreta dell'esercizio del diritto di visita, da ultimo nella sentenza *Improta*, sopra esaminata (§ 45): "In questo tipo di causa, l'adeguatezza di una misura si giudica in base alla rapidità della sua attuazione, in quanto il trascorrere del tempo può avere conseguenze irrimediabili per le relazioni tra il figlio e il genitore che non vive con lui (*Maumousseau e Washington c. Francia*, n. 39388/05 § 83, 6 dicembre 2007, *Zhou c. Italia*, n. 33773/11, § 48, 21 gennaio 2014, e *Kuppinger c. Germania*, n. 62198/11, § 102, 15 gennaio 2015). Il fattore tempo è pertanto particolarmente importante, perché ogni ritardo procedurale rischia di risolvere di fatto il problema in causa (*H. c. Regno Unito*, 8 luglio 1987, §§ 89-90, serie A n. 120, e *P.F. c. Polonia*, n. 2210/12, § 56, 16 settembre 2014). Chiedendo l'adozione di "misure generali supplementari", la Corte di Strasburgo ha implicitamente riconosciuto l'adeguatezza dell'impianto normativo e assistenziale esistente in l'Italia, per garantire il rispetto dei diritti tutelati dall'articolo 8, nonché la sua efficacia. Tuttavia, stigmatizzando il ripetersi di casi in cui, nonostante l'esistenza di un impianto sostanzialmente adeguato, i tempi eccessivamente lunghi necessari per l'adozione e l'esecuzione dei provvedimenti giudiziari da parte delle autorità competenti e i conseguenti ritardi nel mettere in atto gli interventi assistenziali solitamente indispensabili per superare le criticità in questa materia, la Corte ha evidenziato come tale sistema, pur adeguato, non sia in grado di evitare il ripetersi delle violazioni per la mancanza di strumenti, individuati come "supplementari", che consentano efficacemente il superamento delle lungaggini procedurali.

Ciò che la Corte censura è, in sostanza, un comportamento negligente da parte o delle autorità giurisdizionali chiamate a pronunciarsi della vicenda o dei servizi sociali che si sono occupati del caso, omettendo ingiustificatamente di eseguire delle decisioni adottate dai giudici.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Dinanzi a tali constatazioni, tenuto conto che il danno già arrecato è stato risarcito con un'equa soddisfazione liquidata dalla Corte, le misure individuali dovranno consistere nell'individuazione dei responsabili degli evidenziati ritardi e negligenze e, ovviamente, nella concreta e rapida esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali che avevano ripristinato i contatti familiari.

Mentre le misure generali, alla luce di un sistema normativo che non è in discussione, consisteranno in un rafforzamento ed accrescimento di efficienza di quelle fondamentali strutture rappresentate dalle sezioni giurisdizionali specializzate nella materia e dai servizi sociali chiamati a dare esecuzione alle pronunce dei giudici nonché, come di regola, nella diffusione delle sentenze tra gli addetti ai lavori al fine di prevenire futuri casi analoghi.

In relazione al numero importante dei casi già decisi e dei nuovi ricorsi denunciati nel corso dell'anno sulla tematica in questione, il Servizio dell'esecuzione delle sentenze della Corte europea ha richiesto al Governo italiano informazioni dettagliate sulle misure supplementari relative al cd. "gruppo Piazzi" intese ad assicurare l'effettività del diritto di visita nelle situazioni che quelle già oggetto delle pronunce in esame.

• *Barnea e Caldararu c. Italia - Sentenza del 22 giugno 2017 (ricorso n. 37931/15)*

Esito: violazione articolo 8

QUESTIONE TRATTATA:

Tutela dei legami familiari - Adozione e affido di minori - Violazione degli obblighi positivi dello Stato in relazione al mantenimento del legame tra genitori e figli

I ricorrenti, giunti in Italia nel 2007 e stabilitasi in un campo rom in provincia di Torino, sono i genitori ed i tre fratelli di C., nata in Italia nel 2007, ed il caso sottoposto ai giudici di Strasburgo riguarda il suo affidamento.

Tra il 2007 e il 2009 la madre di C. aveva chiesto ai servizi sociali di aiutarla ad ottenere un aiuto economico, che non riuscì ad avere. Per recarsi al lavoro affidava la piccola ad una conoscente che si era offerta di aiutarla, tale E.M., che fu arrestata proprio mentre la bambina era con lei. Le autorità sospettarono che i ricorrenti avessero venduto la bambina ad E.M. in cambio di un appartamento, ma non fu aperta un'indagine.

Ritenendo che la bambina non potesse rimanere con i genitori, il tribunale per i minorenni di Torino avviò la procedura per l'adottabilità e stabilì due incontri al mese. In base ai resoconti degli

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

incontri, la bambina manifestava un attaccamento molto forte ai genitori. Su ordine del tribunale furono eseguite due perizie. Il primo esperto esortò il tribunale a porre in atto un processo di reinserimento della minore nella sua famiglia sotto il controllo ai servizi sociali. Opposta la valutazione del secondo perito che giudicò i genitori privi di empatia nei confronti della figlia e ritenne che quest'ultima non aveva sviluppato la sua relazione con loro.

Il tribunale nominò un curatore speciale per il quale la migliore soluzione era l'adozione. Il 3 dicembre 2010 il tribunale dichiarò la bambina adottabile, motivando con la circostanza che i genitori avrebbero "dato" la figlia a E.M., delegando a quest'ultima il loro ruolo genitoriale e che durante gli incontri non si sarebbero mostrati in grado di decodificare i bisogni profondi della bambina. Secondo il tribunale, i ricorrenti non erano in grado di svolgere il loro ruolo genitoriale né di seguire lo sviluppo della personalità della minore.

I genitori interposero appello e fu nominato un nuovo perito, secondo il quale i ricorrenti erano totalmente in grado di svolgere il loro ruolo genitoriale e l'episodio dell'arresto di E.M. che aveva portato all'affidamento della minore doveva essere letto alla luce della situazione di estrema povertà dei ricorrenti.

Il 26 ottobre 2012, la corte d'appello, osservando che non c'erano evidenze che i genitori fossero stati incapaci di occuparsi di C., che la bambina era molto attaccata alla sua famiglia e che essi non avevano mai smesso di provare a mantenere i contatti con lei, rilevò che nel procedimento svoltosi dinanzi al tribunale non era stata data ai genitori l'opportunità di provare le loro capacità genitoriali e che non avevano avuto alcuna possibilità di riallacciare dei legami con la minore. La Corte considerò, inoltre, che il tribunale non aveva preso in considerazione il legame esistente tra i ricorrenti e la figlia, che la prima perizia aveva messo in evidenza. Giudicò, infine, che esistesse un forte legame tra genitori e figlia e che fosse preferibile, nell'interesse della minore, che quest'ultima ritornasse nella sua famiglia di origine. La Corte confermò l'affidamento provvisorio della minore stabilito dal tribunale, ordinò la realizzazione di incontri tra i genitori e la figlia in ambiente protetto, con estensione degli incontri ai fratelli e alle sorelle e che fosse messo in atto un percorso di riavvicinamento tra i ricorrenti e la minore, così da poter farla tornare alla sua famiglia di origine entro i sei mesi successivi alla decisione.

I servizi sociali non seguirono quanto prescritto dalla corte d'appello, sostenendo che la bambina era ben integrata nella famiglia affidataria, che risiedeva lontana da Torino, dove vivevano i ricorrenti, pertanto gli incontri non potevano essere svolti come la Corte aveva ordinato.

Il 7 febbraio 2013 i ricorrenti sposero denuncia dinanzi al procuratore presso il tribunale per i minorenni per mancata attuazione di una decisione giudiziaria e invocarono l'articolo 8 della Convenzione. Il procuratore tuttavia chiese al tribunale che la decisione della corte d'appello non

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

fosse eseguita e che l'affido temporaneo di C. fosse prorogato di due anni. Aggiunse che la bambina non era contenta di vedere i ricorrenti e che aveva reagito male nel corso degli incontri, e che i ricorrenti erano stati sfrattati dalla loro abitazione e non avevano più un alloggio. Il tribunale ordinò una perizia per decidere cosa fosse meglio per la minore dalla quale risultò che, tenuto conto del tempo trascorso e dei nuovi legami che la minore aveva instaurato con la famiglia affidataria, dove era stata accolta bene, un ritorno di C. presso la sua famiglia d'origine non era più possibile, ma anche che potevano essere costruiti nuovi equilibri con conseguente invito, rivolto al tribunale, a permettere incontri liberi tra i ricorrenti e la figlia.

Il tribunale ritenne non attuabile, per le difficoltà rilevate, il ritorno della minore presso la famiglia di origine, anche per il fatto che i genitori vivevano in una situazione precaria e non avevano un progetto di vita che consentisse di tutelare loro stessi e la figlia. Peraltro ritenne che, con riguardo al rischio che i ricorrenti potessero approfittarne per far rientrare la minore in Romania, gli incontri dovessero svolgersi in ambiente protetto quattro volte all'anno. Ordinò infine l'apertura di una procedura per la decadenza dalla potestà genitoriale.

I genitori presentarono un reclamo contro questa decisione. A gennaio del 2015 la corte d'appello, pur riconoscendo che i genitori erano in grado di svolgere il loro ruolo e stigmatizzando la decisione del tribunale di ridurre il numero degli incontri, ritenne che si dovesse prendere atto del tempo trascorso poiché, dopo sei anni, la conferma dell'affidamento della minore era inevitabile tenuto conto del legame che la bambina aveva sviluppato con la famiglia affidataria nella quale si era integrata, stabilì che il ritorno nella famiglia di origine non fosse più possibile. Pertanto ordinò degli incontri tra la bambina e i genitori ogni quindici giorni per i primi due mesi e accordò a questi ultimi un diritto di visita e di alloggio.

Nel frattempo, nel 2014, la famiglia affidataria aveva presentato una domanda di adozione speciale alla quale i genitori della bambina non avevano dato il loro consenso. Nel corso del 2015 e del 2016 la minore poté incontrare spesso i genitori e rimanere presso di loro per alcuni giorni, così che i rapporti fra i genitori e la figlia cominciarono ad evolvere positivamente. Tuttavia, a metà del 2016, gli psicologi che seguivano la minore cominciarono a notare che C. viveva con forte disagio i messaggi che riceveva dalla famiglia affidataria mentre si trovava presso i ricorrenti e ritennero che queste comunicazioni fossero pregiudizievoli per la salute psicoaffettiva della minore.

La richiesta di adozione speciale da parte della coppia affidataria fu, infine, respinta per mancanza di consenso dei genitori di C. Il tribunale osservò che l'affidamento familiare era provvisorio ed essendo stato già prorogato di due anni non poteva esserlo ulteriormente, che i genitori della bambina erano stati ritenuti in grado di svolgere il loro ruolo genitoriale e che C. aveva il diritto di vivere con i genitori biologici. Di conseguenza, incaricò i servizi sociali di seguire la

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

situazione dei ricorrenti e ordinò che la minore potesse incontrare regolarmente la famiglia affidataria, al ritmo di due fine settimana al mese. Il 9 settembre 2016, C. ritornò a vivere presso i ricorrenti, manifestando subito gravi difficoltà e comportamenti aggressivi e rifiutando di andare a scuola. La corte d'appello confermò la decisione del tribunale e ordinò che C. restasse presso i ricorrenti, rilevando che l'affidamento familiare non poteva essere prorogato, anche se la minore soffriva un effettivo disagio, poiché non presentava, secondo gli esperti, alcun rischio psicotico. La corte rilevò che i genitori erano stati giudicati capaci di svolgere il loro ruolo di genitori e che, se fossero state eseguite le precedenti decisioni giudiziarie, una buona parte delle sofferenze patite dalla minore e dai ricorrenti avrebbe potuto essere evitata. Confermò infine il mantenimento dei contatti tra la bambina e la famiglia affidataria.

Il 19 dicembre 2016, uno psicologo depositò una relazione sulla situazione della minore, secondo la quale risultava che C. era depressa, piangeva molto ed era molto aggressiva, ma aveva ricominciato a frequentare la scuola e che era necessario continuare a seguire la minore e i ricorrenti al fine di aiutarli.

➤ *Violazione dell'articolo 8*

Il diritto interno pertinente richiamato dalla Corte Edu in questa causa è esposto nella sentenza *Zhou c. Italia*, n. 33773/11, §§ 24-25, del 21 gennaio 2014⁴⁸.

Preliminarmente, la Corte ha ricordato che secondo la propria consolidata giurisprudenza solo “circostanze del tutto eccezionali” specificatamente individuate e adeguatamente motivate possono giustificare l'ingerenza dello Stato nel diritto dei genitori e dei figli di stare insieme, elemento fondamentale della vita familiare il cui rispetto è difeso dall'articolo 8 della Convenzione. L'adozione di una misura di allontanamento di un figlio dalla famiglia di origine deve essere dunque fondata su considerazioni ispirate dall'interesse del minore e aventi un peso e una solidità sufficienti (*Scozzari e Giunta c. Italia* [GC], n. 39221/98 e 41963/98, § 148). Si tratta di una misura estrema alla quale si dovrebbe fare ricorso solo in ultimissima istanza, al fine di proteggere un minore quando lo stesso è sottoposto a un pericolo immediato (*Neulinger e Shuruk c. Svizzera* [GC], n. 41615/07, § 136). Inoltre, la Corte ha rammentato di avere costantemente affermato che l'articolo 8 della Convenzione implica il diritto per un genitore di ottenere misure finalizzate a riunirlo con il figlio e l'obbligo per le autorità nazionali di adottare tali misure (*Margareta e Roger Andersson c. Svezia*, 25 febbraio 1992, § 91, serie A n. 226-A, e *P.F. c. Polonia*, n. 2210/12, § 55, 16 settembre 2014) e che, in questo genere di

⁴⁸ Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 64.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

cause, l'adeguatezza di una misura si valuta in base alla rapidità della sua attuazione (*Zhou c. Italia* § 48).

Fatte queste premesse, la Corte ha considerato che la questione decisiva nel caso di specie consisteva nello stabilire se le autorità nazionali avessero adottato tutte le misure necessarie e adeguate che ci si poteva ragionevolmente attendere affinché la minore potesse condurre una vita familiare normale nella propria famiglia di origine. La Corte ha constatato a questo proposito che, secondo la corte d'appello, i genitori di C. erano in grado di svolgere il loro ruolo genitoriale e non esercitavano alcuna influenza negativa sullo sviluppo della minore. Inoltre, il tribunale non aveva preso in considerazione la prima perizia favorevole ai ricorrenti, secondo la quale doveva essere attuato un processo di reintegrazione per permettere il ritorno della minore nella sua famiglia. Di conseguenza, la Corte ha ritenuto che i motivi per i quali il tribunale aveva negato il ritorno di C. presso la sua famiglia e dichiarato l'adottabilità non costituivano circostanze "del tutto eccezionali", tali da giustificare una rottura del legame familiare. La Corte ha osservato che i genitori della bambina avevano dovuto adire il procuratore per lamentare la mancata esecuzione della sentenza della corte d'appello del 26 ottobre 2012, che riformava la sentenza del tribunale sullo stato di adottabilità della minore e ordinava che il suo ritorno in famiglia doveva avvenire entro un termine di sei mesi.

La Corte ha concluso che le autorità italiane non si erano impegnate in maniera adeguata e sufficiente per far rispettare il diritto dei ricorrenti di vivere con C., quando avevano disposto l'affidamento della minore ai fini della sua adozione, e che le stesse autorità non avevano poi correttamente eseguito la sentenza della corte d'appello del 2012 che prevedeva il ritorno della minore nella sua famiglia di origine, violando in tal modo il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita familiare, sancito dall'articolo 8.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte ha liquidato in euro 40.000,00 il danno morale in favore dei ricorrenti, oltre al compenso per le spese del giudizio.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il comportamento censurato dalla Corte riguarda l'interruzione temporanea dei rapporti tra la minore e la sua famiglia biologica, decisa dai giudici nazionali a fronte di una particolare situazione sottoposta al loro esame.

P.A.R.T.E P.R.I.M.A - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Tenuto conto che il danno arrecato è stato risarcito con una adeguata equa soddisfazione liquidata dalla Corte e che la corte d'appello nazionale, alla fine dell'articolato iter processuale, ha disposto il ritorno della minore presso la sua famiglia, non residuano misure individuali da adottare, mentre le misure generali, alla luce di un sistema normativo che non è in discussione, consisteranno, come di regola, nella diffusione della sentenza tra gli addetti ai lavori al fine di prevenire futuri casi analoghi.

- *Beccarini e Ridolfi c. Italia - Sentenza del 7 dicembre 2017 (ricorso n. 63190/16)*
- *Esito: violazione articolo 8*

QUESTIONE TRATTATA:

Tutela dei legami familiari - Diritto di visita dei nonni - Violazione degli obblighi positivi dello Stato in relazione al mantenimento dei legami familiari

I ricorrenti sono i nonni di tre bambini, loro affidati in custodia dal tribunale di Bruxelles, a seguito della constatata inadeguatezza della madre ad occuparsene. Dopo la sistemazione dei bambini presso i nonni, i ricorrenti e i tre minori, che soffrivano di disturbi comportamentali conseguenti alla separazione dalla loro madre, furono presi in carico dai servizi sociali di Ferrara. Nel 2010, tuttavia, i servizi sociali ritennero non più necessaria la presa in carico dei tre minori e lasciarono i ricorrenti soli nel gestire le difficoltà dei bambini. I nonni si rivolsero ad una cooperativa di assistenza, ma i problemi dei bambini peggiorarono e, nel febbraio 2012, richiesero l'aiuto dei servizi sociali. Questi ultimi inviarono al tribunale dei minorenni una relazione nella quale si chiedeva la collocazione dei minori in una struttura esterna, per le difficoltà dei nonni nell'affrontare da soli i disagi comportamentali dei bambini.

Il tribunale, l'11 giugno 2012, dispose il collocamento dei minori in una casa di accoglienza e avviò una procedura per accertare se fosse necessario dichiarare la loro adottabilità.

Nel maggio 2014, su richiesta dei nonni, il tribunale dispose una graduale ripresa dei contatti in forma protetta tra i ricorrenti e i bambini con un provvedimento al quale i servizi sociali non dettero esecuzione, ritenendo opportuno dare priorità al ripristino dei legami con la madre, con la quale i minori tornarono effettivamente a convivere nel giugno del 2015.

Il 27 ottobre 2015, il tribunale chiuse la procedura per l'adottabilità, affidò la custodia dei bambini ai servizi sociali con collocamento presso la madre e ordinò ai servizi sociali di organizzare degli incontri tra nonni e nipoti. Nonostante le numerose richieste da parte dei ricorrenti, i servizi

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

sociali non organizzarono alcun incontro e i ricorrenti poterono rivedere i bambini solo due volte nel corso del 2017, grazie al consenso dato dalla madre.

➤ *Violazione dell'articolo 8*

Il diritto interno pertinente del caso è descritto nella sentenza *Strumia c. Italia* del 23 giugno 2016⁴⁹ (§§ 73-78) e nella sentenza *Manuello e Nevi c. Italia* del 20 gennaio 2015⁵⁰ (§§ 47-49), nelle quali la Corte ha fissato i principi cardine in questa materia, chiarendo che il rapporto tra nonni e nipoti fa parte dei legami familiari ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione. La Corte ha rammentato la propria giurisprudenza secondo la quale gli obblighi positivi derivanti dall'articolo 8 impongono allo Stato di adottare misure idonee a preservare i legami familiari, avvertendo, peraltro, che l'adeguatezza di una misura si giudica anche dalla rapidità con cui viene messa in atto (*Nicolò Santilli c. Italia*, n. 51930/10, § 71, 17 dicembre 2013, *Lombardo c. Italia*, n. 25704/11, § 89, 29 gennaio 2013, e *Piazzini c. Italia*, n. 36168/09, § 78, 2 novembre 2010⁵¹).

La Corte ha osservato che, nel caso di specie, l'impossibilità per i ricorrenti di vedere i nipoti per cinque anni è stata la conseguenza, in un primo tempo, della decisione di sospendere gli incontri e, in un secondo tempo, della mancanza di diligenza da parte delle autorità competenti, che non avevano compiuto gli sforzi necessari per salvaguardare il legame familiare con la diligenza richiesta (*Manuello e Nevi*, cit., § 59). Oltre alla circostanza che le due decisioni del tribunale del 2014 e del 2015, che avevano accordato ai ricorrenti il diritto di visita, non erano mai state eseguite, la Corte ha rilevato che la rottura totale di qualsiasi rapporto aveva avuto conseguenze molto gravi sulle relazioni tra i ricorrenti e i loro nipoti. Malgrado le decisioni favorevoli dell'autorità giudiziaria, i servizi sociali non avevano sufficientemente considerato la possibilità di mantenere una forma di contatto tra i nonni e i nipoti.

Pertanto, la Corte ha giudicato che le autorità nazionali non avevano compiuto sforzi adeguati e sufficienti per preservare il legame familiare tra i ricorrenti e i nipoti, violando il diritto dei ricorrenti al rispetto della vita familiare garantito dall'articolo 8 della Convenzione.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte ha accordato ai ricorrenti, congiuntamente, la somma di euro 3.000,00 per il danno morale, oltre 5.000,00 euro per le spese del giudizio.

⁴⁹ Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 101.

⁵⁰ Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag. 71.

⁵¹ Per tutte le sentenze citate si rinvia alla Relazione al Parlamento per gli anni di riferimento.

P.A.R.T.E P.R.I.M.A - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

La Corte ha censurato il comportamento dei servizi sociali che si sono occupati del caso, i quali avrebbero omesso ingiustificatamente di eseguire delle decisioni adottate dai giudici. Dinanzi a tali constatazioni, tenuto conto che il danno già arrecato è stato risarcito con un'equa soddisfazione liquidata dalla Corte, le misure individuali dovranno consistere nell'individuazione dei responsabili delle evidenziate omissioni ed ovviamente nella concreta esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali che avevano ripristinato i contatti tra i nonni e i nipoti.

Quanto alle misure generali, alla luce di un sistema normativo che non è in discussione, le stesse consisteranno in un rafforzamento di quelle fondamentali strutture rappresentate dai servizi sociali, nonché, come di regola, nella diffusione della sentenza tra gli addetti ai lavori al fine di prevenire futuri casi analoghi.

- *Orlandi c. Italia - Sentenza 14 dicembre 2017 (ricorsi nn. 26431/12, 26742/12, 44057/12, 60088/12)*

Esito: violazione articolo 8

QUESTIONE TRATTATA:

Tutela dei legami familiari - Impossibilità di ottenere il riconoscimento legale delle unioni civili fra persone dello stesso sesso

I fatti oggetto del ricorso risalgono ad un periodo precedente all'approvazione della legge del 20 maggio 2016, n. 76, recante "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze" (c.d. legge Cirinnà), entrata in vigore il 6 giugno 2016.

I ricorrenti, 11 cittadini italiani e 1 cittadino canadese, che avevano contratto regolare matrimonio all'estero e si erano poi trasferiti stabilmente in Italia, si erano rivolti alla Corte di Strasburgo, nel 2012, lamentando che il rifiuto delle autorità italiane di trascrivere i loro matrimoni contratti all'estero e, più in generale, l'impossibilità di ottenere il riconoscimento giuridico della loro relazione, derivante dal fatto che l'ordinamento italiano non prevedeva il matrimonio tra persone dello stesso sesso, né prevedeva, all'epoca, alcun altro istituto che potesse conferire un adeguato riconoscimento giuridico alle coppie formate da persone del medesimo sesso, violavano i diritti tutelati dagli articoli 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), 12 (diritto al matrimonio) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

➤ *Violazione dell'articolo 8*

La Corte ha, preliminarmente, ricordato di avere costantemente ritenuto che l'articolo 14 della Convenzione ha la funzione di integrare le altre disposizioni sostanziali della Convenzione e dei suoi Protocolli e che, pertanto, esso non ha un'esistenza propria, in quanto ha effetto unicamente in relazione al "godimento dei diritti e delle libertà" tutelati da tali disposizioni.

La Corte ha osservato di aver già statuito che la relazione di una coppia omosessuale convivente, avente una stabile relazione di fatto, rientra nella nozione di "vita privata" e di "vita familiare" ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione (sentenza *Schalk e Kopf c. Austria*, n. 30141/04, § 94), con la conseguenza che anche la trascrizione di un matrimonio, essendo il riconoscimento dello stato civile di una persona, che concerne indubbiamente sia la vita privata che quella familiare, rientra nell'ambito dell'articolo 8, paragrafo 1 (cfr. *Dadouch c. Malta*, n. 38816/07, § 48, 20 luglio 2010).

In ordine all'applicazione al caso di specie dell'articolo 12, la Corte ha osservato di avere già concluso, nella citata sentenza *Schalk e Kopf c. Austria*, che il diritto di sposarsi dovesse essere limitato al matrimonio tra due persone di sesso diverso, ma che l'articolo 12 della Convenzione non poneva in capo al Governo convenuto l'obbligo di concedere l'accesso al matrimonio a una coppia omosessuale (§§ 61-63). Lo stesso orientamento è stato ribadito nella causa *Hämäläinen c. Finlandia* [GC], (n. 37359/09, § 96), e nella causa *Oliari e altri c. Italia* del 21 luglio 2015⁵² (nn. 18766/11 e 36030/11, §§ 191-192), in cui la Corte ha ritenuto che, benché sia vero che alcuni Stati contraenti hanno esteso il matrimonio ai partner dello stesso sesso, l'articolo 12 non può essere interpretato come se esso comportasse l'obbligo per gli Stati contraenti di concedere l'accesso al matrimonio alle coppie omosessuali.

Ciò detto, secondo la Corte, le decisioni adottate dalle autorità italiane competenti, che hanno sostanziato in vario modo il rifiuto opposto ai ricorrenti di trascrivere il loro matrimonio sotto qualsiasi forma, lasciando così le sei coppie in un vuoto giuridico, non tenevano conto della realtà sociale della situazione. In effetti, in base all'assetto normativo precedente all'introduzione della legge n. 76 del 2016 e dei successivi decreti attuativi, le autorità italiane non potevano riconoscere formalmente l'esistenza giuridica delle unioni dei ricorrenti (anche quando esse fossero state riconosciute *de facto* e/o *de jure* dalla legge di un altro Stato). I ricorrenti hanno quindi incontrato ostacoli nella loro vita quotidiana e al loro rapporto non è stata offerta alcuna tutela giuridica senza che tale mancanza di riconoscimento e di tutela fosse giustificata da interessi collettivi prevalenti.

⁵² Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pagg. 77 e seguenti.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

La Corte ha notato che, nel caso di specie, lo Stato italiano, sebbene non potesse ragionevolmente ignorare la situazione di stabile convivenza dei ricorrenti, che corrispondeva a una vita familiare ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, non aveva offerto loro alcun mezzo adeguato per tutelare la relazione. Ha, quindi, concluso per l'avvenuta violazione dell'articolo 8 della Convenzione, non giudicando, invece, necessario, alla luce di quanto esposto, esaminare se, nel caso di specie, vi fosse stata anche violazione dell'articolo 14, in combinato disposto con l'articolo 8 o 12.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte, pur avendo riconosciuto che la situazione in Italia è cambiata nel corso dei procedimenti pendenti dinanzi ad essa, ha accordato a ciascuno dei ricorrenti la somma di euro 5.000,00, per il danno non patrimoniale sofferto.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento dell'equa soddisfazione, per il danno morale sofferto nel periodo antecedente all'applicazione della c.d. legge Cirinnà, possiede l'attitudine a chiudere il caso sotto il profilo delle misure individuali.⁵³

Quanto alle misure generali, la legge suddetta sulle unioni civili tra persone dello stesso sesso, appare in sintonia con il citato *leading case Schalk e Kopf c. Austria* del 24 giugno 2010 (richiamato nella sentenza in esame), dove la Corte di Strasburgo ha negato che, allo stato attuale delle cose, l'articolo 12 della Convenzione, sul diritto al matrimonio, possa essere interpretato come estensibile anche alle coppie omosessuali. Queste ultime tuttavia possono essere titolari di un diritto alla vita familiare, protetto dall'articolo 8 della Convenzione, diritto che la legge italiana del 2016 ha riconosciuto, prevenendo futuri casi analoghi.

⁵³ Di seguito, in sintesi, il complesso delle misure attuative della legge Cirinnà:

- D.P.C.M. 23 luglio 2016, n. 144, recante le disposizioni transitorie necessarie per la tenuta dei registri nell'archivio dello stato civile, ai sensi dell'articolo 1, comma 34, della legge n. 76 del 2016, nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dal comma 28 della stessa legge;
- Decreto del Ministero dell'interno 28 luglio 2016, recante le formule per gli adempimenti degli ufficiali dello stato civile, stabiliti in via transitoria in materia di unioni civili tra persone dello stesso sesso;
- Decreti legislativi nn. 5, 6 e 7, del 19 gennaio 2017, attuativi della delega di cui all'articolo 28 della legge n. 76 del 2016; - Decreto del Ministero dell'interno 27 febbraio 2017, recante le formule per gli adempimenti degli ufficiali dello stato civile, stabiliti in via definitiva dal decreto legislativo n. 5 del 2017, nonché i fogli e i frontespizi dei registri di unioni civili. In pari data è stata diramata la circolare n. 3/2017 della Direzione centrale dei Servizi demografici con cui è stata data comunicazione agli organi periferici e alle istituzioni interessate della pubblicazione del provvedimento, al fine di assicurare un adeguato supporto agli uffici comunali.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA
DEI DIRITTI DELL'UOMO

Il Ministero dell'interno ha comunicato che, in relazione agli specifici casi segnalati dai legali dei ricorrenti, le competenti prefetture hanno trasmesso le attestazioni dell'avvenuta trascrizione dei matrimoni celebrati all'estero.

1.1.6. In materia di misure di prevenzione (articoli 2, Protocollo 4, e 6, paragrafo 1)

- *De Tommaso c. Italia - Sentenza [GC] del 23 febbraio 2017 (ricorso n. 43395/09)*

Esito: violazione articoli 2, Protocollo 4, e 6, paragrafo 1;

non violazione articolo 13

QUESTIONE TRATTATA:

Applicazione di misure di prevenzione personali restrittive della libertà di circolazione (*ex lege* n. 1423 del 1956⁵⁴) - Non prevedibilità della sanzione - Mancata pubblicità delle udienze

Nel 2008, il ricorrente De Tommaso era stato sottoposto dal tribunale di Bari alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza ai sensi della legge n. 1423 del 1956, per un periodo di due anni, con obbligo di soggiorno nel comune di residenza. Il tribunale sostenne che il ricorrente fosse proclive al reato e traesse i propri mezzi di sostentamento da attività criminose.

In base alla normativa vigente tutte le udienze si svolsero in camera di consiglio.

Il 28 gennaio 2009 la corte d'appello di Bari, adita dal ricorrente, annullò la misura di prevenzione *ex tunc*, ritenendo mancante il presupposto applicativo della "pericolosità attuale" del soggetto, in considerazione del fatto che le più recenti attività illecite del ricorrente risalivano ad oltre cinque anni prima dell'adozione della misura di prevenzione.

Dinanzi alla Corte di Strasburgo il De Tommaso ha lamentato, in particolare, che le misure di prevenzione applicate per un periodo di due anni violavano gli articoli 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza), 6 (diritto ad un processo equo, con riferimento alla mancata pubblicità delle udienze) e 13 (diritto ad un ricorso effettivo) della Convenzione, nonché l'articolo 2, Protocollo 4 (libertà di circolazione).

La seconda sezione della Corte, cui era stato assegnato il ricorso, ha declinato la giurisdizione a favore della Grande Camera, in forza dell'art. 30 della Convenzione che prevede tale possibilità quando "la questione oggetto del ricorso solleva gravi problemi di interpretazione o se la sua soluzione rischia di dar luogo a un contrasto con una sentenza pronunciata anteriormente dalla Corte".

⁵⁴ Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, recante "Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità".

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Nell'affrontare l'esame del ricorso, la Grande Camera ha, preliminarmente, ritenuto inammissibile la doglianza relativa alla violazione dell'articolo 5, non essendo in contestazione l'esistenza di una base legale alla restrizione del diritto convenzionale alla libertà di circolazione subita dal sig. De Tommaso. La Corte ha, quindi, inquadrato le restrizioni imposte al ricorrente nel campo di applicazione dell'articolo 2, Protocollo 4 (§ 91).

➤ *Violazione articolo 2, Protocollo 4*

Alla luce di questa previsione, la Corte ha dovuto accertare se l'ingerenza fosse prevista dalla legge, perseguisse uno o più fini legittimi e fosse necessaria in una società democratica. A tal scopo, la Corte ha ribadito la propria giurisprudenza costante, secondo la quale l'espressione "prevista dalla legge" esige non solo che la misura contestata abbia una base nel diritto interno, ma anche che essa sia accessibile alle persone interessate e che i suoi effetti siano prevedibili. La Corte ha ricordato che, per soddisfare pienamente il requisito della prevedibilità, in modo da offrire un'adeguata protezione contro le ingerenze arbitrarie da parte delle autorità pubbliche, una norma deve essere formulata con sufficiente precisione, vale a dire in modo da consentire ai cittadini di regolare la loro condotta e di prevedere, ad un livello ragionevole, tenuto conto delle circostanze specifiche, le conseguenze che un determinato atto può comportare (§ 109). Ha, inoltre, osservato che, nonostante la Corte costituzionale sia intervenuta in diverse occasioni per chiarire i criteri da utilizzare per valutare quando le misure di prevenzione fossero necessarie, l'applicazione di tali misure resta legata alla valutazione dei singoli casi operata dai giudici nazionali.

Dopo aver ampiamente esaminato le sentenze della Corte costituzionale in materia e alla luce della sentenza della corte d'appello di Bari, la Grande Camera ha ritenuto che la legge n. 1423 del 1956 non contenesse previsioni sufficientemente dettagliate su che tipo di condotta dia luogo all'applicazione delle misure restrittive, essendo redatta in termini vaghi ed eccessivamente ampi. Secondo la Grande Camera, né le persone cui erano applicabili le misure di prevenzione (articolo 1) né il contenuto di alcune di queste misure (in particolare gli articoli 3 e 5) erano definiti dalla legge con sufficiente precisione e chiarezza. La Corte ha rilevato, in particolare, che tra le prescrizioni che obbligatoriamente debbono essere imposte all'interessato (cfr. articolo 8 del codice antimafia), rientrano quelle di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi", prescrizioni alle quali si aggiungeva, nella versione allora vigente della legge n. 1423 del 1956, quella di "non dare ragione alcuna di sospetto in ordine alla propria condotta". Ad avviso dei giudici di Strasburgo, tali prescrizioni erano formulate in termini "estremamente vaghi e indeterminati" ed il dettato della norma si traduceva in un "illimitato richiamo all'intero ordinamento giuridico italiano" e non forniva "alcuna chiarificazione sulle norme

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

specifiche la cui inosservanza dovrebbe essere considerata quale ulteriore indicazione del pericolo per la società rappresentato dall'interessato" (§§ 119-122). La Corte ha espresso, inoltre, una specifica preoccupazione in merito alla prescrizione obbligatoria di "non partecipare a pubbliche riunioni", laddove in essa non si pone alcun limite temporale e spaziale alla restrizione di questa libertà fondamentale, la cui concreta entità viene pertanto interamente affidata alla discrezionalità del giudice (§ 123). Da ciò la conclusione della violazione dell'articolo 2, Protocollo 4, per mancato soddisfacimento dei requisiti di prevedibilità richiesti dalla disposizione in esame, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte.

➤ *Violazione articolo 6, paragrafo 1*

La difesa del ricorrente aveva anche allegato l'iniquità del procedimento con il quale era stata comminata la misura restrittiva della libertà personale, in relazione all'insieme delle garanzie specificatamente previste per i giudizi in materia penale, implicitamente affermando la natura sostanzialmente penale della misura, indipendentemente dalla qualificazione della stessa nel diritto italiano, in applicazione dei criteri stabiliti nella sentenza *Engel*.

La Grande Camera ha respinto tale prospettazione, affermando che la sorveglianza speciale non è equiparabile a una sanzione penale, dal momento che il procedimento che conduce alla sua applicazione non comporta la valutazione su un'accusa penale (§ 143).

Ha, peraltro, ritenuto applicabile alla fattispecie l'articolo 6 della Convenzione sotto il profilo civile. In relazione a questo specifico profilo, la Corte ha notato come il Governo italiano avesse espressamente riconosciuto nel corso del procedimento avanti alla Grande Camera la violazione del diritto ad una pubblica udienza, già ritenuto violato dalla Corte in una serie di altri casi concernenti le misure di prevenzione patrimoniali, violazione alla quale, peraltro, l'ordinamento italiano ha ormai posto rimedio in termini generali, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 93 del 2010. Nessuna difficoltà, dunque, la Corte ha incontrato nel dichiarare, all'unanimità, la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, con riferimento dell'assenza di una pubblica udienza nel procedimento dinanzi alla corte d'appello di Bari.

Infine, con dodici voti contro cinque, i giudici della Grande Camera hanno dichiarato che non vi è stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione.

➤ *Opinioni di alcuni giudici della Grande Camera*

Sebbene i giudici della Grande Camera abbiano votato all'unanimità la condanna dell'Italia per la violazione dell'articolo 2, Protocollo 4 della Convenzione, si ritiene opportuno segnalare che

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

il Presidente della Corte e altri quattro giudici, pur concordando sulla violazione della norma, hanno espresso pareri discordanti sulle motivazioni della decisione.

In sintesi, secondo tali opinioni, la ragione della violazione non andrebbe individuata nella non corrispondenza ai criteri di prevedibilità della norma impugnata, come stabiliti dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, bensì nella sua applicazione nel caso concreto. I giudici in questione hanno ritenuto, in particolare, che la legislazione italiana, interpretata alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia, consentisse al ricorrente di prevedere l'applicazione della misura a proprio carico e che il contenuto dell'ordine di vivere onestamente, di rispettare le leggi e non dare ragione alcuna di sospetti potesse considerarsi sufficientemente determinato, alla luce di tutte le altre prescrizioni impostegli, così come ritenuto dalla sentenza n. 93/2010 della Corte costituzionale. L'applicazione concreta della misura da parte del tribunale di Bari si risolse però, effettivamente, in una restrizione sproporzionata della libertà di circolazione del ricorrente, dal momento che la sua pericolosità sociale fu dimostrata dai giudici di prime cure – tra l'altro – sulla base di materiale probatorio riferito in realtà ad un omonimo e senza che sussistesse alcuna evidenza concreta di contatti con criminali abituali. D'altra parte, il ritardo della corte d'appello nell'esame dell'impugnazione – intervenuto ben oltre i trenta giorni prescritti dalla legge – aggravò ulteriormente la sproporzione della limitazione della libertà di circolazione causata dalla misura. In sintesi, secondo i cinque giudici, la violazione sarebbe stata causata da errori e ritardi nell'applicazione della norma nelle fasi procedurali e non dall'inadeguatezza della norma stessa.

Opinioni dissenzienti dei giudici Pinto de Albuquerque, Küris, Sajóe Vučinić

Altrettanto degna di menzione è la posizione dei giudici dissenzienti, tra i quali quella del giudice Pinto, lunghissima e molto articolata, che si sostanzia in una durissima critica al sistema nazionale delle misure di prevenzione personali, così come disciplinate dalla legge del 1956 (trasfuse con pochissime modifiche nel codice antimafia oggi vigente), e alla loro stessa qualificazione come misure "preventive". L'applicazione di tali misure costituirebbe, a suo avviso, una violazione surrettizia del *ne bis in idem*, applicandosi pacificamente anche a chi abbia già scontato, o stia scontando, la pena per gli stessi fatti che il giudice della prevenzione valorizzerà poi come sintomatici della sua persistente pericolosità sociale (§ 6). Inoltre, l'applicazione delle misure di prevenzione, così come concepite dal legislatore italiano, determinerebbe un pericoloso effetto discriminatorio e desocializzante. Secondo il giudice Pinto, infine, il ritardo della corte d'appello e la mancanza della previsione di un indennizzo costituirebbero una ineffettività dei rimedi interni e dunque comporterebbero anche la violazione dell'articolo 13 della Convenzione.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Hanno condiviso le conclusioni del giudice Pinto, i giudici Sajó e Vučinić (secondo i quali sarebbero stati violati anche gli articoli 5 (Sajó) e 6 sotto il profilo penale, considerate le misure di prevenzione come misure di natura “surrettiziamente” penale (Vučinić), e il giudice Küris, che ha, però, maggiormente insistito sull'errore di identità fatto dai giudici di prime cure.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte, all'unanimità, ha attribuito al ricorrente la somma di euro 5.000,00, per i danni morali, e di euro 11.525,00, per le spese processuali.

MISURE ADOTTATE E DA ADOTTARE

Al livello di misure individuali non residuano conseguenze economiche o di altro tipo, avendo la Corte riconosciuto una equa soddisfazione che compensa il pregiudizio arrecato alla parte ricorrente dalle violazioni riscontrate.

Sotto il profilo delle misure generali, mentre alla riscontrata violazione dell'assenza di un'udienza pubblica è stato da tempo posto rimedio attraverso la menzionata sentenza additiva della Corte Costituzionale n. 93 del 2010 ed il susseguente diritto vivente formatosi sulla medesima scia, è indubbio che meriti un ripensamento normativo la formulazione degli esatti termini della “pericolosità generica” di cui alla legge n. 1423 del 1956. Ciò che infatti ha costituito oggetto di critica da parte della Corte europea è proprio il requisito della “qualità della legge”, termine spesso utilizzato dalla Corte per chiarire che, ai fini della conformità con i principi della Convenzione, non è sufficiente introdurre una legge che regoli una certa situazione, occorre anche che tale legge risponda a determinati requisiti di accessibilità e conoscibilità da parte del cittadino nonché di sufficiente chiarezza e precisione circa l'ampiezza ed i limiti del potere discrezionale dell'autorità nazionale chiamata ad attuare l'ingerenza. E' proprio il secondo punto che ha incontrato il disfavore dei giudici di Strasburgo, atteso che, nella loro ottica, la legge regolatrice non utilizza termini chiari per indicare in maniera sufficiente in quali circostanze e sotto quali condizioni il potere pubblico sia abilitato ad operare restrizioni nella libertà di movimento. Un'eventuale modifica normativa dovrà pertanto intervenire proprio per migliorare i requisiti di prevedibilità e precisione necessari ad ottemperare alla condizione della “qualità della legge” pretesa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

P.A.R.T.E P.R.I.M.A - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

1.2. Le sentenze di condanna: casi seriali**1.2.1. Contenzioso seriale in materia di diritto all'equo processo (articolo 6)**

- *Fasan e altri c. Italia - Sentenza del 13 aprile 2017 (ricorso n. 36974/11)*
- *Di Sante c. Italia - Sentenza del 27 aprile 2017 (ricorso n. 32143/10)*
- *Bozza c. Italia - Sentenza del 14 settembre 2017 (ricorso n. 17739/09)*

Esito: violazione dell'articolo 6, paragrafo 1

QUESTIONE TRATTATA:

Riconoscimento del diritto all'indennizzo *ex lege* Pinto

Si tratta di tre casi relativi a controversie sul riconoscimento ai ricorrenti del diritto ad ottenere il risarcimento previsto dalla legge n. 89 del 2001 (c.d. *legge Pinto*) per l'eccessiva durata dei procedimenti⁵⁵.

Particolare attenzione va dedicata alla sentenza sul caso *Bozza c. Italia*, nella quale era in contestazione la computabilità o meno, all'interno di un unico procedimento, della fase esecutiva esperita in via coattiva per ottenere la realizzazione di quanto stabilito nella sentenza di merito. Ciò ai fini del tempestivo accesso al rimedio interno per l'eccessiva durata del procedimento.

Si premettono brevi cenni sul fatto che ha dato origine alla causa decisa a Strasburgo.

Il giudizio nazionale, per la cui eccessiva durata l'attuale ricorrente aveva richiesto l'indennizzo ai sensi della legge Pinto, riguardava l'accertamento di un credito vantato nei confronti della pubblica amministrazione per rivalutazione ed interessi su un ritardato pagamento di indennità per cecità parziale. Questo giudizio era durato complessivamente circa otto anni e mezzo. A causa dell'inadempimento dell'Amministrazione, il Bozza, erede dell'avente diritto Teresa Gaviglia, era stato costretto ad agire in via esecutiva per ottenere il soddisfacimento del credito, avvenuto circa due anni dopo a seguito dell'ordinanza di assegnazione del giudice dell'esecuzione. Il tempo complessivo per la realizzazione del diritto è stato, quindi, superiore a dieci anni.

Il procedimento "Pinto", esperito dal Bozza nei sei mesi decorrenti dall'ordinanza di assegnazione, per ottenere la riparazione dell'irragionevole durata, sia del processo di merito che di

⁵⁵ Il caso *Fasan e altri* riguardava l'eccessiva durata di procedimenti giurisdizionali interni alla Camera dei deputati. Il caso *Di Sante*, riguardava il ritardo nel pagamento di somme riconosciute a titolo di indennizzo *ex lege* c.d. Pinto.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

esecuzione, è stato dichiarato inammissibile, perché proposto oltre il termine di decadenza previsto dell'articolo 4 della legge n. 89 del 2001.

La Corte Edu, dopo aver ricordato i propri precedenti nei quali aveva affermato che *"il diritto ad un tribunale sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico interno consentisse che una decisione giudiziaria definitiva ed obbligatoria restasse inoperante a danno di una parte"* (*Hornsby c. Grecia* dell'1 aprile 1998, *Bourdov c. Russia* (n. 2) n. 33509/04), ha ribadito che anche l'esecuzione fa parte del *"processo"* ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione. Da ciò il conseguente obbligo, per lo Stato, di assicurare la realizzazione effettiva del diritto, obbligo che però varia in relazione alla qualità della parte debitrice (privata o pubblica). Sotto questo profilo, la Corte ha precisato che nel caso di debitore privato, lo Stato assolve ai propri obblighi nei confronti del creditore mettendo a sua disposizione gli strumenti adeguati per ottenere l'esecuzione; nel caso di debitore pubblico, l'esecuzione dovrebbe essere spontanea e contenuta in un lasso di tempo adeguato alle esigenze dell'Amministrazione e ragionevole. Trattandosi, nel caso di specie, di pubblica amministrazione debitrice, la Corte ha ritenuto che la fase dell'esecuzione, resasi necessaria a causa del mancato adempimento spontaneo dell'amministrazione convenuta, fosse conclusiva del procedimento giudiziario e, conseguentemente, l'applicazione della preclusione al rimedio interno, fatto decorrere dalla fine dell'accertamento del diritto e non dalla sua realizzazione, fosse in violazione dell'articolo 6 CEDU.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

In tutti i casi, la Corte di Strasburgo ha dichiarato la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, riconoscendo ai ricorrenti risarcimenti di modesta entità rispetto alle richieste avanzate.

MISURE ADOTTATE E DA ADOTTARE

Il pagamento delle somme stabilite a titolo di equa soddisfazione chiude i casi sotto il profilo delle misure individuali.

In relazione alla tipologia di violazione riscontrata, oggetto di ricorsi seriali per i quali da tempo sono in atto piani di smaltimento concordati con la Corte europea, non sono necessarie misure generali di adeguamento.

Ciò vale anche con riferimento sentenza *Bozza c. Italia*, non mettendo la stessa in discussione l'articolo 4 della legge n. 89 del 2001, ma una posizione giurisprudenziale che prevedeva la stretta separazione della procedura di merito rispetto a quella esecutiva, ormai superata.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

La stessa Corte europea ha preso atto del mutato orientamento assunto dalla Corte di cassazione con la sentenza n. 6312 del 2014, in termini di approccio globale, comprendente anche l'eventuale esecuzione necessaria in caso di non spontaneo adempimento, come parte di un unico procedimento dal quale far decorrere il termine indicato dalla legge Pinto.

Questa nuova giurisprudenza è stata confermata dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 9142 del 2016 e i principi in essa affermati trovano applicazione generalizzata da parte dei giudici di merito.

La pubblicazione e diffusione della sentenza presso gli addetti ai lavori contribuisce alla prevenzione di ulteriori violazioni.

1.2.2. Contenzioso seriale in materia di violazione del giusto processo in conseguenza di legge di interpretazione autentica con effetto retroattivo applicata a procedimenti in corso (articolo 6, paragrafo 1 e articolo 1, Protocollo 1)

- *Stefanetti e altri c. Italia - Sentenza dell'11 dicembre 2017 (ricorso n. 21838/10 e altri)*

Esito: violazione articolo 6, paragrafo 1, e articolo 1, Protocollo 1

QUESTIONE TRATTATA:

Filone "pensioni lavoratori in Svizzera" Equa soddisfazione

Con questa sentenza la Corte si è pronunciata sulla richiesta di equa soddisfazione, ex articolo 41 della Convenzione, conseguente alla doppia violazione, constatata con la sentenza principale del 15 aprile 2014, in relazione alla conclusione sfavorevole, per i ricorrenti, dei procedimenti giudiziari da essi intentati per il riconoscimento di maggiorazioni pensionistiche, legate al versamento di parte dei contributi previdenziali durante periodi lavorativi trascorsi in Svizzera, per l'intervento di una legge di interpretazione autentica emanata successivamente all'inizio dei procedimenti giudiziari.

La Corte aveva accordato a ciascuno dei ricorrenti la somma di euro 12.000,00, a titolo di danno morale, e invitato le parti a presentare le proprie osservazioni ai fini della valutazione del danno materiale.

Esaminate le osservazioni presentate dalle parti, la Corte, per valutare il danno materiale, ha utilizzato le stime relative alle somme dovute a titolo di arretrati presentate dal Governo italiano, fino al 2012. Successivamente a tale data (dal 2012 e fino al 2014), mancando valutazioni ulteriori da parte del Governo, ha utilizzato le stime prodotte dai ricorrenti.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Prima di stabilire l'ammontare da corrispondere a ciascun ricorrente, la Corte ha illustrato brevemente il percorso argomentativo seguito, richiamando la propria giurisprudenza, e ha ricordato di avere già stabilito che, quando una diminuzione degli importi dei ratei pensionistici non sia manifestamente irragionevole, come nel caso di specie, non sarebbe giustificato attribuire ai ricorrenti l'integralità delle somme oggetto della riduzione (cfr. *Maggio e altri c. Italia*, n. 46286/09, 31 maggio 2011, § 62; e, *mutatis mutandis*, *Lakićević e altri c. Montenegro e Serbia*, n. 27458/06, 13 dicembre 2011, § 80).

Conseguentemente, tenuto conto delle caratteristiche specifiche del caso in esame, la Corte ha ritenuto ragionevole riconoscere a ciascun ricorrente, a titolo di danno materiale, la differenza tra il 55% della somma che il ricorrente avrebbe dovuto ricevere in mancanza dell'intervento della legge di interpretazione autentica e quella effettivamente percepita. La Corte ha stabilito, inoltre, che i ricorrenti non fossero esonerati dal pagamento delle imposte su queste somme, conformemente al diritto italiano, dal momento che gli arretrati pensionistici sono comunemente soggetti alle imposte sul reddito.

Quanto alla richiesta di rimborso delle spese di lite, la Corte ha ricordato di aver già rigettato nella sentenza principale tale richiesta, a causa della mancanza di prove documentali delle stesse e non ha ritenuto di discostarsi dal tale pronunciamento. Tuttavia, in considerazione del fatto che, a seguito della sentenza favorevole, i ricorrenti avevano dovuto intraprendere e seguire un'ulteriore procedura per ottenere la liquidazione degli arretrati, la Corte ha ritenuto ragionevole accordare loro, congiuntamente, la somma di euro 5.000,00, per le spese della procedura successiva alla pronuncia principale del 15 aprile 2014.

- *Alpe società agricola cooperativa e altri c. Italia - Sentenza 19 ottobre 2017 (ricorso n. 8726/09 e altri)*
- *Frubona cooperativa frutticoltori Bolzano-Nalles S.C.A. e altri c. Italia - Sentenza 7 dicembre 2017 (ricorso n. 4180/08 e altri)*

Esito: violazione articolo 6, paragrafo 1

QUESTIONE TRATTATA:

Filone ripetitivo società agricole - Sentenze sfavorevoli alle società agricole determinate dal recepimento con legge di una circolare interpretativa nelle more dei procedimenti giudiziari - Precedente *Silverfunghi c. Italia*⁵⁶

⁵⁶ Azienda Agricola *Silverfunghi S.a.s. e altri c. Italia*, del 24 giugno 2014, in Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 92.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Si tratta di due pronunce di condanna relative a contenziosi seriali, originati dal recepimento, con la legge n. 326 del 2003, di una circolare dell'INPS, emanata nel 1988, con la quale l'Istituto di previdenza chiariva che determinati benefici, di natura sia fiscale che contributiva, previsti dalla normativa nazionale vigente in favore delle società agricole, erano da intendersi come usufruibili in via alternativa.

A seguito dell'emanazione della circolare interpretativa, circa cinquanta società agricole avevano intrapreso azioni legali per chiederne l'annullamento; l'intervento normativo di recepimento, intervenuto dopo molti anni, aveva determinato in senso negativo per le ricorrenti l'esito dei procedimenti giudiziari in corso.

La Corte di Strasburgo, richiamando le proprie conclusioni nella sentenza *Silverfunghi Italia* ha dichiarato la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, in danno delle società ricorrenti.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

Per quanto riguarda la determinazione del danno materiale da risarcire, la Corte ha considerato che, conformemente all'approccio adottato nella causa *Silverfunghi* (§ 112), il danno subito dalle ricorrenti rientrasse unicamente nella c.d. "perdita di chance". La Corte ha osservato che, per tutti i procedimenti, la legge del 2003 era stata applicata per la prima volta dalla Corte di cassazione e ha accordato la metà dell'importo che le ricorrenti avrebbero potuto ottenere se tale norma non fosse stata applicata, in analogia con quanto stabilito nella sentenza *Silverfunghi*(§ 113).

Per il danno morale, la Corte ha ritenuto doversi risarcire tutte le società ricorrenti e ha accordato a ciascuna di esse la somma di 900 euro, oltre alla compensazione integrale delle spese del giudizio documentalmente giustificate.

1.2.3. Contenzioso seriale in materia di espropriazione indiretta (articolo 1, Protocollo 1)

- *Messana e altri c. Italia - Sentenza del 9 febbraio 2017 (ricorso n. 26128/04)*
- *Messana e altri c. Italia - Sentenza del 7 settembre 2017 (ricorso n. 37189/05)*
- *Messana e altri c. Italia - Sentenza del 16 novembre 2017 (ricorso n. 30801/06)*
- *Messana e altri c. Italia - Sentenza del 16 novembre 2017 (ricorso n. 37199/05)*
- *Conti e Lori c. Italia - Sentenza del 16 novembre 2017 (ricorso n.17527/05)*

Esito: violazione articolo 1, Protocollo 1,

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***QUESTIONE TRATTATA:****Espropriazione "indiretta" - Diritto al rispetto della proprietà - Liquidazione dell'indennità - Adeguatezza del risarcimento in base ai criteri fissati nella sentenza *Guiso Gallisay*⁵⁷**

Sono cinque casi nei quali la Corte ha dichiarato la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, sulla base della constatazione che i ricorrenti avevano subito, pur se con diverse modalità e in diverse circostanze, una *espropriazione indiretta*⁵⁸, istituto ritenuto dalla costante giurisprudenza della Corte europea in netto contrasto con il principio di legalità, non assicurando un sufficiente grado di certezza giuridica, e con il principio di proporzionalità, non essendo rispettato il rapporto ragionevole tra interesse generale e diritti individuali: ciò, non solo nell'ipotesi di applicazione di criteri risarcitori riduttivi e non pari almeno al valore venale del bene, ma anche quando la concessione del risarcimento non avviene in concomitanza con l'espropriazione ed il privato viene costretto ad intraprendere azione giudiziaria contro l'ente espropriante per ottenere tale compensazione.

In due casi i ricorrenti avevano ottenuto già a livello nazionale il valore venale dei beni espropriati, ma non il ristoro del danno morale. Negli altri tre casi, il giudice nazionale o aveva concesso un risarcimento secondo i criteri riduttivi di cui alla legge previgente o aveva dichiarato la prescrizione del diritto al risarcimento. In questi casi la Corte europea ha concesso anche un'equa soddisfazione sotto il profilo del danno materiale.

⁵⁷ *Guiso Gallisay c. Italia*, sentenza [GC] del 22 dicembre 2009, in Relazione al Parlamento per l'anno 2009, pag. 34.

⁵⁸ Si tratta, come è noto, di una elaborazione giurisprudenziale che si è venuta formando, quale diritto vivente, esattamente dai primissimi anni '80. In particolare il principio dell'occupazione acquisitiva, o espropriazione indiretta, risulta consacrato in modo autorevole, per la prima volta, con la sentenza della Corte di cassazione a Sezioni Unite n. 1464 del 1983. Più precisamente, la giurisprudenza italiana, prima (cfr. da ultimo le sentenze n° 5902/03 e n° 6853/03 delle Sezioni unite della Corte di cassazione), ed il legislatore nazionale, dopo, hanno operato una articolata tripartizione, per cui, fino alla rielaborazione della materia effettuata con il decreto legislativo 27 dicembre 2002 n.302 (cfr. in particolare articolo 43), era possibile trovarsi in presenza di tre diverse ipotesi:

a) una **procedura espropriativa regolare**, che segue i formali canoni previsti dalla legge e per la quale sono previsti dei criteri risarcitori ridotti (cioè la corresponsione di una somma pari alla media del valore venale del bene e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio ovvero del reddito dominicale rivalutato, importo a sua volta diminuito del 40%). Si tratta di criteri risarcitori introdotti con la legge 359 del 1992, dispiegante effetti retroattivi anche sui procedimenti in corso;

b) una **occupazione appropriativa**, o acquisitiva, dove il fenomeno ablatorio trova la sua legittimazione in una dichiarazione di pubblica utilità cui però non fa seguito una regolare procedura espropriativa; il decreto di espropriazione, infatti, non viene emesso del tutto ovvero viene emesso oltre i termini stabiliti. Anche in questo caso è previsto un criterio di compensazione ridotto per la perdita della proprietà ma significativamente superiore a quello indicato al punto precedente (la somma è sempre ottenuta attraverso la media del valore venale del bene e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio ovvero del reddito dominicale rivalutato, ma tale importo non solo non è diminuito del 40% ma anzi deve essere ulteriormente aumentato del 10% e tale correttivo è appunto finalizzato a compensare l'irregolarità formale della seconda fase della procedura, nella quale manca un decreto di esproprio emesso nei termini). Si tratta di parametri risarcitori introdotti con la legge 662 del 1996, anch'essa con efficacia retroattiva;

c) una **occupazione usurpativa** dove, invece, difetta proprio la dichiarazione di pubblica utilità, o perché mai emessa oppure perché successivamente annullata, ed in cui, dunque, manca qualsiasi accertamento in ordine all'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera; in questo caso il potere ablatorio concretamente esercitato non è idoneo ad affievolire il diritto soggettivo di proprietà sui beni espropriati e di conseguenza è previsto un indennizzo pieno.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

In particolare, nel ricorso *Messana* n. 37189/05, i ricorrenti lamentavano l'espropriazione indiretta di un terreno edificabile sito in Canicattì, da parte dello IACP, in base ad una sentenza della corte d'appello di Palermo del 2012, pronunciata su rinvio della corte di cassazione. La corte d'appello condannò lo IACP a versare ai ricorrenti 35.960 euro a titolo di danno materiale per la perdita del terreno, e 8.500 euro a titolo di danno subito a causa della perdita di valore del terreno, oltre a interessi e rivalutazione.

Preliminarmente, la Corte ha respinto l'eccezione del Governo italiano circa la perdita della qualità di vittime in capo ai ricorrenti, a seguito dell'avvenuto risarcimento. Sul punto, ha ricordato che una decisione o una misura favorevole al ricorrente è sufficiente in linea di principio a privarlo della sua qualità di "vittima" solo qualora le autorità nazionali abbiano riconosciuto, esplicitamente o sostanzialmente, la violazione della Convenzione e vi abbiano riparato. Nel caso di specie, i giudici di Strasburgo hanno osservato che la corte di cassazione aveva annullato la sentenza di secondo grado e rinviato la causa alla corte d'appello di Palermo, dichiarando di non poter concludere che vi fosse una incompatibilità tra l'istituto dell'espropriazione indiretta e la Convenzione. Di conseguenza, la Corte ha constatato che, nell'ambito del procedimento nazionale, non vi era stato il riconoscimento, né esplicito né sostanziale, della violazione dell'articolo 1, Protocollo 1. In mancanza di tale riconoscimento, anche supponendo che il risarcimento accordato fosse stato sufficiente e adeguato, la Corte ha ritenuto sussistente la condizione di "vittima" della violazione dedotta dai ricorrenti (§§ 32-34).

Fatta questa premessa di principio, la Corte ha concluso che, nel caso di specie, i ricorrenti avevano ricevuto a livello nazionale una somma corrispondente al valore venale del terreno, rivalutata e maggiorata di interessi, a decorrere dalla data della perdita della proprietà, soddisfacente i criteri di indennizzo fissati dalla giurisprudenza della stessa Corte (cfr. *Guiso-Gallissay c. Italia* [GC], §§ 18-48 n. 58858/00, del 22 dicembre 2009). Conformemente a tale giurisprudenza, decidendo in via equitativa, ha assegnato ai ricorrenti, un'equa riparazione esclusivamente per il danno morale sofferto.

Con identiche modalità e con il medesimo esito si è svolto e concluso anche il secondo ricorso *Messana*, n. 37189/05, proposto per lamentare la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, in relazione all'espropriazione indiretta di un altro terreno di loro proprietà e alle modalità con le quali si era svolto il procedimento dinanzi ai tribunali nazionali.

Il terzo ricorso della famiglia *Messana*, n. 30801/06, riguarda ancora un caso di espropriazione indiretta di un terreno in comproprietà, per il quale la corte d'appello di Palermo aveva riconosciuto un indennizzo - pagato dal comune di Canicattì - ritenuto insufficiente. L'ulteriore somma, offerta dal Governo italiano, per la composizione amichevole del contenzioso,

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

era stata rifiutata dai ricorrenti e giudicata dalla Corte non sufficiente alla radiazione del caso, in base ai parametri stabiliti dalla sentenza *Guiso Gallisay*.

La Corte di Strasburgo, preso atto del riconoscimento da parte del Governo italiano della non adeguatezza della somma liquidata in sede nazionale, in relazione ai parametri fissati dalla giurisprudenza consolidata della Corte, ha accordato ai ricorrenti l'ulteriore somma di euro 752.000,00, per il danno materiale, oltre euro 5.000,00 per il danno morale.

Sostanzialmente sovrapponibile al precedente il quarto e ultimo ricorso dei *Messana*, n. 37199/05. In questo caso, però, il contenzioso nazionale si è concluso con la declaratoria dell'intervenuta prescrizione del diritto risarcitorio, per essere trascorsi cinque anni dal momento in cui era venuta meno l'illegittimità dell'occupazione. Anche qui, il Governo italiano aveva formulato una proposta di regolamentazione amichevole della controversia, rifiutata dai ricorrenti e ritenuta insufficiente dalla Corte di Strasburgo a chiudere il caso, in base ai parametri fissati con la sentenza *Guiso Gallisay*.

Anche la sentenza *Conti e Lori c. Italia*, avente ad oggetto un altro caso di "espropriazione indiretta", è intervenuta a seguito del rifiuto opposto dai ricorrenti alla proposta del Governo di chiudere il caso mediante l'offerta di una somma a titolo di regolamentazione amichevole, ritenuta dalla Corte non in linea con i parametri fissati nella sentenza *Guiso Gallisay*.

MISURE ADOTTATE

Per quanto riguarda le misure individuali, il pagamento dell'equa soddisfazione liquidata dalla Corte chiude i casi.

Sul piano generale, va rilevato che vari interventi della Corte costituzionale e l'articolo 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001, come introdotto dal decreto legge n. 98 del 2011, hanno dettato una disciplina della materia conforme ai principi stabiliti dalla Corte europea e hanno dunque posto fine a tale problema strutturale evidenziato nelle numerose sentenze seriali della Corte.

I casi di cui sopra sono "vecchie" procedure espropriative regolate dalla pregressa disciplina, e che, in ragione dell'impossibilità di addivenire a un regolamento amichevole della vicenda o per il rifiuto di accettare la proposta unilaterale di ristoro avanzata dal Governo, non hanno potuto trovare la loro definizione nell'ambito dell'apposito piano di smaltimento messo in piedi dal Governo.

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***1.3. Le sentenze di non violazione****1.3.1. In materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8)**

- *Petrie c. Italia – Sentenza del 18 maggio 2017 (ricorso n. 25322/12)*

Esito: non violazione dell'articolo 8

QUESTIONE TRATTATA:

Giusto margine di apprezzamento da parte delle autorità nazionali nel contemperamento della tutela del diritto alla reputazione e del diritto di informazione e di critica

Il ricorrente, cittadino britannico, in qualità di presidente dell'Associazione dei Lettori di Lingua Straniera in Italia (ALLSI), aveva svolto un intervento dinanzi alla Commissione per l'occupazione e per gli affari sociali del Parlamento europeo, nel quale, riferendo un caso di diversa valutazione di due *curricula* analoghi da parte della stessa università aveva affermato che ciò era accaduto: "(...) *because there is a sistem in Italy and it's difficult to translate, the word is <Raccomandazioni> it comes from the word <to recommend>*", venendo interrotto dalle proteste degli italiani presenti. Successivamente, il ricorrente partecipò ad una conferenza organizzata presso l'Università di Bologna dal Sindacato Nazionale dell'Università e della Ricerca, alla quale erano presenti, anche X e Y, esponenti di spicco del mondo accademico italiano, che avevano ascoltato il suo intervento dinanzi alla Commissione del Parlamento europeo. In tale circostanza, X dichiarò: "*C'è un lettore presente oggi in questa aula, che davanti alla Commissione del Parlamento europeo in Bruxelles ha accusato l'Italia di essere un paese della mafia*". Ritenendosi direttamente chiamato in causa dall'affermazione di X, il ricorrente chiese una smentita ma X confermò le sue affermazioni ed ebbe anche il sostegno di Y. Il prof. Petrie adì, quindi, il tribunale di Bologna al fine di ottenere, a carico di X e Y, la riparazione del danno materiale e morale che egli riteneva di aver subito al suo onore, alla sua immagine e alla sua reputazione, quale presidente dell'ALLSI.

Il tribunale, con sentenza del 2 aprile 2002, accolse il ricorso e condannò X e Y, osservando che il ricorrente, nel descrivere il sistema universitario italiano, non aveva utilizzato le parole "mafia" o "mafioso", ma si era limitato a menzionare l'esistenza di un sistema di raccomandazioni.

Il gravame di X e Y venne accolto dalla corte d'appello di Bologna che, con sentenza del 25 settembre 2008, ritenne che il tribunale aveva omesso di contestualizzare le dichiarazioni di X e Y, avvenute nell'ambito di una sede di un dibattito. Secondo la corte d'appello le dichiarazioni aspre, come quelle imputate a X e Y, caratterizzavano notoriamente i dibattiti sindacali, conflittuali per loro natura, ed in tali sedi erano coperte dal diritto di critica. La corte d'appello precisò che non era

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

necessario stabilire se il termine "mafia" fosse stato effettivamente usato dal ricorrente, in quanto le espressioni utilizzate dall'interessato erano cariche di "significati impliciti e sibillini" e miravano a denunciare una illegalità diffusa, che favoriva alcune persone e disconosceva qualsiasi criterio meritocratico. Essa osservò che, nel linguaggio corrente, l'uso del termine "mafia" spesso era svincolato dalla sua matrice "etnica" e storica, e che si definiva spesso come "mafiosa", per discreditarla, una struttura che si percepisce organizzata per favorire i suoi membri a scapito degli altri. Alla luce di questi elementi, la corte d'appello ritenne che X e Y avessero riferito in termini di *identità sostanziale* le affermazioni rese dal ricorrente al Parlamento europeo.

Il ricorrente propose ricorso per cassazione che fu dichiarato inammissibile.

Dinanzi alla Corte di Strasburgo, il sig. Petrie ha lamentato la mancanza di tutela da parte delle autorità nazionali del suo diritto alla reputazione per il fatto che X e Y avrebbero oltrepassato i limiti della loro libertà di espressione e del loro diritto di critica.

➤ *Non violazione articolo 8*

Dopo aver ricordato la propria giurisprudenza secondo la quale la reputazione di una persona fa parte della sua identità personale e della sua integrità morale, aspetti che rientrano nella sua vita privata, anche se la persona è oggetto di critiche nell'ambito di un dibattito pubblico (*Pfeifer c. Austria*, n. 12556/03, § 35, 15 novembre 2007), la Corte ha determinato l'oggetto del proprio giudizio, e cioè quello di stabilire se lo Stato, nell'ambito degli obblighi positivi derivanti dall'articolo 8 della Convenzione, abbia garantito un giusto equilibrio tra il diritto del ricorrente al rispetto della vita privata e il diritto della parte avversa alla libertà di espressione protetto dall'articolo 10.

La Corte ha osservato che il dibattito nel quale X e Y avevano reso le loro affermazioni controverse aveva ad oggetto le rivendicazioni sindacali della categoria professionale dei lettori di lingua straniera e si inserivano nel quadro di un dibattito di interesse pubblico, particolarmente vivo all'epoca dei fatti, il che non era stato del resto contestato dal ricorrente (§ 50). Inoltre, la Corte ha osservato che, intervenendo in tale dibattito, in un ambito istituzionale internazionale, il ricorrente si era volontariamente esposto alla critica e doveva mostrarsi più tollerante nei confronti di quest'ultima. Quanto al contenuto e alla forma delle affermazioni controverse, nonché, nel complesso, alle circostanze del caso di specie, la Corte ha osservato che i giudici d'appello italiani avevano analizzato in maniera approfondita il contesto fattuale e le varie affermazioni in causa e proceduto ad una valutazione circostanziata dell'equilibrio da garantire tra il diritto di X e Y alla libertà di espressione e il diritto del ricorrente al rispetto della sua vita privata, senza oltrepassare il

P.A.R.T.E. P.R.I.M.A. - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

marginale di apprezzamento che è loro riconosciuto e senza eludere i loro obblighi positivi nei confronti del ricorrente ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione.

CONSIDERAZIONI

Questa pronuncia può essere inserita nella scia di quelle che sono seguite alla Dichiarazione di Brighton del 2013, a seguito della quale è stato stabilito l'inserimento nel Preambolo alla Convenzione europea della dottrina della "sussidiarietà materiale" e del principio del "marginale di apprezzamento". Con il Protocollo n. 15 alla Convenzione, approvato il 24 giugno 2013 e che entrerà in vigore dopo la ratifica da parte di tutti gli Stati membri, si è infatti stabilito che, alla fine del preambolo della Convenzione, venga aggiunto un nuovo considerando del seguente tenore:

«Affermando che spetta in primo luogo alle Alte Parti contraenti, conformemente al principio di sussidiarietà, garantire il rispetto dei diritti e delle libertà definiti nella presente Convenzione e nei suoi protocolli e che, nel fare ciò, esse godono di un margine di apprezzamento, sotto il controllo della Corte europea dei Diritti dell'Uomo istituita dalla presente Convenzione».

Implicazioni concrete della dottrina della "sussidiarietà materiale" e del principio del "marginale di apprezzamento" si hanno particolarmente quando, come nella specie, si è in presenza di diritti ugualmente garantiti: da un lato il diritto al rispetto della vita privata (protetto dall'articolo 8) del ricorrente, dall'altro la libertà di espressione (salvaguardata dall'articolo 10) dei controinteressati. In questi ed altri casi analoghi, la "sussidiarietà materiale" impone alla Corte europea di garantire degli *standard* minimi di protezione a tutti i diritti e libertà coinvolti e di lasciare alle giurisdizioni nazionali il compito di bilanciare i diritti confliggenti in gioco. Ciò anche perché la Corte europea ha una visione limitata della vicenda sottoposta al suo esame, in quanto ascolta solo le ragioni del ricorrente e dello Stato coinvolto, ma non anche le ragioni di un'eventuale controinteressato. E questo va a discapito della completa valutazione della vicenda sottoposta ad esame, atteso che un diritto fondamentale non è altro che l'espressione di un "compromesso tra beni sociali concorrenti".

• *Paradiso e Campanelli c. Italia - Sentenza GC 24 dicembre 2017 (ricorso n. 25358/12)*

Esito: non violazione dell'articolo 8

QUESTIONE TRATTATA:

Allontanamento dalla famiglia di minore adottato all'estero da una coppia italiana con il ricorso alla maternità surrogata e suo affidamento ad altra famiglia - Legittimità dell'ingerenza dello Stato nella vita privata e familiare nell'interesse del minore

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Con la sentenza del 27 gennaio 2015⁵⁹ la Corte di Strasburgo, Sezione seconda, aveva accolto il ricorso proposto dai signori Paradiso e Campanelli per lamentare la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, in particolare per il fatto che il minore dichiarato come figlio proprio, ma in realtà adottato all'estero con il ricorso alla maternità surrogata, era stato tolto loro dalle autorità preposte e affidato ad altri, dopo che se ne erano occupati in via esclusiva e affettuosamente per i sei mesi in cui aveva vissuto con loro in Italia, e per il fatto che le autorità nazionali avevano negato la registrazione del certificato rilasciato dalle autorità russe, in base al quale sarebbe stata riconosciuta la genitorialità nei confronti del minore.

Con riguardo alla sottrazione del minore dalla tutela dei ricorrenti, la Sezione aveva riconosciuto l'esistenza di "una vita familiare *de facto*" con la conseguente applicabilità dell'articolo 8 della Convenzione al caso di specie e l'ammissibilità del ricorso. La Sezione aveva ritenuto che nonostante il minore avesse trascorso con i ricorrenti solo i primi sei mesi di vita, in tale periodo si sarebbe instaurata una relazione familiare che le autorità avrebbero dovuto tutelare e pertanto il fatto che le autorità avessero tolto il bambino ai ricorrenti per darlo in affidamento, pur considerando l'esigenza di porre fine ad una situazione di illegalità, costituiva un'illegittima interferenza nella loro vita privata e familiare.

Contro la decisione della Sezione, il Governo italiano ha proposto richiesta di riesame dinanzi alla Grande Camera, accolta dal *panel* dei cinque giudici.

La richiesta si è concentrata, in particolare, sull'interpretazione, da un lato, troppo estensiva dell'articolo 8, paragrafo 1, con riferimento al diritto alla vita privata; dall'altro, troppo restrittiva dell'articolo 8, paragrafo 2, riducendo il margine di apprezzamento dello Stato italiano (sul punto si rinvia al paragrafo 2.2.1.2 della *Relazione al Parlamento per l'anno 2015*).

Il 24 gennaio 2017, la Grande Camera ha ribaltato la decisione di primo grado, escludendo la violazione dell'articolo 8 Cedu.

➤ *Non violazione dell'articolo 8*

Con un totale rovesciamento della decisione della Sezione, la Grande Camera ha dichiarato che l'ingerenza dello Stato nella vita familiare dei ricorrenti era stata legittima e non sproporzionata, rispetto alla necessità di operare un bilanciamento tra l'interesse superiore di tutela della vita e dell'integrità della personalità del minore, gli interessi dei ricorrenti alla realizzazione del loro progetto di vita e l'interesse dello Stato alla tutela della legalità e al rispetto della legge.

⁵⁹ Per l'illustrazione della sentenza si rinvia alla *Relazione al Parlamento per l'anno 2015*, pagg. 73 e seguenti.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

La Grande Camera ha sottolineato di aver avuto riguardo, nell'esaminare il caso di specie, unicamente alle concrete circostanze di fatto. La Grande Camera, pertanto, ha delimitato la propria analisi alla valutazione della legittimità e della congruità, in base alle previsioni dell'articolo 8, delle "misure adottate dalle autorità italiane che hanno comportato la definitiva separazione tra il minore e i ricorrenti" (§ 133). Senza pronunciarsi, quindi, né sulla questione della legittimità da parte della autorità italiane del rifiuto di trascrivere l'attestazione di genitorialità dei due ricorrenti, nei confronti del minore, rilasciata dalle autorità russe alla signora Paradiso a seguito delle procedure di maternità surrogata, né sulla legittimità o meno di tale pratica e delle sue applicazioni negli Stati aderenti alla Convenzione.

Contrariamente a quanto affermato dalla Sezione, la Grande Camera ha ritenuto che, nel caso di specie, non si potesse attribuire alla breve convivenza del minore con i ricorrenti il valore di "vita familiare". Quanto alla posizione dei ricorrenti, che avevano concepito un vero progetto genitoriale, a partire dai tentativi di fecondazione *in vitro* e di adozione, fino al ricorso alla maternità surrogata, la Corte ha constatato che le misure adottate dalle autorità italiane avevano inciso sulla loro "vita privata" (§ 163) e che costituivano un'ingerenza (§ 166). Pertanto, si trattava di verificare se tali misure potessero essere considerate giustificate ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, della Convenzione, in quanto previste dalla legge, dirette al perseguimento di un obiettivo legittimo e necessarie in una società democratica (§167).

In tale accertamento, la Grande Camera ha, preliminarmente, riconosciuto che non era in dubbio l'esistenza di una base legale delle misure adottate dalle autorità nazionali e nemmeno che lo scopo perseguito fosse legittimo. Per quanto riguarda il criterio della necessità di tali misure in una società democratica, la Grande Camera ha ricordato che, secondo la giurisprudenza della Corte, la nozione di necessità implica che l'ingerenza corrisponda ad un "bisogno sociale imperativo" e che essa sia proporzionata all'obiettivo legittimo perseguito, avendo riguardo al giusto equilibrio tra i diversi interessi in gioco nonché al margine di apprezzamento degli Stati (§ 181). A tal proposito, dopo aver ricordato i principi in tema di margine di apprezzamento ai sensi della propria giurisprudenza (§182-183), ha rinviato alla necessità di un "approccio sfumato" in questioni che sollevano delicati interrogativi di ordine etico per i quali non vi era un *consensus* europeo (§ 184), già adottato sulle questioni di fecondazione assistita eterologa nella causa *S.H. e altri c. Austria* del 3 novembre 2011 e, in tema di maternità surrogata, nella sentenza *Mennesson. e Labassee c. Francia* del 26 giugno 2014.

Applicando detti principi al caso di specie, la Grande Camera ha riconosciuto che i fatti di causa riguardavano questioni eticamente sensibili, in relazione alle quali gli Stati godono di un ampio margine di apprezzamento (§ 194). Secondo la Corte, i motivi che avevano mosso le autorità

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

italiane, fondati essenzialmente sulla considerazione dell'illegalità della condotta dei ricorrenti e sull'urgenza di adottare soluzioni adeguate per il minore, erano pertinenti all'obiettivo perseguito, considerata anche la prerogativa dello Stato di stabilire la filiazione per adozione e di vietare determinate pratiche di riproduzione assistita, nonché sufficienti per il suo raggiungimento (§ 199). Ha osservato, inoltre, che le misure adottate dalle autorità italiane erano proporzionate all'obiettivo perseguito, considerato che le autorità si trovavano di fronte ad una scelta difficile e densa di conseguenze: permettere ai ricorrenti di continuare la propria relazione con il minore, e così legalizzare ciò che essi avevano imposto alle autorità italiane come "un fatto compiuto" in violazione delle leggi vigenti, o adottare delle misure per dare al minore una famiglia nel rispetto della legge sull'adozione (§ 209). A tal proposito, la Corte ha rilevato l'importanza degli interessi in gioco e considerato che il ragionamento delle autorità italiane con riferimento all'interesse del minore non era stato superficiale o stereotipato, avendo esse ben considerato l'impatto delle misure adottate (§ 210). Da ultimo, ha ricordato che il Governo italiano, nelle proprie difese, aveva evidenziato, oltre all'illegalità della condotta dei ricorrenti, anche il fatto che essi avevano superato il limite di età per l'adozione di un minore fissato per legge. Sebbene sia possibile derogare a tale limite, la Grande Camera ha evidenziato che la scelta delle autorità giurisdizionali italiane di non prendere in considerazione tale ipotesi non era censurabile nelle circostanze del caso di specie (§ 214). In conclusione, la Grande Camera ha valutato che, nel caso di specie, l'interesse generale in questione aveva "un grosso peso" nel bilanciamento, cui doveva essere accordata la prevalenza, mentre l'interesse dei ricorrenti di perseguire il proprio progetto parentale non poteva che essere posto in secondo piano (§ 215). Avendo le autorità italiane correttamente verificato che il minore non avrebbe subito un pregiudizio irreparabile in conseguenza delle misure adottate, ed operato un corretto bilanciamento tra i diversi interessi in gioco, nei limiti del proprio margine di apprezzamento, la Corte ha dichiarato che non vi è stata alcuna violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

2. LE DECISIONI

Nel rinviare alle considerazioni di carattere generale svolte sulle decisioni pronunciate nel corso del 2017, nel presente paragrafo se ne fa la rassegna sintetica per tipologia di esito.

2.1. Le decisioni di irricevibilità

2.1.1. Irricevibilità per manifesta infondatezza

- *E.T. e N.T. c. Svizzera e Italia - Decisione 30 maggio 2017 (ricorso n. 79480/13)*

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***Esito: non violazione degli articoli 3, 8 e 13****QUESTIONE TRATTATA:****Status di rifugiato - Obblighi degli Stati contraenti - Rientro in Italia dalla Svizzera di una cittadina eritrea con figlio minore**

Il ricorso alla Corte europea era stato proposto, per asserita violazione degli articoli 3, 8 e 13 della Convenzione, da due richiedenti asilo, una madre ed il figlio minore, di nazionalità eritrea, in relazione al loro rientro in Italia - Paese nel quale era stato riconosciuto alla madre lo *status* di rifugiata - disposto dalle autorità della Repubblica Svizzera in applicazione del Regolamento di Dublino.

La prima ricorrente era giunta in Italia, via Lampedusa, nel novembre 2006. Due mesi dopo le era stato riconosciuto lo *status* di rifugiata e si era trasferita, con il suo compagno, a Roma, dove aveva vissuto in alloggi di fortuna. Alla fine del 2009 la signora, in attesa del figlio e separata dal compagno, poiché non era riuscita, durante la permanenza a Roma, a trovare una sistemazione abitativa né un lavoro, aveva deciso di recarsi in Svizzera, per far nascere lì suo figlio. Dopo il parto, aveva presentato una domanda di asilo, ma era stata rinviata in Italia. Si era poi recata con il figlio in Norvegia, ma, dopo un anno e mezzo, la sua richiesta di asilo era stata respinta dalle autorità norvegesi ed entrambi erano stati rimandati in Italia. Non riuscendo a trovare una sistemazione adeguata per lei e per il figlio, nel 2011 era tornata a chiedere asilo alla Svizzera. Contro il rifiuto opposto dall'ufficio per l'immigrazione svizzero, madre e figlio avevano presentato un ricorso, nel 2013, sostenendo che, in caso di rientro in Italia, sarebbero stati costretti a vivere in condizioni inumane. La Corte federale svizzera aveva respinto il ricorso affermando, in sintesi, che, pur se le difficili condizioni della ricettività per i richiedenti asilo erano ben note, la ricorrente comunque avrebbe potuto trovare in una provincia italiana una sistemazione adeguata, citando ed es. i centri *Caritas* di Bolzano, Bressanone, Bologna e Trieste, certamente non a rischio di maltrattamenti. La ONG che si occupava dei due ricorrenti interrogò i servizi sociali delle municipalità citate dalla Corte federale svizzera che risposero di non avere immediata disponibilità alloggiativa per madre e figlio e che, peraltro, la ricorrente (che al momento risultava registrata a Crotone) avrebbe potuto presentare una richiesta di alloggio solo stabilendosi nel comune di pertinenza. Inoltre, rilevarono che in Italia madre e figlio avrebbero anche potuto essere separati per un certo tempo, dal momento che i servizi sociali avevano obblighi unicamente nei confronti del minore e non anche della madre. I ricorrenti reiterarono il ricorso alle autorità svizzere allegando una lettera dell'insegnante del minore che ne attestava l'integrazione in Svizzera.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Dinanzi alla Corte di Strasburgo i ricorrenti hanno sostenuto che il loro rientro in Italia li avrebbe esposti a trattamenti in contrasto con l'articolo 3 della Convenzione e avrebbe anche rappresentato una grave intrusione nel loro diritto al rispetto della vita privata garantito dall'articolo 8; hanno sostenuto, inoltre, di non disporre di un mezzo adeguato per ricorrere contro le asserite violazioni.

Il Governo italiano, informato del ricorso, ha trasmesso alla Corte di Strasburgo una comunicazione del servizio SPRAR (*Protection System for Asylum Seekers and Refugees*) che richiedeva una adeguata sistemazione alloggiativa per madre e figlio presso il comune di Sezze (in provincia di Roma) e una successiva nota del Ministro dell'Interno che assicurava che tale sistemazione sarebbe stata disponibile senz'altro per i due ricorrenti, nel quadro del network SPRAR, senza bisogno di ulteriori conferme.

➤ *Sulla non violazione dell'articolo 3*

Sulla presunta violazione dell'articolo 3 della Convenzione, la Corte di Strasburgo, preliminarmente, ha rilevato che alla prima ricorrente era stato riconosciuto dalle autorità italiane lo *status* di rifugiata e, pertanto, il caso non ricadeva nell'ambito di applicazione del Regolamento di Dublino.

In ordine al rispetto, da parte degli Stati, dei principi posti dall'articolo 3 della Convenzione, la Corte ha ricordato di aver già stabilito che l'articolo 3 non obbliga gli Stati a fornire una casa a chiunque si trovi nel loro ambito territoriale (cfr. *Chapman c. Regno Unito* [GC], n. 27238/95, § 99) e nemmeno a fornire ai rifugiati mezzi economici che consentano loro di mantenere un certo tenore di vita (cfr. *Müslim c. Turchia*, n. 53566/99, § 85, del 26 Aprile 2005; *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GC], n. 30696/09, § 249; *Tarakhelc. Svizzera*, n. 29217/12, §§ 37-50; *Hunde c. Paesi Bassi*, n. 17931/16, § 51, del 5 luglio 2016).

Con riguardo al caso di specie, la Corte ha dato atto al Governo italiano di aver assicurato che i ricorrenti, al loro rientro, sarebbero stati alloggiati, come famiglia monoparentale, in una struttura del servizio SPRAR (cfr., *mutatis mutandis*, *Ali e altri c. Svizzera e Italia* (dec.) del 4 ottobre 2016⁶⁰), ed ha affermato di non nutrire dubbi sul fatto che, al momento in cui le autorità svizzere avrebbero comunicato il loro ritorno in Italia, essi sarebbero stati presi in carico dalle autorità italiane e sistemati in modo adeguato all'età del minore. La Corte ha sottolineato, inoltre, che in Italia le persone cui sia stato riconosciuto lo *status* di rifugiato godono, *inter alia*, del diritto di svolgere un'attività lavorativa e di beneficiare di tutti i programmi di assistenza sociale, sanitaria, abitativa e

⁶⁰ Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 143.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

di istruzione previsti dalle leggi nazionali. Infine, ha ritenuto che i ricorrenti non avessero dimostrato che la prospettiva del loro rientro in Italia nascondesse rischi reali di subire maltrattamenti, fisici o psicologici, sufficienti ad integrare i profili dell'articolo 3.

Alla luce di tali considerazioni e valutando la giurisdizione italiana anche sotto il profilo dell'articolo 1 della Convenzione, la Corte ha ritenuto chiaramente infondata l'asserita violazione dell'articolo 3.

➤ *Sulla non fondatezza delle ulteriori violazioni lamentate dai ricorrenti (artt. 8 e 13)*

Alla luce dell'analisi svolta sulla documentazione inerente al caso in esame, la Corte non ha ravvisato alcun aspetto di violazione degli articoli 8 e 13 della Convenzione, con conseguente rigetto anche di questi profili del ricorso, per manifesta infondatezza.

• *Fornataro c. Italia - Decisione 26 settembre 2017(ricorso n. 37978/13)*

Esito: non violazione dell'articolo 6, paragrafi 1 e 3, lettera d)

QUESTIONE TRATTATA:

Decisione assunta "allo stato degli atti" a fronte di una richiesta di rito abbreviato non subordinata alla produzione di nuove prove

Il ricorrente era stato rinviato a giudizio per il reato di abuso sessuale sul figlio e per violazione degli obblighi di assistenza familiare, dopo che il minore fu ascoltato dal GIP, con il supporto di due psicologhe, nell'udienza di incidente probatorio. Nell'udienza dinanzi al GUP il ricorrente chiese di essere giudicato con il rito abbreviato e chiese anche la verifica della capacità a testimoniare del proprio figlio, contestando in particolare lo svolgimento dell'incidente probatorio. Il 30 gennaio 2003 il tribunale di Chieti, basandosi sulle dichiarazioni che il minore aveva reso in sede di incidente probatorio, e considerato che tali dichiarazioni risultavano concordanti con quelle acquisite agli atti, rese dalla psicologa L.L. che aveva esaminato il figlio del ricorrente per incarico del tribunale dei minori, condannò il ricorrente a tre anni e sei mesi di reclusione.

La corte d'appello de l'Aquila, adita dal sig. Fornataro, pur confermando la correttezza dello svolgimento dell'incidente probatorio e delle modalità di ascolto del minore da parte del GIP, assolse il ricorrente, sostenendo che le risultanze delle perizie effettuate da L.L., non potevano essere utilizzate come mezzi di prova nel processo, in quanto non aventi natura di consulenza tecnica

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

secondo l'art. 359 c.p.p. e, senza quelle dichiarazioni, gli altri elementi non sarebbero stati sufficienti a dimostrare la colpevolezza dell'imputato.

La corte di cassazione, adita dal procuratore generale, annullò questa sentenza, ritenendo che le relazioni in contestazione fossero state legittimamente acquisite nel fascicolo del PM *ex art.* 234 c.p.p., quali documenti formati in altro procedimento (quello minorile), e, pertanto, potevano essere utilizzate ai fini della decisione, per la parte relativa alle dichiarazioni rese dal minore, in ragione del carattere abbreviato del rito.

La corte d'appello di Perugia, giudice del rinvio, confermò la condanna del ricorrente pronunciata dal tribunale di Chieti, rilevando che la colpevolezza risultava comprovata dalla concordanza dei numerosi elementi di prova, pur raccolti separatamente, nel momento in cui essi venivano esaminati congiuntamente. Il ricorrente impugnò la condanna dinanzi la corte di cassazione che la confermò, affermando che tutti gli elementi di prova erano stati esaminati e valutati correttamente. La suprema corte sottolineò che, nel momento in cui aveva scelto il rito abbreviato senza subordinare la richiesta alla possibilità di produrre ulteriori prove, il ricorrente era consapevole del fatto che i rapporti della psicologa erano stati depositati nel fascicolo e che, dunque, sarebbero stati valutati dal giudice per stabilire la sua colpevolezza.

Avverso questa decisione definitiva il ricorrente ha presentato ricorso dinanzi alla Corte Edu, lamentando la violazione dell'articolo 6, paragrafi 1 e 3, lettera d), della Convenzione.

➤ *Sulla non violazione dell'articolo 6, paragrafi 1 e 3, lettera d)*

Il ricorrente sosteneva di aver subordinato la scelta del rito abbreviato alla condizione che fosse valutata la capacità di testimoniare del proprio figlio minore, che la richiesta era stata rigettata e che la sua condanna era fondata in modo determinante sulle perizie della psicologa incaricata dal tribunale dei minori, L.L., che lui non aveva potuto interrogare e che ciò costituiva una violazione dei suoi diritti garantiti dall'articolo 6, paragrafi 1 e 3, lettera d), della CEDU.

La Corte europea, preliminarmente, ha rilevato che il fatto che il ricorrente non avesse potuto interrogare o far interrogare la psicologa incaricata dal tribunale dei minori, alla quale il minore aveva riferito di aver subito molestie da parte del ricorrente, così come il fatto che il giudice di merito avesse utilizzato il contenuto narrativo dei rapporti della psicologa per confermare la fondatezza delle accuse, erano conseguenza della scelta del rito abbreviato c.d. "allo stato degli atti". La Corte ha ricordato che il rito abbreviato comporta innegabili vantaggi per l'accusato, che, in caso di condanna, beneficia di una importante riduzione della pena. Inoltre, la procura non può proporre appello avverso la sentenza di condanna né modificare la qualificazione giuridica del reato. Per

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

contro, il rito abbreviato comporta un affievolimento delle garanzie procedurali offerte dal diritto interno, in particolare l'impossibilità di chiedere la produzione di elementi di prova ulteriori rispetto agli elementi contenuti nel fascicolo del PM (cfr. *Kwiatkowska c. Italia* (dec.), n. 52868/99, del 30 novembre 2000; *Hermi c. Italia* ([GC], n. 18114/02, §§ 27-28, del 18 ottobre 2006; *Hany c. Italia* (dec.), n. 17543/05, del 6 novembre 2007, e *Greco c. Italia* (dec.) n. 70462/13, del 28 ottobre 2013). La Corte ha constatato che era stato il ricorrente a chiedere l'applicazione del rito abbreviato al suo procedimento ed ha ricordato che né la lettera né lo spirito dell'articolo 6 della Convenzione impediscono ad alcuno di rinunciare di propria spontanea volontà, in modo espresso o tacito, alle garanzie dell'equo processo, purché tale rinuncia sia inequivocabile e non in contrasto con l'interesse pubblico (cfr. cit. *Kwiatkowska*, e *Hermi*). Nel caso di specie, il ricorrente, assistito da un avvocato, era in grado di comprendere le conseguenze derivanti dalla sua richiesta di essere giudicato con il rito abbreviato. Al riguardo la Corte ha notato che, sebbene l'articolo 438, comma 5 c.p.p. consenta all'imputato di subordinare la richiesta alla produzione di nuove prove, il ricorrente aveva accettato di essere giudicato solo sulla base degli elementi raccolti dalle autorità durante le indagini preliminari ed aveva subordinato la scelta del rito abbreviato alla verifica della capacità di testimoniare del proprio figlio minore e non all'interrogatorio della psicologa.

Sulla base di tali considerazioni, la Corte non ha ravvisato alcuna violazione dei principi dell'equo processo quale tutelato dall'articolo 6 della Convenzione ed ha, pertanto, rigettato il ricorso perché manifestamente infondato.

- *Mazzarella c. Italia - Decisione 27 settembre 2017 (ricorso n. 24059/13)*

Esito: non violazione articolo 6

QUESTIONE TRATTATA:

Richiesta di rito abbreviato non subordinata alla produzione di nuove prove - Mancata considerazione di una memoria depositata, in un caso di decisione assunta in base all'esame delle risultanze delle indagini acquisite al fascicolo del PM - Non violazione della c.d. "parità delle armi"

La decisione di irricevibilità riguarda un ricorso presentato da un cittadino italiano, già condannato con sentenza definitiva per associazione mafiosa, citato a comparire dinanzi al GUP del tribunale di Napoli per rispondere dell'accusa di essere il capo di un'associazione per delinquere di tipo mafioso e di un'associazione a delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti. L'accusa si basava principalmente su intercettazioni telefoniche e sulle dichiarazioni di collaboratori di giustizia. Il ricorrente sosteneva che i periti nominati dal tribunale avevano mal interpretato tre delle

[Indice](#) 

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

dieci intercettazioni considerate e aveva depositato una memoria e una perizia a sostegno della sua tesi. Sia il ricorrente che i coimputati avevano chiesto e ottenuto l'applicazione del rito abbreviato.

Il tribunale condannò il ricorrente per l'accusa di associazione mafiosa e lo assolse per l'accusa di associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti, rilevando, in sentenza, che la memoria risultava depositata tardivamente e pertanto non poteva essere considerata.

La corte d'appello di Napoli, adita dal ricorrente, lo prosciolsse dall'accusa di associazione mafiosa, in quanto l'interessato era già stato condannato in via definitiva per gli stessi fatti da un'altra corte d'appello. Lo condannò, invece, a diciotto anni di reclusione per associazione per delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti. Anche la corte d'appello ritenne che la memoria del ricorrente non dovesse essere considerata perché tardiva, fatta eccezione per alcuni documenti già presenti nel fascicolo della procura.

Il ricorrente propose ricorso per cassazione. La corte di cassazione stabilì che i giudici avevano erroneamente considerato che la richiesta di ammissione della memoria era tardiva, ma che ciò non pregiudicava l'equità del procedimento. Chiari che la mancata ammissione della memoria non poteva essere considerata una causa di nullità della sentenza, ma avrebbe potuto influire sulla pertinenza della motivazione delle decisioni. Espose che, nel caso di specie, il ricorrente non aveva indicato quali circostanze non sarebbero state prese in considerazione dai giudici interni e che il suo ricorso era piuttosto una critica delle decisioni adottate da questi ultimi; aggiunse, inoltre, che le intercettazioni telefoniche non erano l'unica prova della colpevolezza del ricorrente, che quest'ultima si fondava anche su varie dichiarazioni di collaboratori di giustizia e che l'interessato non aveva spiegato in che misura la perizia in questione avrebbe potuto consentire di dimostrare la commissione di errori nella trascrizione delle intercettazioni. Infine, ritenendo che le decisioni che dichiaravano la colpevolezza del ricorrente fossero motivate in modo logico e adeguato, respinse il ricorso.

➤ *Sulla non violazione dell'articolo 6*

Nel caso di specie, la Corte ha, preliminarmente, rilevato che il ricorrente aveva optato per il rito abbreviato e che le decisioni del tribunale e della corte d'appello si erano basate sui documenti che figuravano nel fascicolo della procura, come previsto dalle norme di diritto interno regolanti il procedimento (articoli 438 e da 441 a 443 c.p.p.) e ha ritenuto che il medesimo ricorrente, assistito da un avvocato di fiducia, era certamente in grado di conoscere le conseguenze derivanti dalla sua domanda di adozione del rito abbreviato (cfr. cit. *Hermi c. Italia* §§ 27 28).

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

I giudici di Strasburgo hanno considerato esplicitamente che la motivazione della sentenza della corte di cassazione non era né irragionevole né arbitraria (§ 37), e che, sia tribunale che la corte di appello, avevano ampiamente motivato le ragioni della loro decisione (§ 38).

Hanno, pertanto, concluso che il ricorrente aveva beneficiato di un procedimento in contraddittorio ed aveva potuto, nelle varie fasi di quest'ultimo, presentare gli argomenti che riteneva pertinenti ai fini della difesa della sua causa. Da ciò la decisione di irricevibilità del ricorso per manifesta infondatezza.

• *Izzo e altri c. Italia - Decisione 30 maggio 2017 (ricorso n. 46141/12)*

Esito: non violazione degli articoli 6 e 1, Protocollo 1

QUESTIONE TRATTATA:

Ritardo nei pagamenti degli indennizzi *ex lege* n. 89 del 2001 (legge Pinto) causato dalla necessità di esame delle singole posizioni, nei casi di ricorsi "seriali".

La decisione riguarda un ricorso proposto da un gruppo di avvocati antistatari, che avevano presentato istanze per ottenere il pagamento dell'indennizzo previsto dalla legge "Pinto", per conto di numerosi clienti. Gli avvocati, avevano dichiarato, nei ricorsi depositati, di aver anticipato i costi dei procedimenti per conto dei loro clienti e chiesto che le somme liquidate dal tribunale in favore dei ricorrenti fossero loro corrisposte direttamente, comprensive delle spese sostenute e degli onorari, ai sensi dell'articolo 93 c.p.c..

Con sentenze, depositate fra il 2008 e il 2014, i tribunali aditi si erano pronunciati in favore dei ricorrenti e avevano liquidato somme, di importi variabili, per la copertura delle spese legali. Le somme liquidate furono pagate con un ritardo da un minimo di un anno e quattro mesi fino ad un massimo di un anno e undici mesi dal deposito delle relative sentenze.

Dinanzi alla Corte di Strasburgo gli avvocati ricorrenti hanno sostenuto che il ritardo con il quale erano stati pagati costituiva una violazione delle regole del giusto processo, relativamente alla fase dell'esecuzione delle sentenze in tempi ragionevoli e del loro diritto al rispetto dei loro beni, quando questi erano costituiti da un credito certo, come nel caso delle sentenze, lamentando, pertanto, la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, e dell'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione.

➤ *Sulla non violazione degli articoli 6, paragrafo 1, e 1, Protocollo 1*

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

La Corte ha constatato che i casi in esame non potevano essere ricondotti alle *leading cases* in materia di esecuzione delle sentenze “Pinto” *Cocchiarella c. Italia* [GC], del 29 marzo 2006, e *Gaglione e altri c. Italia*, del 21 dicembre 2010⁶¹. Infatti, la particolare natura dei ricorsi *ex lege* “Pinto” ha fatto sì che, nel tempo, si sia consolidata una specializzazione da parte degli avvocati per l’istruzione di questi ricorsi, la cui redazione richiede tempi estremamente ridotti, trattandosi della mera predisposizione di istanze “seriali”, redatte in modo identico, con un limitato impiego di risorse, mentre alle autorità nazionali necessita il tempo per esaminare ciascun singolo caso dei molti elencati in ognuno di questi ricorsi e rispondere con provvedimenti adeguati e motivati.

Alla luce di queste considerazioni la Corte ha giudicato che, nei casi considerati, il tempo che era stato necessario per liquidare agli avvocati antistatari le somme dovute non poteva essere considerato irragionevole e, per le stesse considerazioni, non potevano ritenersi lese le tutele previste dall’articolo 1, Protocollo 1. Per tali ragioni, la Corte ha dichiarato i ricorsi irricevibili per manifesta infondatezza.

• *Travaglio c. Italia - Decisione 24 gennaio 2017 (ricorso n. 64746/14)*

Esito: non violazione dell’articolo 10

QUESTIONE TRATTATA:

Libertà di espressione nel corretto bilanciamento con il diritto al rispetto della vita privata, in un caso di condanna per diffamazione a mezzo stampa

La vicenda oggetto del ricorso alla Corte di Strasburgo origina dalla condanna per diffamazione a mezzo stampa del noto giornalista, il quale, in un articolo pubblicato su un diffuso settimanale, raccontando lo svolgimento delle indagini volte ad accertare eventuali collusioni con ambienti mafiosi di alcuni esponenti di un importante partito politico, aveva riportato una frase estrapolata dal verbale delle dichiarazioni rese da un ufficiale dei carabinieri ai procuratori del tribunale di Firenze. Citando solo una parte della frase, il ricorrente lasciava intendere che un noto esponente di quel partito, l’onorevole P., fosse fisicamente presente ad un incontro compromettente, cosa rivelatasi non vera.

L’onorevole P. querelò per diffamazione a mezzo stampa il ricorrente, che fu condannato in primo grado, nel 2008, alla pena di otto mesi di reclusione (con la sospensione dell’esecuzione), al pagamento di una multa di 100 euro, al pagamento della somma di 20.000 euro a titolo di

⁶¹ Relazione al Parlamento per l’anno 2010, pag. 63.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

risarcimento (in solido con il direttore responsabile della rivista) e al pagamento delle spese legali sostenute dall'onorevole P. Il tribunale osservò che, mettendo la frase tra virgolette, il ricorrente aveva generato nel lettore l'impressione che si trattasse di un'accurata riproduzione del verbale e rilevò che, riportata in quel modo e letta unitamente al resto dell'articolo, la citazione incompleta acquisiva una evidente connotazione diffamatoria. Il Tribunale ritenne che il ricorrente non potesse invocare il diritto di cronaca riconosciuto ai giornalisti, in quanto l'esercizio di tale diritto è subordinato alla pre-condizione che le informazioni siano comunicate in modo accurato e corretto, mentre il ricorrente, con la condotta censurata, aveva violato l'obbligo cui era tenuto, proprio in quanto giornalista, di divulgare informazioni accurate e imparziali e lo aveva fatto pur essendo consapevole del pregiudizio che avrebbe arrecato all'onorevole P.. La corte d'appello di Roma confermò le motivazioni del tribunale, ribadendo, in particolare, la portata diffamatoria del passo dell'articolo contestato e la dolosità della condotta, ma, pur confermando la responsabilità penale del ricorrente, ritenne che la pena detentiva inflitta (e sospesa) fosse eccessiva e la sostituì con il pagamento di una multa di 1.000 euro. La Corte di cassazione, adita dal ricorrente, dichiarò il ricorso irricevibile.

Dinanzi alla Corte di Strasburgo, il sig. Travaglio ha lamentato che la condanna per diffamazione costituiva violazione della sua libertà di espressione, tutelata dall'articolo 10 della Convenzione.

➤ *Sulla non violazione dell'articolo 10*

La Corte europea ha frequentemente ribadito i principi generali in materia di ingerenze nella libertà di espressione in una società democratica (tra i molti precedenti, *Baka c. Ungheria* [GC], n. 20261/12, § 158, e *Bédat c. Svizzera* [GC], n. 56925/08, § 48). Infatti, come indicato dall'articolo 10, la libertà di espressione è soggetta a diverse limitazioni, le quali tuttavia, possono applicarsi solo a fronte di una pressante esigenza sociale e purché siano proporzionali al fine legittimo perseguito.

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che la condanna del ricorrente costituiva una limitazione nell'esercizio della sua libertà di espressione, basata sul fondamento normativo costituito dall'articolo 595 c.p., che punisce la diffamazione a mezzo stampa. Si trattava, quindi, di accertare se tale interferenza fosse "necessaria in una società democratica" e se, nell'applicarla, le autorità interne avessero raggiunto un giusto bilanciamento tra gli interessi contrapposti in gioco, che, nella specie, erano entrambi diritti tutelati dalla Convenzione. Se, infatti, la libertà di espressione trova copertura nell'articolo 10, qualora l'esercizio di tale diritto si risolva in un attacco all'altrui reputazione che raggiunga un certo grado di severità "in modo da causare pregiudizio alla persona

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

nel godimento del suo diritto al rispetto della vita privata" (§ 26)(cfr. *A. c. Norvegia*, 9 aprile 2009), viene necessariamente in rilievo anche l'articolo 8(diritto al rispetto della vita privata e familiare).

Nel valutare il caso la Corte ha ritenuto di non doversi discostare dalle conclusioni dei tribunali italiani. Al riguardo, la Corte ha ribadito che, benché la stampa giochi un ruolo essenziale in una società democratica e abbia il dovere di comunicare informazioni e idee su qualsiasi questione di interesse pubblico (cfr. *Bladet Tromsø e Stensaas c. Norvegia* [GC], n. 21980/93, § 62), i giornalisti sono comunque soggetti a obblighi e responsabilità. La tutela accordata loro dall'articolo 10 della Convenzione è infatti subordinata alla condizione che essi agiscano in buona fede, per fornire informazioni accurate e affidabili, in conformità ai principi del giornalismo responsabile. Quanto al carattere e alla gravità della pena inflitta la Corte ha rilevato che l'importo della multa comminata dalla corte d'appello di Roma al ricorrente fosse modesto come pure il risarcimento che gli era stato ordinato di pagare.

In conclusione, la Corte ha ritenuto che a livello nazionale era stato raggiunto un giusto bilanciamento tra i diritti contrapposti e che i tribunali nazionali avevano fornito motivi sufficienti e pertinenti per giustificare la necessità dell'ingerenza nella libertà di espressione del ricorrente.

Pertanto, all'unanimità, ha dichiarato il ricorso manifestamente infondato e lo ha rigettato in applicazione dell'articolo 35, paragrafi 3, lettera a), e 4 della Convenzione.

2.1.2. Irricevibilità per mancanza della qualità di vittima e per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne

- *Vernillo e altri c. Italia - Decisione 21 settembre 2017 (ricorsi nn. 22481/03 + 17)*

QUESTIONE TRATTATA:

Tardiva costituzione degli eredi

La Corte non ha accettato la tardiva costituzione in giudizio degli eredi che chiedevano la riassunzione del giudizio, ad oltre undici anni di distanza dalla morte dell'originario ricorrente, nell'ambito di un ricorso proposto per eccessiva durata di un processo civile ed ha dichiarato irricevibile la richiesta per incompatibilità *ratione personae* con i diritti tutelati dalla Convenzione.

- *Scozzafava e altri - Decisione 25 aprile 2017 (ricorso n. 20014/13)*

•

QUESTIONE TRATTATA:

Mancata messa in onda delle tribune politiche sulle reti RAI-TV tra il febbraio 2008 e il febbraio 2013

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

I ricorrenti avevano adito la Corte Edu, sostenendo che il fatto che la Commissione parlamentare di vigilanza, tra il febbraio 2008 e il febbraio 2013, non avesse ordinato alla RAI di organizzare e trasmettere le tribune politiche, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 103 del 1975, costituisse una violazione dell'articolo 10 della Convenzione in relazione al loro diritto di ricevere informazioni e idee.

La Corte ha ritenuto che i ricorrenti non avessero dimostrato di essere stati direttamente colpiti e o danneggiati dalla mancata messa in onda di tali trasmissioni. La loro denuncia, quindi risultava diretta *in abstracto* contro le omissioni delle autorità nazionali e, pertanto, non potevano assumere di essere vittime di una violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione.

Il ricorso è stato, quindi, rigettato per incompatibilità *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione ai sensi dell'articolo 35, paragrafi 3, lettera a), e 4.

- *Improta e altri c. Italia - Decisione 7 marzo 2017 (ricorso n. 3399/04)*

QUESTIONE TRATTATA:

Perdita della qualità di vittima con il ricevimento dell'indennizzo per l'occupazione abusiva concordato nel regolamento amichevole

I ricorrenti si erano rivolti alla Corte di Strasburgo lamentando di essere vittime di una violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione, a seguito dell'occupazione abusiva di un terreno di loro proprietà in Provincia di Napoli. Per tale occupazione essi avevano ottenuto dall'amministrazione responsabile un indennizzo adeguato, tuttavia avevano adito la Corte per il mancato rimborso delle spese sostenute per i procedimenti dinanzi ai tribunali nazionali, senza, peraltro, produrre documentazione a riprova di tali spese.

La Corte ha rilevato la mancanza della qualità di vittima in relazione al caso di specie, posto che i ricorrenti avevano liberamente accettato di ricevere l'indennizzo concordato per chiudere amichevolmente il contenzioso (*mutatis mutandis*, *Angelo Caruso c. Italia*, n. 24817/03, § 28, del 2 aprile 2013 e *Condominio Porta Rufina n. 48 di Benevento c. Italia* (dec) n. 17258/05, § 19, del 7 gennaio 2014⁶²). Conseguentemente, il ricorso è stato rigettato per incompatibilità *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione, ex articolo 35, paragrafi 3 e 4.

- *Bosco c. Italia - Decisione 26 settembre 2017 (ricorso n. 18132/00)*

⁶² Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 113.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

QUESTIONE TRATTATA:

Irricevibilità per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, nell'ambito di una procedura di concordato preventivo

Invocando l'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, il ricorrente aveva lamentato l'eccessiva durata del procedimento civile di cui era stato parte, comprensivo della procedura di ingiunzione e di concordato preventivo. Aveva, altresì, lamentato, invocando l'articolo 13 della Convenzione, l'assenza di un ricorso effettivo per ottenere soddisfazione del suo credito nell'ambito della procedura di concordato preventivo e denunciato l'impossibilità di recuperarlo nel corso del medesimo procedimento, in violazione dell'articolo 1, Protocollo 1.

In primo luogo, la Corte ha respinto il ricorso con riferimento alla supposta eccessiva durata del procedimento principale. Su tale doglianza, la Corte ha rammentato che, secondo la propria consolidata giurisprudenza, gli Stati contraenti hanno l'obbligo di assicurare che ogni diritto rivendicato trovi la sua effettiva realizzazione. Pertanto, l'esecuzione di una sentenza deve essere considerata parte integrante del «processo», ai sensi dell'articolo 6. La Corte ha anche indicato che la portata di questo obbligo varia in funzione della qualità, pubblica o privata, della parte debitrice (cfr. *Bozza c. Italia*, *supra* par.1.2.1), affermando che, in caso di inadempimento del soggetto privato, spetta agli Stati contraenti garantire l'assistenza necessaria affinché il diritto rivendicato trovi la sua effettiva realizzazione. Ciò premesso, la Corte ha rilevato che, nel caso di specie, il ricorrente non aveva agito per ottenere soddisfazione del suo credito, per almeno tre anni e non aveva indicato alla Corte le azioni che avrebbe avviato per ottenerne il recupero. Pertanto, rammentando i principi sopra menzionati, la Corte ha concluso che l'eventuale negligenza o ritardo nell'utilizzo dei rimedi disponibili non possono essere imputati allo Stato.

Quanto alla durata supplementare della procedura di concordato preventivo, che non era stata presa in considerazione in sede di rimedio Pinto, ciò rappresentava di per sé una seconda violazione nell'ambito della stessa procedura e avrebbe dovuto essere contestata in sede nazionale. La Corte ha pertanto rigettato questa parte del motivo di ricorso per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

La Corte ha altresì dichiarato l'irricevibilità quanto alla lamentata violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, e dell'articolo 13 Cedu.

La Corte ha rammentato che, secondo la sua giurisprudenza, quando un motivo di ricorso relativo all'articolo 1 del Protocollo 1 è legato alla durata di una procedura, i ricorrenti devono far valere le loro contestazioni nell'ambito dello stesso rimedio previsto dalla «legge Pinto» (cfr.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Sanseverino c. Italia, dec. n. 75160/01, 19 gennaio 2006, *mutatis mutandis*, *Mascolo c. Italia*, dec. n. 68792/01, 16 ottobre 2003, e *Provvedi c. Italia*, dec. n. 66644/01, 2 dicembre 2004). Pertanto, ha rigettato questo motivo di ricorso per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

Tenuto conto di quanto esposto, la Corte ha, infine, rigettato anche il motivo di ricorso relativo all'articolo 13 della Convenzione, in quanto manifestamente infondato.

2.2. Le radiazioni dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale

2.2.1. In materia di divieto di tortura e diritto ad un ricorso effettivo

- *Alfarano c. Italia - Decisione 14 marzo 2017 (ricorso n. 75895/13)*
- *Battista e altri c. Italia - Decisione 14 marzo 2017 (ricorso n. 22045/14)*

QUESTIONE TRATTATA:

Divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti

Con le decisioni in esame la Corte ha radiato dal ruolo, per intervenuto regolamento amichevole, un gruppo di ricorsi analoghi a quelli proposti per la violazione degli articoli 3 e 13 della Convenzione, in relazione ai fatti occorsi a Genova, presso la caserma Bolzaneto, in occasione del vertice G8 del luglio 2001.

Le proposte di definizione amichevole sono state formulate al fine di evitare ulteriori sentenze di condanna a carico dello Stato, dopo il precedente *Cestaro c. Italia* del 7 aprile 2015⁶³, con il quale la Corte ha constatato che i trattamenti subiti dalle persone presenti nella scuola Diaz di Genova dovevano essere qualificati come tortura ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione.

2.2.2. In materia di irretroattività delle leggi di interpretazione autentica

- *Dimo + altri 3 c. Italia - Decisione 12 dicembre 2017 (ricorso n. 44004/11)*

QUESTIONE TRATTATA:

Contenzioso ripetitivo c.d. "pensionati svizzeri"

La decisione si colloca nell'ambito del contenzioso seriale, relativo ai c.d. "pensionati svizzeri" e segue quelle adottate il 13 dicembre 2016, per i gruppi *Bolzoni*, *Fini* e *Leonardi*⁶⁴

⁶³ Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag. 44.

⁶⁴ Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 152.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

(contenzioso sul calcolo dell'incidenza sull'ammontare della pensione per il periodo lavorato in Svizzera con la sola violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione - filone *Maggio e altri c. Italia* del 31 maggio 2011⁶⁵).

I ricorrenti, cittadini italiani che avevano lavorato in Svizzera, lamentavano la violazione del diritto ad un processo equo, sotto il profilo del rispetto della "parità delle armi", in relazione all'applicazione retroattiva dell'articolo 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria del 2007), che imponeva un'interpretazione autentica, con effetto sui giudizi in corso, in ordine alle modalità di calcolo, per il periodo lavorato all'estero, ai fini pensionistici, sfavorevole ai pensionati aventi diritto alla ricongiunzione del periodo in base alla Convenzione italo-svizzera del 1961.

La materia, come è noto, è stata oggetto di diverse sentenze nelle quali la Corte di Strasburgo ha sempre ribadito che l'applicazione retroattiva delle norme interpretative nei procedimenti già instaurati "tranne che per impellenti motivi di interesse generale", costituisce un'ingerenza del legislatore nelle procedure giudiziarie e quindi una violazione del diritto ad un processo equo.

In considerazione della prognosi sfavorevole all'Italia, essendo i ricorsi fondati su giurisprudenza consolidata, il Governo ha presentato dichiarazioni unilaterali ai sensi dell'articolo 62A del Regolamento della Corte, prevedenti il pagamento a titolo di danno materiale di un importo pari al 5% di quanto dovuto fino all'emanazione della legge n. 296 del 2006 e, a titolo di danno morale, di un importo modulato in relazione all'entità del danno materiale subito, in tal modo abbattendo sensibilmente la somma dovuta dallo Stato rispetto a quella che sarebbe risultata all'esito sfavorevole dei giudizi.

- *Approvvigionamento Salerno s.a.c. e altri c. Italia - Decisione 17 ottobre 2017 (ricorsi nn. 8740/09 e altri)*
- *Associazione Produttori Agricola S. Orsola c. Italia - Decisione 26 settembre 2017 (ricorso n. 4087/08)*

QUESTIONE TRATTATA:

⁶⁵ Nella sentenza *Maggio e altri c. Italia*, al cui filone si ricolgono i casi in esame, la Corte europea ha affermato la sola violazione di tipo processuale dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione per la modalità retroattiva dell'intervento legislativo. Questa posizione è stata successivamente modificata *in pejus* per l'Italia con la sentenza *Stefanetti ed altri* del 15 aprile 2014, ove la Corte ha riscontrato anche la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, CEDU, in ragione dell'entità della riduzione di oltre la metà della pensione risultante dall'interpretazione sfavorevole al pensionato imposta dalla legge n. 296 del 2006.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA
DEI DIRITTI DELL'UOMO

Contenzioso relativo al cumulo degli sgravi fiscali concessi alle imprese agricole operanti in zone disagiate

Con queste decisioni la Corte chiude la maggior parte del contenzioso riconducibile al filone ripetitivo *Silverfunghi s.a.s. e altri c. Italia* (sentenza del 24 giugno 2014⁶⁶), azionato da aziende agricole operanti nel settentrione o in aeree svantaggiate dell'Italia, per la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, in relazione all'intervento della legge di interpretazione autentica, con effetto retroattivo, n. 326 del 2003, applicata ai procedimenti giudiziari pendenti.

Anchein questi casi, la decisione segue la dichiarazione unilaterale formulata dal Governo, stante il prevedibile esito di condanna, in base al citato precedente, a sua volta confermativo della salda giurisprudenza della Corte secondo cui gli interventi legislativi che interferiscono su processi in corso attuano una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, per violazione della c.d. "parità delle armi" (nella fattispecie, la legge n. 326 del 2003 aveva sancito, con effetto interpretativo e quindi retroattivo applicabile anche ai giudizi in corso, la non cumulabilità delle due tipologie di benefici dello sgravio contributivo e della fiscalizzazione degli oneri sociali che la legislazione vigente prevedeva a sostegno delle imprese in difficoltà od operanti in zone svantaggiate).

2.2.3. In materia di mancata pubblicità dell'udienza nei procedimenti per ingiusta detenzione

- *Salvatore Polizia c. Italia - Decisione 7 marzo 2017 (ricorso n. 35299/12)*
- *Vincenzo Voto c. Italia - Decisione 24 gennaio 2017 (ricorso n. 28476/09)*

QUESTIONE TRATTATA:

Mancata previsione della facoltà di chiedere che l'udienza si svolga in forma pubblica

A seguito dell'azione del Governo italiano che - alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte europea in materia (cfr. *Lorenzetti c. Italia*, §§ 34-35, del 10.4.2012⁶⁷ e *Bocellari e Rizza c. Italia* del 13 novembre 2007⁶⁸) - ha riconosciuto la violazione e proposto a ciascuno dei ricorrenti un adeguato indennizzo, i casi *Polizia* e *Voto* sono stati radiati dal ruolo, avendo la Corte considerato le offerte del Governo italiano adeguate a riparare il pregiudizio subito dai ricorrenti.

⁶⁶ Per la sintesi della sentenza si rinvia alla Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 92.

⁶⁷ Relazione al Parlamento per l'anno 2012, pag. 60.

⁶⁸ Relazione al Parlamento per l'anno 2007, pag. 53.

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Questi si erano rivolti al suo giudizio per lamentare la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione in relazione alla mancata previsione della facoltà, nei processi per ingiusta detenzione ex articoli 314 e 315 c.p.p., di chiedere che l'udienza innanzi alla corte d'appello si svolga in forma pubblica.

Nei precedenti citati, la Corte Edu, pur ammettendo deroghe al principio della pubblicità dell'udienza (quando le questioni siano di tipo strettamente tecnico o possano essere affrontate sul piano meramente documentale), ha ritenuto essenziale, considerati gli interessi coinvolti, che le persone interessate abbiano almeno la possibilità di sollecitare una pubblica udienza. Anche la Corte costituzionale è intervenuta con varie pronunce di accoglimento, dichiarando incostituzionali norme del codice di procedura penale relative a procedimenti in camera di consiglio (cfr. sentenze n. 93/2010, n. 135/2014, n. 97/2015 e n. 109 del 2015, in materia di misure di prevenzione personali e patrimoniali e misure di sicurezza).

2.2.4. In materia di eccessiva durata dei processi

- *Minicillo c. Italia - Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 22990/12)*
- *Scervino c. Italia - Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 35488/13)*
- *Ceccarelli c. Italia - Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 45821/14)*
- *Verrengia + 4 c. Italia - Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 16050/14)*
- *Lo Bosco + 6 c. Italia - Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 47095/14)*
- *Raffaelli + 3 c. Italia - Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 75519/14)*
- *Ceglie + 3 c. Italia - Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 18622/15)*
- *Leanza + 6 c. Italia - Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 18632/15)*
- *Tonarelli c. Italia - Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 43267/15)*
- *Raia c. Italia - Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 59785/08)*
- *Nervegna c. Italia - Decisione 17 ottobre 2017 (ricorso n. 29376/09)*
- *De Cresci Ventrella + 65 c. Italia - Decisione 9 novembre 2017 (ricorso n. 71443/14)*
- *Napolitano + 2 c. Italia - Decisione 9 novembre 2017 (ricorso n. 9097/16)*
- *Defilippis + 13 c. Italia - Decisione 9 novembre 2017 (ricorso n. 14828/15)*
- *Cavenaghi + 44 c. Italia - Decisione 14 novembre 2017 (ricorso n. 46463/11)*

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PROMUOVE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

- *Fasiello + 21 c. Italia - Decisione 14 novembre 2017 (ricorso n. 20613/15)*
- *Oddo c. Italia - Decisione 14 novembre 2017 (ricorso n. 62728/14)*
- *Palumbo c. Italia - Decisione 14 novembre 2017 (ricorso n. 18998/15)*
- *Donato + 8 c. Italia - Decisione 14 novembre 2017 (ricorso n. 18995/15)*
- *Cupini e altri c. Italia - Decisione 23 novembre 2017 (ricorso n. 37175/15)*
- *Schneider + 8 c. Italia - Decisione 23 novembre 2017 (ricorso n. 78726/12)*

QUESTIONE TRATTATA:

Applicazione del c.d. "Piano d'azione Pinto 2" per la chiusura dei ricorsi pendenti per eccessiva durata dei procedimenti giurisdizionali

Si tratta di gruppi di ricorsi proposti alla Corte di Strasburgo per violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, a causa dell'eccessiva durata dei processi.

Tra essi, si segnala il caso *Cavenaghi e altri*, che raggruppa 45 ricorsi, con i quali i ricorrenti lamentavano l'introduzione, nel processo amministrativo, della condizione di ammissibilità del rimedio "Pinto" prevista dall'articolo 54, comma 2, della legge n. 112 del 2008 (*leading case*, *Olivieri e altri c. Italia*, [infra capitolo III, paragrafo 1.3.3](#)).

Tutte le decisioni sopra elencate rientrano nell'ambito di esecuzione del c.d. piano d'azione Pinto 2, avviato dal Governo, d'intesa con la cancelleria della Corte europea - a seguito degli eccellenti risultati conseguiti con il piano d'azione pilota (c.d. "Pinto 1"), varato nel 2014⁶⁹ e concluso con la definizione in via amichevole di 7.046 ricorsi - con l'intento di pervenire ad una rapida definizione di ulteriori 2000 ricorsi circa.

Per questo secondo piano d'azione sono state finora comunicate dalla Corte, scaglionate nel tempo, treliste di ricorrenti (la prima a dicembre 2016, la seconda a marzo 2017 e la terza a luglio 2017), per un numero complessivo di 4.386 posizioni individuali (pari a un totale di 1.629 ricorsi). Le condizioni per la definizione con regolamento amichevole sono state le medesime già adottate nel piano Pinto 1 (200 euro a titolo di equa soddisfazione e 30 euro a titolo di spese legali).

⁶⁹ Si ricorda che il Piano Pinto 1 era stato adottato, d'intesa con il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, per affrontare il problema dell'elevato numero di ricorsi ripetitivi contro l'Italia originati, in particolare, dalla sostanziale inadeguatezza della legge 24 marzo 2001 n. 89, nell'apprestare un rimedio efficace al deficit di tutela riscontrato dalla Corte in materia di durata dei processi e dalla inidoneità del meccanismo compensatorio da essa previsto nell'assicurare una rapida ed effettiva riparazione.

*PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO***2.2.5. In materia di rispetto della vita privata e familiare**

- **Mancino e Nadah Spreafico. Italia - Decisione 5 ottobre 2017 (ricorso n. 26658/14)**

QUESTIONE TRATTATA:

Rigetto dell'istanza di adozione presentata dai coniugi titolari della casa famiglia di provvisoria collocazione di minore - Mancato rispetto della vita privata e familiare

La decisione riguarda un ricorso per violazione del diritto al rispetto alla vita familiare, garantito dall'articolo 8 della Convenzione, proposto da due coniugi italiani.

I ricorrenti, nel 2013, si erano visti rigettare definitivamente la domanda - presentata ai sensi dell'articolo 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184 del 1983 - per l'adozione di una bambina di tre anni che avevano accolto all'età di due mesi presso la casa famiglia da loro gestita.

Il Governo, con l'assenso della Corte, ha chiuso il caso con regolamento amichevole corrispondendo ai ricorrenti, congiuntamente, la somma di euro 15.000,00, alla luce degli orientamenti giurisprudenziali della Corte europea in materia di applicazione dell'articolo 8 ai casi di adozione, che impone alle autorità nazionali obblighi positivi volti a realizzare concretamente il rispetto dei legami familiari (cfr. *Moretti e Benedetti c. Italia* del 27 aprile 2010⁷⁰ e *Zhou c. Italia* del 21 gennaio 2014⁷¹), e della legge n. 173 del 2015, che, al fine di evitare situazioni conflittuali simili a quella del caso di specie, ha introdotto disposizioni volte a facilitare l'accesso all'adozione legittimante da parte delle famiglie provvisoriamente collocatarie, che abbiano condiviso con il minore un significativo periodo di affidamento.

2.2.6. In materia di diritto alla fruizione del congedo parentale

- **Michele Farchica c. Italia - Decisione 28 marzo 2017 (ricorso n. 39600/13)**

QUESTIONE TRATTATA:

Interpretazione restrittiva della disciplina sui congedi parentali (articolo 40, lettera c) del decreto legislativo n. 151 del 2001)

⁷⁰ Relazione al Parlamento per l'anno 2010, pag. 61.

⁷¹ Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 64.

P.A.R.T.E P.R.I.M.A - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

La questione oggetto del ricorso verteva sul mancato riconoscimento di riposi compensativi, ex articolo 40 del decreto legislativo n. 151 del 2001, al ricorrente, poliziotto e padre di due gemelli, in ragione dell'attività di casalinga della moglie.

Il rigetto del riconoscimento di tale beneficio era basato sull'orientamento restrittivo originariamente assunto dal Consiglio di Stato, anche in sede consultiva, in virtù del quale i riposi in questione non spettavano al lavoratore nel caso in cui la madre non svolgesse alcuna attività lavorativa.

Questo orientamento restrittivo è stato radicalmente superato in sede giurisdizionale dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 4618/14. La più recente giurisprudenza amministrativa ha consolidato tale nuovo orientamento valorizzando il riconoscimento ad entrambi i coniugi - alternativamente - della facoltà di fruire del beneficio, in ossequio agli "obblighi discendenti dal diritto di famiglia paritario", conforme alla Convenzione.

In considerazione del fatto che il ricorrente, il cui caso si configura come isolato nel panorama delle pronunce sull'applicazione del diritto in questione, non aveva potuto giovare di questa interpretazione, che avalla il principio della paritetica partecipazione dei genitori alla cura della prole, e tenuto conto del chiaro orientamento espresso dalla Grande Camera della Corte di Strasburgo nella sentenza *Konstantin Markin c. Russia* (n. 30078/06, del 22.3.2012), il Governo italiano ha riconosciuto la violazione dell'articolo 14, in combinato disposto con l'articolo 8 della Convenzione, ed ha comunicato alla Corte l'intenzione di chiudere il caso offrendo, ai sensi dell'articolo 62A del Regolamento della Corte, la somma di euro 5.000,00 a copertura dei danni subiti e delle spese sostenute.

La Corte, considerate le circostanze del caso di specie alla luce della propria giurisprudenza, ha accettato la dichiarazione e l'offerta del Governo ed ha cancellato il ricorso dal ruolo in applicazione dell'articolo 37, paragrafo 1, lettera c), della Convenzione.

2.2.7. Cancellazione dal ruolo per abbandono o manifesto disinteresse dei ricorrenti alla prosecuzione del procedimento

- *Mariani c. Italia - Decisione 28 marzo 2017 (ricorso n. 25172/10)*
- *Carotenuto c. Italia - Decisione 23 maggio 2017 (ricorso n. 11368/07)*
- *M.M. c. Svizzera e Italia - Decisione 23 maggio 2017 (ricorso n. 70311/14)*
- *De Antoniis e altri c. Italia - Decisione 23 maggio 2017 (ricorso n. 29329/079)*
- *Sanci e altri c. Italia - Decisione 21 settembre 2017 (ricorso n. 7523/03 + 5)*

PARTE PRIMA - L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

- *Coretti e altri c. Italia - Decisione 21 settembre 2017 (ricorso n. 28449/03 + 41)*
- *Fabrizi e Nazzicone c. Italia - Decisione 26 settembre 2017 (ricorso N. 6534/11)*
- *F.L. e altri c. Italia - Decisione 14 novembre 2017 (ricorso n. 4282/11)*
- *Di Somma c. Italia - Decisione 14 novembre 2017 (ricorso n. 12192/11)*
- *Chelbi c. Italia - Decisione 12 dicembre 2017 (ricorso 16285/11)*

Si tratta di decisioni di cancellazione dal ruolo per manifesto disinteresse al ricorso, mancata coltivazione del ricorso, mancata presentazione di documenti o mancata risposta a sollecitazioni della Cancelleria della Corte.

III. **MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE**

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

1. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE IN ANNI PREGRESSI

Come per le precedenti edizioni di questa Relazione, l'analisi dello stato di esecuzione delle sentenze pronunciate a carico dell'Italia, con particolare riferimento ai casi di maggiore rilievo ed interesse sotto il profilo delle misure di adeguamento dell'ordinamento interno necessarie per corrispondere agli obblighi discendenti dall'articolo 46 della Convenzione⁷², viene condotta sullo sfondo dei dati illustrati dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, competente alla supervisione sull'esecuzione delle pronunce della Corte Edu, come riportati nel Rapporto annuale relativo all'anno 2017⁷³.

L'anno in rassegna ha visto l'ulteriore conferma dei risultati positivi osservati negli ultimi anni per effetto delle riforme intraprese nel contesto del "processo di Interlaken"⁷⁴. Tra i più rilevanti viene segnalata la chiusura di ben 3.691 casi a fronte dei soli 815 del 2011. **Figura 15**



Fonte: Consiglio d'Europa - Report annuale Comitato Ministri 2017 - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

⁷²L'articolo 46 impone alle Alte parti contraenti l'obbligo di conformarsi alle sentenze definitive della Corte per le controversie delle quali sono parti. Si tratta di un obbligo che, in linea con il carattere sussidiario della protezione accordata dalla Convenzione, vincola gli Stati solo con riferimento ai risultati da raggiungere lasciando quindi loro discrezionalità nella scelta dei mezzi.

⁷³ *Supervision of the execution of judgements and decisions of the European Court of human rights, 11th Annual Report of the Committee of Ministers - 2017 - Council of Europe.*

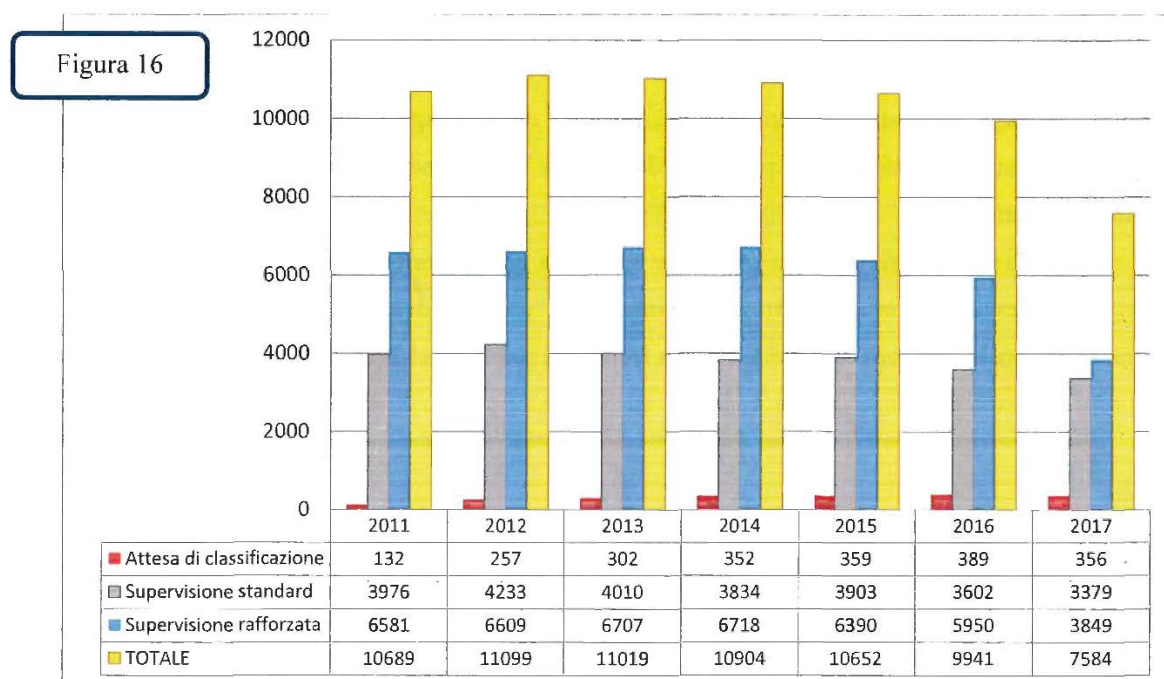
⁷⁴ Si ricorda che il processo di riforma è stato avviato nel 2010 con la Conferenza di Interlaken.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Grazie al numero record dei casi chiusi, si è determinata una diminuzione del 24% del numero totale di casi sottoposti a monitoraggio, scesi a 7.584 rispetto ai circa 9941 dell'anno 2016.

Figura 16

CASI PENDENTI SOTTOPOSTI A MONITORAGGIO DEL COMITATO DEI MINISTRI



Fonte: Consiglio d'Europa - Report annuale Comitato Ministri 2017 - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Particolarmente significativa è il decremento del numero dei casi pendenti che rivelano l'esistenza di problemi sistemici o strutturali (*leading cases*), ridotti dai 1493 del 2016 ai 1379 del 2017.

Questi risultati illustrano, come già più volte evidenziato, l'impatto positivo delle misure introdotte, a partire da Interlaken e sviluppate nel percorso "Izmir-Brighton-Brussels", intese ad assicurare l'efficienza a lungo termine del sistema della Convenzione e dimostrano l'importanza e l'efficacia del dialogo rafforzato tra tutte le parti interessate e dell'impegno degli Stati membri a rispettare le sentenze della Corte.

Tuttavia, il rapporto mostra che vi sono ancora importanti problemi strutturali e questioni complesse da affrontare mediante l'adozione o l'implementazione di riforme efficaci e tali da impedire la creazione di nuovi filoni di casi ripetitivi. Si tratta, con ogni evidenza, di obiettivi che richiamano in primo luogo la responsabilità degli Stati membri, ma rispetto ad essi, è altrettanto cruciale un rafforzamento del ruolo svolto dagli Uffici del Comitato dei ministri deputati alla

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

supervisione dell'esecuzione delle sentenze nel supportare gli Stati al fine di assicurare l'effettività del sistema della Convenzione.

Gli attuali sforzi devono quindi essere integrati da ulteriori misure per migliorare la capacità del sistema di superare le situazioni di resistenza e fornire un supporto più rapido ed efficace agli Stati nei complessi processi di esecuzione. Una verifica dei risultati del "processo Interlaken" è previsto per fine 2019.⁷⁵

1.1. Il dettaglio delle statistiche per Stato membro: la posizione italiana

L'analisi di dettaglio delle rilevazioni statistiche illustrate nel rapporto mostra come la posizione italiana sia eccezionalmente positiva per l'anno 2017.

Infatti, a fronte dei 2350 casi sottoposti a supervisione alla fine del 2016, si è passati a soli 389 casi, con un decremento nell'ultimo anno dell'83,44%. È importante evidenziare che la maggior parte dei casi pendenti (ben 335), riguarda ancora i contenziosi ripetitivi legati alle problematiche relative alla lunghezza dei processi ed all'insufficienza/inefficacia dei rimedi domestici. I *leading cases* sono, invece, 54 (erano 70 nel 2016) e, di questi, 19 casi sono sottoposti a supervisione rafforzata (erano 20 nel 2016). **Figura 17**

CASI SOTTO MONITORAGGIO DI TUTTI I PAESI DEL CONSIGLIO D'EUROPA

ANNO 2017

Figura 17

STATE	LEADING CASES								REPETITIVE CASES								TOTAL	
	Enhanced Supervision		Standard Supervision		Awaiting classification		Total leading cases		Enhanced Supervision		Standard Supervision		Awaiting classification		Total repetitive cases			
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017		
Albania	4	3	6	6			10	9	24	22	12	17	4		40	39	50	48
Andorra			2				2	0							0		2	0
Armenia	3	4	9	7			12	11	2	2	5	15		2	7	19	19	30
Austria			14	14		1	14	15			17	14		3	17	17	31	32
Azerbaijan	14	14	39	39		1	53	54	57	82	54	56	4	5	115	143	168	197
Belgium	4	4	9	8	1	1	14	13	19	21	17	4	1	1	37	26	51	39
Bosnia and Herzegovina	5	3	6	4		4	11	11	11	3	8	13	1	3	20	19	31	30
Bulgaria	24	21	61	55	9	1	94	77	130	66	57	59	9	5	196	130	290	207
Croatia	3	3	69	58	2	2	74	63	4	7	97	109	5	6	106	122	180	185

⁷⁵ Consiglio d'Europa - Direzione della comunicazione - Comunicato stampa (DC 049(2017)) - Strasburgo 5 aprile 2017

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Cyprus	2	1	3	3			5	4	4	4				4	4	9	8	
Czech Republic	1	1	5	6			6	7			4			4	0	10	7	
Denmark			1	1			1	1						0	0	1	1	
Estonia			3	2	1		4	2				1		1	0	5	2	
Finland			12	13			12	13			29	29		29	29	41	42	
France	3		24	16	1		28	16	1		20	17	9	1	30	18	58	34
Georgia	6	4	9	8		1	15	13	15	16	7	2	2	5	24	23	39	36
Germany			19	15	2	1	21	16			5	2	1		6	2	27	18
Greece	12	12	37	41	1	2	50	55	84	86	146	148	31	16	261	250	311	305
Hungary	9	8	42	46	3		54	54	275	34	94	109	17	8	386	151	440	205
Iceland			1	2			1	2				2			0	2	1	4
Ireland		1	2	2			2	3		4	4				4	4	6	7
Italy	20	19	47	33	3	2	70	54	2092	231	185	83	3	21	2280	335	2350	389
Latvia			40	24	1	1	41	25			11	6	1	2	12	8	53	33
Liechtenstein			1	1			1	1			1	1			1	1	2	2
Lithuania	3	3	16	17	1	1	20	21			7	8		1	7	9	27	30
Luxembourg			1				1	0							0	0	1	0
Malta		1	6	7	1		7	8		1	4	4	1		5	5	12	13
Republic of Moldova	22	22	55	53	3	1	80	76	118	116	82	79	6		206	195	286	271
Monaco				1			0	1							0	0	0	1
Montenegro			6	2		1	6	3			5	9	5	2	10	11	16	14
Netherlands	1	1	7	8		1	8	10				1	2	1	2	2	10	12
Norway			1				1	0							0	0	1	0
Poland	8	8	22	23	4		34	31	157	53	29	38	5	4	191	95	225	126
Portugal	1	1	10	11	2	2	13	14	7	13	20	11	1		28	24	41	38
Romania	17	18	52	38	3	2	72	58	370	383	111	95	35	17	516	495	588	553
Russian Federation	54	59	147	151	3	6	204	216	901	977	363	386	105	110	1369	1473	1573	1689
San Marino			2	1			2	1							0	0	2	1
Serbia	8	6	17	13	1		26	19	51	60	78	52	7	17	136	129	162	148
Slovak Republic	2	1	8	8			10	9	1	8	36	40	12	6	49	54	59	63
Slovenia	2	2	19	18			21	20	16	16	12	14			28	30	49	50
Spain	1	1	15	17	1	1	17	19			22	12	2		24	12	41	31
Sweden			2	2			2	2							0	0	2	2
Switzerland	1	1	6	6			7	7				1		1	0	2	7	9
"the former Yugoslav Republic of Macedonia"	4	2	24	23			28	25			29	24	9	3	38	27	66	52
Turkey	34	36	144	136	4	5	182	177	422	442	799	774	27	53	1248	1269	1430	1446
Ukraine	52	53	94	81		2	146	136	856	876	110	122	35	22	1001	1020	1147	1156
United Kingdom	3	4	7	3	1		11	7	10	9				2	10	11	21	18
	323	317	1122	1023	48	39	1493	1379	5627	3532	2480	2356	341	317	8448	6205	9941	7584

Fonte: Consiglio d'Europa - Report annuale Comitato dei Ministri 2017

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

La tabella che segue mostrai principali casi sotto monitoraggio riguardanti l'Italia, per tipologia di violazione. **Figura 18**

PRINCIPALI CASI ITALIANI SOTTOPOSTI A MONITORAGGIO
PER TIPOLOGIA DI VIOLAZIONE

Figura 18

STATO	CASI PRINCIPALI INCLUSE SENTENZE PILOTA	N.RICORSO	DATA SENTENZA	NUMERO CASI PENDENTI DAVANTI C.M.	VIOLAZIONI
ITALIA	Abenavoli (gruppo)	25587/94	02/09/1997	45	Eccessiva durata dei processi amministrativi
	Agrati e altri	43549/08	28/11/2011 (merito) 08/02/2013 (equa soddisfazione)	9	Applicazione retroattiva dei criteri di calcolo dell'anzianità di servizio del personale scolastico ex ATA
	Cestaro	6884/11	07/07/2015	1	Problema strutturale: maltrattamenti da parte della polizia. Legislazione penale inadeguata alla repressione e prevenzione di atti di tortura.
	Ceteroni (gruppo)	22461/93	15/11/1996	1725	Eccessiva durata dei procedimenti penali.
	Di Sarno e altri	30765/08	10/04/2012	1	Prolungata incapacità delle autorità di assicurare il corretto funzionamento della raccolta del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti in Campania e mancanza di rimedi effettivi.
	Ledonne N. 1	35742/07	12/08/1999	163	Eccessiva durata dei procedimenti penali
	Luordo (gruppo)	32190/96	17/10/2003	25	Eccessiva lunghezza del processo fallimentare
	M.C. e altri (sentenza pilota)	5376/11	03/12/2013	1	Disposizione legislativa che annulla retroattivamente la rivalutazione annuale di una componente supplementare dell'indennità per i casi di contaminazione accidentale derivante da trasfusioni di sangue infetto.
	Mostacciuolo Giuseppe No. 1	64705/01	29/03/2006	131	Importi insufficienti e ritardi nel pagamento della compensazione concessa nel contesto di un rimedio compensativo disponibile dal 2001 (c.d. L. Pinto)
Sharifi e altri	16643/09	21/01/2015	1	L'espulsione collettiva dei richiedenti asilo alla Grecia, la mancanza di accesso alla procedura d'asilo e il rischio della deportazione in Afghanistan	

Fonte: Consiglio d'Europa - Report annuale Comitato Ministri 2016

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

In enorme aumento è, invece, il numero dei casi chiusi per l'Italia: si tratta di 2001 casi (di cui 26 *leading cases* e 1975 *repetitive cases*). Nell'anno 2016 i casi chiusi per l'Italia erano stati 108.

Si tratta di un picco (pari al 1752,8 %) mai toccato dal nostro Paese di cui si darà conto nei paragrafi successivi, essenzialmente dovuto alla chiusura del monitoraggio di 1723 casi del **gruppo Ceteroni** per eccessiva durata di procedure civili (*infra* paragrafo 1.4) e della chiusura del monitoraggio di 24 casi del **gruppo Luordo** (*infra* paragrafo 1.4) relativi a casi di criticità di procedure fallimentari.

In tal modo, come già evidenziato, il numero dei casi italiani sotto il controllo del Comitato dei Ministri è drasticamente sceso a 389 casi (rispetto ai 2350 relativi all'anno 2016).

1.2. Principali casi singoli sottoposti a monitoraggio

1.2.1. *Sharifi e altri c. Italia e Grecia* (ricorso n. 16643/09) - Sentenza 21 ottobre 2014 in materia di respingimenti

Con questa sentenza la Corte, richiamando le argomentazioni sviluppate nei *leading cases* in materia di respingimenti decisi dalla Grande Camera *M.S.S. c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011 e *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* del 23 febbraio 2012⁷⁶, ha condannato nuovamente l'applicazione automatica, da parte degli Stati membri, del meccanismo previsto dal Regolamento di Dublino. Nella specie, l'Italia, respingendo indiscriminatamente, senza previo esame individuale né possibilità di ricorso, un certo numero di cittadini stranieri verso la Grecia (Stato membro di primo ingresso nell'UE, ripetutamente condannato per le insufficienze del suo sistema di asilo⁷⁷) ha violato l'articolo 4, Protocollo 4 (divieto di espulsioni collettive di stranieri), l'articolo 3 (divieto di trattamenti inumani o degradanti) e l'articolo 13 (diritto ad un ricorso effettivo), combinato con gli articoli 3 e 4 del Protocollo 4.

I giudici di Strasburgo hanno rimarcato come le difficoltà che gli Stati possono incontrare nella gestione dei flussi migratori o nell'accoglienza dei richiedenti asilo, non possano giustificare il ricorso a pratiche incompatibili con la Convenzione o con i suoi Protocolli (§ 224), ritenendo pertanto essersi concretizzata, nella fattispecie esaminata, la violazione dell'articolo 4, Protocollo 4.

⁷⁶ Relazione al Parlamento per l'anno 2012, pag. 74 e 155 e seguenti.

⁷⁷ Sentenza H.H. c. Grecia del 9 ottobre 2014

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

Un ulteriore aggiornamento del bilancio d'azione presentato dall'Italia il 23 luglio 2015⁷⁸ è stato pubblicato il 16 marzo 2017 ed è stato esaminato dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nella 1288ma riunione, svoltasi il 6 e 7 giugno 2017.

Nella decisione, approvata senza dibattito, il Comitato dei ministri ha invitato le autorità italiane a fornire informazioni complementari sui passi intrapresi al fine di chiarire la situazione attuale dei tre ricorrenti (Karimi, Zaidi e Azimi) che non hanno ottenuto protezione internazionale in Italia.

Quanto alle misure generali, il Comitato dei ministri, preso positivamente atto delle informazioni fornite, ha ritenuto tuttavia che queste non evidenziassero il superamento di tutte le inefficienze messe in luce dalla sentenza sul trattamento riservato nei porti adriatici ai migranti.

Le ulteriori informazioni richieste dal Comitato dei ministri sono state rese, a fine settembre 2017, dal Ministero dell'interno, con una esauriente relazione ed è presumibile una rapida chiusura del caso.

In particolare, il Ministero ha evidenziato la sostanziale riduzione dei casi di respingimento verso la Grecia, eseguiti dagli Uffici della polizia di frontiera di Ancona, Bari, Brindisi e Venezia, tenuto conto del notevole aumento del flusso migratorio proveniente dalla Grecia, ascrivibile alla chiusura della c.d. "rotta balcanica", che ha determinato una ripresa considerevole del flusso migratorio via mare: si deve considerare che nell'anno 2017 gli sbarchi sono stati pari a 119.310.

Quanto ai richiesti chiarimenti in tema di accoglienza nei porti adriatici, il citato Ministero ha specificato che le modalità sono le stesse applicate su tutto il territorio nazionale nell'ambito del sistema di accoglienza per i richiedenti protezione internazionale, previsto dalla legislazione (decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142) in favore degli immigrati presenti nel territorio italiano, in attuazione della direttiva 2013/33/UE⁷⁹.

Il Ministero ha confermato che le nuove procedure pongono particolare attenzione alle esigenze dei migranti, prevedendo sin dalla fase dell'arrivo, misure concrete per rendere effettiva, in condizioni di legalità, la loro permanenza sul territorio dello Stato.

In tale contesto è stato elaborato, d'intesa con l'ANCI, il piano nazionale di ripartizione⁸⁰, diretto ad assicurare, attraverso la piena condivisione con i sindaci, una distribuzione equilibrata e sostenibile dei migranti su tutto il territorio nazionale secondo un criterio di proporzionalità tra la

⁷⁸ Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag. 126.

⁷⁹ Per un migliore approfondimento del Servizio che gestisce il sistema di accoglienza in Italia si rinvia al sito <https://www.sprar.it/>

⁸⁰ Cft il sito <https://www.sprar.it/piano-di-ripartizione-e-clausola-di-salvaguardia>

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

popolazione residente e il numero dei richiedenti asilo, nell'ottica di una "accoglienza diffusa", al fine di promuovere le migliori condizioni possibili per favorire l'integrazione.

Si è anche intervenuti per migliorare le condizioni di ospitalità dei richiedenti asilo, che trovano accoglienza nei Centri appositamente dedicati, per i quali nel 2017 è stato approvato un nuovo schema di capitolato di appalto, d'intesa con l'ANAC, per regolare l'affidamento delle forniture dei beni e servizi necessari, finalizzato a garantire una migliore uniformità sul territorio dei centri di accoglienza.

Il sistema prevede, inoltre, una procedura di monitoraggio e controllo sui centri attivati nell'ambito dell'emergenza sbarchi.

L'obiettivo è quello di continuare a migliorare gli standard qualitativi dell'accoglienza attraverso una sempre più puntuale individuazione dei bisogni specifici, delle procedure di selezione dei soggetti gestori dei centri, nonché attraverso la verifica degli adempimenti contrattuali.

A tal fine è in fase di attuazione il progetto "*Monitoring and improvement of reception conditions*" (MIRECO), finanziato con risorse europee del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI), volto a valutare i servizi offerti nelle strutture di prima e seconda accoglienza, nonché nei centri dedicati ai minori stranieri non accompagnati.

1.2.2. *Cestaro c. Italia* (ricorso n. 6884/11) - Sentenza 7 aprile 2015 in materia di divieto di tortura e di trattamento umano o degradante

Si ricorda che con la sentenza in esame, riguardante gli episodi di violenza, verificatisi in occasione del Vertice G8 tenutosi a Genova nel luglio del 2001, all'interno della scuola Diaz-Pertini, la Corte ha condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, sotto entrambi i profili, sostanziale e procedurale.

Quanto al primo profilo, la Corte ha ravvisato nei maltrattamenti perpetrati durante l'irruzione della polizia, il risultato dell'adozione di modalità operative non conformi alle esigenze della tutela dei valori sanciti dall'articolo 3 della Convenzione e dal diritto internazionale pertinente.

Quanto al profilo procedurale, la Corte ha valutato il caso alla luce dei propri principi in materia di "inchiesta ufficiale effettiva" secondo cui è tale solo un'inchiesta avviata e condotta con celerità e che deve voler portare all'identificazione e alla punizione dei responsabili. Ma, condizione preliminare, affinché un'inchiesta sia effettiva, è che lo Stato abbia adottato una legislazione che punisca le pratiche contrarie all'articolo 3, in modo da consentire all'autorità giudiziaria di perseguire questi illeciti, di valutarne la gravità, di pronunciare pene adeguate e di escludere l'applicazione di qualsiasi misura che possa alleggerire eccessivamente la sanzione, a scapito del suo effetto preventivo e dissuasivo.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Nel condannare l'Italia, la Corte ha sottolineato **il carattere strutturale della violazione accertata**, imputabile alla mancanza, nella legislazione penale italiana, di una adeguata previsione normativa, dotata altresì di un severo quadro sanzionatorio, per tutti i maltrattamenti vietati dall'articolo 3 (il che fa sì che la prescrizione, come l'indulto, possono in pratica impedire la punizione dei responsabili sia degli atti di "tortura" che dei "trattamenti inumani" e "degradanti", anche ad onta degli sforzi dispiegati dalle autorità precedenti e giudicanti).

Per quanto riguarda i rimedi da adottare la Corte ha rammentato che gli obblighi positivi imposti allo Stato dall'articolo 3 possono comportare il dovere di istituire un quadro giuridico adeguato prevedendo disposizioni penali efficaci. La Corte ha invitato quindi lo Stato italiano a dotarsi degli strumenti giuridici atti a sanzionare in maniera adeguata i responsabili degli atti di tortura o di altri maltrattamenti rispetto all'articolo 3 e ad impedire che questi ultimi possano beneficiare di misure che contrastano con la giurisprudenza della Corte.

STATO DI ESECUZIONE

Nel corso del Comitato dei ministri CM-DH, svoltosi dal 7 al 10 marzo 2017 è stata assunta una decisione interlocutoria sul caso.

I delegati hanno notato che, in ragione della prescrizione, non è stato possibile - a livello interno - aprire una nuova inchiesta sugli atti di tortura subiti dal ricorrente nel corso dell'operazione di polizia all'origine della sentenza e hanno concordato "sull'impossibilità di prendere alcuna misura individuale relativamente al caso".

Nella predetta decisione, il Comitato ha invece chiesto all'Italia di accelerare i tempi per l'introduzione delle disposizioni penali che consentano di sanzionare adeguatamente i responsabili di atti di tortura e maltrattamenti.

Si è già riferito nella precedente Relazione dei lavori in corso a livello parlamentare per l'introduzione del reato di tortura⁸¹: la normativa a cui si è fatto riferimento è stata approvata con la legge 14 luglio 2017, n. 110, recante "Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano"⁸².

L'articolo 1 della novella legislativa introduce i reati di tortura (art. 613-bis c.p.) e di istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura (art. 613-ter c.p.).

L'articolo 2, invece, modifica l'articolo 191 c.p.p. relativo alle "prove illegittimamente acquisite", attraverso l'aggiunta del comma 2-bis, che pone il divieto di utilizzare informazioni o dichiarazioni ottenute mediante il delitto di tortura, salvo contro le persone accusate di tale delitto ed al solo fine di provarne la penale responsabilità. L'articolo 3 modifica l'articolo 19 del Testo unico

⁸¹ Cfr. Relazione al Parlamento anno 2016 pag. 171.

⁸² Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana 18 luglio 2017, n. 166.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in materia di *non refoulement* (prevedendo un comma aggiuntivo secondo cui “*Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'extradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani.*”), e, da ultimo, l'articolo 4 interviene in materia di immunità, anche di diritto internazionale, vietandone il riconoscimento a favore di stranieri sottoposti a procedimento penale o condannati per tortura in altro Stato o da un Tribunale internazionale.

A seguito dell'approvazione della sopracitata legge, l'ambasciatore italiano presso il Consiglio d'Europa ha inviato al competente Servizio per l'esecuzione delle sentenze della Corte EDU una comunicazione, datata 12 luglio 2017, finalizzata ad ottenere la chiusura del caso, che dovrebbe avvenire a breve.

Dopo quasi 30 anni dalla ratifica della Convenzione ONU contro la tortura ed altri trattamenti e pene crudeli, inumani e degradanti del 1984⁸³, finalmente l'Italia può affermare di avere posto rimedio al così stigmatizzato grave e protratto inadempimento.

Peraltro, per lo Stato italiano, il divieto di tortura doveva già ritenersi previsto dall'articolo 13, quanto comma, della Carta costituzionale, per il quale “*E' punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà*”.

Si deve comunque riconoscere che i lavori parlamentari per l'introduzione del reato di tortura hanno visto un'accelerazione a seguito della reiterazione della condanna a carico dell'Italia sul caso *Bartesaghi, Gallo et altri. c. Italia* (infra capitolo), concernente fatti analoghi a quelli oggetto della sentenza *Cestaro*, censurando ancora una volta l'intollerabile assenza di una fattispecie di reato *ad hoc*, idonea a sanzionare adeguatamente ed in maniera efficace ogni atto di tortura, nonché l'ineffettività della fase di indagine ed accertamento delle responsabilità penali dei soggetti coinvolti.

La fattispecie delineata dall'articolo 613-bis c.p. accoglie una nozione di tortura, definita in dottrina a “disvalore progressivo”, posto che il legislatore si è determinato ad inglobare nel nuovo reato sia il fenomeno della tortura comune, commissibile da chiunque, sia quello della c.d. “tortura di Stato”, collocata, nel secondo comma della medesima disposizione.

1.2.3. Di Sarno e altri c. Italia (ricorso n. 30765) – Sentenza 10 aprile 2012, in materia di danno da inquinamento ambientale

Il Servizio esecuzioni del Consiglio d'Europa ha sollecitato la presentazione del bilancio d'azione a seguito della condanna inflitta all'Italia con la sentenza *Di Sarno*, avente ad oggetto il ricorso proposto da residenti e lavoratori di un comune campano che avevano lamentato come “la

⁸³ Conclusa a New York il 10 dicembre 1984 e Ratificata dall'Italia nel 1989.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

cattiva gestione da parte delle autorità italiane del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e la mancata diligenza delle autorità giudiziarie nel perseguire i responsabili di questa situazione avevano violato i diritti loro garantiti dagli articoli 2, 6, 8 e 13 della Convenzione”; tutto ciò con grave pregiudizio sia per l’ambiente che per la salute umana.

Ad avviso della Corte Edu, nel caso di specie “l’incapacità prolungata delle autorità italiane nel garantire il buon funzionamento del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti ha lesa il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e familiare, in violazione dell’articolo 8 della Convenzione sotto il suo profilo materiale. Viceversa, per quanto riguarda il profilo procedurale, la Corte ha ritenuto che non vi è stata violazione della Convenzione, in quanto le autorità italiane avevano adempiuto all’obbligo di informare le persone interessate, compresi i ricorrenti, sui potenziali rischi ai quali si esponevano continuando a risiedere in Campania.

STATO DI ESECUZIONE

Si è riferito nella Relazione per il 2016 come il Comitato dei ministri abbia valutato il piano di azione presentato ad aprile 2016, prendendo atto delle misure adottate in ordine alla raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani in Campania. Ha, inoltre, riconosciuto che non si erano più verificati episodi di accumulo di rifiuti nelle strade negli ultimi quattro anni, nonché gli incoraggianti risultati raggiunti nella raccolta differenziata. Ciò considerato, il Comitato ha chiesto alle Autorità di essere informato sull’impatto delle misure già adottate, di adottarne di nuove, finalizzate ad evitare il ripetersi di situazioni critiche, di conoscere quali meccanismi di monitoraggio siano stati istituiti e se ci siano raccomandazioni in proposito, nonché come si possa assicurare il ristoro dei danni subiti dai cittadini a causa della cattiva gestione della raccolta e smaltimento dei rifiuti.

Con riferimento alle informazioni richieste, il Ministero della giustizia ha reso noto gli elementi forniti dalla corte d’appello di Napoli che ha segnalato (pur avvertendo delle difficoltà dell’interrogazione statistica) che presso i tribunali di Napoli Nord, Avellino e Benevento non risultano intraprese azioni risarcitorie per danni derivanti da un eccessivo accumulo di rifiuti nei comuni che ricadono nella giurisdizione di tali tribunali.

1.2.4. *Khlaifia e altri c. Italia* (ricorso n.16483/12) - Sentenza (CG) 15 dicembre 2016, in materia di espulsione di immigrati clandestini.

Con la sentenza del 1° settembre 2015⁸⁴, la Corte europea aveva accolto il ricorso di tre cittadini tunisini, che avevano lamentato il trattamento subito presso l’isola di Lampedusa e presso il porto di Palermo in occasione del loro sbarco irregolare sulle coste italiane avvenuto nel settembre

⁸⁴ Relazione al Parlamento per l’anno 2015, pag. 27.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

del 2011, e aveva condannato l'Italia al pagamento di una somma pecuniaria per la violazione delle seguenti disposizioni della Convenzione:

- articolo 3, in relazione al trattamento disumano e degradante subito per le condizioni a bordo della nave e nel centro di prima accoglienza;
- articolo 5, per l'asserita privazione arbitraria della libertà;
- articolo 4, Protocollo 4, per essere stati sottoposti ad una espulsione collettiva.

La Grande Camera, adita dallo Stato italiano, ha confermato la sentenza del 1° settembre 2015, con riferimento alla violazione dell'articolo 5, paragrafi 1, 2 e 4, della Convenzione, condividendo le argomentazioni della Sezione Seconda alla base della constatazione di violazione. Si ricorda, sul punto, che i ricorrenti avevano lamentato di essere stati arbitrariamente privati della libertà, perché non avevano potuto liberamente allontanarsi dal CSPA di Lampedusa e dalle navi, ed erano stati costantemente sorvegliati dalla polizia; avevano lamentato, inoltre, di non aver avuto spiegazioni circa le ragioni del trattenimento e i mezzi per proporre ricorso.

Con riferimento alla base legale della privazione della libertà quale requisito imposto dall'articolo 5, paragrafo 1, la Grande Camera ha osservato come *“le disposizioni applicabili in materia di trattenimento degli stranieri in situazione irregolare manchino di precisione. Questa ambiguità legislativa ha dato luogo a numerose situazioni di privazione della libertà de facto, in quanto il trattenimento in un CSPA sfugge al controllo dell'autorità giudiziaria, il che, anche nell'ambito di una crisi migratoria, non può conciliarsi con lo scopo dell'articolo 5 della Convenzione: assicurare che nessuno sia privato della sua libertà in maniera arbitraria.”* (§ 106). Sulla base di tali considerazioni la Corte è giunta alla conclusione che *“la privazione della libertà dei ricorrenti non soddisfaceva il principio generale della certezza del diritto e contrastava con lo scopo di proteggere l'individuo dall'arbitrarietà. Pertanto tale privazione della libertà non può essere considerata «regolare» ai sensi dell'articolo 5 § 1 della Convenzione.”* (§ 107).

Quanto alle disposizioni di cui al medesimo articolo, paragrafi 2 e 4, prevedenti, rispettivamente, l'obbligo di informazione dei motivi di arresto e di ogni accusa formulata a carico della persona privata della libertà e il diritto, per tale persona, di contestare la misura privativa adottata, la Grande Camera ha rilevato che, nonostante fosse plausibile che i tre ricorrenti fossero a conoscenza del loro *status* di migranti irregolari, non vi era prova che gli stessi avessero ricevuto alcuna specifica informazione in ordine ai presupposti ed alla durata del trattenimento. Dalla violazione dell'obbligo informativo la Corte ha fatto discendere anche la conseguente violazione del diritto a un ricorso effettivo, tutelato dall'articolo 13 CEDU: posto che i migranti non erano stati informati delle ragioni poste alla base della loro detenzione, il diritto di ricorrere contro tale misura era comunque privo di ogni contenuto effettivo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

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

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

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

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

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

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

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

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

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

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

STATO DI ESECUZIONE

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

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

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

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

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

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

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

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

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

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

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

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

1.3. Casi seriali sottoposti a monitoraggio

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

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

Si ricorda che con la sentenza in esame⁹⁰ la Corte ha ribadito che la regola della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'articolo 6 CEDU contrastano, fatti salvi imperiosi motivi di interesse generale, con l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla conclusione giudiziaria di una controversia. La Corte ha osservato, inoltre, che l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una possibilità ragionevole di presentare la propria causa in condizioni che non la pongano in una situazione di netto svantaggio rispetto alla parte avversa. Nelle circostanze del caso, l'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005 n. 266, che escludeva dal suo campo di applicazione soltanto le decisioni giudiziarie passate in giudicato, aveva fissato in maniera retroattiva i termini della discussione sottoposta ai giudici e dal momento che le azioni proposte da tutti i ricorrenti dinanzi ai giudici nazionali erano pendenti al momento della promulgazione della legge, quest'ultima aveva dunque regolato l'esame di merito delle relative liti e reso vana la prosecuzione dei procedimenti.

STATO DI ESECUZIONE

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

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

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

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

STATO DI ESECUZIONE

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

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

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

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

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

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

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

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

L'udienza pubblica è fissata al 5 febbraio 2019.

1.4. Elenco Casi chiusi - risoluzioni finali

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

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

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

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

- 6 - BELVEDERE ALBERGHIERA SRL e 106 altri casi c. ITALIA (ricorsi 31524/96, 41040/98, 33312/03... 104 more...)CM/ResDH(2017)138 del 10/05/2017
- 7 - OLIARIE e altri c. ITALIA (ricorsi 18766/11, 36030/11) CM/ResDH(2017)182 del 07/06/2017
- 8 - CENI c. ITALIA (ricorso 25376/06)CM/ResDH(2017)157 del 07/06/2017
- 9 - PILLA c. ITALIA (ricorso 64088/00) CM/ResDH(2017)156 del 07/06/2017
- 10 - BARATTA c. ITALIA (ricorso 28263/09)CM/ResDH(2017)207 del 05/07/2017
- 11 - GALLARDO SANCHEZ c. ITALIA (ricorso11620/07)CM/ResDH(2017)206 del 05/07/2017
- 12 - ANTONIO MESSINA c. ITALIA (ricorso 39824/07) CM/ResDH(2017) 205 del 05/07/2017
- 13 - ABATE c. ITALIA e 118 altri casi (ricorsi7612/03, 32745/02 64890/01... 116 more...)CM/ResDH(2017)289 del 21/09/2017
- 14 - ZECIRI c. ITALIA e 1 altro caso (ricorsi 55764/00, 12921/04) CM/ResDH(2017)308del 04/10/2017
- 15 - CRAXI c. ITALIA (No. 2) (ricorso 25337/94)CM/ResDH(2017)307 del 04/10/2017
- 16 - LUORDO c. ITALIA e23 altri casi (ricorsi n. 32190/96, 47778/99,14448/03...) CM/ResDH(2017)424 del 07/12/2017
- 17 - CETERONI c. ITALIA e1722 altri casi(ricorsi n. 22461/93, 22465/93, 26017/94...) CM/ResDH(2017)423 del 07/12/2017

Segue la rassegna delle risoluzioni finali ritenute di maggior rilievo a testimonianza della validità e dell'efficacia delle misure adottate dall'Italia in sede di conformazione agli obblighi discendenti dalle sentenze di condanna.

1.5. Commenti ai casi chiusi di maggior rilievo

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

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

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

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

Nella Relazione al Parlamento per l'anno 2016 ⁹³si era dato atto che per il gruppo *Ceteroni*, il Comitato dei Ministri aveva incoraggiato il permanere della collaborazione fra le Autorità italiane e il Dipartimento per il monitoraggio sulle esecuzioni “ *al fine di identificare ogni altra area necessaria di apposite misure che possano produrre risultati positivi in futuro*”.

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

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

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

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

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

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

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

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

P.A.R.T.E P.R.I.M.A - M.O.N.I.T.O.R.A.G.G.I.O S.U.L.L.O S.T.A.T.O D.I E.S.E.C.U.Z.I.O.N.E D.E.L.L.E S.E.N.T.E.N.Z.E

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

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

Nelle precedenti Relazioni al Parlamento⁹⁵, si è riferito che, nel periodo tra il 2012 e il 2016, erano stati svolti incontri bilaterali per monitorare gli sviluppi delle riforme adottate in tema di procedure fallimentari. Il decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 giugno 2016, n. 119, aveva introdotto la possibilità di svolgere in via telematica le udienze che richiedono la presenza di un elevato numero di creditori (art. 6), proprio con l'intento di velocizzare l'intera procedura.

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

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

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

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

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

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

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

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

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

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

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

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

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Il Comitato dei ministri, avendo accertato che sono state adottate tutte le misure richieste dall'articolo 46, paragrafo 1, ha deciso la chiusura definitiva del caso con la risoluzione finale del 5 aprile 2017.

1.5.7. La risoluzione di chiusura sul ricorso *Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefanoc. Italia* -CM/ResDH (2017) 104 del 5 aprile 2017, in materia di regolamentazione del settore della radiodiffusione televisiva

Con la risoluzione in esame, il Comitato dei Ministri ha chiuso il controllo sull'esecuzione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa al ricorso in oggetto.

Si ricordano brevemente i fatti di causa.

Con decreto ministeriale del 28 luglio 1999, la Centro Europa 7 S.r.l. aveva ottenuto la concessione per la radiodiffusione televisiva a livello nazionale, ma, fino al 30 giugno 2009, data in cui fu autorizzata ad utilizzare un canale unico e riuscì ad avviare la propria attività di diffusione, non era stata in grado di trasmettere, a causa della mancanza di frequenze radio disponibili, conseguente al superamento dei limiti di concentrazione da parte di soggetti concorrenti sul mercato. Questo periodo ha coinciso con il passaggio dalla TV analogica a quella digitale in Italia.

Nella sentenza di condanna dell'Italia, la Corte Edu aveva riscontrato come il quadro legislativo applicato alla ricorrente, avesse determinato la violazione dell'articolo 10 della Convenzione, in relazione all'obbligo positivo dello Stato di mettere in atto un sistema normativo e amministrativo adeguato a garantire un effettivo pluralismo dei *media*, fondamento essenziale della democrazia e condizione principale del suo progresso. La previsione di più canali o la possibilità teorica per i potenziali operatori di accedere al mercato audiovisivo, non era stata considerata di per sé sufficiente se, nei fatti, l'accesso a tale mercato veniva negato. La Corte aveva riscontrato, inoltre, la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1., considerato che gli interessi legati all'esercizio della concessione hanno natura patrimoniale purché l'aspettativa legittima della ricorrente fosse sufficientemente fondata per costituire un «bene» ai sensi della Convenzione.

Sul piano delle misure individuali, il Comitato dei Ministri ha preso atto dell'avvenuto pagamento dell'importo assegnato dalla Corte, come giusta riparazione, per il danno subito e le spese, pari a euro 10.104.000,00.

Quanto alle misure generali, il Comitato ha rilevato che la transizione alla televisione digitale, conclusasi nel luglio 2012, ha profondamente cambiato il contesto operativo e il mercato nel settore audiovisivo, aprendo la porta a una molteplicità di operatori, garantendo un accesso efficace e pluralistico al mercato televisivo. Tenuto anche conto della circostanza che l'Autorità per le garanzie

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

nelle comunicazioni, attraverso un proprio regolamento⁹⁷, esercita un controllo molto severo sulle condizioni da seguire per la concessione di una licenza, il trasferimento e la cessione di proprietà delle emittenti televisive, ma anche in materia di operazioni di concentrazione, secondo le procedure menzionate nel decreto legislativo del 31 luglio 2005, n. 177, il Comitato dei Ministri ha concluso che la situazione criticata dalla Corte nella sua sentenza era di natura transitoria ed è stata superata.

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

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

Anche per il 2017, la riduzione del numero e delle condanne per i ritardi della giustizia ordinaria ha costituito obiettivo prioritario del Ministero della giustizia, per la sua incidenza negativa non solo sul bilancio dell'Amministrazione, ma anche sull'efficienza ed affidabilità del servizio giustizia.

E', pertanto, proseguito l'impegno riformatore, intrapreso negli anni precedenti, al fine di ricondurre il sistema giudiziario agli standard qualitativi attesi anche in ambito internazionale.

2.1.1. Misure organizzative: aggiornamento sul piano straordinario di smaltimento dell'arretrato Pinto in materia di ritardi della giustizia ordinaria.

Nelle precedenti relazioni⁹⁸ si è dato conto delle ragioni che hanno indotto il Ministero della giustizia ad adottare specifiche misure organizzative finalizzate alla riduzione del forte debito arretrato, accumulatosi nel corso degli anni nella fase esecutiva della procedura di liquidazione dell'equo indennizzo Pinto⁹⁹.

Per far fronte a tali criticità, con l'accordo di collaborazione stipulato il 18 maggio 2015, tra il Ministero della giustizia e la Banca d'Italia, è stato varato un piano di progressivo rientro dal debito Pinto, prevedente che il pagamento dei decreti di condanna, sopravvenuti al 1° dicembre 2015, venga effettuato in sede centrale, così da consentire alle Corti d'appello di concentrarsi in via esclusiva sullo smaltimento del debito pregresso.

⁹⁷ Delibera ACGOM n. 368/14/CONS del 17 luglio 2014 con cui è stato adottato il Regolamento recante "La disciplina dei procedimenti in materia di autorizzazione ai trasferimenti di proprietà delle società radiotelevisive e dei procedimenti di cui all'articolo 43 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177", modificato dalla Delibera n. 110/16/CONS del 24 marzo 2016.

⁹⁸ Cfr., Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 124-125; Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag. 137 e, da ultimo, Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 185 e seguenti.

⁹⁹ La formazione di tale arretrato, che, alla data del 30 giugno 2015, ammontava a complessivi € 451.633.735,96, era da imputare fondamentalmente all'insufficienza delle risorse finanziarie messe a disposizione del Ministero della giustizia, corrispondenti solo al 10-20 per cento del fabbisogno annuo richiesto.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

Un ulteriore accordo sottoscritto con la Banca d'Italia in data 5 agosto 2016 ha esteso la collaborazione della Banca d'Italia, nelle liquidazioni, anche direttamente presso gli uffici giudiziari, con modalità da definire di comune accordo tra i presidenti delle singole Corti di appello e i direttori delle filiali coesistenti. Tale collaborazione, iniziata a settembre 2016, è stata via via estesa ed è in corso di attuazione presso le Corti d'appello inaggiormente in ritardo nei pagamenti.¹⁰⁰

Nella relazione del Ministero della giustizia sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2017¹⁰¹, il Dipartimento per gli affari di giustizia ha rappresentato che il piano - esteso, dopo una prima fase di sperimentazione limitata al distretto di Roma, ai distretti di Corte d'appello maggiormente gravati dal debito arretrato¹⁰² - ha condotto a risultati lusinghieri, facendo registrare, alla data del 1° gennaio 2018, un ammontare del debito "Pinto" pari a complessivi 315 milioni di euro, con una ulteriore diminuzione rispetto al debito registrato al 1° luglio 2016 (pari ad euro 357.484.065,19), e con una riduzione complessiva di circa 140 milioni rispetto al gennaio 2015 (456 milioni di euro).

Più in dettaglio, gli Uffici ministeriali hanno segnalato che, in collaborazione con la Banca d'Italia, dal 1° gennaio 2017 al 25 ottobre 2017, sono state trattate 10.624 pratiche (derivanti da 3.370 sentenze di condanna), e sono stati emessi mandati di pagamento per un ammontare complessivo di circa 17 milioni di euro. Tali pagamenti hanno consentito di evitare azioni esecutive in danno del Ministero, con conseguente risparmio sia in termini di costi vivi (stimabili per circa tre milioni di euro per spese processuali), sia di dispendio di attività, in relazione al proliferare del contenzioso nei confronti dell'amministrazione.

Il Ministero ha segnalato, inoltre, i positivi effetti, prodotti dalle iniziative attuate per la riduzione del debito arretrato, sui giudizi di ottemperanza, **che risultano drasticamente abbattuti, nella misura del 70% circa, nell'anno 2017** (n. 958 ricorsi nel primo semestre 2017), confermando il positivo trend di riduzione già manifestatosi nel corso del 2016 (n. 3.200 ricorsi a fronte degli oltre 5.500 del 2015) e presumibilmente destinato ad accentuarsi, nei prossimi anni, con il progressivo smaltimento dell'arretrato.

2.1.2. Le riforme legislative in funzione fondamentale deflattiva del contenzioso ed acceleratoria dei tempi di durata dei processi.

¹⁰⁰ Napoli, Genova, Catanzaro, Roma, Lecce, Potenza, Salerno, Firenze, Perugia, Venezia, Reggio Calabria e L'Aquila.

¹⁰¹ Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia - anno 2017. Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2018, www.giustizia.it

¹⁰² Callanissetta, Catanzaro, Genova, Lecce, Napoli, Perugia, Potenza e Salerno.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

I dati statistici forniti dalla Direzione generale di statistica del Ministero della Giustizia¹⁰³, mostrano, anche per l'anno 2017, gli effetti positivi delle innovazioni normative introdotte nell'ambito del grande disegno riformatore avviato nel 2014 che ha investito importanti settori della giustizia¹⁰⁴, in combinato con l'adozione di misure organizzative ed operative più efficienti e prassi virtuose.

Secondo quanto evidenziato nella Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2017, i dati sul piano nazionale e quindi con riferimento a tutti gli uffici giudiziari del territorio, segnalano, nel periodo 2016-2017, un leggero decremento del numero dei procedimenti civili sopravvenuti e una più significativa riduzione dei procedimenti penali¹⁰⁵.

Il numero dei procedimenti civili complessivamente pendenti in tutti gli uffici giudiziari al 30 giugno 2017 era di 3.863.485 unità, inferiore a quello di 4.032.582 del 30 giugno 2016, con una percentuale di riduzione del 4,19 %. Questo risultato fa seguito alle riduzioni del 30 giugno 2016, quando la percentuale fu del 4,48% (4.032.582 rispetto a 4.221.949 del 2015), e del 30 giugno 2015, quando la percentuale fu del 7,18% (4.221.949 rispetto a 4.548.834 del 2014). Il dato evidenziato consegue alla prevalenza del numero dei procedimenti definiti rispetto a quelli iscritti, di modo che il rapporto tra le due grandezze si è sempre mantenuto favorevole per i procedimenti definiti.

Nell'analisi dei dati statistici, la Relazione evidenzia il "sicuro effetto di deflazione del contenzioso civile giudiziario" dovuto all'applicazione dell'istituto della mediazione. Ancorché in leggera diminuzione rispetto al precedente periodo di rilevazione (aprile 2015 - giugno 2016), il numero dei procedimenti di mediazione attivati nell'anno successivo è stato comunque significativo (340.000 procedimenti). Il bilancio comunque è stato positivo anche con riferimento alla durata media delle procedure concluse con il raggiungimento dell'accordo, pari a 115 e 123 giorni, rispettivamente, nell'intero anno 2016 e nel primo semestre del 2017; ben più celere, quindi, della durata media del solo giudizio di primo grado dinanzi al tribunale, nel 2016 fissato in 882 giorni.

Nel settore penale, i dati statistici complessivi evidenziano che il numero dei procedimenti penali nei confronti di autori noti pendenti al 30 giugno 2017 era di 3.027.764 unità, in riduzione rispetto a quello di 3.163.380 del 30 giugno 2015, con una percentuale negativa del 4,3%. Sono significativamente diminuiti rispetto allo stesso periodo i nuovi procedimenti iscritti (-11,6%), anche

¹⁰³ Corte Suprema di cassazione - Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2017, pagina 23.

¹⁰⁴ Si richiamano, in particolare, i decreti legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 dell'11 agosto 2014, recante norme per l'efficienza degli uffici giudiziari e n. 132 del 12 settembre 2014, convertito dalla legge n. 162 del 10 novembre 2014, in materia di "degiurisdizionalizzazione" ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile.

¹⁰⁵ Sicuro impatto positivo in termini deflattivi della depenalizzazione e della trasformazione di reati in illeciti civili è da attribuire all'operatività dei decreti legislativi 6 febbraio 2016, nn. 7 e 8. In particolare, il decreto legislativo n. 7 del 2016 ha abrogato alcune tipologie di reato e introdotto sanzioni pecuniarie civili ritenute più efficaci in relazione ad illeciti di scarsa offensività.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

se, a differenza che nel giugno 2016, sono diminuiti anche i procedimenti definiti (-13%). La tendenziale riduzione del numero complessivo dei procedimenti penali pendenti a livello nazionale (-8,8% alla data del 30 giugno 2016, -4,3 al 30 giugno 2017) è riconducibile agli effetti della diminuzione dei nuovi procedimenti iscritti nei registri delle notizie di reato per effetto dei decreti legislativi 15 gennaio 2016 nn. 7 e 8, attuativi della legge delega di depenalizzazione. Quanto alla prescrizione dei reati, negli uffici di merito si registra complessivamente una diminuzione delle prescrizioni (passando in un anno da 139.488 a 127.485, -8,6%).

2.1.3. In particolare, la riforma della legge Pinto

Nella Relazione relativa all'anno 2015 si era dato conto delle profonde innovazioni introdotte dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016), sul sistema di tutela previsto dalla legge n. 89 del 2001 (legge Pinto), basato – come noto - su di un rimedio di carattere esclusivamente riparatorio e, quindi, esperibile solo ex post, ovvero quando la durata del processo sia diventata irragionevole e la lesione del correlativo diritto si sia realizzata.

La legge n. 208 del 2015 ha previsto strumenti di accelerazione del processo, a disposizione delle parti, configurati come rimedi di natura preventiva, da attivarsi, cioè, prima che si produca la violazione dell'articolo 6 della CEDU. In particolare, l'esperimento dello strumento acceleratorio del processo è diventato condizione di accesso al rimedio riparatorio: se la parte non se ne avvale perde il diritto a ricevere l'indennizzo Pinto. In tal caso, infatti, il giudice è tenuto a dichiarare inammissibile la domanda di equa riparazione.

A distanza di due anni dall'entrata in vigore della riforma, ancora non sono state rilevate sufficienti informazioni per valutare l'impatto della nuova disciplina sia in termini di riduzione dei tempi di durata dei processi, sia in termini di abbattimento del contenzioso "Pinto", nazionale e, in prospettiva, anche sovranazionale (in relazione alle nuove regole introdotte in materia di pagamento degli indennizzi dalle quali è atteso un sensibile effetto di riduzione del c.d fenomeno "Pinto su Pinto", originato dal ritardo nell'esecuzione dei "decreti Pinto").

2.2. Il sovraffollamento carcerario

Anche nel 2017 è proseguito l'impegno del Governo italiano, assicurato in occasione della chiusura del monitoraggio sull'esecuzione della sentenza *Torreggiani*, dell'8 gennaio 2013¹⁰⁶,

¹⁰⁶ Si ricorda che nella sentenza *Torreggiani*, la Corte Edu, nel condannare l'Italia per violazione dell'articolo 3 della Convenzione, ha stabilito che il nostro Paese mettesse in atto, con urgenza ed in tempi brevi, un sistema di interventi riparativi e compensativi. In particolare, la Corte ha indicato che lo spazio da attribuire a ciascun detenuto non deve essere inferiore ai 3 metri quadri, poiché al di sotto di questo limite si configurerebbe il suddetto illecito trattamento. Nelle stessa sentenza si afferma, altresì, che si verterebbe nella lamentata situazione anche nel caso in cui il detenuto, pur disponendo di uno spazio superiore ai 3 metri quadri, viva in condizioni particolarmente afflittive (es., cattive condizioni ambientali).

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

nell'affrontare con misure di carattere strutturale, normative ed organizzative, il fenomeno del sovraffollamento carcerario. Come evidenziato dal Ministro della giustizia in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2018¹⁰⁷, l'approccio strutturale alle gravi emergenze del settore giustizia e l'imponenza delle riforme approvate, hanno consentito di registrare una sensibile riduzione della popolazione detenuta, decresciuta di 8.000 presenze dall'8 gennaio 2013 (data di pubblicazione della sentenza *Torreggiani*) al 16 ottobre 2017¹⁰⁸.

Grazie a specifici interventi legislativi adottati nel corso degli ultimi anni e per dare concreta risposta al deficit di tutela evidenziato dalla sentenza *Torreggiani*¹⁰⁹, nonostante sia rimasta inattuata la delega prevista per la riforma dell'ordinamento penitenziario, di cui all'articolo 1, commi 84 e 85, della legge n. 103 del 2017, l'Amministrazione penitenziaria ha avviato un processo di profondo cambiamento, in cui la persona detenuta assume maggiori margini di autodeterminazione all'interno dell'organizzazione carceraria e ciò al fine di favorirne il processo di maturazione e di assunzione di responsabilità nei confronti delle regole della convivenza sociale interne al carcere, primo ed essenziale passo verso un futuro, positivo reinserimento nella società.

In tale ottica, sono state intraprese una serie di iniziative per risolvere, e prevenire, il sovraffollamento nelle carceri, illustrate, nel dettaglio nella relazione annuale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia. In particolare, è stato ulteriormente potenziato l'applicativo informatico Spazi/Detenuto (ASD)¹¹⁰ che consente di definire l'insieme di relazioni tra detenuti e spazi detentivi, di conoscere il numero dei detenuti presenti nei singoli istituti, la loro collocazione all'interno dell'istituto e lo spazio disponibile per ogni singolo detenuto e di fornire anche altre informazioni (colloqui, provenienza, coabitazione con altri ristretti, ecc.). Tale applicativo è così diventato uno strumento ordinario di lavoro e di ausilio nella gestione e nel costante monitoraggio dell'intero sistema penitenziario.

Sono stati predisposti dei "marcatori" capaci di individuare, in automatico, le celle con un numero di occupanti tali da non garantire uno spazio detentivo, per singolo detenuto, di almeno tre mq. In tal modo è possibile individuare quali provveditorati e quali istituti siano connotati da un maggior tasso di sovraffollamento, consentendo di calcolare quanti detenuti possano essere

¹⁰⁷ Inaugurazione anno giudiziario 2018 - Intervento del ministro Andrea Orlando alla Corte Suprema di Cassazione, in www.giustizia.it

¹⁰⁸ Il Primo Presidente della Corte di cassazione ha avvertito, tuttavia, dell'insorgenza di nuovi casi di sovraffollamento e di crescita della popolazione carceraria straniera. Giovanni Mammone, Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2017 - 26 gennaio 2018.

¹⁰⁹ Con il decreto-legge n. 92 del 2014, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 117, è stato stabilito che i detenuti che hanno subito un trattamento non conforme al disposto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo hanno diritto a ottenere la riduzione di un giorno di pena per ogni dieci durante il quale è avvenuta la violazione del loro diritto a uno spazio e a condizioni adeguate, con contestuale previsione in favore di coloro che non si trovino più in stato di detenzione di un risarcimento pari a 8 euro per ciascuna giornata di detenzione trascorsa in condizioni non conformi alle indicazioni della Convenzione.

¹¹⁰ In materia, si veda anche la Relazione al Parlamento per il 2016, pagg. 190-191.

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

movimentati da regioni in sofferenza in regioni con maggior disponibilità di posti. Al riguardo, nell'ambito dell'Amministrazione penitenziaria, l'Ufficio detenuti Media Sicurezza provvede con cadenza periodica a monitorare le condizioni di affollamento degli istituti penitenziari a livello nazionale per consentire - anche mediante provvedimenti deflattivi *ad hoc* - una più equa distribuzione sul territorio della popolazione detenuta appartenente al circuito "media sicurezza" in regioni che offrano condizioni migliori. Tale attività di riequilibrio delle presenze è stata realizzata anche attraverso la diramazione di interPELLI a livello nazionale per l'assegnazione di detenuti volontari fuori regione.

2.3. LA "COMPLIANCE" LEGISLATIVA ALLA CONVENZIONE: RIFORME INTERVENUTE NEL 2017

Nel corso del 2017 il legislatore ha attuato una serie di riforme, anche ispirate dall'obiettivo del conseguimento della integrazione e massima espansione delle tutele in materia di diritti fondamentali prefigurati dalla CEDU, alla luce del canone interpretativo più volte indicato dalla Corte costituzionale (cfr., sentenze n. 49 e n. 127 del 2015).

2.3.1. In materia di minori stranieri non accompagnati

Nell'ottica sopra indicata, si segnala la legge 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati), che disciplina il fenomeno dei migranti minori stranieri non accompagnati (per i casi pendenti dinanzi alla Corte europea si rinvia al capitolo). L'articolo 2 della legge definisce minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato "il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano". Pertanto, nonostante siano entrati irregolarmente nel territorio nazionale dello Stato, a tali minori viene riconosciuta la titolarità di tutti i diritti sanciti dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989, che l'Italia ha ratificato e reso esecutiva con la legge n. 176 del 1991. In base a tali fonti normative, la nuova normativa, in aderenza ai principi ed alle norme della CEDU (in particolare, articoli 3 e 13) prevede che i principi sanciti sui diritti del fanciullo devono essere applicati a tutti i minori senza discriminazioni e che in tutte le decisioni riguardanti i minori deve essere tenuto in conto, come considerazione preminente, il superiore interesse del minore. Prevede, inoltre, il divieto di respingimento dei minori non accompagnati, con l'unico limite dei motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato, salvo che ciò non comporti "un

PARTE PRIMA - MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

rischio di danni gravi per il minore". In ogni caso, tale decisione sarà presa dal tribunale per i minorenni, entro e non oltre i 30 giorni.

2.3.2. In materia penale

Nel settore penale, degna di rilievo è la delega al Governo contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario): tra i criteri direttivi è indicato al Governo di *"tenere conto, in sede di attuazione, delle decisioni e dei principi adottati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo a tutela della libertà di stampa e del diritto dei cittadini all'informazione"* (articolo 1, comma 84, lettera c).

Merita, inoltre, di essere evidenziato l'articolo 1, comma 58, della citata legge n. 103 del 2017, che ha modificato l'articolo 603 (Rinnovazione dell'istruzione dibattimentale) del codice di procedura penale. Tale norma costituisce la trasposizione in legge della previsione contenuta nell'articolo 6, paragrafo 3, lettera d) della CEDU, relativa al diritto dell'imputato di esaminare o far esaminare i testimoni a carico ed ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico. Da tale previsione deriva la necessità, per il giudice di secondo grado che non intenda confermare la sentenza di assoluzione impugnata dal pubblico ministero, di rinnovare l'istruzione dibattimentale, attraverso l'esame dei soggetti che abbiano reso dichiarazioni ritenute decisive ai fini del giudizio assolutorio di primo grado, essendo irrilevante che tali apporti dichiarativi siano stati valutati in primo grado sulla base dei soli atti d'indagine, poiché l'eventuale sovvertimento della decisione in senso sfavorevole impone un contatto diretto dell'organo giudicante con la prova. Tale principio, come affermato nella giurisprudenza comunitaria della Corte Edu (*Dan c. Moldavia*) ribadito anche, nel 2017, con la condanna dell'Italia sul caso *Lorefice* (infra), è stato confermato nelle recenti sentenze della Corte di cassazione (sentenza n. 27620 del 2016, *Dasgupta*, sentenze delle Sezioni Unite nn. 40076 e 111 del 2017).

PARTE SECONDA

I. L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA
GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della Corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

1. LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL SISTEMA MULTILIVELLO DI PROTEZIONE: LE GARANZIE COSTITUZIONALI

1.1. Il controllo accentrato di costituzionalità: ruolo della Corte costituzionale e l'interpretazione conforme dei giudici comuni

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'obbligo di adeguamento alle norme convenzionali, secondo una lettura costituzionalmente conforme delle stesse, incombe prioritariamente sui giudici comuni, che devono applicare le norme della Convenzione europea sulla base dei principi di diritto espressi dalla Corte Edu, specie quando il caso sia riconducibile a precedenti della giurisprudenza del giudice europeo (n. 68). In tale attività interpretativa, che gli compete istituzionalmente ai sensi dell'articolo 101, secondo comma, Cost., il giudice comune incontra il solo limite costituito dalla presenza di una normativa nazionale di contenuto contrario alla CEDU. In tale caso, ove non sia in alcun modo interpretabile in senso convenzionalmente orientato, non potendo disapplicare la norma interna, la disposizione interna va impugnata dinanzi alla Corte costituzionale, per violazione dell'articolo 117, primo comma, Cost. (n. 43, n. 68 e n. 109).

Come già affermato nella sentenza n. 49 del 2015, il giudice nazionale non è obbligato ad interpretare in modo univoco le sentenze della Corte europea, poiché è tenuto a recepire la norma individuata a Strasburgo solo nel caso in cui si trovi in presenza di un diritto consolidato o di una sentenza pilota (109). La non adeguata utilizzazione dei poteri interpretativi che la legge riconosce al giudice rimettente e la mancata esplorazione di diverse, pur praticabili, soluzioni ermeneutiche è motivo di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale (n. 123).

Nell'impossibilità di un'interpretazione adeguatrice, nei casi in cui si dubita della legittimità costituzionale della norma convenzionale, per come essa vive nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, oggetto della questione di costituzionalità non può che essere la legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione. Peraltro, la Corte costituzionale ha escluso di poter sindacare l'interpretazione delle norme CEDU fornita dalla Corte di Strasburgo, ma ciò non fa venir meno la sua competenza a sindacare se le norme CEDU siano in contrasto con la Costituzione (49, 96, 127, 146, 150, 184, 187 del 2015).

Poiché le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte europea, la verifica di compatibilità costituzionale deve riguardare la norma come prodotto dell'interpretazione, non la disposizione in sé e per sé considerata (n. 263).

Spetta, quindi, alla Corte costituzionale valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. Qualora la Corte costituzionale ritenga la «norma interposta» ricavabile dalla CEDU, come

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

interpretata dalla "sua" Corte, destinata ad integrare il parametro costituzionale evocato, di segno diverso da quello ipotizzato dal giudice rimettente, la questione è ritenuta infondata.

La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'articolo 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, sia pure con il margine di apprezzamento e di adeguamento idoneo a consentire di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico interno, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento. In altri termini, spetta alla Corte costituzionale apprezzare la giurisprudenza europea formatasi sulla norma conferente, in modo da rispettarne la sostanza, così realizzando l'interazione tra i due sistemi di garanzia dei diritti fondamentali, in un contesto di coesistenza, e non di assimilazione, tra le garanzie interne e quelle convenzionali, secondo il principio di equivalenza delle tutele, fissato dall'articolo 53 della CEDU, per il quale l'interpretazione delle disposizioni della Convenzione non può implicare livelli di tutela inferiori a quelli assicurati dal diritto nazionale. Ne deriva che solo il legislatore nazionale può apprestare garanzie ulteriori rispetto a quelle convenzionali (n. 43).

Anche rispetto all'obbligo di conformarsi alle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, è rimesso alla Corte costituzionale valutare se una norma di cui sia stato accertato il deficit di tutela riguardo ad un diritto fondamentale, continui ad avere efficacia nell'ordinamento giuridico italiano. La peculiarità della singola vicenda su cui è intervenuta la pronuncia della Corte europea deve essere adeguatamente valutata e presa in considerazione dalla Corte costituzionale, nel momento in cui è chiamata a trasporre il principio affermato dalla Corte di Strasburgo nel diritto interno e a esaminare la legittimità costituzionale di una norma per presunta violazione di quello stesso principio (n. 123). In particolare, sul tema dell'esecuzione delle sentenze della Corte Edunei giudizi interni non definiti conformemente alla decisione adottata a Strasburgo, anche nei confronti dei soggetti che hanno adito vittoriosamente la Corte europea, la Corte costituzionale ha stabilito che, ad eccezione della materia penale, l'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte ai sensi degli artt. 41 e 46 della Convenzione ha un contenuto variabile. In particolare: *"Leggendo congiuntamente ed evolutivamente gli artt. 41 e 46 della Convenzione, infatti, l'obbligo di conformazione alle sentenze della Corte EDU implica, anche cumulativamente, a carico dello Stato condannato: 1) il pagamento dell'equa soddisfazione, ove attribuita dalla Corte ai sensi dell'art. 41 della CEDU; 2) l'adozione, se del caso, di misure individuali necessarie all'eliminazione delle conseguenze della violazione accertata; 3) l'introduzione di misure generali volte a far cessare la violazione derivante da un atto normativo o da prassi amministrative o giurisprudenziali e ad evitare violazioni future."* Ciò considerato, secondo la Corte costituzionale le misure ripristinatorie individuali o le misure generali necessarie a porre fine alla violazione convenzionale, diverse dall'indennizzo sono solo eventuali, e, nonostante l'interesse ad una disciplina che eviti indennizzi onerosi, per lesioni, anche altrimenti riparabili, spetta al legislatore

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

ponderare tra gli interessi delle parti e quelli di altri soggetti costituzionalmente tutelati, secondo una scelta sindacabile solo laddove trasmodi nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, (n. 43 e n. 123).

In assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, o in presenza di richieste additive, creative o manipolative di sistema, che eccedono i suoi poteri di intervento e sono espressione di scelte discrezionali, la Corte ha affermato che spetta anzitutto al legislatore stabilire quali soluzioni debbano adottarsi per porre rimedio alle frizioni tra l'ordinamento nazionale e la CEDU, con la conseguente infondatezza della questione (n. 123).

Per i soggetti che non hanno attivato lo strumento processuale convenzionale, ma versano nella medesima situazione sostanziale di coloro che hanno adito vittoriosamente la Corte di Strasburgo, il giudicato interno preclude ogni rimedio convenzionale. Per i soggetti vittoriosi in sede europea si fa riferimento alla misura indennitaria stabilita dalla Corte Edu ed alla fase di controllo davanti al Comitato dei ministri (n. 123).

2. LA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

2.1. Tipologia di decisioni

Anche nel 2017 sono state numerose le pronunce della Corte costituzionale che hanno richiamato le norme della Convenzione e le sentenze della Corte Edu, rese nei giudizi sulle leggi (sentenze nn. 16, 31, 43, 51, 68, 83, 94, 109, 121, 122, 123, 166, 176, 179, 180, 199, 236, 241, 250, 253, 263, 267, 272, 275 e ordinanze nn. 2, 24, 34, 71, 95, 97, 138, 158, 167 e 248).

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni censurate sulla base del parametro rappresentato dalle norme della CEDU nella sentenza n. 176, in tema di giusto processo e tutela dell'affidamento del privato. Nelle sentenze nn. 51, 121, 241 e 267 la dichiarazione di incostituzionalità ha assorbito le censure relative all'articolo 117, primo comma, Cost.

Segue la rassegna delle principali pronunce secondo i principi convenzionali richiamati.

2.1.1. Proibizione della tortura (articolo 3)

2.1.1.2 Limitazioni all'acquisizione e circolazione di libri, riviste nei confronti dei detenuti soggetti a regime speciale di detenzione (articoli 3 e 8)

La sentenza n. 122 ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettere a) e c), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevate, in riferimento, tra gli altri, all'117, primo comma, della Cost., in relazione agli artt. 3 e 8 della CEDU, nella parte in cui consentono all'amministrazione penitenziaria di adottare, tra le misure di elevata

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

sicurezza interna ed esterna - volte a prevenire contatti del detenuto in regime differenziato con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento - il divieto di ricevere dall'esterno e di spedire all'esterno libri e riviste a stampa.

Con riferimento ai parametri interposti, la Corte costituzionale ha ritenuto il richiamo all'art. 3 della CEDU incongruo, poiché il divieto di trattamenti inumani e degradanti ha carattere assoluto, mentre il rimettente aveva eccepito solo l'illegittimità delle modalità di applicazione delle misure limitative alla facoltà del detenuto di intrattenere rapporti con persone estranee all'ambiente carcerario.

Quanto al rispetto della vita privata e familiare e della corrispondenza del detenuto, la Corte ha osservato che l'art. 8 della CEDU non tutela tale diritto in modo assoluto, ma consente ingerenze della pubblica autorità, nei casi previsti dalla legge, al fine di assicurare uno degli scopi legittimi indicati dalla norma (sicurezza nazionale, ordine pubblico, benessere economico del Paese, prevenzione dei reati, protezione della salute o della morale, protezione dei diritti e delle libertà altrui), quando tale ingerenza sia necessaria per il raggiungimento dei predetti scopi). Ha, quindi, concluso che il divieto di ricevere dall'esterno e di spedire all'esterno libri e riviste rientra nel novero degli scopi legittimi previsti dalla disciplina convenzionale e le misure limitative, in pratica applicate, sono proporzionate rispetto allo scopo (cfr, Corte europea dei diritti dell'uomo, 19 gennaio 2010, *Montani c. Italia*¹¹¹; Corte europea dei diritti dell'uomo [GC] 17 settembre 2009, *Enea c. Italia*¹¹²).

2.1.1.3 Rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3

In tema di rimedi risarcitori alle violazioni dell'art. 3 CEDU, la **sentenza n. 83** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante "Norme sull'ordinamento penitenziario", inserito dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 117, in esecuzione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo dell'8 gennaio 2013, *Torreggiani c. Italia*¹¹³.

L'articolo 35-ter prevede, nel caso in cui il pregiudizio superi i quindici giorni, l'adozione di provvedimenti compensativi consistenti nell'abbuono di un giorno di pena residua per ogni dieci giorni durante i quali vi è stata la violazione, oppure la liquidazione della somma di 8 euro per ogni giorno di detenzione subita in condizioni inumane e degradanti quando, considerato il periodo di pena residua da scontare, non sia applicabile la prima misura.

¹¹¹ Relazione al Parlamento per l'anno 2010, pag. 51.

¹¹² Relazione al Parlamento per l'anno 2009, pag.34.

¹¹³ Relazione al Parlamento per l'anno 2013, pagg. 61-61, e per il relativo piano d'azione pagg. 139 e seguenti.

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

La disposizione è stata cesurata nella parte in cui non prevede gli internati tra i soggetti legittimati a proporre la relativa istanza e nella parte in cui non prevede, nel caso di accertata violazione dell'art. 3 della CEDU per un periodo non inferiore ai 15 giorni, la riduzione della durata della misura di sicurezza detentiva e/o il ristoro pecuniario a titolo di rimedio risarcitorio.

All'esito di un'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata della norma, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la prima questione, poiché, rispetto al diritto di godere di un rimedio risarcitorio, la condizione della persona soggetta a una misura di sicurezza detentiva, che subisce una restrizione della libertà personale in condizioni disumane, è del tutto equivalente a quella del detenuto, perché identico è il bene giuridico leso e analoghe sono le modalità con cui la lesione viene inflitta. Né una tale distinzione sarebbe compatibile con l'art. 3 della CEDU, atteso che nel sistema della Convenzione è necessario avere riguardo non al titolo formale in base al quale si è ristretti, ma alla sostanza della violazione, sicché forme di ristoro spettano non solo al detenuto che sconta la pena, ma anche a chi è colpito da una misura di custodia cautelare in carcere o in strutture equivalenti (Corte EDU, Grande Camera, sentenza 20 ottobre 2016, *Muršić c. Croazia*).

Anche la questione relativa alla dedotta mancanza per l'internato di un rimedio idoneo a risarcirlo del danno subito, è stata dichiarata infondata in quanto basata sull'erroneo presupposto che all'internato non sia applicabile il rimedio consistente nella riduzione del periodo di internamento perché le misure di sicurezza detentive diverse dal ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e dall'assegnazione a una casa di cura e di custodia non sarebbero soggette a un termine massimo di durata, dal quale scomputare utilmente il periodo che spetta in sottrazione.

Secondo la Corte costituzionale, il risarcimento patrimoniale del danno ha carattere subordinato, rispetto al ristoro in forma specifica, ma autonomo, nel senso che il primo compete ogni qual volta il secondo, in tutto o in parte, non sia utilmente attribuibile. L'internato che non può godere di alcuna riduzione della durata della misura di sicurezza detentiva è perciò legittimato a domandare il risarcimento integrale del danno in forma patrimoniale.

Al riguardo la Corte costituzionale ha affermato che per tutte le misure di sicurezza detentive deve trovare applicazione l'art. 1, comma 1-*quater*, del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 2014, n. 81, secondo cui *“Le misure di sicurezza detentive provvisorie o definitive, compreso il ricovero nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario e ricovero in una casa di cura e di custodia), non possono durare oltre il tempo stabilito per la pena detentiva [massima] prevista per il reato commesso, non trovando più applicazione la pregressa regola, che ne lega la durata alla persistenza della pericolosità sociale dell'internato (artt. 207 e 208 del codice penale).”*.

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

2.1.1.4 Sproporzione tra la pena minima edittale e la pena massima previste per fatti di minimamente differenti)

La sentenza n. 179 ha dichiarato inammissibili le questioni di illegittimità costituzionali dell'art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9.10.1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), relativamente alla pena edittale minima prevista per i casi non lievi di reati riconducibili a droghe pesanti.

E' stata sottoposta al giudizio della Corte costituzionale l'irrazionalità del quadro sanzionatorio di cui al citato art. 73 a causa della differenza tra l'ipotesi più lieve del comma 1 e quella più grave del comma 5¹¹⁴, stabilendo un trattamento sanzionatorio minimo estremamente più elevato (quattro anni di reclusione in più) per la sanzione prevista per i fatti di maggior disvalore rispetto a quelli di cui al comma 5 del medesimo articolo. Con riferimento all'art. 3 della CEDU, la pena edittale minima di otto anni di reclusione, oltre ad essere disumana per eccessiva durata, contribuirebbe a provocare gravi forme di sovraffollamento carcerario.

La Corte costituzionale ha dichiarato le questioni inammissibili poiché, pur constatando l'incongruenza tra i trattamenti sanzionatori tra i due reati in comparazione, ha ritenuto rimediabile l'anomalia sanzionatoria con plurime soluzioni legislative. Tenuto conto dell'elevato numero dei giudizi, pendenti e definiti, aventi ad oggetto reati in materia di stupefacenti, ha, tuttavia, formulato *"un pressante auspicio affinché il legislatore proceda rapidamente a soddisfare il principio di necessaria proporzionalità del trattamento sanzionatorio, risanando la frattura che separa le pene previste per i fatti lievi e per i fatti non lievi dai commi 5 e 1 dell'art. 73, del d.P.R. n. 309 del 1990"*.

2.1.2. Il diritto a un equo processo (articolo 6)

2.1.2.2 Il diritto di accesso a un tribunale

La sentenza n. 94 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, censurato nella parte in cui prevede il termine di decadenza di centoventi giorni dal passaggio in giudicato della sentenza di annullamento, per l'esercizio dinanzi al giudice amministrativo dell'azione di condanna della

¹¹⁴ Nel testo, che prevede un differente trattamento sanzionatorio per le droghe "pesanti" (reclusione da otto a venti anni e multa da euro 25.822 ad euro 258.228) e le droghe "leggere, ripristinato a seguito della sentenza n. 32 del 2014 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione che aveva modificato l'art. 73, comma 1 (art. 4-bis del decreto-legge n. 272 del 2005, inserito, in sede di conversione, dalla legge n. 49 del 2006), per un vizio procedurale. Per i fatti di lieve entità concernenti tutte le sostanze stupefacenti, invece, l'art. 73, al comma 5, prevede la pena della reclusione da sei mesi a quattro anni e della multa da euro 1.032 a euro 10.329.

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

Pubblica Amministrazione al risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi, a seguito di un provvedimento dichiarato illegittimo.

La Corte costituzionale ha valutato la previsione di tale termine di decadenza il risultato di una ragionevole scelta del legislatore, frutto del bilanciamento dell'interesse del danneggiato di vedersi riconosciuta la possibilità di agire anche a prescindere dalla domanda di annullamento, con l'obiettivo, di rilevante interesse pubblico, di pervenire in tempi brevi alla certezza del rapporto giuridico amministrativo, anche nella sua declinazione risarcitoria, secondo una logica di stabilità degli effetti giuridici.

Quanto alla dedotta violazione dei principi convenzionali del giusto processo, la previsione censurata è stata ritenuta coerente con la giurisprudenza della Corte Edu, secondo la quale il "diritto a un tribunale" non è assoluto, potendo essere condizionato da limiti implicitamente ammessi, purché il diritto non risulti compromesso nella sua sostanza. Spetta ad ogni Stato decidere, sulla base delle norme applicabili nel proprio sistema giudiziario, quale sia la procedura che rispetti al meglio il carattere obbligatorio di effettività della tutela dei diritti, potendo effettivamente avvenire che le regole di procedura applicabili non siano esattamente le stesse di quelle relative alle richieste ordinarie di risarcimento danni" (sentenza 4 febbraio 2014, Staibano c. Italia¹¹⁵).

La **sentenza n. 31** ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 161 e 163 c.p.p., sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 21, 24, 111 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici ed all'art. 6 della CEDU, nella parte in cui non prevedono la notifica personale all'imputato dell'atto introduttivo del giudizio, quantomeno nell'ipotesi di elezione di domicilio presso il difensore d'ufficio.

La Corte ha dichiarato che l'individuazione degli strumenti a disposizione del giudice per verificare che l'assenza dell'imputato al processo sia espressione della sua consapevole rinuncia non può che essere affidata alla discrezionalità del legislatore. In particolare, la Corte ha rilevato come dalla giurisprudenza della Corte Edu non discenda l'obbligo della notifica personale dell'atto introduttivo del giudizio, ma la necessità che gli Stati membri predispongano delle regole alla cui stregua stabilire che l'assenza dell'imputato al processo possa essere ritenuta espressione di una consapevole rinuncia a parteciparvi.

2.1.2.3 **Pubblicità dei procedimenti giudiziari. Riesame delle misure cautelari personali**

Con la **sentenza n. 263** la Corte costituzionale è intervenuta nuovamente in materia di pubblicità dei procedimenti giudiziari, questa volta con riguardo al procedimento incidentale di

¹¹⁵ Relazione al parlamento per l'anno 2014, pag. 100 e seguenti.

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

riesame delle misure cautelari personali coercitive, di cui agli articoli 309, comma 8, e 127, comma 6, c.p.p..

Secondo la giurisprudenza della Corte Edu, la pubblicità delle procedure giudiziarie tutela tutte le persone soggette alla giurisdizione contro una giustizia segreta, che sfugge al controllo pubblico e costituisce anche uno strumento per preservare la fiducia nei giudici, contribuendo a realizzare lo scopo dell'art. 6, ossia l'equo processo (in tema di misure di prevenzione reali e personali, cfr. sentenza *Bocellari e Rizza c. Italia* del 13 novembre 2007¹¹⁶; sentenza *Capitani e Campanella c. Italia* del 17 maggio 2011¹¹⁷; sentenza *De Tommaso c. Italia* del 23 febbraio 2017¹¹⁸; per la riparazione dell'ingiusta detenzione, sentenza *Lorenzetti c. Italia* del 10 aprile 2012¹¹⁹).

In linea con la giurisprudenza della Corte Edu, la Corte costituzionale ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale della mancata previsione che, su istanza degli interessati, il procedimento si svolga in udienza non solo nei procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione (sentenza n. 93 del 2010), ma anche con riferimento al procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza (n. 135 del 2014), al procedimento davanti al tribunale di sorveglianza (n. 97 del 2015) e al procedimento di opposizione contro l'ordinanza di applicazione della confisca in sede esecutiva (n. 109 del 2015).

L'attuale questione è stata, invece, dichiarata infondata sulla base dell'orientamento espresso dalla Corte Edu relativamente al procedimento di verifica della legittimità della detenzione *ante iudicium* della persona indiziata di un reato per il quale la Convenzione non richiede, in via di principio, che le relative udienze siano aperte al pubblico (sentenza 15 novembre 2005, *Reinprecht c. Austria*). Con tale pronuncia, la Corte Edu ha escluso che l'esigenza della pubblicità sia desumibile dalla norma della Convenzione che si occupa specificamente del procedimento considerato: vale a dire l'art. 5, paragrafo 4, secondo il quale il procedimento di riesame della legittimità della detenzione deve avere carattere giudiziale ed assicurare il rispetto dei principi del contraddittorio e della parità delle armi, in quanto fondamentali garanzie di procedura, ma nel caso in cui la detenzione ricada nella previsione dell'art. 5, paragrafo 1, lettera c) – **ossia quando si tratti di detenzione preventiva della persona indiziata di un reato** – non richiede, come regola generale, che l'udienza sia pubblica.

Sotto altro profilo, dalla giurisprudenza della Corte Edu si ricava l'indicazione che l'art. 5, paragrafo 4, della Cedu si pone come *lex specialis* rispetto all'art. 6, prevedendo specifiche garanzie

¹¹⁶ Relazione al Parlamento per l'anno 2007, pag. 53.

¹¹⁷ Relazione al Parlamento per l'anno 2011, pag. 48.

¹¹⁸ Si veda capitolo II pag. 112 e seguenti.

¹¹⁹ Relazione al Parlamento per l'anno 2012, pagg. 59-60.

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

procedurali per le questioni in materia di privazione della libertà distinte da quelle dell'art. 6 (sentenza 23 maggio 2017, *Mustafa Avci c. Turchia*).

Eguale infondata è stata ritenuta la censura di violazione dell'art. 111, primo comma, Cost., poiché alla costituzionalizzazione espressa del principio di pubblicità non si è pervenuti neppure in occasione dell'inserimento in Costituzione dei principi del giusto processo ad opera della legge costituzionale n. 2 del 1999: ciò, quantunque il nuovo testo dell'art. 111 Cost. ricalchi, in parte *qua*, le corrispondenti previsioni della CEDU. La Corte costituzionale ha osservato che nella specie, *“non si può non considerare il fatto che il riesame costituisce un procedimento incidentale, innestato sul tronco di un più ampio procedimento penale e non inerente al merito della pretesa punitiva (non diretto, cioè, a stabilire se l'imputato sia colpevole o innocente), ma finalizzato esclusivamente a verificare, in tempi ristrettissimi e perentori, la sussistenza dei presupposti della misura cautelare applicata.”*

2.1.2.4 Divieto di incidere retroattivamente in senso sfavorevole ai ricorrenti sui giudizi in corso

Con la **sentenza n. 176** la Corte costituzionale ha applicato la propria costante giurisprudenza sui principi dell'equo processo di cui all'articolo 6 della CEDU, sotto il profilo del divieto di norme che incidono retroattivamente sui giudizi in corso.

Nel giudizio sull'art. 2776, comma 3, c.c., come modificato dall'art. 23, comma 39, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma, nella parte in cui la prevista estensione, in via sussidiaria, sul prezzo degli immobili, del privilegio già accordato sui beni mobili ai crediti dello Stato per le imposte dirette, con preferenza rispetto ai crediti chirografari, trovava applicazione anche per i crediti sorti anteriormente alla data di entrata in vigore del citato decreto-legge.

Con riferimento ad entrambi i parametri di cui all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, e all'art. 3 Cost., la Corte costituzionale ha affermato che l'applicabilità della nuova regola oltre ai casi consentiti in base ai principi generali e cioè a quelli in cui lo stato passivo esecutivo è già definitivo, realizza un'indebita ingerenza sullo svolgimento del processo esecutivo, e di orientamento della soddisfazione dei crediti tributari in favore dello Stato a detrimento del legittimo affidamento nella soddisfazione dei propri crediti riposto dagli altri creditori, peraltro già accertati con provvedimento del giudice ormai consolidato dall'intervenuta preclusione processuale, senza che sussistano motivi imperativi di interesse generale che lo giustificino.

La **sentenza n. 250**, in tema di rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, è intervenuta sulle misure adottate con il decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109, n. 65 del 2015¹²⁰, al fine di dare attuazione ai principi enunciati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 70 del 2015, che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge n. 201 del 2011, nella parte in cui prevedeva che "In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento".

Ancorché l'intervento operato con l'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 65 del 2015 incidesse sui procedimenti in corso, la Corte costituzionale ha escluso che le disposizioni denunciate fossero in contrasto con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU.

Sull'interpretazione dell'art. 6 della CEDU, la Corte ha richiamato la giurisprudenza della Corte europea, secondo la quale, al fine di valutare se un intervento normativo retroattivo idoneo a incidere sull'esito di procedimenti in corso integri una violazione del principio della parità delle armi, occorre "tenere conto di tutte le circostanze della causa" e "delle ragioni che lo Stato [...] ha avanzato per giustificare l'intervento" (sentenza 27 maggio 2004, *OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint Pie X e Blanche de Castille e altri c. Francia*; sentenza 23 ottobre 1997, *National and Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society and the Yorkshire Building Society c. Regno Unito*).

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 1 del Protocollo 1 alla CEDU, la Corte costituzionale ha rinvenuto le condizioni che, secondo la giurisprudenza della Corte Edu, rendono un'ingerenza nel diritto al rispetto dei propri beni - nella specie, il credito relativo alla perequazione automatica per gli anni 2012 e 2013 che sarebbe spettata a seguito della sentenza n. 70 del 2015 - compatibile con l'invocato parametro interposto (cfr, Grande Camera, *sentenze 13 dicembre 2016, Bélané Nagy c. Ungheria* e 5 settembre 2017, *Fábián c. Ungheria*, entrambe in tema di diritti a prestazioni sociali).

¹²⁰ In particolare, sono state individuate quote di perequazione variabili nel corso degli anni, secondo i seguenti termini: perequazione al 100% per i trattamenti di importo complessivo inferiore o pari a 3 volte il minimo; 40% per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a 3 volte il predetto trattamento minimo e pari o inferiore a 4 volte; 20% per trattamenti di importo complessivo superiore a 4 volte e pari o inferiore a 5 volte il medesimo minimo; 10% per i trattamenti di importo complessivo superiore a 5 volte e pari o inferiore a 6 volte il minimo. Con riguardo ai trattamenti pensionistici cumulati superiori a tre volte il trattamento minimo e inferiori a sei volte tale limite, sono stati disciplinati gli effetti che la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici produce a partire dall'anno 2014.

La rivalutazione automatica dei trattamenti relativa agli anni 2012 e 2013 per gli anni 2014 e 2015 è riconosciuta nella misura del 20% e, dal 2016 nella misura del 50%.

L'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, come modificato dalla legge n. 208 del 2015, per il periodo 2014-2018, per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS riconosce la rivalutazione automatica nella misura del 40 per cento, per l'anno 2014, e nella misura del 45 per cento, per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017 e 2018; per il solo anno 2014, non è riconosciuta con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo INPS.

Per effetto dell'estensione operata dall'art. 1, comma 286, lett. b), della legge n. 208 del 2015, tale meccanismo peggiorativo è destinato a perdurare fino al 31 dicembre 2018.

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

Secondo la Consulta, l'espresso collegamento delle disposizioni denunciate all'attuazione della sentenza n. 70 del 2015 consentiva di ritenere certamente sussistente il perseguimento di un interesse pubblico o generale, condizione per cui la Corte EDU riconosce alle autorità nazionali un ampio margine di apprezzamento. Ciò, anche rispetto al requisito della proporzionalità, poiché l'entità dell'onere in capo ai pensionati deve essere valutata tenendo conto del trattamento complessivo a essi spettante, non riguardo alla sola perequazione automatica, sottratta per intero ai pensionati titolari di trattamenti superiori a sei volte il minimo INPS, per gli anni 2012 e 2013. In particolare, ad avviso della Corte costituzionale, che ciò che rileva nella giurisprudenza della Corte Edu è "la sostanza del diritto alla pensione", l'esistenza, o l'assenza di un "onere esorbitante" in capo all'interessato, in definitiva, la valutazione se vi sia o non vi sia il sacrificio del diritto fondamentale alla pensione.

Alla luce di tale orientamento, la Corte costituzionale ha ritenuto che il blocco della perequazione per due soli anni e il conseguente "trascinamento" dello stesso agli anni successivi non costituiscono un sacrificio sproporzionato rispetto alle esigenze, di interesse generale perseguite, considerato, altresì che le disposizioni incidono su una limitata percentuale dell'importo complessivo del trattamento pensionistico, non sulla disponibilità dei mezzi di sussistenza da parte di pensionati titolari di trattamenti medio-alti.

2.1.3. Retroattività della legge e lesione del principio del legittimo affidamento e diritto al rispetto della proprietà e dei beni (articolo 1 Protocollo 1)

Sulla tutela del legittimo affidamento, la Corte costituzionale ha affermato che gli indici sintomatici della lesione di tale principio elaborati dalla giurisprudenza costituzionale e dalla Corte Edu in gran parte convergono.

In linea di principio, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisce un "elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto", la cui tutela non comporta che, nel nostro sistema costituzionale, sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, e ciò anche se il loro oggetto sia costituito dai diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale, fermo restando tuttavia che dette disposizioni, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica.

La sentenza n. 16, integralmente confermata con l'ordinanza n. 138, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, in materia di rimodulazione

[Indice](#) 

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

delle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici, sollevata dal TAR Lazio con 66 ordinanze nel corso degli anni 2015 e 2016, in riferimento, tra gli altri, all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 1, Protocollo 1 alla CEDU e all'art. 6, par. 3, del Trattato UE (tutela del diritto di proprietà).

Per quanto qui interessa, la Corte ha respinto tutte le eccezioni per violazione del legittimo affidamento dei fruitori degli incentivi nella conservazione delle posizioni di vantaggio consolidate loro riconosciute nelle convenzioni stipulate con il GSE, ed ha affermato che l'esame della *ratio* e del contenuto della norma impugnata induceva ad escludere che questa avesse inciso all'interno dei rapporti di durata, riconducibili alle convenzioni stipulate dai fruitori degli incentivi in modo irragionevole, arbitrario e imprevedibile, così da ledere il principio evocato.

Secondo la Corte, il principio di protezione della proprietà, esteso ai diritti di credito, di cui all'art. 1 del Protocollo 1 alla CEDU, non è di ostacolo ad interferenze da parte della pubblica autorità in presenza di un interesse generale (Corte Edu, sentenza 14 febbraio 2012, *Arras e altri c. Italia*¹²¹) e, al fine della verifica di sussistenza di un tale interesse e della congruità delle sue modalità attuative, è riconosciuto, a ciascuno Stato membro, un ampio margine di apprezzamento (sentenza della Grande Camera, 29 marzo 2010, *Depalle c. Francia*; sentenza della Grande Camera, 26 giugno 2012, *Herrmann c. Germania*). L'intervento del legislatore, pertanto, non è stato imprevedibile né improvviso, per cui "l'operatore economico prudente e accorto" avrebbe potuto tener conto della possibile evoluzione normativa, considerate le caratteristiche di temporaneità e mutevolezza dei regimi di sostegno.

Con la **sentenza n. 166** la Corte costituzionale è nuovamente intervenuta sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 777¹²², della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sollevata con riferimento all'art. 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU ed all'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU, concernente interpretazione autentica delle disposizioni sul calcolo della retribuzione pensionabile per i lavoratori che hanno trasferito presso l'assicurazione generale obbligatoria italiana i contributi versati ad enti previdenziali di Paesi esteri.¹²³

¹²¹ Relazione al Parlamento per l'anno 2012, pagg. 57 e seguenti, nonché per il relativo piano d'azione pagg. 143 e seguenti.

¹²² Art. 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) che recita: "L'articolo 5, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che, in caso di trasferimento presso l'assicurazione generale obbligatoria italiana dei contributi versati ad enti previdenziali di Paesi esteri in conseguenza di convenzioni ed accordi internazionali di sicurezza sociale, la retribuzione pensionabile relativa ai periodi di lavoro svolto nei Paesi esteri è determinata moltiplicando l'importo dei contributi trasferiti per cento e dividendo il risultato per l'aliquota contributiva per invalidità, vecchiaia e superstiti in vigore nel periodo cui i contributi si riferiscono. Sono fatti salvi i trattamenti pensionistici più favorevoli già liquidati alla data di entrata in vigore della presente legge".

¹²³ Nella **sentenza n. 172 del 2008** la Corte costituzionale ha affermato che l'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, prevedendo che la retribuzione percepita all'estero, da porre a base del calcolo della pensione, sia riproporzionata al fine di stabilire lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati nel nostro Paese, nel medesimo periodo, ha reso esplicito un precetto già contenuto nelle disposizioni oggetto di interpretazione autentica. La Corte costituzionale ha

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

La questione era stata sollevata dalla Corte di cassazione, con ordinanza dell'11 marzo 2015, richiamando la sentenza della Corte Edu, 15 aprile 2014, *Stefanetti e altri c. Italia*¹²⁴, sul calcolo delle pensioni sulla base di contributi versati in Svizzera, che ha confermato quanto affermato nella sentenza 31 maggio 2011, *Maggio c. Italia*¹²⁵, sulla violazione del principio del processo equo, in ragione degli effetti retroattivi dell'art. 1, comma 777, in esame nei giudizi in corso, ed ha accertato la violazione dell'art. 1, Protocollo 1, per avere i ricorrenti dimostrato che l'applicazione del calcolo meno favorevole aveva causato il dimezzamento del loro trattamento pensionistico. La Corte costituzionale, nel dichiarare "allo stato" inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 777, ha affermato che "La successiva sentenza "Stefanetti" del 1° giugno 2017 ha ritenuto congruo, per tali violazioni, un indennizzo quantificato in misura non superiore al 55 per cento della differenza tra la pensione ricalcolata e quella altrimenti dovuta. In tal modo la Corte EDU - mentre ha denotato l'esistenza di una più circoscritta area di situazioni nelle quali la riparametrazione può entrare in collisione con gli evocati parametri convenzionali e, corrispondentemente, con gli artt. 3 e 38 Cost. - non ha indicato, in termini generali, quale sia la soglia al di sotto della quale la riduzione delle cosiddette "pensioni svizzere", in applicazione della censurata norma nazionale retroattiva, venga a ledere il diritto dei lavoratori al "bene" della vita rappresentato dal credito relativo a pensione. L'indicazione di una soglia (fissa o proporzionale) e di un non superabile limite di riducibilità - che impedisca la decurtazione di dette pensioni in misura lesiva degli evocati precetti convenzionali e nazionali - nonché l'individuazione del rimedio, congruo e sostenibile, atto a salvaguardare il nucleo essenziale del diritto leso, sono comunque necessarie, ma presuppongono la scelta tra una pluralità di soluzioni, come tale rimessa alla discrezionalità del legislatore; l'eccessivo protrarsi della sua inerzia in ordine al grave problema segnalato dalla Corte di Strasburgo non sarebbe tuttavia tollerabile". Per la trattazione della problematica relativa ai c.d. "pensionati svizzeri" ed alla sentenza *Stefanetti* del 2017, si rinvia alla parte prima, capitolo II, par. 1.2.2.

ribadito la validità di tale orientamento anche successivamente alla sentenza della Corte di Strasburgo 31 maggio 2011, *Maggio e altri c. Italia* che ha accertato la violazione del principio del processo equo, in ragione degli effetti retroattivi dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, nei giudizi in corso. Nella sentenza n. 264 del 2012, con riguardo al divieto di retroattività della legge, la Corte ha affermato che, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, il principio non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. e che il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti "motivi imperativi di interesse generale" ai sensi della giurisprudenza della Corte Edu. Nel caso di specie, tuttavia, nell'attività di bilanciamento tra le disposizioni convenzionali ed altri interessi costituzionalmente protetti, propria del giudizio di legittimità costituzionale, prevale l'esigenza degli interessi antagonisti rispetto a quelli considerati dalle norme europee, in relazione alla quale sussistono quei preminenti interessi generali che giustificano il ricorso alla legislazione retroattiva. "Ed infatti, gli effetti di detta disposizione ricadono nell'ambito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, anche in ossequio al vincolo imposto dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ed assicura la razionalità complessiva del sistema stesso (sent. n. 172 del 2008), impedendo alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri, e così garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali". Con ordinanza n. 10 del 2014, la questione è stata dichiarata manifestamente infondata in quanto già decisa con la sentenza n. 264 del 2012.

¹²⁴ Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 89.

¹²⁵ Relazione al Parlamento per l'anno 2011, pag. 49.

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

L'efficacia retroattiva delle norme destinate ad incidere su diritti soggettivi legati a rapporti di durata in riferimento all'art. 6 della CEDU è stata oggetto anche della **sentenza n. 236**, resa sull'art. 9 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, intervenuto in materia di riforma degli onorari degli Avvocati dello Stato¹²⁶.

Con riferimento alla violazione dei principi di ragionevolezza e di tutela dell'affidamento e delle legittime aspettative dei cittadini, il giudice *a quo* aveva evidenziato la significativa riduzione dei compensi professionali degli Avvocati dello Stato rispetto al previgente regime, in vigore al momento della loro assunzione ed alla data dello svolgimento delle prestazioni professionali. Intervenendo su diritti soggettivi perfetti, con effetti ablativi, la normativa censurata, oltre ad essere in contrasto con l'art. 6 della CEDU, avrebbe violato il parametro interposto, rappresentato dall'art. 1 del Protocollo 1 CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza europea, secondo la quale le modifiche retroattive *in peius* dei rapporti di durata devono essere giustificate dall'indefettibile sussistenza, oltre che di un motivo imperativo di interesse generale, del ragionevole vincolo di proporzionalità tra le misure ablative e lo scopo perseguito.

Tale prospettazione non è stata condivisa dalla Corte costituzionale che, richiamando la sentenza n. 16, ha escluso che le disposizioni censurate realizzassero arbitrarie e non proporzionate restrizioni, tenuto conto delle esigenze di riordino e contenimento della spesa pubblica, o ingerenza del potere legislativo sull'amministrazione della giustizia, ovvero mirassero ad influenzare la definizione giudiziaria di una lite, presupposto oggettivo imprescindibile della tutela garantita dall'art. 6 della CEDU.

Sulla base delle medesime considerazioni, la Corte costituzionale ha escluso la violazione dell'art. 1 del Protocollo 1, ritenendo salvaguardato, il giusto equilibrio che la disposizione in oggetto impone tra l'interesse generale della comunità, perseguito dall'intervento statale, e l'obbligo di proteggere i diritti fondamentali della persona, incisi dall'intervento ablativo realizzato dalle norme scrutinate (sentenza 17 novembre 2015, *Preite c. Italia*¹²⁷), in linea con quanto costantemente affermato

¹²⁶ Il censurato art. 9 del decreto-legge n. 90 del 2014, oltre a stabilire che i compensi professionali dovuti agli Avvocati dello Stato sono inclusi nel tetto massimo degli emolumenti di cui all'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha abrogato il terzo comma dell'art. 21 del testo unico di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, così riducendo del 50% i compensi riconosciuti agli Avvocati dello Stato nelle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti, ed ha escluso ogni compenso in tutti i casi di compensazione delle spese, ivi compresi i casi di transazione dopo sentenza favorevole, a differenza degli avvocati dipendenti delle amministrazioni pubbliche ai quali, detti compensi sono corrisposti in base alle norme regolamentari vigenti. Quest'ultima disposizione si applica alle sentenze depositate successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge.

¹²⁷ Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag. 88.

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

dalla Corte Edu, secondo cui le ragioni di contenimento della spesa pubblica integrano il requisito del legittimo interesse generale, il quale, ai sensi dell'art. 1 del Protocollo 1, può giustificare l'ingerenza da parte di un'autorità pubblica nel pacifico godimento dei beni tutelati dalla norma convenzionale, tra questi comprese, soprattutto in materia retributiva e previdenziale, anche le aspettative legittime legate a prestazioni dal contenuto patrimoniale (già cit. sentenza 15 aprile 2014, *Stefanetti ed altri c. Italia*). Al riguardo, la Corte costituzionale ha ricordato che la stessa Corte europea ha riconosciuto che le autorità nazionali sono generalmente nella migliore posizione per decidere cosa sia di pubblico interesse nell'attuazione degli interventi che, come quello di specie, sono finalizzati alla riduzione della spesa pubblica in ragione della particolare situazione economica in cui sono maturati (sentenza 19 giugno 2012, *Khoniakina c. Georgia*).

Con la **sentenza n. 267** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 318 a 321, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, sollevata con riferimento, tra gli altri, agli artt. 3 e 117, primo comma, della Cost., quest'ultimo in relazione in relazione all'art. 1 del Protocollo 1 alla CEDU, nella parte in cui riconosce ai custodi dei veicoli sottoposti a sequestro, con effetto retroattivo, compensi inferiori a quelli previgenti. Secondo la Corte, è nell'art. 3 Cost. che trova copertura il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica, che si attegga come limite generale alla retroattività della legge. *“E se – come chiarito dalla costante giurisprudenza di questa Corte (in consonanza anche con quella della Corte EDU) – la tutela dell'affidamento non comporta che, nel nostro sistema costituzionale, sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina di rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, resta fermo tuttavia che dette disposizioni, «al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza pubblica [recte: giuridica]» (sentenza n. 822 del 1988; nello stesso senso, ex plurimis, sentenze n. 16 del 2017, n. 108 del 2016, nn. 216, 56 e 34 del 2015, n. 166 del 2012).”*

2.1.4. Principio di legalità (articolo 7)

2.1.4.2 Conoscibilità del reato e della pena da parte dell'autore di un fatto fin da quando esso è commesso

Si segnala, per la particolare rilevanza della questione trattata, l'ordinanza n. 24 del 26 gennaio 2017, con cui la Corte costituzionale ha sottoposto alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in via

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

pregiudiziale, questioni di interpretazione dell'art. 325, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea¹²⁸.

L'ordinanza è stata adottata con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), sollevate nel corso di giudizi per reati fiscali (rispettivamente, artt. 2, 4, 5 e 8 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74), nella parte in cui impone di applicare il citato art. 325, paragrafo 1 e 2, del TFUE, nell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia UE nella sentenza Taricco, dell'8 settembre 2015 (C-105/14), dalla quale discende l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare gli artt. 160, terzo comma, e 161, secondo comma, c.p.¹²⁹, in presenza delle circostanze indicate nella sentenza, allorquando ne derivi la sistematica impunità delle gravi frodi in materia di IVA, anche se dalla disapplicazione discendano effetti sfavorevoli per l'imputato, per il prolungamento del termine di prescrizione.

A giudizio dei rimettenti, poiché l'istituto della prescrizione appartiene alla legalità penale sostanziale, la disapplicazione delle norme di cui agli artt. 160 e 161 c.p., imposta dall'art. 325 TFUE, nell'interpretazione datane dalla sentenza Taricco, sarebbe stata in contrasto con il principio di legalità in materia penale: da una parte, per l'aggravamento del regime della punibilità di natura retroattiva in *malam partem*; dall'altra, per la carenza di una normativa adeguatamente determinata, non essendo chiaro né quando le frodi debbano ritenersi "gravi", né quando ricorra un "numero considerevole di casi di impunità" da imporre la disapplicazione, essendo la relativa determinazione rimessa all'apprezzamento discrezionale del giudice.

La Corte costituzionale ha ribadito che il principio di legalità in materia penale, sancito dall'art. 25 Cost., esprime un principio supremo dell'ordinamento, posto a presidio dei diritti inviolabili dell'individuo, per la parte in cui esige che le norme penali siano determinate e non abbiano in nessun caso portata retroattiva, con un oggetto più ampio di quello riconosciuto dalle fonti europee, in quanto non è limitato alla descrizione del fatto di reato e alla pena, ma include ogni profilo

¹²⁸ Articolo 325: "1. L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.
2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari. [...]".

¹²⁹ Ai sensi dell'art. 157 c.p., la prescrizione estingue il reato decorso il tempo corrispondente al massimo della pena edittale stabilita dalla legge e comunque un tempo non inferiore a sei anni se si tratta di delitto e a quattro anni se si tratta di contravvenzione, ancorché puniti con la sola pena pecuniaria. La normativa sull'interruzione del corso della prescrizione di cui agli artt. 160 e 161 c.p. prevede che, qualora sopravvenga un atto suscettibile d'interrompere la prescrizione, il nuovo decorso del termine, fatta eccezione per specifici reati, non possa comunque superare il *quantum* di tempo originariamente previsto ex art. 157 c.p., aumentato di un quarto.

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

sostanziale concernente la punibilità, fornendo un'interpretazione costituzionalmente orientata della citata sentenza, avvertendo che, se questo principio per effetto della decisione della Corte di giustizia dovesse risultare violato, sarebbe necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme censurate.

La preoccupazione della Corte costituzionale è peraltro condivisa dalla Corte di Strasburgo in base all'art. 7 della CEDU e alla necessità, costantemente affermata, che reato e pena siano conoscibili dall'autore di un fatto fin da quando esso è commesso. Pur non negando che lo Stato aderente possa riconoscere alla prescrizione carattere processuale (sentenza 22 giugno 2000, *Coëme e altri c. Belgio*), ugualmente la Corte Edu si riserva di sanzionarlo quando, in materia penale, non vi sia una base legale certa e prevedibile a sorreggere l'estensione del potere punitivo pubblico oltre il limite temporale previsto al tempo del fatto (sentenza 20 settembre 2011, *Oao Neftyanaya Kompaniya Yukos c. Russia*).

Secondo la Corte costituzionale, la compatibilità della regola enunciata dalla sentenza resa in causa Taricco con la CEDU andrebbe valutata sulla base della premessa che in Italia la prescrizione ha natura sostanziale, aggiungendo che anche “*se si dovesse ritenere che la prescrizione ha natura processuale, o che comunque può essere regolata anche da una normativa posteriore alla commissione del reato, ugualmente resterebbe il principio che l'attività del giudice chiamato ad applicarla deve dipendere da disposizioni legali sufficientemente determinate.*”.

Per tale ragione, la Corte costituzionale ha ritenuto opportuno chiedersi, alla luce dell'art. 7 della CEDU, se tale regola fosse prevedibile, e avesse perciò base legale (tra le molte, sentenza 21 ottobre 2013 [GC] *Del Rio Prada c. Spagna*).

La Corte di giustizia si è pronunciata con la sentenza della Grande sezione 5 dicembre 2017 (causa C-42/17, M.A. S. e M.B.), optando, in linea con la Corte costituzionale, per una soluzione rispettosa del principio di legalità in materia penale¹³⁰.

2.1.4.3 Garanzia convenzionale del principio della retroattività della *lex mitior* applicato alle sanzioni amministrative

La **sentenza n. 43** è intervenuta sull'applicazione del principio convenzionale di retroattività della disposizione penale più favorevole al reo, con riferimento alla cessazione dell'esecuzione delle sentenze di condanna irrevocabili, con le quali sia stata inflitta una sanzione amministrativa qualificabile come penale ai sensi della CEDU (c.d. “criteri Engel” di cui alla sentenza della Grande Camera, 8 giugno 1976¹³¹), pronunciate in applicazione di una norma dichiarata incostituzionale.

¹³⁰ A seguito della pronuncia della Corte di Giustizia UE, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 115 del 2018, ha dichiarato infondate le questioni.

¹³¹ Ai fini dell'applicazione delle garanzie previste dalla CEDU, sono riconducibili alla materia penale le sanzioni che, pur se non qualificate come penali dagli ordinamenti nazionali, sono rivolte alla generalità dei consociati, perseguono uno

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 30, comma quarto, della legge 11 marzo 1953, n. 87, censurato nella parte in cui dispone che, quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano l'esecuzione e gli effetti penali, senza estenderne l'applicazione alle sanzioni amministrative di natura penale.

La Corte costituzionale ha premesso che il principio della retroattività degli effetti delle pronunce di illegittimità costituzionale di cui al terzo comma dell'articolo censurato, in considerazione della gravità con cui le sanzioni penali incidono sulla libertà o su altri interessi fondamentali della persona, si estende oltre il limite dei rapporti esauriti nel solo ambito penale, con riferimento alle norme incriminatrici ed a quelle che incidono sul *quantum* del trattamento sanzionatorio.

Quanto all'applicazione dell'art. 30, comma quarto, alle norme che prevedono sanzioni amministrative considerate sostanzialmente penali secondo i criteri elaborati dalla Corte europea, la Corte costituzionale ha specificato che *“L'attrazione di una sanzione amministrativa nell'ambito della materia penale in virtù dei menzionati criteri trascina, dunque, con sé tutte e soltanto le garanzie previste dalle pertinenti disposizioni della Convenzione, come elaborate dalla Corte di Strasburgo. Rimane, invece, nel margine di apprezzamento di cui gode ciascuno Stato aderente la definizione dell'ambito di applicazione delle ulteriori tutele predisposte dal diritto nazionale, in sé e per sé valevoli per i soli precetti e le sole sanzioni che l'ordinamento interno considera espressione della potestà punitiva dello Stato, secondo i propri criteri.”*

La Corte ha osservato che nella giurisprudenza della Corte Edu non si rinviene un principio analogo a quello previsto dall'art. 30, comma quarto, della legge n. 87 del 1953, poiché il principio di legalità, ai sensi dell'art. 7 della CEDU, è stato inteso in riferimento ai requisiti di accessibilità e prevedibilità che devono connotare il diritto penale e sotto il profilo della successione delle leggi nel tempo, riferito alla retroattività della legge penale meno severa, senza che sia intaccato il valore del giudicato. Ha rilevato, inoltre, come l'intervento additivo richiesto dal rimettente travalicasse l'obbligo convenzionale, poiché volto ad estendere la portata del principio della retroattività della *lex mitior* a tutto il sistema sanzionatorio amministrativo, mentre la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul punto non ha mai avuto ad oggetto il complessivo sistema delle sanzioni amministrative, bensì singole e specifiche discipline sanzionatorie che, pur qualificandosi come amministrative ai sensi dell'ordinamento interno, erano idonee ad acquisire caratteristiche punitive alla luce dell'ordinamento convenzionale.

scopo non meramente risarcitorio, ma repressivo e preventivo, hanno connotazione afflittiva, potendo raggiungere un elevato grado di severità. Detti criteri si applicano alternativamente.

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

2.1.4.4 Applicazione di sanzioni amministrative a violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della legge che le ha depenalizzate.

La **sentenza n. 68** ha deciso la questione sollevata dalla Corte di cassazione, con riferimento all'art. 187-*sexies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico in materia di intermediazione finanziaria) e all'art. 9, comma 6, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004), censurati nella parte in cui prevedono che la confisca per equivalente, introdotta dall'art. 9 della legge n. 62 del 2005¹³², si applica anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della medesima legge, che le ha depenalizzate, quando il relativo procedimento penale non sia stato definito.

La Corte di cassazione, sulla base della sostanziale mancanza di pericolosità e pertinenza con il reato dei beni soggetti a confisca, ha riconosciuto il contenuto sostanzialmente afflittivo della confisca per equivalente, tipico delle sanzioni penali, "essendo diretta a privare il sanzionato di qualsiasi beneficio economico derivante dal comportamento criminoso, aggredendo anche beni manchevoli del carattere della pericolosità e della pertinenza con l'illecito stesso", ed invocato i principi elaborati dalla Corte di Strasburgo per qualificare una sanzione come una pena ai sensi dell'art. 7 della CEDU (sentenza 4 marzo 2014, *Grande Stevens c. Italia*¹³³). A sostegno del proprio orientamento ha richiamato la giurisprudenza formatasi successivamente all'ordinanza della Corte costituzionale n. 97 del 2009, secondo la quale la confisca obbligatoria di beni di cui il reo abbia la disponibilità per un valore corrispondente a quello del profitto, per i reati tributari non può essere applicata retroattivamente ai reati commessi precedentemente all'entrata in vigore della norma che l'ha prevista. La soluzione non muterebbe in considerazione del fatto che, nella specie, la confisca per equivalente è prevista quale sanzione accessoria per un illecito amministrativo.

La Corte costituzionale ha ritenuto inammissibile la questione avente ad oggetto l'art. 187-*sexies* del decreto legislativo n. 58 del 1998, non avendo la disposizione di per sé una portata lesiva, "mentre è soltanto all'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005 che va attribuita la scelta del legislatore di rendere questo istituto di applicazione retroattiva, dando così luogo al dubbio di costituzionalità che ha animato il giudice a quo. Il giudizio incidentale ha perciò per oggetto ammissibile soltanto quest'ultima previsione legislativa, la cui chiarezza non lascia all'interprete alcun margine di interpretazione correttiva, idonea a far

¹³² Per effetto delle modifiche introdotte dall'art. 9 della legge n. 62 del 2005, l'art. 187-*sexies* del decreto legislativo n. 58 del 1998, similmente a quanto previsto dall'art. 187 (che disciplina la confisca in relazione alle fattispecie criminose), prevede un'ipotesi di confisca speciale, caratterizzata dalla sua obbligatorietà, e riguardante il prodotto o il profitto degli illeciti di abuso di informazioni privilegiate (art. 187-bis) e di manipolazione del mercato (art. 187-ter), e dei beni utilizzati per commetterli, qualora non sia possibile eseguire la confisca su detti beni, la stessa può avere ad oggetto beni o altre utilità di valore equivalente appartenenti ad una delle persone cui è stata applicata la sanzione amministrativa. L'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005 ne prevede l'applicabilità anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della nuova normativa.

¹³³ Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 74 e seguenti.

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

escludere per tale via l'efficacia retroattiva della misura in discussione (da ultimo, sentenza n. 42 del 2017)". In particolare, per quanto riguarda l'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005, la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità della questione in quanto il giudice a quo "Ha omissso di tenere conto del fatto che la natura penale, ai sensi dell'art. 7 della CEDU, del nuovo regime punitivo previsto per l'illecito amministrativo comporta un inquadramento della fattispecie nell'ambito della successione delle leggi nel tempo e demanda al rimettente il compito di verificare in concreto se il sopraggiunto trattamento sanzionatorio, assunto nel suo complesso e dunque comprensivo della confisca per equivalente, si renda, in quanto di maggior favore, applicabile al fatto pregresso, ovvero se esso in concreto denunci un carattere maggiormente afflittivo. Soltanto in quest'ultimo caso, la cui verifica spetta al giudice a quo accertare e adeguatamente motivare, potrebbe venire in considerazione un dubbio sulla legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005, nella parte in cui tale disposizione prescrive l'applicazione della confisca di valore e assoggetta pertanto il reo a una sanzione penale, ai sensi dell'art. 7 della CEDU, in concreto più gravosa di quella che sarebbe applicabile in base alla legge vigente all'epoca della commissione del fatto."

In senso conforme, la sentenza n. 109 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 1 e 3, e 9 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), censurati nella parte in cui, nelle ipotesi di depenalizzazione e conseguente sostituzione delle sanzioni penali con sanzioni amministrative, che in concreto risultano superiori al massimo della sanzione penale, prevedono l'applicazione delle sanzioni pecuniarie anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo. Ai fatti commessi prima della data di entrata in vigore del decreto non può essere applicata una sanzione amministrativa pecuniaria per un importo superiore al massimo della pena originariamente inflitta per il reato.

2.1.5. Il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8)

2.1.5.2 Rettificazione di sesso nei registri dello stato civile

Con la sentenza n. 180, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), sollevata, in riferimento, tra gli altri, all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 della CEDU, nella parte in cui pur escludendo la necessità di interventi chirurgici anche ricostruttivi dei caratteri sessuali primari, subordina la rettificazione anagrafica dell'attribuzione di sesso, dell'intervenuta modificazione dei caratteri sessuali attraverso invasivi trattamenti chirurgici.

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

A tale conclusione la Corte costituzionale è pervenuta alla luce della propria sentenza n. 221 del 2015, con la quale aveva escluso *“la necessità, ai fini dell'accesso al percorso giudiziale di rettificazione anagrafica, del trattamento chirurgico, il quale costituisce solo una delle possibili tecniche per realizzare l'adeguamento dei caratteri sessuali”*, dichiarando non fondata la questione di legittimità della citata normativa, sollevata nel presupposto dell'obbligatorietà dell'intervento chirurgico di modifica dei caratteri sessuali primari per provvedere alla rettificazione anagrafica di sesso.

Secondo la Corte costituzionale *“la disposizione censurata costituisce l'approdo di un'evoluzione culturale ed ordinamentale volta al riconoscimento del diritto all'identità di genere quale elemento costitutivo del diritto all'identità personale, rientrante a pieno titolo nell'ambito dei diritti fondamentali della persona (art. 2 Cost. e art. 8 della CEDU)”*. Pertanto, per ottenere la rettificazione dell'attribuzione di sesso nei registri dello stato civile, non è obbligatorio l'intervento chirurgico demolitorio o modificativo dei caratteri sessuali anatomici primari, poiché l'acquisizione di una nuova identità di genere può essere il risultato di un processo individuale che non postula la necessità di tale intervento, purché la serietà ed univocità del percorso scelto e la compiutezza dell'approdo finale siano oggetto di accertamento anche tecnico in sede giudiziale, che garantisce sia il diritto del singolo, sia quelle esigenze di certezza delle relazioni giuridiche, sulle quali si fonda il rilievo dei registri anagrafici.

2.1.5.3 Riconoscimento di figlio naturale in caso di maternità surrogata e preminente interesse del minore.

Sempre con riferimento alla asserita violazione dell'articolo 8 CEDU, non fondata è stata dichiarata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 263 c.c. (Impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità), nella parte in cui non prevede che l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità del figlio minorenni possa essere accolta solo quando sia ritenuta dal giudice rispondente all'interesse del minore.

Con la sentenza n. 272 la Corte costituzionale ha affermato che, anche nel giudizio di impugnazione del riconoscimento del figlio naturale, fatta salva l'azione proposta dallo stesso figlio, il giudice deve tenere conto dell'interesse del minore a vedersi riconosciuto e mantenuto uno stato di filiazione quanto più rispondente alle sue esigenze di vita. Nell'auspicare una *“tendenziale corrispondenza”* tra certezza formale e verità naturale, ha ribadito che anche l'accertamento della verità biologica fa parte della complessiva valutazione rimessa al giudice, alla stregua di tutti gli altri elementi che, insieme ad esso, concorrono a definire la complessiva identità del minore e, fra questi, anche quello, potenzialmente confliggente, alla conservazione dello *status* già acquisito.

La vicenda trae origine dall'appello proposto avverso la sentenza del tribunale civile che dichiarava la rimozione dello *status* di filiazione *ex matre* di minore - già riconosciuto e trascritto presso l'Ufficio dello Stato civile - a causa della sua non veridicità, avendo l'appellante fatto ricorso

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

all'estero alla tecnica della fecondazione eterologa con maternità surrogata. Al minore veniva riconosciuto lo stato di cittadino italiano in quanto figlio naturale del padre italiano, con il quale la ricorrente aveva poi contratto matrimonio.

Il giudice remittente aveva evidenziato come la norma censurata, prevedendo una declaratoria di non veridicità del riconoscimento già effettuato dal genitore sociale (e non biologico), non consentisse di garantire l'effettiva tutela del minore nato dal ricorso alla surrogazione di maternità eseguita all'estero, sotto il profilo del riconoscimento e/o al mantenimento dell'identità relazionale e dello status di una riconosciuta filiazione materna.

La Corte costituzionale ha specificato che il giudizio aveva per oggetto l'accertamento dell'inesistenza del rapporto di filiazione di un minore nato attraverso il ricorso alla surrogazione di maternità realizzata all'estero. Non erano, pertanto, in discussione né la legittimità del divieto di tale pratica, previsto dall'art. 12, comma 6, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), né la sua assolutezza. Risultava parimenti estraneo al giudizio di legittimità costituzionale il tema dei limiti alla trascrivibilità in Italia di atti di nascita formati all'estero.

Quanto all'interesse del minore a vedersi riconosciuto e mantenuto uno stato di filiazione quanto più rispondente alle sue esigenze di vita, nel giudizio di impugnazione del riconoscimento del figlio naturale, pur riconoscendo un accentuato favore dell'ordinamento per la conformità dello *status* alla realtà della procreazione, la Corte costituzionale ha escluso che quello dell'accertamento della verità biologica e genetica dell'individuo costituisca un valore di rilevanza costituzionale assoluta, tale da sottrarsi a qualsiasi bilanciamento, anche nei casi nei quali il legislatore imponga di non pretermettere la verità. Tale bilanciamento comporta, viceversa, un giudizio comparativo tra gli interessi sottesi all'accertamento della verità dello *status* e le conseguenze che da tale accertamento possano derivare sulla posizione giuridica del minore.

Tra le variabili che il giudice deve tenere conto, oltre alla durata del rapporto instauratosi col minore e quindi alla condizione identitaria già da esso acquisita, hanno particolare rilevanza, da un lato le modalità del concepimento e della gestazione e, dall'altro, la presenza di strumenti legali che consentano la costituzione di un legame giuridico col genitore contestato, che, pur diverso da quello derivante dal riconoscimento, quale è l'adozione in casi particolari, garantisca al minore una adeguata tutela.

“Si tratta, dunque, di una valutazione comparativa della quale, nel silenzio della legge, fa parte necessariamente la considerazione dell'elevato grado di disvalore che il nostro ordinamento riconnette alla surrogazione di maternità, vietata da apposita disposizione penale”.

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

Ciò in conformità all'evoluzione del diritto nazionale e internazionale, che non impone, nelle azioni volte alla rimozione dello *status filiationis*, l'assoluta prevalenza di tale accertamento su tutti gli altri interessi coinvolti.

Nel quadro europeo ed internazionale di tutela dei diritti dei minori la Corte costituzionale ha evidenziato la preminenza della valutazione dell'interesse del minore nell'adozione delle scelte che lo riguardano, sia nell'art. 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, sia nell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

Infine, pur in assenza di un'espressa base testuale, la garanzia dell'interesse del minore è stata ricondotta sia all'art. 8, sia all'art. 14 della CEDU dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che, in casi di surrogazione di maternità, nel valutare il rifiuto di trascrizione degli atti di nascita nei registri dello stato civile, ha affermato che il rispetto del migliore interesse dei minori deve guidare ogni decisione che li riguarda (sentenze del 26 giugno 2014, *Menesson c. Francia* e *Labassee c. Francia*)¹³⁴.

2.1.6. Obbligo di conformazione a carico degli Stati (articolo 46)

2.1.6.2 Disciplina della revisione nel sistema processuale amministrativo e civile. Giudicato nazionale e principio del contraddittorio.

Con la **sentenza n. 123** la Corte costituzionale ha deciso la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 106 del Codice del processo amministrativo (decreto legislativo n. 104 del 2010) e degli articoli 395 e 396 c.p.p., in relazione agli articoli 117, primo comma, 111 e 24 Cost., nella parte in cui non prevedono un diverso caso di revocazione della sentenza quando ciò sia necessario, ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 1, della CEDU, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La questione è stata dichiarata inammissibile in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost. e non fondata in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost.

Il giudice rimettente era stato adito per la revocazione della sentenza n. 4 del 2007, che aveva dichiarato inammissibili gli originari ricorsi dei ricorrenti, a seguito delle sentenze gemelle della

¹³⁴ In linea con i principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte Edu, la legge 19 ottobre 2015, n. 173 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare) ha valorizzato l'interesse del minore alla conservazione di legami affettivi che sicuramente prescindono da quelli di sangue, attraverso l'attribuzione di rilievo giuridico ai rapporti di fatto instaurati tra il minore dichiarato adottabile e la famiglia affidataria.

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

Corte Edu del 4 febbraio 2014, *Staubano e Mottola c. Italia*¹³⁵. Secondo la Corte europea, il mutamento di indirizzo giurisprudenziale nell'applicazione della disciplina transitoria sul riparto di giurisdizione dal giudice amministrativo al giudice ordinario prevista dall'articolo 69 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (e non il termine previsto dalla norma "finalizzato alla buona amministrazione della giustizia" e in sé non eccessivamente breve") aveva impedito ai ricorrenti di ottenere effettiva tutela, con violazione dell'articolo 6 della CEDU e dell'articolo 1, Protocollo 1, perché, non realizzando il giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e privati, i ricorrenti erano stati privati del diritto al versamento dei contributi previdenziali, che "aveva una base sufficiente nel diritto interno, in quanto confermato da una giurisprudenza ben consolidata".

La Corte costituzionale, nel giudizio sull'articolo 630 c.p.p. (casi di revisione), ha già affrontato la tematica della rinnovazione del processo in caso di contrasto della sentenza o del decreto penale di condanna con la sentenza della Corte europea che abbia accertato l'assenza di equità del processo ai sensi dell'articolo 6 della CEDU. Con la sentenza n. 113 del 2011 ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale riconoscendo che l'interessato doveva beneficiare del riesame delle proprie ragioni, con l'eliminazione dei vizi procedurali accertati dalla Corte europea. In particolare, la Corte ha affermato che "Il legislatore resta pertanto e ovviamente libero di regolare con una diversa disciplina – recata anche dall'introduzione di un autonomo e distinto istituto – il meccanismo di adeguamento alle pronunce definitive della Corte di Strasburgo, come pure di dettare norme su specifici aspetti di esso sui quali questa Corte non potrebbe intervenire, in quanto involventi scelte discrezionali (quale, ad esempio, la previsione di un termine di decadenza per la presentazione della domanda di riapertura del processo, a decorrere dalla definitività della sentenza della Corte europea)".

Per i soggetti che hanno adito vittoriosamente la Corte di Strasburgo, la Corte costituzionale ha, quindi, riconosciuto l'esistenza dell'obbligo convenzionale di riapertura del processo penale, e, conseguentemente, ha introdotto nell'articolo 630 c.p.p. una specifica ipotesi di revisione della sentenza passata in giudicato. Per la situazione di coloro che non abbiano presentato il ricorso alla Corte europea, specie se la sentenza della Corte Edu, cui occorre conformarsi, implica l'illegittimità costituzionale di una norma di legge, la Corte costituzionale ha, invece, affermato la necessità di sollevare la questione di legittimità costituzionale, osservando come, rispetto al vincolo derivante dal giudicato, sussista "una radicale differenza tra coloro che, una volta esauriti i ricorsi interni, si sono rivolti al sistema di giustizia della CEDU e coloro che, al contrario, non si sono avvalsi di tale facoltà, con la conseguenza che la loro vicenda processuale, definita ormai con la formazione del giudicato, non è più suscettibile del rimedio convenzionale" (sentenza n. 210 del 2013).

¹³⁵ Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 100.

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della Corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

Nel caso di specie, con la sentenza in esame la Corte costituzionale ha ritenuto che l'art. 46, paragrafo 1, della CEDU, come letto dalla Corte di Strasburgo cui spetta la funzione di interprete "eminente" del diritto convenzionale, allo stato non imponga un obbligo di riapertura dei processi civili e amministrativi. **Nelle materie diverse da quella penale, il giudicato nazionale non è quindi recessivo rispetto ad una sentenza della Corte europea, che dichiara la violazione del diritto al giusto processo.**

In tema di giustizia amministrativa e di revisione dei relativi giudizi, la Corte costituzionale ha ribadito la differenza tra i ricorrenti per revocazione che hanno adito la Corte europea e coloro che, pur versando nella medesima situazione sostanziale, non hanno proposto ricorso alla Corte EDU. Nei processi diversi da quelli penali, tuttavia, anche per i primi "l'obbligo di conformazione alle sentenze della Corte ha un contenuto variabile, che le misure ripristinatorie individuali diverse dall'indennizzo sono solo eventuali e vanno adottate esclusivamente laddove siano «necessarie» per dare esecuzione alle sentenze stesse, e che il riesame del caso o la riapertura del processo sono tuttavia da ritenersi le misure più appropriate nel caso di violazione delle norme convenzionali sul giusto processo."

In particolare, l'obbligo di conformazione alle sentenze della Corte Edu a carico dello Stato condannato non incide sulla scelta dei mezzi per l'adeguamento, che resta nella disponibilità dello Stato, entro il limite dell'adeguatezza delle misure alle conclusioni delle sentenze stesse (vengono citate tra le tante, le sentenze [GC] 5 febbraio 2015, *Bochan c. Ucraina*, § 57; 12 marzo 2014, *Kuric e altri c. Slovenia*, § 80), e solo in taluni casi eccezionali è stato indicato il tipo di misure da adottare (sentenza 30 ottobre 2014, *Davydov c. Russia*).

Nel caso di violazione delle norme sul giusto processo (art. 6 della CEDU), la Corte europea ha anche affermato che la riapertura del processo o il riesame del caso rappresentano, in linea di principio, il mezzo più appropriato per operare la *restitutio in integrum*. Di queste ultime misure si occupa anche la Raccomandazione R(2000)2 del 19 gennaio 2000, adottata dal Comitato dei ministri, spesso richiamata dalla Corte nelle sue decisioni, la quale prevede che l'obbligo conformativo può «in certe circostanze» ricomprendere misure individuali diverse dall'equo indennizzo; che "in circostanze eccezionali" il riesame del caso o la riapertura dei processi si è dimostrata la misura più adeguata, se non l'unica, per raggiungere la *restitutio in integrum*; che, infine, quest'ultima appare indicata laddove "la parte continui a soffrire conseguenze negative molto serie a causa della decisione interna, che non possono essere adeguatamente rimosse attraverso l'equa soddisfazione".

Ad oggi la giurisprudenza della Corte di Strasburgo non è mutata, come dimostra la sentenza della Grande Camera, 11 luglio 2017, *Moreira Ferreira c. Portogallo*, ove si è nuovamente sottolineata la differenza tra processi penali e civili e la necessità, con riferimento a questi ultimi, di tutelare i terzi, la cui posizione processuale non è assimilabile a quella delle vittime dei reati nei procedimenti

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

penali. La Corte costituzionale segnala la sentenza, per l'affermazione, ripresa da diverse angolazioni nelle opinioni dissenzienti, secondo cui la riapertura dei processi interni, finanche penali, a seguito di sopravvenute sentenze della Corte Edu di accertamento della violazione di diritti convenzionali, non è un diritto assicurato dalla Convenzione.

Solo le questioni di legittimità che assumono come parametro l'articolo 46 della Convenzione nascono dall'assenza nell'ordinamento di un apposito rimedio destinato ad attuare l'obbligo dello Stato di conformarsi a quanto statuito in decisioni definitive della Corte di Strasburgo, nell'ipotesi in cui sia stata accertata la violazione della Convenzione, o dei suoi Protocolli, da parte di una decisione definitiva dei giudici nazionali. Sorge per lo Stato l'obbligo di riparare tale violazione adottando le misure generali e/o individuali necessarie, oltre il pagamento dell'equa soddisfazione, ove attribuita dalla Corte ai sensi dell'articolo 41 della CEDU. La finalità di tali misure è quella della *restitutio in integrum* in favore dell'interessato.

Secondo la Corte costituzionale, nelle materie diverse dal processo penale, *“dalla giurisprudenza convenzionale non emerge, allo stato, l'esistenza di un obbligo generale di adottare la misura ripristinatoria della riapertura del processo, e che la decisione di prevederla è rimessa agli Stati contraenti, i quali, peraltro, sono incoraggiati a provvedere in tal senso, pur con la dovuta attenzione per i vari e confliggenti interessi in gioco”*.

Nel regolare gli effetti della riapertura dei giudizi non penale, con il conseguente travolgimento del giudicato, il legislatore dovrà ponderare, in relazione all'articolo 24 Cost., il diritto di azione degli interessati con il diritto di difesa dei terzi, rimasti estranei al giudizio dinanzi alla Corte europea. In tal senso, pur considerando l'interesse statale ad una disciplina che eviti indennizzi a volte onerosi, per lesioni anche altrimenti riparabili la partecipazione dei terzi nel processo in sede europea, agevolerebbe il recepimento dell'invito della Corte Edu ¹³⁶.

¹³⁶La sentenza n. 123 è richiamata nella sentenza n. 93 del 2018, che ha deciso l'analoga questione sollevata dalla Corte d'Appello di Venezia, sezione per i minorenni, degli artt. 395 e 396 c.p.c., nel corso di un'azione revocatoria proposta a seguito della sentenza della Corte Edu, *Zhou c. Italia* del 21 gennaio 2014, aveva accertato nella dichiarazione di adottabilità di un minore la violazione dell'art. 8 della CEDU (le autorità italiane, prima di disporre l'affidamento del minore e avviare una procedura di adottabilità, avrebbero dovuto prendere misure concrete per permettergli di vivere con la madre, e, in ogni caso, non recidere il legame con quest'ultima con un'adozione legittimante) e condannato lo Stato italiano a pagare alla madre ricorrente la somma di euro 40.000,00, a titolo di indennizzo per il danno morale subito, oltre alle spese.

Nella sentenza n. 6 del 2018, la Corte costituzionale ha ribadito che: *“L'intervento delle sezioni unite, in sede di controllo di giurisdizione, nemmeno può essere giustificato dalla violazione di norme dell'Unione o della CEDU, non essendo peraltro chiaro, nell'ordinanza di rimessione e nella stessa giurisprudenza ivi richiamata, se ciò valga sempre ovvero solo in presenza di una sentenza sopravvenuta della Corte di giustizia o della Corte di Strasburgo. In ogni caso, ancora una volta, viene ricondotto al controllo di giurisdizione un motivo di illegittimità (sia pure particolarmente qualificata), motivo sulla cui estraneità all'istituto in esame non è il caso di tornare. Rimane il fatto che, specialmente nell'ipotesi di sopravvenienza di una decisione contraria delle Corti sovranazionali, il problema indubbiamente esiste, ma deve trovare la sua soluzione all'interno di ciascuna giurisdizione, eventualmente anche con un nuovo caso di revocazione di cui all'art. 395 cod. proc. civ., come auspicato da questa Corte con riferimento alle sentenze della Corte Edu (sentenza n. 123 del 2017)”*.

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

3. QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE, SOLLEVATE O ANCORA PENDENTI NEL CORSO DEL 2017, CON RIFERIMENTO AI PRINCIPI DELLA CEDU

Si segnalano le questioni di costituzionalità sollevate nel corso del 2017 con riferimento a principi della CEDU, che appaiono più rilevanti.

3.1. Equo processo (articolo 6)

3.1.1. Diritto di ogni persona ad essere giudicata da un giudice indipendente e imparziale costituito per legge

In relazione ai principi dell'equo processo, il GUP del Tribunale di Napoli ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma secondo, c.p.p., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a celebrare l'udienza preliminare per il giudice che, nel corso della stessa udienza preliminare, avendo ravvisato l'esistenza a carico dell'imputato di un fatto diverso da quello contestato, abbia invitato il pubblico ministero alla modifica dell'imputazione, invito al quale il pubblico ministero abbia aderito (**ordinanza n. 160 del 2017**).

L'omessa previsione di tale incompatibilità violerebbe il principio del giusto processo, nel suo aspetto della necessaria terzietà del giudice, potendo la nuova valutazione dell'accusa essere condizionata dalla cosiddetta forza della prevenzione, cioè dalla naturale tendenza a mantenere ferma la valutazione già espressa in precedenza. Ricorrerebbero nella fattispecie le medesime ragioni d'incompatibilità che hanno condotto la Corte costituzionale all'accoglimento di altre questioni di costituzionalità dell'art. 34 c.p.p., con particolare riferimento all'incompatibilità a celebrare l'udienza preliminare del giudice che abbia ordinato, all'esito di precedente dibattimento, riguardante il medesimo fatto storico a carico del medesimo imputato, la trasmissione degli atti al pubblico ministero per la ritenuta diversità del fatto, nonché al caso del giudice investito della funzione di giudice dell'udienza preliminare dopo che abbia pronunciato sentenza, poi annullata, nei confronti del medesimo imputato e per lo stesso fatto (sentenze n. 400 del 2008 e n. 224 del 2001).

Camera di consiglio del 23 gennaio 2019.

3.1.2. Divieto per il legislatore nazionale di adottare una legge a contenuto interpretativo diretta ad influire su di un procedimento giurisdizionale incorso

Il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 87 a 90, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), per contrasto con gli artt. 3, 51, 97 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, nella parte in cui

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

prevedono una procedura di immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici riservata, tra gli altri, a determinati soggetti aventi un contenzioso pendente inerente a precedenti procedure concorsuali.

A giudizio del rimettente, le disposizioni censurate apparterrebbero alla categoria delle leggi provvedimento volte a disciplinare casi specifici che, come tali, devono sottostare ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio (cfr. Corte costituzionale n. 275 del 2013). In tale ottica, la procedura concorsuale riservata ai soggetti sopra menzionati, senza che detto intervento normativo sia sorretto da motivi imperativi di interesse pubblico, oltre ad interferire sui giudizi in corso, non sarebbe coerente con le ipotesi derogatorie alla regola del concorso pubblico previste dalla giurisprudenza costituzionale. (Ordinanze n. 173, 174, 175 e 176 del 2017).

Udienza pubblica del 20 novembre 2018

3.1.3. Domanda di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo

In materia di garanzie dell'equo processo, si segnala la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 sollevata con diverse ordinanze dalla Corte di cassazione, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione ai parametri interposti degli artt. 6, 13 e 46 della CEDU, nella parte in cui prevede che, per i giudizi pendenti alla data del 16 settembre 2010 e per la loro intera durata, per le domande di equa riparazione a favore di chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto del mancato rispetto del termine ragionevole di durata del processo, relative a procedimenti che si svolgono davanti alle giurisdizioni amministrative, la preventiva formulazione dell'istanza di prelievo costituisce una condizione di proponibilità della domanda, non fungibile con l'istanza di fissazione dell'udienza.

Ad avviso del giudice remittente, la disposizione censurata, da interpretare nel senso che per i processi amministrativi pendenti, come nella specie, alla data del 16 settembre 2010, la previa presentazione dell'istanza di prelievo è condizione di proponibilità della domanda di equa riparazione in rapporto all'intero svolgimento del giudizio presupposto, anche per la frazione di tempo anteriore al 25 giugno 2008, data di entrata in vigore del decreto-legge n. 112 del 2008, che tale condizione di proponibilità ha per la prima volta previsto (cfr. Corte di cassazione nn. 16404 del 2016 e 780 del 2015), sarebbe in contrasto con il diritto ad un processo di ragionevole durata e con la giurisprudenza della Corte Edu (*Olivieri c. Italia*¹³⁷ del 22 febbraio 2016), la quale, nel ribadire che

¹³⁷ Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 112.

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

l'art. 13 della Convenzione impone che l'ordinamento interno offra un ricorso effettivo per quanto riguarda la violazione dedotta, ha escluso che il diritto all'equa riparazione, nell'ipotesi in cui non sia stata presentata istanza di prelievo, possa essere negato per il periodo anteriore alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 112 del 2008 e che l'istanza di prelievo possa efficacemente accelerare la decisione in merito alla causa sottoposta all'esame del tribunale, producendo l'effetto di ostacolare l'accesso al procedimento Pinto. (Ordinanze n. 187 del 2017 enn. 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 e 27 del 2018)

Non è stata fissata l'udienza di discussione.

3.2. Principio di legalità e principio di retroattività *in mitius* (articolo 7)

La Corte d'appello di Milano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72, nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187-bis (abuso di informazioni privilegiate) del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, "Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria" (TUF), escludendo la retroattività in mitius della normativa più favorevole prevista dall'art. 6, comma 3, del decreto legislativo n.72 del 2015.

Il giudice *a quo* individua un profilo di illegittimità costituzionale di tale esclusione ritenendo violati i principi costituzionali sulla pena, attesa la natura solo formalmente amministrativa, ma sostanzialmente penale della sanzione medesima, alla luce della natura repressiva, dell'eccessiva severità e della sua ripercussione sugli interessi del condannato, secondo gli indici elaborati dalla Corte Eduper qualificare una sanzione come pena, a prescindere dalla sua qualificazione formale (sentenza 4 marzo 2014, *Grande Stevens e altri c. Italia*). (Ord. n. 87 del 2017)

Non è fissata l'udienza di discussione.

In tema di illeciti depenalizzati di abuso di informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato sanzionati dalla Consob, la Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità dell'art. 9, comma 6, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004.), per contrasto con gli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della CEDU, nella parte in cui prevede che la confisca per equivalente, disciplinata dall'art. 187-sexies del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (TUF) di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, si applica, allorché il procedimento penale non sia stato definito, anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della legge n. 62 del 2005, che le ha depenalizzate introducendo l'autonomo illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate (art. 187-bis del TUF), e ciò anche quando il complessivo trattamento

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

sanzionatorio sia in concreto meno favorevole di quello applicabile al momento della commissione del fatto.

La Corte di cassazione ripropone la questione, già sollevata nel corso degli stessi giudizi, dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale con **sentenza n. 68 del 2017** (infra). (**Ordinanze da n. 188 a n. 193 del 2017 e n. 33 del 2018**).

Udienza pubblica del 25 settembre 2018.

3.3. Diritto alla vita privata e familiare (articolo 8) - pubblicazione di informazioni e documenti concernenti titolari di incarichi dirigenziali

Il TAR Lazio, con ordinanza del 19 settembre 2017, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), per contrasto con gli articoli 2, 3, 13 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, par. 1, lett. c), della direttiva 95/46/CE, all'art. 6 del Trattato UE, agli artt. 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 8 della CEDU, nella parte in cui prevede che, anche per i titolari di incarichi dirigenziali, le pubbliche amministrazioni pubblichino sui propri siti istituzionali i dati indicati nell'art. 14, comma 1, lett. c) ed f), comprensivi delle dichiarazioni reddituali e patrimoniali, comprensivi di quelli del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, ove questi consentano, nonché delle attestazioni concernenti le variazioni della situazione patrimoniale.

Secondo il giudice rimettente, le disposizioni censurate, laddove prevedono la pubblicazione *on line* dei dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici, senza una loro ragionata elaborazione, che di fatto scongiurerebbe la diffusione di dati sensibili o di dati superflui ai fini di trasparenza perseguiti, sarebbero in contrasto con il principio europeo di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, inoltre, in violazione dei diritti fondamentali dell'individuo, ne consentirebbe un uso da parte del pubblico, sino a giungere alla messa a rischio della sicurezza degli interessati. (**Ordinanza n. 167 del 2017**)

Udienza pubblica del 20 novembre 2018.

3.4. Principio di non discriminazione (articolo 14) - In materia di prestazioni sociali

Il Tribunale di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 e dell'art. 74, comma 1, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, in riferimento agli artt. 3, 38 e 10 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 della CEDU, nella parte in cui subordinano il diritto all'assegno per nuclei familiari e di maternità al possesso della carta di soggiorno CE, di cui all'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, ora permesso di

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

soggiorno di lungo periodo, e, dunque, al requisito della presenza nel territorio dello Stato da almeno cinque anni.

Secondo il remittente, le disposizioni censurate escluderebbero gli stranieri legalmente soggiornanti in Italia dalla concessione di provvidenze destinate al sostentamento della persona, discriminando irragionevolmente lo straniero rispetto al cittadino. Sarebbero, altresì, violati i principi di ragionevolezza, solidarietà sociale, tutela della maternità e dell'infanzia e della garanzia sociale. Sarebbero, anche violati norme internazionali generalmente riconosciute e gli obblighi derivanti dalla CEDU. (**Ordinanza n. 178 del 2017**)

Non è stata fissata l'udienza di discussione.

3.5. Tipologia e presupposti delle misure di prevenzioni personali e patrimoniali (articolo 1 del Protocollo 1 e articolo 2 del Protocollo 4)

Come esposto nella presente Relazione, con la sentenza 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia* (infra), la Grande Camera della Corte Edu, modificando la precedente giurisprudenza, ha ritenuto la disciplina delle misure di prevenzione personali fondate sulle fattispecie di pericolosità generica di cui alla legge n. 1423 del 1956 e trasfusa nel decreto legislativo n. 159 del 2011, contrastante con la libertà di circolazione, per difetto di precisione e di prevedibilità, con conseguente eccessiva discrezionalità del giudice che deve applicarle.

La sentenza *De Tommaso* è stata posta a fondamento delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3 e 5 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità); dell'art. 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico); degli artt. 1, 4, comma 1, lett. c), 6, 8, 16, 20 e 24 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione), censurati nella parte in cui prevedono l'applicazione di misure di prevenzione personali e patrimoniali fondate su presupposti di pericolosità generica (*ai sensi dell'art. 1, nn. 1 e 2, della legge n. 1423 del 1956, coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi e coloro che, per la condotta ed il tenore di vita debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, viventi abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose*). (**Ordinanze n. 115 e n. 154 del 2017**, sulle questioni sollevate, rispettivamente, dal Tribunale di Udine e dalla Corte d'Appello di Napoli).

Sulla base del medesimo parametro interposto, la Corte di cassazione, con **ordinanza del 26 ottobre 2017**, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 nella parte in cui sanziona penalmente la violazione degli obblighi di "vivere onestamente" e "rispettare le leggi", indicati all'art. 8, comma 4, del medesimo decreto legislativo, connessi all'imposizione della misura di sicurezza della sorveglianza speciale.

[Indice](#) 

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

Le questioni saranno esaminate nella camera di consiglio del 21 novembre 2018.

Sull'argomento si osserva che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 282 del 2010, aveva dichiarato infondati i dubbi di legittimità costituzionale sulle prescrizioni concernenti la misura della sorveglianza, relativamente ai precetti di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi", in un ambito maggiormente sensibile alla tutela dei diritti fondamentali della libertà di circolazione valutato dalla Corte Edu nella sentenza "De Tommaso" (la questione aveva ad oggetto l'art. 9 della legge n. 1423 del 1956, censurato nella parte in cui, richiamando il dettato dell'art. 5 della stessa legge, sanzionava penalmente la violazione della prescrizione di "rispettare le leggi". Tale previsione è rimasta immutata nell'attuale art. 75 del decreto legislativo n. 159 del 2011, non modificato dalla legge 17 ottobre 2017, n. 161)¹³⁸.

Per violazione dell'art. 1 del Protocollo 1 - oltre all'ambito della libertà di circolazione valutato nella sentenza "De Tommaso" - sono state censurate le norme sulle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e successiva confisca (artt. 16, 20 e 24 decreto legislativo n. 159 del 2011), in quanto disposte sulla base di una generica pericolosità sociale.

Lo stretto collegamento tra misure personali e misure patrimoniali, nel senso che il sequestro dei beni generalmente può essere disposto solo nell'ambito di un procedimento relativo alle misure personali, di cui la confisca presuppone l'applicazione, qualifica la natura della confisca, la quale, anche nei casi in cui manchi tale presupposto, costituisce una misura di prevenzione e continua ad essere applicata attraverso il relativo procedimento, dotato di propria peculiarità rispetto al processo penale e al procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza (cfr. Corte costituzionale n. 106 del 2015 e n. 21 del 2012).

Sul piano soggettivo, la confisca di prevenzione non presuppone la commissione di un reato, ma richiede una condizione individuale di pericolosità sociale, generalmente accertato nel procedimento relativo alle misure personali.

La questione, sollevata dal Tribunale di Padova, con ordinanza del 30 maggio 2017 (**Ordinanza 146 del 2017**), sarà esaminata all'udienza del 20 novembre 2018.

¹³⁸ Si segnala che, nel senso di una interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata della normativa censurata, le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con la sentenza 30 novembre 2017, n. 111, hanno affermato che nel procedimento applicativo delle misure di prevenzione personali agli indiziati di appartenere ad un'associazione di tipo mafioso, è necessario accertare il requisito dell'attualità della pericolosità del proposto. Con la sentenza 27 aprile 2017, n. 40076, le Sezioni Unite hanno enunciato il principio che l'inosservanza delle generiche prescrizioni di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi", da parte del soggetto sottoposto alla sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno non configura il reato previsto dall'art. 75, comma 2, del decreto legislativo n. 159 del 2011, il cui contenuto precettivo è integrato esclusivamente da prescrizioni c.d. specifiche.

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

3.6. Principio del *ne bis in idem* (articolo 4 del Protocollo 7). Divieto di doppio binario sanzionatorio in analogia con il divieto di cui all'art. 649 c.p.p.

Il Tribunale di Monza ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 c.p.p., nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della CEDU e dei relativi Protocolli.

La questione viene sollevata nel corso di un giudizio per il reato previsto dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, per avere l'imputato ommesso di presentare la dichiarazione dell'anno 2008 relativa all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e all'imposta sul valore aggiunto (IVA), al fine di evadere tali imposte per un importo superiore alla soglia di punibilità. Per i medesimi fatti, ai sensi degli artt. 1, comma 1, e 5, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 all'imputato è stata applicata la sanzione pari al 120 per cento di entrambe le imposte evase.

Evidenzia il rimettente che gli artt. 19, 20 e 21 del decreto legislativo n. 74 del 2000 enunciando il principio di specialità nel rapporto tra reato e illecito amministrativo tributario, prevengono, sul piano sostanziale, la duplicazione delle sanzioni, ma non impediscono l'avvio del procedimento penale pur dopo che la sanzione tributaria amministrativa è divenuta definitiva. La normativa vigente postula che per lo stesso fatto debbano svolgersi due procedimenti distinti, l'uno penale e l'altro tributario, essendo tenuta l'amministrazione a irrogare la sanzione amministrativa, che si presta così a divenire definitiva, ma non può essere eseguita, salvo che il procedimento penale sia definito con provvedimento di archiviazione, o sentenza irrevocabile di assoluzione o di proscioglimento con una formula che esclude la rilevanza penale del fatto.

Nonostante la sanzione amministrativa tributaria inflitta in via definitiva all'imputato abbia natura penale, l'art. 649 c.p.p., (divieto di un secondo giudizio penale per il medesimo fatto) opera solo se l'imputato è stato già giudicato con sentenza o decreto penale divenuti irrevocabili, ovvero presuppone la formazione di un giudicato penale, con ciò ledendo, a parere del rimettente, l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU. **(Ordinanza n. 236 del 2016)**

Udienza pubblica del 24 gennaio 2018.¹³⁹

¹³⁹ Con sentenza n. 43 del 2018 la Corte costituzionale ha restituito gli atti al giudice per un nuovo esame della rilevanza della questione in considerazione del mutamento del significato del parametro interposto per effetto della pronuncia della Grande Camera, 15 novembre 2016, A e B c. Norvegia. Con tale sentenza, la Corte europea ha affermato che il divieto ex articolo 4, Protocollo 7, CEDU, va mitigato qualora i due procedimenti siano condotti in parallelo, quando tra i due procedimenti sussista una stretta connessione sostanziale e temporale, tale che le due sanzioni per il medesimo fatto siano parte di un'unitaria reazione sanzionatoria apprestata dall'ordinamento.

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

4. I PRINCIPI E LE NORME DELLA CONVENZIONE NELLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITÀ

Le sentenze con le quali la Corte di cassazione, nella propria attività interpretativa, ha fatto riferimento a principi ed a norme della Convenzione sono state numerose e attinenti a svariate materie.

Se ne segnalano alcune per la delicatezza ed importanza dei profili trattati.

4.1. Riconoscimento di status di rifugiato (art. 3 CEDU)

La situazione giuridica soggettiva dello straniero richiedente il riconoscimento dello "status" di rifugiato ha natura di diritto soggettivo, da annoverarsi tra i diritti umani fondamentali garantiti dagli articoli 2 Cost. e 3 della CEDU, come tale non degradabile ad interesse legittimo. Da ciò l'affermazione della giurisdizione del giudice ordinario in tema di diniego da parte delle Commissioni territoriali di permesso di soggiorno per motivi umanitari in favore di cittadino straniero (Cass. Sez. U. ordinanza n. 5059 del 2017).

4.2. Diritto a conoscere le proprie origini e tutela dell'anonimato (art. 8 CEDU)

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno riconosciuto il diritto del soggetto nato da parto anonimo di conoscere le proprie origini, pur delimitando i limiti a tutela degli interessi degli altri soggetti coinvolti ed indicando, nel perdurante silenzio del legislatore, le modalità attuative. Al riguardo, la Corte ha affermato che, sulla base dei principi generali dell'ordinamento e di quelli indicati nella sentenza delle Corte costituzionale n. 278 del 2013, ancorché il legislatore non abbia ancora introdotto la disciplina procedimentale attuativa, sussiste la possibilità per il giudice, su richiesta del figlio desideroso di conoscere le proprie origini e di accedere alla propria storia parentale, di interpellare la madre che abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata (Cass. Sez. U. sentenza n. 1946 del 2017). In tal modo, le Sezioni Unite hanno inteso superare il problema dell'inerzia del legislatore, stigmatizzata dalla Corte Edu nella sentenza *Godelli c. Italia* del 25 settembre 2012, e sollecitato ad intervenire sia dalla Corte europea che dalla Corte costituzionale.

La Corte costituzionale, premesso che, quando la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata, il *ne bis in idem* convenzionale aveva carattere tendenzialmente inderogabile, non consentendo valutazioni discrezionali del giudice in ordine alle concrete modalità di svolgimento dei procedimenti sanzionatori, ha considerato superata la nozione meramente processuale del divieto. Infatti, ad avviso della Corte, con la sentenza *A e B c. Norvegia*, entrambi i presupposti intorno ai quali era stata costruita la questione di legittimità costituzionale sono venuti meno, poiché il *ne bis in idem* convenzionale cessa di agire quale regola inderogabile conseguente alla sola definitività del primo procedimento: "In sintesi può dirsi che si è passati dal divieto imposto agli Stati aderenti di configurare per lo stesso fatto illecito due procedimenti che si concludono indipendentemente l'uno dall'altro, alla facoltà di coordinare nel tempo e nell'oggetto tali procedimenti, in modo che essi possano reputarsi nella sostanza come preordinati a un'unica, prevedibile e non sproporzionata risposta punitiva, avuto specialmente riguardo all'entità della pena (in senso convenzionale) complessivamente irrogata.[...] Naturalmente la decisione non può che passare da un giudizio casistico, affidato all'autorità che procede".

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

4.3. In materia di protezione dei dati personali (art. 8 CEDU)

In tema di trattamento dei dati personali, ai sensi dell'articolo 8 della CEDU, nonché degli articoli 7 e 8 della cd. "Carta di Nizza", l'interessato non ha diritto ad ottenere la cancellazione dei dati iscritti in un pubblico registro ed è legittima la loro conservazione quando essa sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del Paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Lo ha affermato la Prima Sezione della Corte con la l'ordinanza n. 19761 del 2017.

4.4. In materia di misure di prevenzione (art. 5 CEDU)

Le misure di prevenzione sono uno strumento sempre più utilizzato per contrastare fenomeni criminali e il loro utilizzo ha trovato legittimazione sia dalla Corte costituzionale, sia dalla Corte Edu, la quale non esclude di per sé la previsione di un apparato preventivo *praeter delictum*, pur nei limiti fissati dalle garanzie convenzionali riferibili alle misure personali (art. 5 CEDU e Protocollo addizionale 4) e patrimoniali (Protocollo addizionale 1).

Tuttavia, il sistema della prevenzione trova la propria legittimazione nei principi di tassatività, determinatezza, proporzione e necessità del controllo giurisdizionale. In ambito sovranazionale il principio di proporzione è ormai affermato tanto dalle fonti dell'Unione (cfr. par. 3 e 4 dell'art. 5 TUE, art. 49 par. 3 e art. 52 par. 1 della Carta dei diritti fondamentali), che dal sistema della CEDU.

Al riguardo, la Corte di cassazione, a Sezioni Unite, ha dichiarato inapplicabile il delitto di violazione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno di cui all'articolo 75, comma 2, del decreto legislativo n. 159 del 2011 (c.d. codice antimafia) rispetto all'ipotesi delle violazioni delle generiche prescrizioni di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi", già censurate dalla Corte Edu nella sentenza De Tommaso c. Italia a causa della loro indeterminatezza (Cass. Sez. U. sentenza n. 40076 del 2017).

In tema di presupposti e condizioni per l'applicazione delle misure di prevenzione personale, le Sezioni Unite hanno precisato che il giudice, al fine della valutazione di persistente pericolosità (c.d. presunzione di attualità), deve confrontarsi con qualsiasi elemento di fatto suscettibile, anche sul piano logico, di far mutare la valutazione di partecipazione al gruppo associativo. La tendenziale stabilità del vincolo associativo, per l'indiziato di appartenenza alle associazioni mafiose, non può quindi essere da sola posta a fondamento del giudizio di attualità della pericolosità, che va invece verificata in concreto nel momento applicativo (Cass. Sez. U. sentenza n. 111 del 2017).

PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea (la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)

4.5. Rinnovazione in appello delle prove dichiarative decisive (art. 6 CEDU)

Si segnala la sentenza della Corte di cassazione n.18620 del 2017, con la quale si è affermato che è affetta da vizio di motivazione, per mancato rispetto del canone di giudizio *“al di là di ogni ragionevole dubbio”*, la sentenza di appello che, su impugnazione del pubblico ministero, affermi la responsabilità dell'imputato, in riforma di una sentenza assolutoria emessa all'esito di un giudizio abbreviato non condizionato, operando una diversa valutazione di prove dichiarative ritenute decisive, senza che nel giudizio di appello si sia proceduto all'esame delle persone che abbiano reso tali dichiarazioni.

4.6. In materia di criminalità organizzata (art. 7 CEDU)

La Corte Edu, con la sentenza Contrada c. Italia del 14 aprile 2015, ha condannato lo Stato italiano, per violazione dell'articolo 7 della Convenzione ritenendo che, all'epoca cui si riferivano i fatti per i quali il ricorrente era stato condannato (1979-1988), il reato ascritto all'imputato non fosse per quest'ultimo sufficientemente chiaro e prevedibile. Al riguardo, la Corte di cassazione, decidendo sul ricorso avanzato nell'interesse di Bruno Contrada, ha affermato che *“la previsione dell'articolo 46 CEDU, nelle ipotesi di violazioni delle norme del testo convenzionale, impone al giudice nazionale, limitatamente al caso di cui si controverte, di conformarsi alle sentenze definitive della Corte EDU, i cui effetti si estendono sia allo Stato sia alle altre parti coinvolte dalla decisione che tale violazione ha censurato”*. In particolare, la Corte, escluse le possibili soluzioni alternative, è pervenuta alla conclusione che la sentenza pronunciata dalla Corte Edu nel caso Contrada non impone interventi *in executivis* differenti da quelli legittimati dalle disposizioni degli articoli 666 e 670 c.p.p., norme che consentono di individuare nel giudice dell'esecuzione il *“garante della legalità della sentenza in fase esecutiva ... [con il compito], se necessario, di ricondurre la decisione censurata ai canoni della legittimità (Sez. U, n. 42858 del 29/05/2014, Gatto, cit.)”* (sentenza n. 43112 del 2017). La Corte ha, quindi, dichiarato inproduttiva di effetti penali la sentenza della Corte d'Appello di Salerno del 2007, di condanna del Contrada alla pena di dieci anni di reclusione per il reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso. La Corte ha confermato l'indirizzo già espresso (sentenza Dell'Utri n. 44193 del 2016), secondo cui lo strumento per adeguare l'ordinamento interno ad una decisione definitiva della Corte Edu va individuato, in via principale, nella revisione introdotta dalla sentenza additiva della Corte costituzionale n. 113 del 2011, applicabile sia nelle ipotesi di vizi procedurali rilevanti *ex* articolo 6 della Convenzione, sia in quelle di violazione dell'articolo 7 della stessa Convenzione che non implicino un vizio assoluto di responsabilità (per l'assenza di una norma incriminatrice al momento del fatto), ma solo un difetto di prevedibilità della sanzione - ferma restando la responsabilità penale - o che comunque lascino aperte più soluzioni del caso. Lo strumento dell'incidente di esecuzione, invece, può essere utilizzato solo quando l'intervento di

[Indice](#) 

*PARTE II - L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alla giurisprudenza della corte europea
(la tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello di protezione: le garanzie costituzionali)*

rimozione o di modifica del giudicato sia privo di contenuto discrezionale, risolvendosi nell'applicazione di altro e ben identificato precetto senza necessità della previa declaratoria di illegittimità costituzionale di alcuna norma, fermo restando che, qualora l'incidente di esecuzione sia promosso per estendere gli effetti favorevoli della sentenza della Corte Edu ad un soggetto diverso da quello che l'aveva adita, è necessario anche che la predetta decisione (pur non adottata nelle forme della "sentenza pilota") abbia una obbiettiva ed effettiva portata generale e che la posizione dell'istante sia identica a quella del caso deciso dalla Corte di Strasburgo.



180840043060