

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

---

DIPARTIMENTO AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

RELAZIONE AL PARLAMENTO PER L'ANNO 2014

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

*Legge 9 gennaio 2006, n. 12*



---

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

**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 2014*

## PREMESSA

## PARTE PRIMA

<b>I. ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO</b>	<b>13</b>
<b>1. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI</b>	<b>14</b>
1.1. <i>Andamento generale</i>	14
1.1.1. <i>Riduzione dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria</i>	16
1.1.2. <i>Trattazione degli affari e modalità di definizione dei ricorsi</i>	19
1.1.3. <i>Ricorsi decisi con sentenza</i>	20
<b>2. LA POSIZIONE DELL'ITALIA</b>	<b>23</b>
2.1. <i>L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia</i>	23
2.2. <i>Tipologia dei ricorsi pendenti</i>	26
2.2.1. <i>I casi pendenti dinanzi alla Grande Camera</i>	27
2.2.1.1. <i>Parrillo c. Italia (ricorso n. 46470/11) in materia di sperimentazione scientifica su embrioni umani</i>	27
2.2.1.2. <i>De Tommaso c. Italia (ricorso n. 43395/09) in materia di misure di prevenzione</i>	28
2.2.1.3. <i>Ricorsi in materia di confisca: 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 Gironda (n. 19029/11)</i>	30
2.2.1.4. <i>Paradiso e Campanelli (ricorso n. 25358/12), in materia di impossibilità di procreazione</i>	32
2.2.2. <i>Altri ricorsi pendenti di particolare rilievo</i>	34
2.2.2.1. <i>I casi relativi ai disordini durante il Vertice G8 di Genova</i>	34
2.2.2.2. <i>Diritti delle coppie omosessuali e unioni civili</i>	36
2.3. <i>Le sentenze nei confronti dell'Italia</i>	39
2.4. <i>Le decisioni</i>	41
2.5. <i>I regolamenti amichevoli</i>	42
2.6. <i>Gli indennizzi</i>	43
2.7. <i>La rivalsa</i>	45
<b>II. L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO</b>	<b>46</b>
<b>1. LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA</b>	<b>47</b>
1.1. <i>Le sentenze di condanna: casi singoli</i>	48
1.1.1. <i>Divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante (articolo 3 Cedu)</i>	48
• <i>Placi c. Italia – Sentenza 21 gennaio 2014 (ricorso n. 48754/11)</i>	48
• <i>Contrada c. Italia n.2 – Sentenza 11 febbraio 2014 (ricorso n. 7509/08)</i>	49

• G.C. c. Italia – Sentenza 22 aprile 2014 (ricorso n. 73869/10)	51
• Alberti c. Italia – Sentenza 24 giugno 2014 (ricorso n. 15397/11)	53
• Saba c. Italia – Sentenza 1 luglio 2014 (ricorso n. 36629/10)	53
1.1.2. In materia di respingimenti (articoli 3, 4 e 13 Cedu)	56
• Sharifi e altri c. Italia e Grecia – Sentenza 21 ottobre 2014 (ricorso n. 16643/09)	56
• Saba c. Italia – Sentenza 1 luglio 2014 (ricorso n. 36629/10)	56
1.1.3. In materia di equo processo (articolo 6 Cedu)	61
• Dhahbi c. Italia – Sentenza 8 aprile 2014 (ricorso n. 17120/09)	61
• Guadagno e altri c. Italia – Sentenza 1 luglio 2014 (ricorso n. 61820/08)	62
• Panetta c. Italia – Sentenza 15 luglio 2014 (ricorso n. 38624/07)	64
1.1.4. Diritto al rispetto della vita privata e familiare	64
• Zhou c. Italia – Sentenza 21 gennaio 2014 (ricorso n. 33773/11)	64
1.1.5. Divieto di discriminazione	67
• Cusan e Fazzo c. Italia – Sentenza 7 Gennaio 2014 (ricorso n. 77/07)	67
1.1.6. In materia di protezione della proprietà (articolo 1 Protocollo 1 Cedu)	70
• Ceni c. Italia – Sentenza 4 febbraio 2014 – merito (ricorso n. 25376/06)	70
• Ceni c. Italia – Sentenza 16 dicembre 2014 - equa soddisfazione	70
1.1.7. In materia di libertà di circolazione (articolo 2 Protocollo 4 Cedu)	73
• Battista c. Italia – Sentenza 2 dicembre 2014 (ricorso n. 43978/09)	73
1.1.8. Diritto all'equo processo sotto il profilo del <i>ne bis in idem</i> (articoli 6 e 4 Protocollo 7 Cedu)	74
• Grande Stevens e altri c. Italia – Sentenza 4 marzo 2014 (ricorsi n. 18640/10 ed altri)	74
1.2. Le sentenze di condanna: casi seriali	81
1.2.1. Diritto alla vita (articolo 2 Cedu)	81
• G.G. e altri c. Italia – Sentenza 13 novembre 2014 (ricorso n. 3168/11 ed altri)	81
1.2.2. Contenzioso seriale in materia di espropriazioni per pubblica utilità (articolo 1 Protocollo 1 Cedu)	84
• Pascucci c. Italia - Sentenza 14 gennaio 2014 (ricorso n. 1537/04)	84
• Giannitto c. Italia – Sentenza 28 gennaio 2014 (ricorso n. 1780/04)	84
• Benenati e Scillamà c. Italia – Sentenza 4 febbraio 2014 (ricorso n. 33312/03)	84
• Pagnozzi c. Itali – Sentenza 4 febbraio 2014 (ricorso n. 6015/05)	84
• Rossi e Variale c. Italia – Sentenza 3 giugno 2014 (ricorso n. 2911/05)	84
• Maiorano e Serafini c. Italia – Sentenza 25 novembre 2014 (ricorso n. 997/05)	84
• D'Asta c. Italia – Sentenza 16 dicembre 2014 (ricorso n. 26010/04)	84
1.2.3. Contenzioso seriale <i>cd. "personale ATA"</i> - Violazione del diritto all'equo processo e del diritto al rispetto della proprietà (articoli 6 e 1 Protocollo 1 Cedu)	87
• Montalto e altri c. Italia – Sentenza 14 gennaio 2014 (ricorsi n. 39180/08 ed altri)	87
• Biasucci e altri c. Italia – Sentenza 25 marzo 2014 (ricorsi n. 3601/08)	87
• Bordoni e altri c. Italia – Sentenza 13 maggio 2014 (ricorsi n. 6069/09)	87
• Peduzzi e Arrighi c. Italia – Sentenza 13 maggio 2014 (ricorso n. 18166/09)	87
• Caponetto c. Italia – Sentenza 13 maggio 2014 (ricorso n. 61273/10)	87

•	<i>Caligiuri e altri c. Italia – Sentenza 9 settembre 2014 (ricorsi n. 657/10)</i>	87
•	<i>Marino e Colacione c. Italia - Sentenza 13 maggio 2014 (ricorsi n. 45869/08)</i>	87
1.2.4.	<i>Contenzioso seriale “pensioni dei lavoratori in Svizzera” - Violazione del diritto all’equo processo e del diritto al rispetto della proprietà (articoli 6 e 1 Protocollo 1 Cedu)</i>	89
•	<i>Stefanetti e altri c. Italia - Sentenza 15 aprile 2014 (ricorso n. 21838/10 ed altri)</i>	89
•	<i>Cataldo e altri c. Italia – Sentenza 24 giugno 2014 (ricorsi n. 54425/08 ed altri)</i>	89
•	<i>Biraghi e altri c. Italia – Sentenza 24 giugno 2014 (ricorsi n. 3429/09 ed altri).</i>	89
1.2.5.	<i>Contenzioso in materia di sgravi contributivi – Violazione del diritto all’equo processo (articolo 6 Cedu)</i>	92
•	<i>Azienda Agricola Silverfunghi s.a.s. e altri c. Italia – Sentenza 24 giugno 2014 (ricorso n. 48357/07 ed altri)</i>	92
1.2.6.	<i>Contenzioso valli da pesca laguna veneta (articolo 1 Protocollo 1 Cedu)</i>	94
•	<i>Valle Pierimpiè Società Agricola SPA c. Italia – Sentenza 23 settembre 2014 (ricorso n. 16643/09)</i>	94
1.2.7.	<i>Contenzioso in materia di irragionevole durata dei processi e del rimedio Pinto (articolo 6 Cedu)</i>	99
•	<i>Salvatore e altri c. Italia – Sentenza 3 giugno 2014 (ricorso n. 1635/03 ed altri)</i>	99
•	<i>Bifulco e altri c. Italia – Sentenza 22 luglio 2014 (ricorsi n. 14625/03 ed altri)</i>	99
•	<i>Zucchinali e altri c. Italia – Sentenza 21 ottobre 2014 (ricorsi n. 17760/03 ed altri)</i>	99
•	<i>Violazione articolo 6 par. 1 e articolo 1 Protocollo 1 Cedu, relativamente ai ricorsi nn. 17760/03 e 17761/03</i>	99
1.2.8.	<i>Contenzioso cd. medici a gettone – Violazione dell’equo processo (articoli 6 e 1 Protocollo 1 Cedu)</i>	100
•	<i>Mottola e altri c. Italia - Sentenza 4 febbraio 2014 (ricorso n. 29932/07)</i>	100
•	<i>Staibano e altri c. Italia - Sentenza 4 febbraio 2014 (ricorso n. 29907/07)</i>	100
1.2.9.	<i>In materia di dissesto degli enti locali (articolo 1 Protocollo 1 Cedu)</i>	103
•	<i>Pennino c. Italia - Sentenza 8 luglio 2014 (ricorso n. 43892/04)</i>	103
•	<i>De Luca c. Italia – Sentenza 8 luglio 2014 (ricorso n. 43870/04)</i>	103
1.3.	<i>Le sentenze di non violazione</i>	104
1.3.1.	<i>In materia di condizioni di detenzione (articolo 3 Cedu)</i>	104
•	<i>Carrella c. Italia – Sentenza 9 settembre 2014 (ricorso n. 33955/07)</i>	104
1.3.2.	<i>In materia di violenza domestica (articolo 3 in combinato con articolo 14 Cedu)</i>	105
•	<i>Rumor c. Italia - Sentenza 27 maggio 2014 (ricorso n. 72964/10)</i>	105
<b>2.</b>	<b>LE DECISIONI</b>	<b>107</b>
2.1.	<i>Radiazione per riforma delle norme in contestazione – Misure di prevenzione</i>	107
•	<i>Frascati c. Italia – Decisione 13 maggio 2014 (ricorso n. 5382/08)</i>	107
2.2.	<i>Radiazione per irreperibilità del ricorrente</i>	108
•	<i>Zhu c. Italia – Decisione 4 marzo 2014 (ricorso n. 62293/12)</i>	108
2.3.	<i>Irricevibilità per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne</i>	109

•	<i>Stefanelli c. Italia – Decisione 14 gennaio 2014 (ricorso n. 13139/08)</i>	109
•	<i>Salvatore Riina c. Italia – Decisione 11 marzo 2014 (ricorso n. 43575/09)</i>	109
•	<i>X and Y c. Italia – Decisione 16 settembre 2014 (ricorso n. . 41146/14)</i>	109
•	<i>Rodon Rexhepi e altri c. Italia – Decisione 16 settembre 2014 (ricorso n. 47180/10)</i>	109
•	<i>Stella e altri c. Italia – Decisione 16 settembre 2014 (ricorso 49169/09)</i>	109
•	<i>De Ciantis c. Italia - Decisione 16 dicembre 2014 (ricorso n.39386/10)</i>	109
2.4.	<i>Irricevibilità per manifesta infondatezza totale o parziale del ricorso</i>	111
•	<i>Bellomonte c. Italia – Decisione 2 aprile 2014 (ricorso n. 28298/10)</i>	111
•	<i>Della Santa c. Italia – Decisione 15 aprile 2014 (ricorso n. 353/10)</i>	111
•	<i>Rigolio c. Italia - Decisione 13 maggio 2014 (ricorso n. 20148/09)</i>	111
•	<i>Cacucci e Sabatelli c. Italia – Decisione 17 giugno 2014 (ricorso n. 29797/09)</i>	111
•	<i>Vindice c. Italia – Decisione 2 settembre 2014 (ricorso n. 46925/09)</i>	111
•	<i>Vianello c. Italia – Decisione 9 settembre 2014 (ricorso n. 27516/09)</i>	111
•	<i>Moldoveanu c. Italia – Decisione 9 settembre 2014 (ricorso n. 25731/09)</i>	111
•	<i>Sepe e Di Leta c. Italia – Decisione 16 settembre 2014 (ricorso n. 36167/07)</i>	111
•	<i>Giuliani c. Italia – Decisione 30 settembre 2014 (ricorso n. 5490/03)</i>	111
•	<i>Belgiorno e altri c. Italia – Decisione 25 novembre 2014 (ricorso n.10289/08)</i>	111
•	<i>Giuttari c. Italia – Decisione 2 dicembre 2014 (ricorso n.42733/07)</i>	111
•	<i>Maniscalco c. Italia – Decisione 2 dicembre 2014 (ricorso n.19440/10)</i>	111
2.5.	<i>Irricevibilità perché l'ingerenza dello Stato nel godimento dei beni dei ricorrenti è da ritenersi legittima e proporzionata</i>	111
•	<i>Torno e altri c. Italia – Decisione 23 settembre 2014 (ricorso n.61781/08)</i>	111
2.6.	<i>Irricevibilità perché al momento della proposizione del ricorso i ricorrenti erano stati già adeguatamente risarciti.</i>	112
•	<i>Giardiello c. Italia – Decisione 4 novembre 2014 (ricorso n. 23066/07)</i>	112
2.7.	<i>Irricevibilità per tardiva proposizione del ricorso non motivata</i>	112
•	<i>Sciabica c. Italia e Germania – Decisione 21 ottobre 2014 (ricorso n.1891/10)</i>	112
2.8.	<i>Irricevibilità per abbandono del ricorrente</i>	112
•	<i>Rosano c. Italia - Decisione 14 ottobre 2014 (ricorso n. 28759/10)</i>	112
2.9.	<i>Le radiazioni dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale</i>	112
•	<i>Livi e altri 68 c. Italia – Decisione 25 marzo 2014 (ricorso n.52407)</i>	112
•	<i>Rossi e Varriale c. Italia – Decisione 3 giugno 2014 (ricorso n. 23180/04)</i>	112
•	<i>Giannini e Marigliano c. Italia – Decisione 3 giugno 2014 (ricorso n. 14981/03 ed altri)</i>	112
•	<i>Garufi c. Italia – Decisione 1 luglio 2014 (ricorso n.20948/06)</i>	112
•	<i>Canestrari e Uguccioni c. Italia – Decisione 1 luglio 2014 (ricorso n.63243/00)</i>	112
•	<i>Palumbo e altri 18 c. Italia – Decisione 2 settembre 2014 (ricorso n.26463/07)</i>	112
•	<i>Tremigiozzi c. Italia – Decisione 2 settembre 2014 (ricorso n.14119/03)</i>	112
•	<i>Rizzi c. Italia – Decisione 2 settembre 2014 (ricorso n.33547/04)</i>	112
•	<i>Miele c. Italia - Decisione 16 settembre 2014 (ricorso n.37262/03)</i>	112
•	<i>Siciliano e Gagliardi c. Italia - Decisione 16 settembre 2014 (ricorso n.37916/03)</i>	112
•	<i>Bovino c. Italia – Decisione 16 settembre 2014 (ricorso n.41087/04)</i>	112
•	<i>Pubblicità Grafiche Perri S.R.L. e altri c. Italia – Decisione 14 ottobre (ricorso n. 30746/03)</i>	112
•	<i>Fedele e altri 69 c. Italia – Decisione 14 ottobre 2014 (ricorso n.30877/08)</i>	112

• Pratulungo Immobiliare S.R.L. c. Italia – Decisione 25 novembre 2014 (ricorso n. 2460/05)	112
• Edilizia Bragadin S.R.L. c. Italia – Decisione 25 novembre 2014 (ricorso n. 2463/05)	112
• Giorgio c. Italia – Decisione 25 novembre 2014. (ricorso n. 41702/10)	112
2.10. Irricevibilità per scarsa collaborazione del ricorrente o per omissione di informazioni al fine di indurre in errore la Corte	113
• Barbato e altri c. Italia – Decisione 15 aprile 2014 (ricorso n. 61197/13)	113
• Frisoli e altri c. Italia – Decisione 16 dicembre 2014 (ricorso n.33172/05)	113
2.11. Irricevibilità per incompatibilità ratione materiae	113
• Marro e altri c. Italia – Decisione 8 aprile 2014 (ricorso n. 29100/07)	113
• Durisotto c. Italia – Decisione 6 maggio 2014 (ricorso n. 62804/13)	113
• Briani A. e Briani G. c. Italia – Decisione 9 settembre 2014 (ricorso n. 33756/09)	113
• Romanazzi e altri c. Italia – Decisione 4 novembre 2014 (ricorso n. 18931/09)	113
• Bosti c. Italia – Decisione 13 novembre 2014 (ricorso n. 43952/09)	113
2.12. Irricevibilità per incompatibilità ratione personae	113
• Condominio Porta Rufina n. 48 di Benevento c. Italia – Decisione 7 gennaio 2014 (ricorso n. 17528/05)	113
• Industrie Olivieri S.P.A c. Italia – Decisione 4 marzo 2014 (ricorso n. 4930/09)	113
<b>3. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE IN ANNI PREGRESSI</b>	113
3.1. Casi singoli in via di chiusura	113
3.1.1. Diritto dell'adottato a conoscere le proprie origini - Godelli c. Italia – Sentenza 25 settembre 2012 (ricorso n. 33783/09)	114
3.1.2. Procreazione medicalmente assistita – Divieto di diagnosi pre-impianto - Costa e Pavan c. Italia – Sentenza 28 agosto 2012 (ricorso n. 54270/10)	115
3.1.3. Confisca urbanistica - Varvara c. Italia - Sentenza 29 ottobre 2013 (ricorso n. 19475/09)	118
3.2. Misure di abbattimento del contenzioso seriale. Stato di esecuzione dei piani d'azione M.C., Pinto e Torreggiani	122
3.2.1. Piano d'azione per l'esecuzione della sentenza 3 settembre 2013 - M.C. e altri c. Italia (ricorso n. 5376/11 )	122
3.2.2. Piano Pinto	124
3.2.2.1. Problematiche residue ed ulteriori iniziative di abbattimento del contenzioso Pinto	125
3.2.3. Piano d'azione per l'esecuzione della sentenza dell'8 gennaio 2013 Torreggiani ed altri c. Italia (ricorso n. 43517 ed altri)	126
3.2.3.1. Emergenti criticità del rimedio sotto il profilo dell'effettività	128
3.3. Casi chiusi - Risoluzioni	130
<b>4. PARTICOLARI PROBLEMATICHE EVIDENZIATE DALLE VIOLAZIONI SERIALI</b>	131
4.1. L'eccessiva durata dei processi ed esigenze di riforma	131
4.1.1. Ancora sulla legge Pinto: le criticità del rimedio	135
4.2. Le leggi con efficacia retroattiva e violazione del principio della parità delle armi	137

## PARTE SECONDA

<b>I. L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA</b>	<b>141</b>
<b>1. LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL SISTEMA MULTILIVELLO DI PROTEZIONE</b>	<b>142</b>
1.1. <i>Controllo accentrato di costituzionalità e teoria dei controlimiti</i>	142
1.2. <i>Le tecniche di tutela e il ruolo dei giudici nazionali nell'interpretazione ed applicazione della Convenzione</i>	143
<b>2. RUOLO DELLA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE</b>	<b>146</b>
2.1. <i>Tutela dell'equo processo (articolo 6 Cedu)</i>	146
2.1.1. <i>Limiti alla retroattività delle leggi non di natura penale - Divieto di ingerenza del legislatore sui processi in corso e motivi imperativi di interesse generale</i>	146
2.1.2. <i>Retroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative. Principio di retroattività della norma più favorevole. Principio di legalità</i>	148
2.1.3. <i>Principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari</i>	149
2.1.4. <i>Insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari</i>	150
2.2. <i>Il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articoli 8 e 12 Cedu) - Procreazione medicalmente assistita</i>	150
2.3. <i>Divieto di discriminazione (articolo 14 Cedu)</i>	151
2.4. <i>Diritto al rispetto della proprietà e indennità di espropriazione (articolo 1 Protocollo 1 Cedu)</i>	151
<b>3. QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE, ANCORA PENDENTI, SOLLEVATE NEL CORSO DEL 2014 CON RIFERIMENTO AI PRINCIPI DELLA CEDU</b>	<b>153</b>
3.1. <i>Diritto al rispetto della proprietà (articolo 1, Protocollo 1 Cedu). Conversione in euro delle lire fuori corso legale</i>	153
3.2. <i>Equo indennizzo Pinto (articolo 6 Cedu)</i>	154
3.3. <i>Retroattività delle norme di interpretazione autentica (articolo 6 Cedu)</i>	154
3.4. <i>Retroattività in materia di sanzioni amministrative (articoli 6 e 7 Cedu)</i>	155
3.5. <i>Certezza del diritto (articolo 6 Cedu)</i>	156
3.6. <i>Rito camerale nel procedimento di opposizione alle sanzioni in materia di attività bancaria e intermediazione finanziaria (articolo 6 Cedu)</i>	156
3.7. <i>Esecuzione penale: rito camerale nel procedimento di esecuzione per l'applicazione della confisca (articolo 6 Cedu)</i>	157
3.8. <i>Principio di legalità (articolo 7 Cedu).</i>	158
3.8.1. <i>Procedimento di messa alla prova</i>	158
3.8.2. <i>Confisca urbanistica</i>	160



3.9.	<i>Diritto a un doppio grado di giudizio in materia penale e principio del ne bis in idem (articoli 2 e 4, Protocollo 7 Cedu).</i>	162
3.10.	<i>Diritto al rispetto della vita privata e familiare e divieto di discriminazione Procreazione medicalmente assistita (articoli 8 e 14 Cedu)</i>	164
3.11.	<i>Diritto alla vita privata e familiare. Riconoscimento della sentenza straniera che ha pronunciato l'adozione del minore in favore del coniuge del genitore dello stesso sesso (articolo 8 Cedu)</i>	165
3.12.	<i>Diritto alla vita privata e familiare. Rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso (articolo 8 Cedu)</i>	166
<b>II.</b>	<b>IL PROCESSO DI ADESIONE DELL'UNIONE EUROPEA ALLA CEDU</b>	167
1.	<b>GLI SVILUPPI DEL PROCESSO DI ADESIONE DELL'UNIONE EUROPEA ALLA CEDU</b>	168
<b>III.</b>	<b>INCONTRI E CONVEGNI</b>	172
1.	<b>CONSIGLIO D'EUROPA - RAPPORTO SULL'ESECUZIONE DELLE SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA. VISITA IN ITALIA DEL RELATORE KLAAS de VRIES</b>	173
<b>IV.</b>	<b>DOCUMENTI</b>	174
1.	<i>Piano d'Azione sentenza M.C. ed altri c. Italia - Aggiornamento</i>	175
2.	<i>Piano d'azione sentenze Torreggiani ed altri c. Italia (ricorso n. 43517/09) e Sulejmanovic c. Italia (ricorso n.. 22635/03) - Aggiornamento</i>	177
3.	<i>Risoluzione sentenza Udorovic c. Italia</i>	180
4.	<i>Risoluzione sentenza Sneersone e Kampanella c. Italia</i>	181
5.	<i>Risoluzione sentenza Hamidovic c. Italia</i>	182
6.	<i>Risoluzione sentenza Buffalo s.r.l. in liquidazione c. Italia</i>	183
7.	<i>Risoluzione sentenza Villa c. Italia</i>	184
8.	<i>Risoluzione sentenze Bracci e Majadallah c. Italia</i>	185
9.	<i>Risoluzione sentenza Errico c. Italia</i>	186
10.	<i>Risoluzione sentenza Giacomelli c. Italia</i>	187
11.	<i>Risoluzione sentenza Saadi ed altri 9 ricorsi c. Italia</i>	188
12.	<i>Risoluzione sentenze Attena' e altri 2 ricorsi c. Italia</i>	189
13.	<i>Risoluzione sentenza Sarigiannis c. Italia</i>	190
14.	<i>Risoluzione sentenza Toniolo c. S. Marino e Italia</i>	191

*PREMESSA*

---

## PREMESSA

---

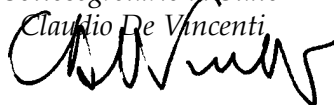
L'appuntamento annuale di questa relazione al Parlamento si arricchisce di un approccio metodologico nuovo, dettato dalla esigenza di offrire un prospetto analitico dei casi trattati dalla Corte europea nell'anno appena trascorso - e di quelli ancora pendenti da anni passati - con l'indicazione precisa della misura adottata o da adottare per conformarsi alle conclusioni della Corte: in tal modo, evidenziando le scelte tecnico-politiche adottate.

L'utilità della relazione si comprende appieno se si pone mente al fatto che i diritti fondamentali, in quanto protezioni di bisogni ed esigenze umane, sono forme storiche soggette ad evoluzione e mutamento. Ed è per tale motivo che tra la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e quella dei singoli Stati membri, Italia compresa, sussiste quella sorta di osmosi che consente all'ordinamento europeo e a quello di ogni Stato di adeguarsi costantemente alla continua evoluzione dei diritti umani.

Una convenzione dei diritti umani, invero, ha proprio la funzione di ripristinare costantemente le condizioni che hanno caratterizzato l'esistenza storica della civiltà occidentale e, cioè, quel pluralismo che ha per tanto tempo impedito il formarsi di Stati totalitari e livellatori. Del resto, il segreto dell'Europa, ciò che ha costituito la fonte del suo singolare destino storico e della sua incontestata superiorità in ogni campo materiale e spirituale, risiede proprio nel fatto che essa non ha mai giocato le sue *fiches* su di una sola carta, cioè su di un unico modello di vita e sul pensiero unico, ma ha sempre esaltato l'uomo proprio in quanto individuo distinto e contrapposto al collettivo e nell'individuo ha visto il valore supremo e la fonte di tutti i valori.

Ebbene, questa relazione vuole rappresentare il luogo dove si censiscono le prerogative morali destinate ad influenzare l'ordinamento giuridico e dove progressivamente si trasformano le stesse in opzioni legali difendibili, allo stesso tempo temperando tali interessi fondamentali con i valori tradizionali da ritenere, alla stessa stregua dei primi, altrettanto prioritari.

Sottosegretario di Stato  
Claudio De Vincenti



*PARTE PRIMA*

---

*I. ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI  
DELL'UOMO*

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

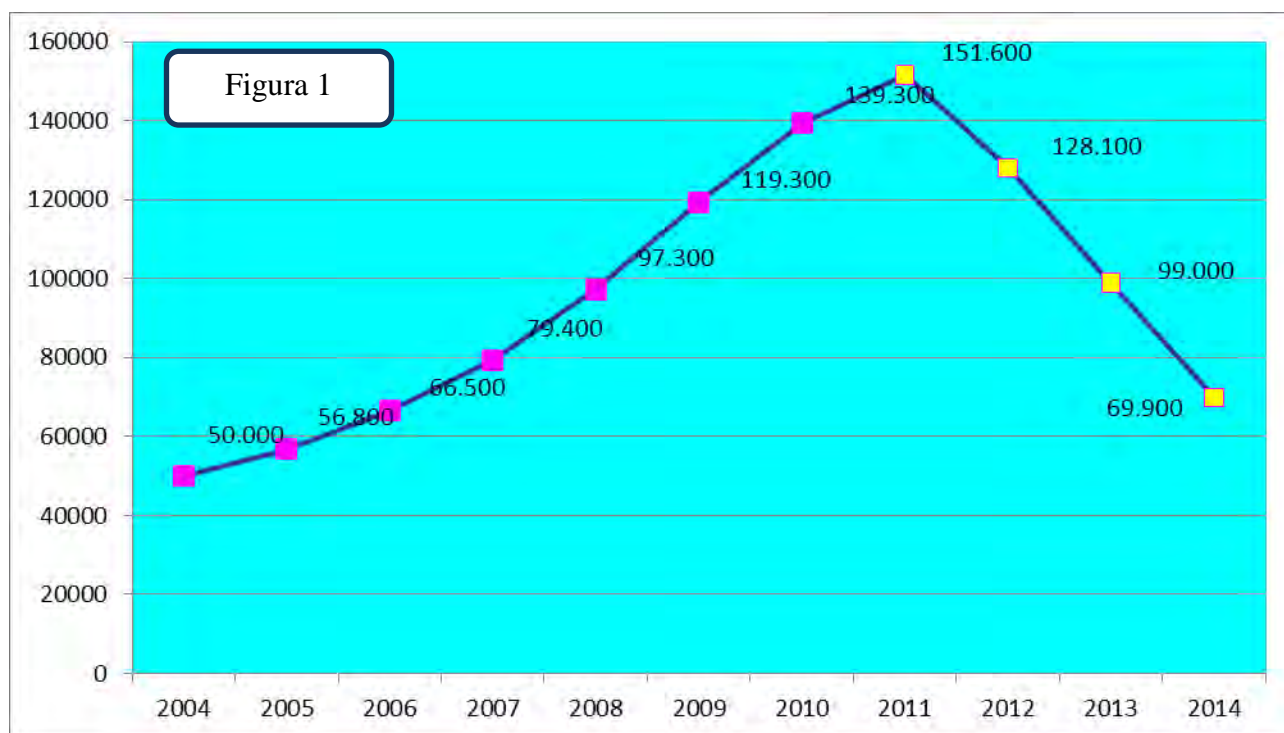
### 1.1. Andamento generale

Nel presentare il rapporto sull'attività della Corte europea in occasione dell'apertura del nuovo anno giudiziario, il Presidente Spielmann ha evidenziato, tra i motivi di soddisfazione registrati nel 2014, il significativo progresso compiuto nello smaltimento del contenzioso arretrato. Secondo quanto riportato nelle Analisi statistiche 2014, elaborate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, è stato fatto un grande lavoro, soprattutto in termini di filtro ed informazione sulla ricevibilità dei ricorsi, con il risultato di passare dalle 160.000 pendenti nel 2010 alle attuali 56.250.

Le stesse rilevazioni mostrano, inoltre, come il numero totale dei casi pendenti dinanzi ad una formazione giudiziaria sia ulteriormente diminuito rispetto alle ultime annualità, giungendo a 69.900 affari alla data del 31 dicembre, con una riduzione di circa 30.000 ricorsi rispetto al 2013 ed un abbattimento pari a circa 30 punti percentuali.

La figura 1, che rappresenta il numero delle pendenze degli ultimi dieci anni, illustra il trend di costante riduzione, a partire dal 2011, del carico di lavoro della Corte.

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI NEL PERIODO 2004-2014



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

Il risultato conferma la bontà, in una prospettiva a medio e lungo termine, dell'utilizzo delle modifiche introdotte dal Protocollo n. 14, entrato in vigore nel giugno 2010, con cui sono stati individuati, tra l'altro, nuovi metodi organizzativi e modelli di filtraggio dei ricorsi (ricordiamo, tra i più importanti, l'introduzione della figura del "giudice unico").

L'utilizzo dei nuovi metodi di trattazione dei ricorsi ha consentito alla Corte di concentrarsi sui casi più importanti. In ottica prospettica è possibile ipotizzare, per il 2015, l'eliminazione di quasi tutto l'arretrato dei casi attribuiti al singolo giudice, con un radicale snellimento dell'attività giurisdizionale della Corte.

In questa direzione, la Corte europea si propone di rafforzare le misure intese a superare alcune situazioni di criticità che impediscono di sfruttare appieno le potenzialità dei nuovi meccanismi processuali introdotti.

Si tratta, principalmente, di vincere la sfida rappresentata dal volume dei casi ripetitivi pendenti, il cui ammontare complessivo si eleva, ancora, **oltre 34.000 unità** e per i quali occorre giungere ad una significativa riduzione.

Il metodo utilizzato dalla sezione di filtraggio non ha esaurito, infatti, il suo potenziale. La sezione, altamente operativa, ha avviato un sistema che permette di trattare rapidamente anche questa tipologia di ricorsi, mediante l'impiego di validi dispositivi informatici. Per tali casi ripetitivi, ciò che interessa è che parte ricorrente possa, il più rapidamente possibile, ricevere un indennizzo.

Nel quadro del processo di riforma della Corte, tra le novità significative del 2014, figura l'articolo 47<sup>1</sup> del Regolamento che, attraverso le ultime modifiche introdotte nell'ottica di maggiore

---

<sup>1</sup> **Articolo 47 - Contenuto di un ricorso individuale** (nel testo modificato dalla Corte il 6 maggio 2013 - entrato in vigore il 1° gennaio 2014).

"1. Ogni ricorso depositato a norma dell'articolo 34 della Convenzione è presentato mediante il formulario di ricorso fornito dalla Cancelleria, salvo che la Corte decida altrimenti. Il ricorso deve contenere tutte le informazioni richieste nelle diverse parti del formulario e indicare:

- a) il nome, la data di nascita, la nazionalità e l'indirizzo del ricorrente e, nel caso di persona giuridica, la denominazione, la data di costituzione o di registrazione, il numero di registrazione (se del caso) e l'indirizzo ufficiale;
- b) all'occorrenza, il nome, la professione, l'indirizzo, i numeri di telefono e di fax e l'indirizzo e-mail del rappresentante;
- c) la o le Parti contraenti contro cui il ricorso è diretto;
- d) un'esposizione succinta e leggibile dei fatti;
- e) un'esposizione succinta e leggibile della o delle violazioni della Convenzione lamentate e delle relative argomentazioni;
- f) un'esposizione succinta e leggibile che dimostri il rispetto da parte del ricorrente dei criteri di ricevibilità enunciati all'articolo 35 § 1 della Convenzione.

2. a) Tutte le informazioni di cui al succitato paragrafo 1, lettere d) a f), devono essere riportate nella parte corrispondente del formulario di ricorso ed essere sufficienti a consentire alla Corte di determinare natura e oggetto del ricorso senza dover consultare altri documenti.

b) Il ricorrente può tuttavia integrare tali informazioni allegando al formulario di ricorso un documento di massimo 20 pagine nel quale espone in maniera dettagliata i fatti, le violazioni della Convenzione lamentate e le relative argomentazioni.

3.1. Il formulario di ricorso deve essere firmato dal ricorrente o dal suo rappresentante ed essere corredato:

- a) dalle copie dei documenti relativi alle decisioni o ai provvedimenti di natura giurisdizionale o diversa di cui si lamenta;

responsabilizzazione dei protagonisti del giudizio e di favorire l'ottimizzazione del lavoro, prevede regole formali più rigorose per la predisposizione dei formulari da compilare nella presentazione di nuovi ricorsi e criteri destinati ad accrescere l'efficienza della Corte e ad accelerare l'esame degli affari, in modo da consentire una più veloce selezione, qualora i ricorrenti non si attengano alle indicazioni ivi previste.

### 1.1.1. Riduzione dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria

Un segnale dell'efficacia della nuova disciplina dell'articolo 47 del Regolamento è la riduzione di circa il 15% registrata nel 2014 del numero dei nuovi casi attribuiti ad una formazione giudiziaria<sup>2</sup> con ciò evidenziandosi, anche sotto questo versante, la generale tendenza in diminuzione del volume dei ricorsi presentati (*infra*, figura 4).

Sul numero totale, circa 43.450 sono stati classificati di competenza del giudice unico e sono destinati, normalmente, ad essere dichiarati irricevibili (-16% rispetto al 2013).

Se da un punto di vista quantitativo il ridotto volume di affari pendenti può considerarsi segnale positivo di un diffuso maggior livello di rispetto dei diritti umani, non può ignorarsi che casi particolarmente emblematici di deficit di protezione sono pervenuti alla Corte per effetto del recente conflitto in Ucraina, che ha dato luogo a tre ricorsi interstatali contro la Federazione russa.

Ciò è assunto dal Presidente Spielmann<sup>3</sup> a testimonianza del fatto che, nella crisi che il continente europeo sta attraversando, a fronte di eventi di così grave drammaticità, la necessità di

---

b) dalle copie dei documenti e decisioni idonei a dimostrare che il ricorrente ha esaurito le vie di ricorso interne e rispettato il termine previsto dall'articolo 35 § 1 della Convenzione;

c) se del caso, dalle copie dei documenti relativi ad altre procedure internazionali di inchiesta o di risoluzione;

d) se il ricorrente ha un rappresentante, dall'originale della procura firmata dal ricorrente.

3.2. I documenti presentati a corredo del ricorso devono essere elencati in ordine cronologico, recare dei numeri consecutivi ed essere chiaramente identificabili.

4. Il ricorrente che non desidera che la sua identità sia rivelata deve precisarlo fornendo le ragioni che giustifichino una deroga alla regola normale di pubblicità della procedura dinanzi la Corte. Quest'ultima può autorizzare l'anonimato o decidere di concederlo d'ufficio.

5.1. In caso di non rispetto dei requisiti elencati ai paragrafi 1 a 3 del presente articolo, il ricorso non sarà esaminato dalla Corte, salvo che:

a) il ricorrente abbia fornito una spiegazione soddisfacente sui motivi del mancato rispetto dei requisiti su indicati;

b) il ricorso riguardi una domanda di misura provvisoria;

c) la Corte decide altrimenti, d'ufficio o su richiesta del ricorrente.

5.2. La Corte potrà sempre chiedere al ricorrente di presentare, entro un termine stabilito, qualsiasi informazione o documento utile, nella forma o secondo modalità ritenute opportune.

6. a) Conformemente all'articolo 35 § 1 della Convenzione, un ricorso si considera introdotto alla data di invio alla Corte del formulario di ricorso che soddisfi i requisiti fissati dal presente articolo (la data facente fede è quella del timbro postale).

b) Se lo ritiene giustificato, la Corte può tuttavia decidere di prendere in considerazione una data diversa.

7. Il ricorrente ha l'onere di informare la Corte di ogni cambiamento di indirizzo e di fornire ogni ulteriore informazione utile per l'esame del ricorso.”.

<sup>2</sup> Rapporto annuale 2014 della Corte europea dei diritti dell'uomo - Informazioni sulla giurisprudenza, formazione e comunicazione.

<sup>3</sup> Cfr. presentazione del Rapporto sull'attività della Corte per l'anno 2014.

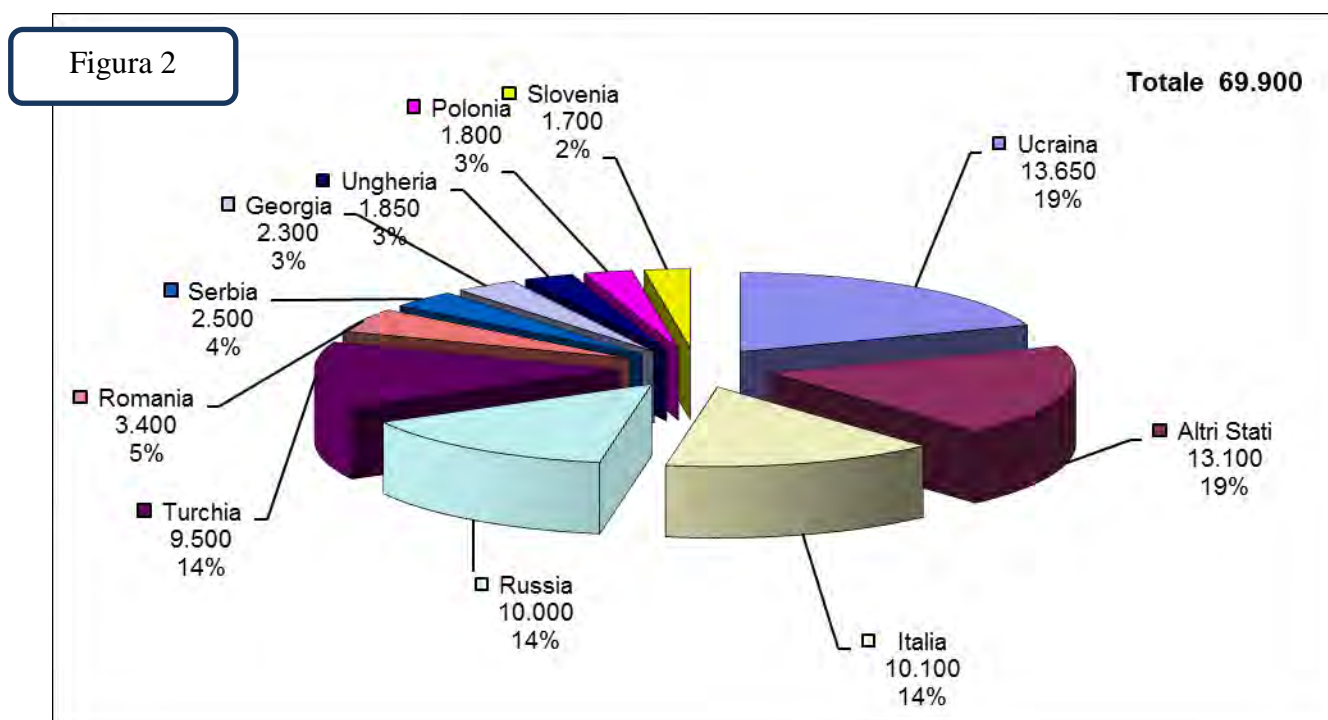


assicurare una garanzia collettiva dei diritti umani affermati dalla Convenzione è particolarmente sentita e accresce la responsabilità della Corte.

Assume, quindi, sempre più rilievo la politica della Corte europea di concentrare maggiori risorse sui ricorsi importanti, e cioè su quelli ricompresi nelle prime tre categorie (“ricorsi prioritari”), che, alla data del 31 dicembre 2014, includevano **7.386** casi.

Il numero dei ricorsi prioritari, esaminati nelle differenti fasi procedurali, è aumentato nell’anno in esame del 32% rispetto al 2013. Quanto al numero di casi prioritari comunicati ai governi difensori, si registra un aumento del 34%, così come il volume di quelli dichiarati irricevibili o radiati dal ruolo da una camera o da un comitato che si è ulteriormente incrementato raggiungendo la quota del 36%.

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2014  
CONFRONTO TRA I PRINCIPALI PAESI CON IL MAGGIOR NUMERO DI RICORSI

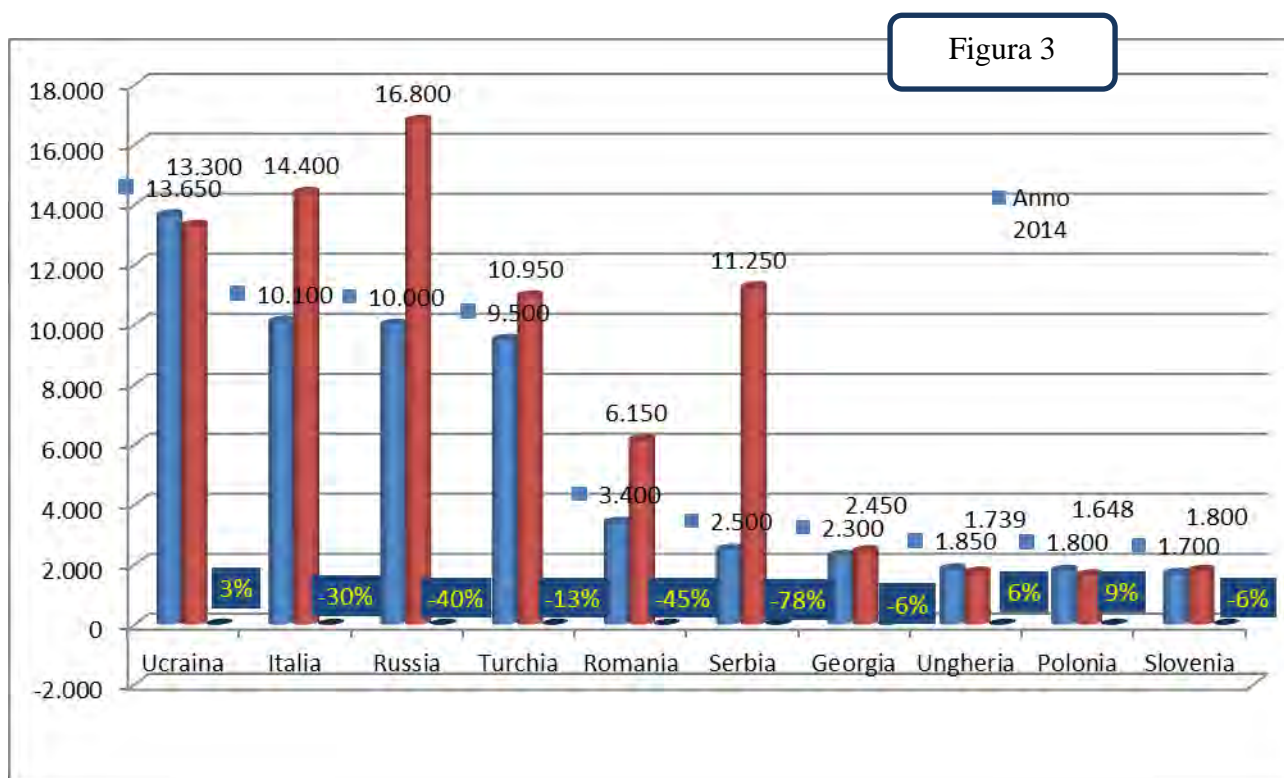


Fonte: Corte europea dei diritti dell’uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell’uomo

La figura che precede, che rappresenta la distribuzione generale dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2014 tra i dieci Stati con il maggior numero di casi, riflette, significativamente, il quadro del nuovo scenario del contenzioso a carico di ciascun Paese membro<sup>4</sup>.

La figura seguente raffronta i dati relativi al carico di lavoro della Corte nei confronti dei principali Paesi membri con riferimento agli anni 2013 e 2014. Figura 3

CONFRONTO DEL CARICO DI LAVORO TRA I PRINCIPALI PAESI - ANNI 2013-2014



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

<sup>4</sup> Nelle analisi statistiche elaborate dalla Corte europea già citate al paragrafo 1.1, è stato altresì evidenziato che l'Italia continua ad essere fra i Paesi con più casi pendenti ripetitivi, anche se è stato riconosciuto lo sforzo importante sul piano legislativo per fare fronte a problematiche come l'affollamento carcerario e la lentezza dei procedimenti giudiziari, che stanno producendo effetti sul numero complessivo di procedimenti pendenti di fronte alla Corte di Strasburgo.

Come emerge dalle rappresentazioni grafiche, l'Italia ha ridotto in modo consistente la quantità di affari pendenti con 10.000 ricorsi assegnati ad una formazione giudiziaria, registrando una diminuzione di 4.300 unità (-30,55%) rispetto all'anno precedente, ma mantiene il secondo posto nella graduatoria dei Paesi con maggior numero di ricorsi.

### 1.1.2. Trattazione degli affari e modalità di definizione dei ricorsi

I ricorsi decisi dalla Corte in via giudiziale sono stati 86.063, con una diminuzione di 8 punti percentuali rispetto al 2013 (93.397). Il numero di quelli conclusi ha superato il volume dei casi attribuiti che risultano circa 29.800 (cioè un'eccedenza mensile di quasi 2.500 ricorsi). Figura 4

Figura 4

Descrizione	ANNI		%
	2014	2013	
<b>Ricorsi assegnati ad un organo giudicante</b>	<b>56.250</b>	<b>65.900</b>	<b>-14,64%</b>
<b>Ricorsi comunicati ai governi</b>	<b>7.897</b>	<b>7.931</b>	<b>-0,43%</b>
<b>Ricorsi radiati a seguito di regolamento amichevole o di dichiarazione unilaterale</b>	<b>2.198</b>	<b>1.890</b>	<b>16,30%</b>
<b>Ricorsi decisi in via giudiziale</b>	<b>86.063</b>	<b>93.397</b>	<b>-7,85%</b>
<b>Con sentenza definitiva (comprese comitato tre giudici)</b>	<b>2.388</b>	<b>3.659</b>	<b>-34,74%</b>
<b>Con decisione (inammissibilità o radiazione)</b>	<b>83.675</b>	<b>89.737</b>	<b>-6,76%</b>

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

Per quanto riguarda la trattazione degli affari, degno di notazione è il numero degli affari definiti in via amministrativa che sono stati nel 2014, 5.100, con un aumento di 84 punti percentuali. La metà di essi sono stati conclusi in applicazione del citato articolo 47 del regolamento della Corte.

Come evidenziato nella tabella che precede, il volume dei ricorsi dichiarati irricevibili o radiati dal ruolo da un giudice unico, da un comitato o da una camera, ammonta a 83.675 con una riduzione del 7% in confronto al 2013 (89.737). Le formazioni del giudice unico hanno statuito su 78.660 ricorsi, con una diminuzione del 2% rispetto all'anno precedente.

In tale contesto, si evidenzia che le pronunce di radiazione dal ruolo per una decisione o per una sentenza a seguito di regolamento amichevole (1.696), ovvero di dichiarazione unilaterale (502), sono aumentate di 16 punti percentuali, conseguendo il totale di 2.198 contro 1.890 del 2013.

Poiché l'arretrato dei casi irricevibili è stato progressivamente eliminato, il quadro generale mostra una diffusa tendenza ad un positivo decremento del carico di lavoro della Corte.

Ancorchè, secondo gli uffici della Corte, sarà quasi impossibile ottenere incrementi di produttività come quelli raggiunti fino al 2011, si profila un favorevole scenario nell'attività della Corte, che si sta già ora concentrando su altre categorie di ricorsi. Si prevede, inoltre, che la produttività si stabilizzerà e le fluttuazioni si fonderanno sui grandi gruppi di ricorsi che saranno trattati e decisi.

Il numero totale delle decisioni relative a richiesta di applicazione delle misure provvisorie (1.929), ai sensi dell'articolo 39 del regolamento della Corte, risulta aumentato del 20% in rapporto al 2013 (1.608). La Corte ne ha accolte 216 (contro 108 dell'anno precedente, con un aumento del 100%) e ne ha respinte 783 (contro 818 del 2013, con una diminuzione del 4%).

L'aumento delle domande accolte deriva dal centinaio di ricorsi legati al conflitto in Ucraina.

Nel corso del 2014, la Grande Camera si è riunita 10 volte per esaminare 176 istanze, di cui 93 presentate dai Governi, 71 dalla parte ricorrente e 6 contemporaneamente da entrambe le parti.

Il collegio ha accolto le domande di rinvio per 18 affari. Tra gli affari rimessi da una sezione in favore della Grande Camera, ai sensi dell'articolo 30 della Convenzione, risultano cinque ricorsi pendenti nei confronti dello Stato italiano (*infra*, par. 2.2.1).

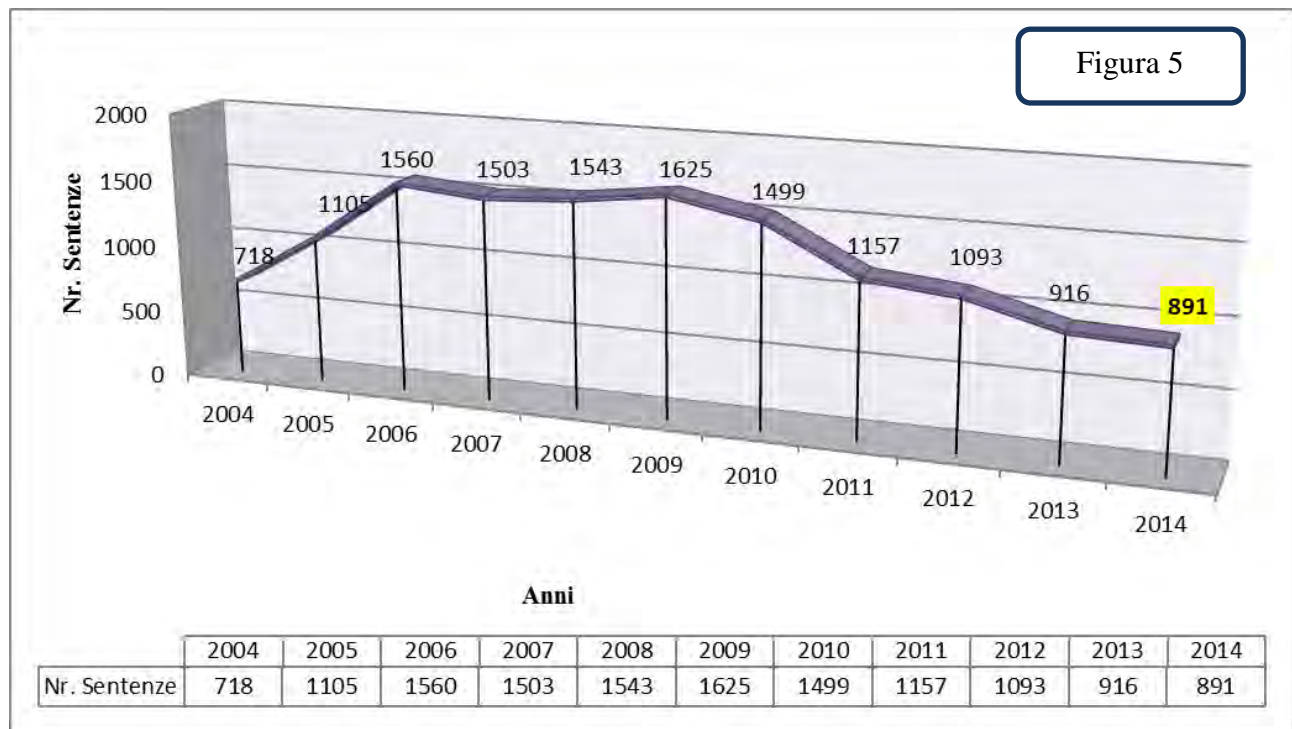
### **1.1.3. Ricorsi decisi con sentenza**

Il numero dei ricorsi che hanno dato luogo a sentenza risulta pari a 2.388, contro i 3.369 del 2013 (- 35%). Una parte significativa dei ricorsi è stata trattata congiuntamente e, quindi, le sentenze pronunciate sono in realtà 891, con una contrazione del 3% rispetto all'anno precedente.

Le sentenze rese in formazione di Grande Camera sono state 19 (su 51 ricorsi), 663 in formazione di una Sezione e 209 in formazione di Comitato dei tre giudici (su circa 1.410 ricorsi). Questi ultimi ricorsi rappresentano il 59% delle domande decise con sentenza (contro il 75% del 2013).

Il grafico che segue mostra il costante trend riduttivo, dal 2005, del numero delle sentenze annuali (figura 5).

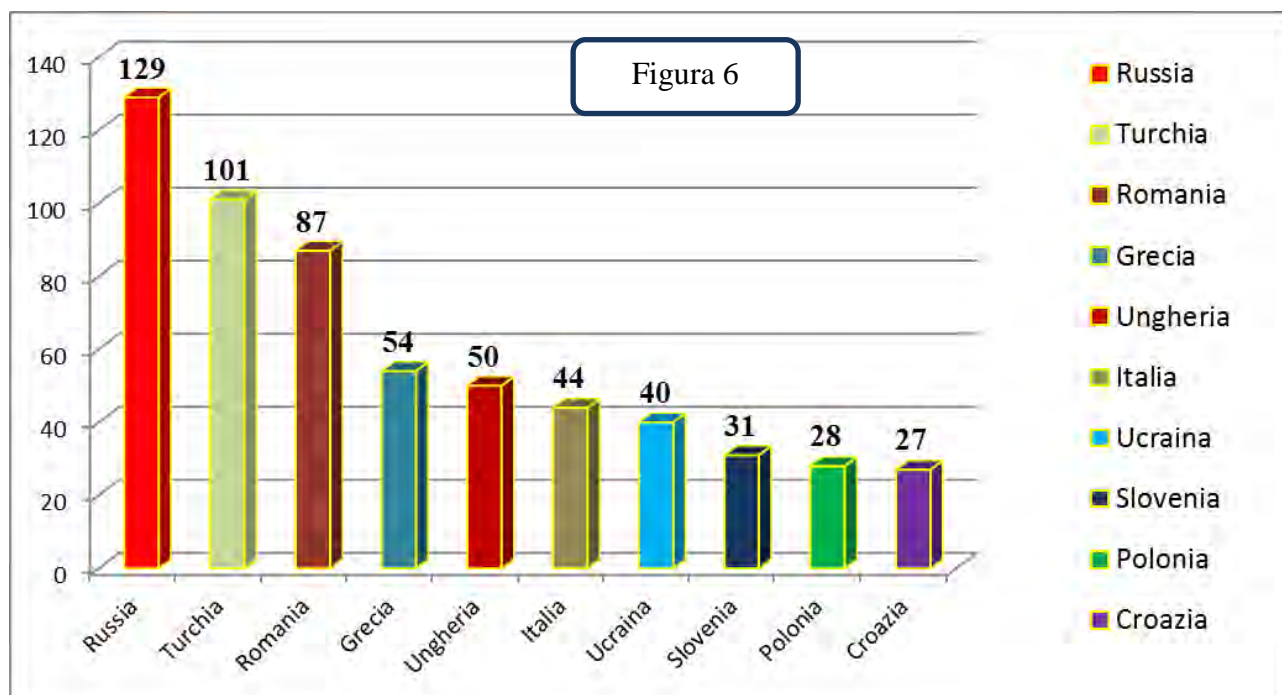
ANDAMENTO DELLE SENTENZE NEL PERIODO 2004-2014



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

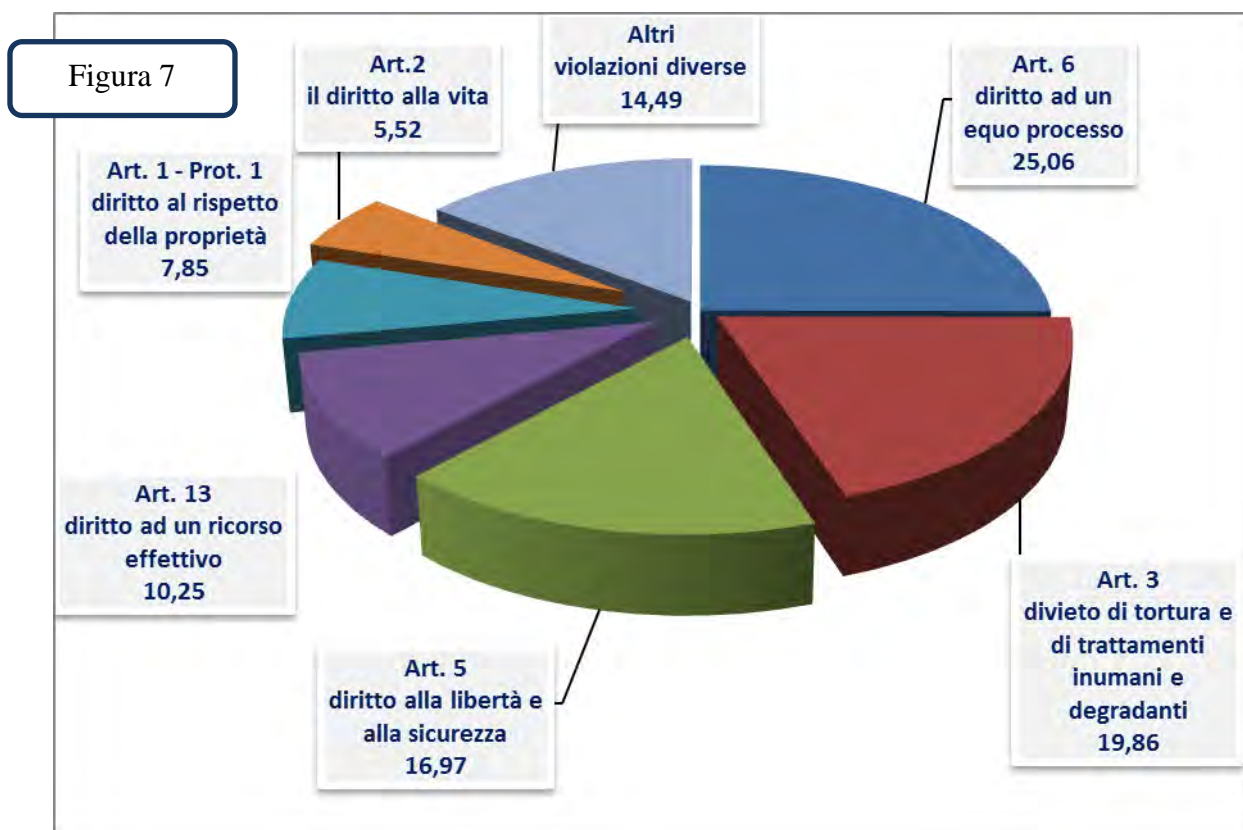
L'esame delle sentenze di condanna pronunciate nei confronti degli Stati membri presenta la Russia al primo posto con 129 sentenze, seguita da: Turchia (101), Romania (87), Grecia (54), Ungheria (50), Italia (44), Ucraina (40), Slovenia (31), Polonia (28), Croazia (27). Figura 6

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.

L'analisi delle condanne pronunciate nei confronti di tutti gli Stati evidenzia, al primo posto, per maggior numero di violazioni accertate, il diritto ad un equo processo (articolo 6 della Convenzione) con il 25,06 per cento, seguito dal divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3) con il 19,86%, dal diritto alla libertà e alla sicurezza (tutelato dall'articolo 5) con il 16,97%, dal diritto ad un ricorso effettivo (articolo 13) con il 10,25%, dalla protezione della proprietà (articolo 1, Protocollo 1) con il 7,85 , dal diritto alla vita (articolo 2), con il 5,52%, per finire con 14,49 punti percentuali caratterizzati dall'insieme delle altre violazioni. Figura 7



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. LA POSIZIONE DELL'ITALIA

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

Il quadro che si registra alla chiusura dell'anno 2014 evidenzia un andamento generale positivo del contenzioso nei confronti dell'Italia, in linea con la situazione complessiva descritta nel capitolo che precede.

L'impegno profuso dal Governo nel corso dell'anno in rassegna ai fini dell'abbattimento del contenzioso seriale pendente, primo tra tutti quello sulle condizioni di detenzione carceraria attraverso l'adozione di un apposito piano assunto a modello di "best practice", è indicativo di una svolta emblematica nei rapporti di collaborazione instaurati con la Corte.

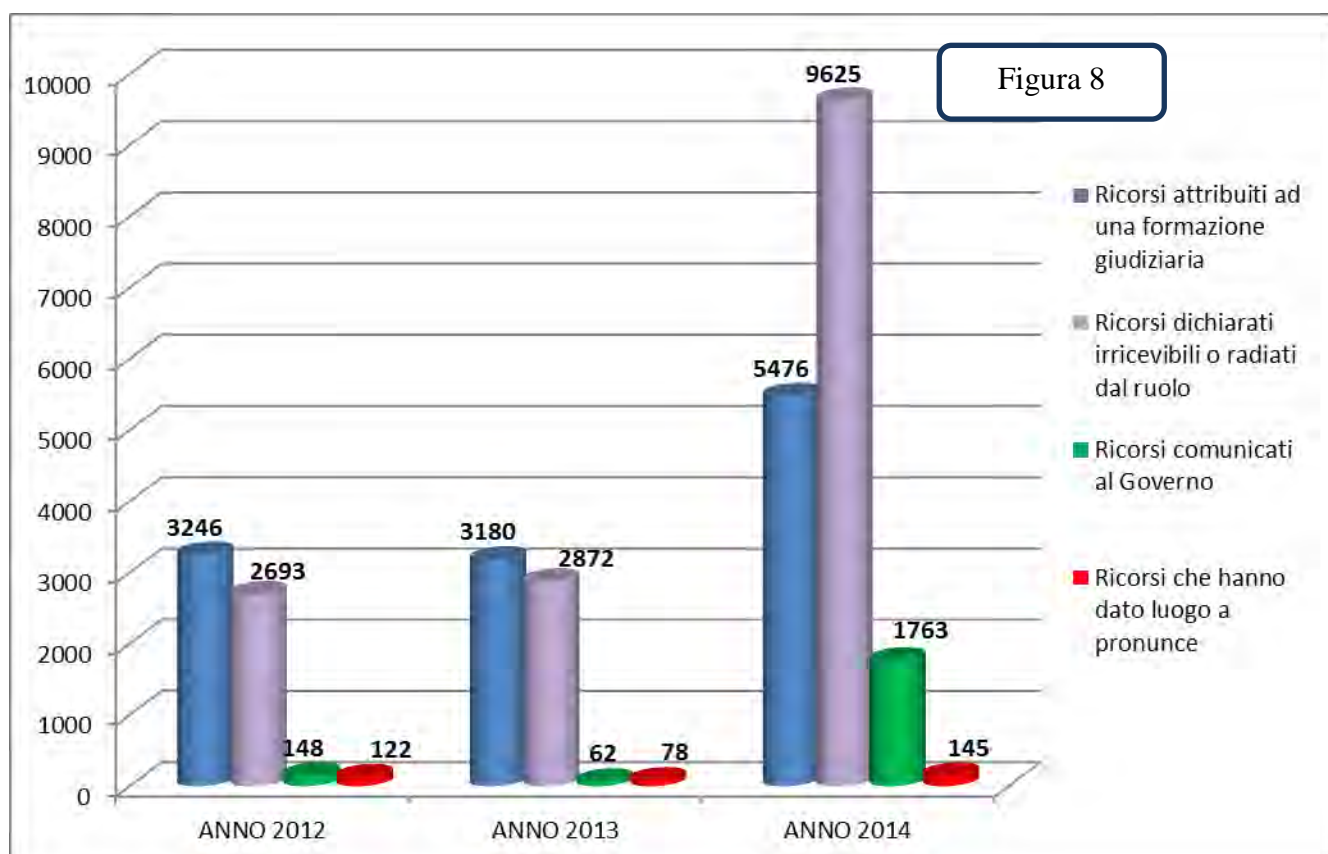
In questo contesto, si sottolinea che i dati riguardanti la posizione italiana registrano un costante decremento nel volume degli affari pendenti, in relazione a specifiche misure legislative adottate in sede nazionale, miranti a conformare l'ordinamento interno al sistema Cedu, ed a più efficaci strategie amministrative poste in essere per la riduzione del contenzioso seriale.

Questo risultato emerge nettamente dalla cancellazione da parte della Corte europea di un ampio numero di casi ripetitivi, per effetto di decisioni di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o a seguito di offerte unilaterali, applicative delle citate misure legislative/amministrative adottate.

Come si è riferito al paragrafo 1, la diminuzione di oltre il 30 per cento della pendenza italiana (4.300 ricorsi in meno), con circa 10.100 ricorsi assegnati ad una formazione giudiziaria alla data del 31 dicembre 2014 (contro i 14.400 del 2013), consegue a due eventi particolari: la realizzazione del Piano d'azione Pinto e l'applicazione del sopra menzionato Piano d'azione sulla sentenza pilota Torreggiani (per le rispettive trattazioni, *infra*, capitolo II, par. 3.2), che hanno svolto un ruolo decisivo ai fini della chiusura di varie migliaia di ricorsi seriali pendenti.

Il grafico che segue raffigura, in termini quantitativi e in rapporto con gli anni 2013 e 2012, l'attività della Corte nei confronti del contenzioso italiano. Figura 8

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

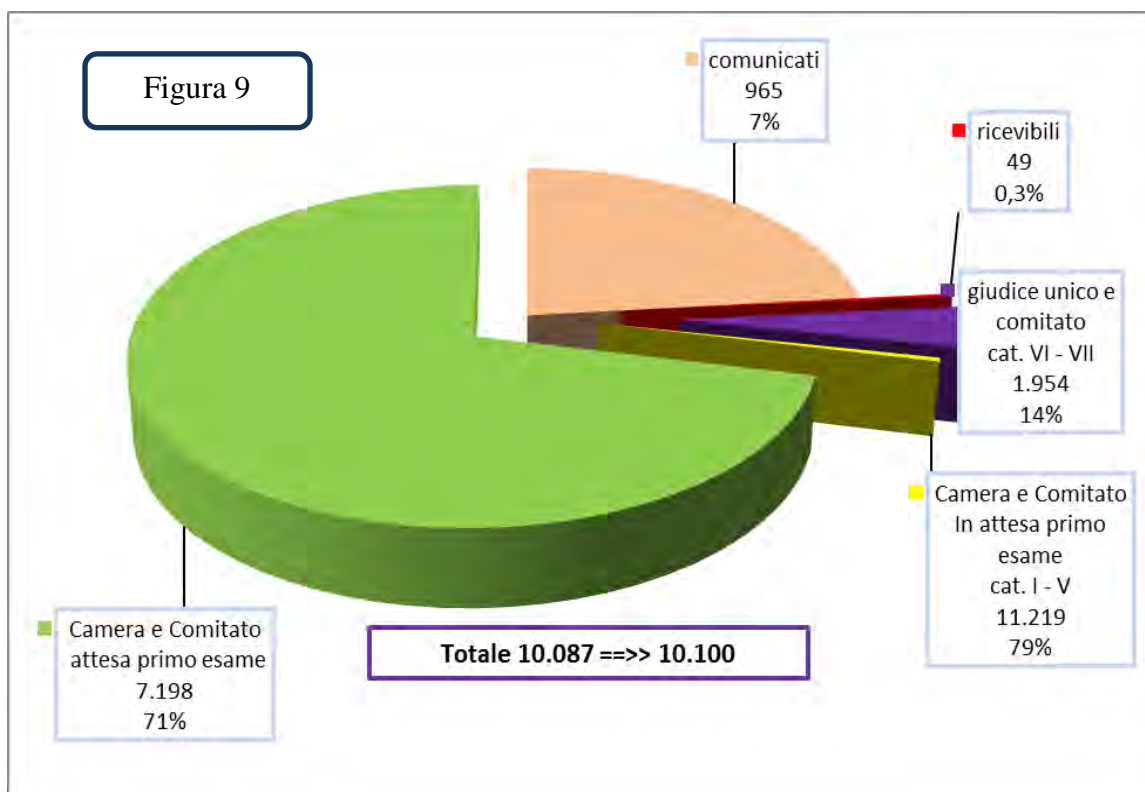


Il volume dei casi definiti ha, nel suo insieme, proporzioni ancor più rilevanti, se calcolato unitamente alle decisioni di irricevibilità o di radiazione del giudice unico, della cui cancellazione gli Stati membri non ricevono comunicazione. Infatti, il dato finale al 31 dicembre 2014 di tutta la tipologia dei ricorsi cancellati ammonta a 9.625 casi, **con una percentuale di 70 punti in più rispetto al 2013 (2.872)**.

Merita una particolare segnalazione la posizione sensibilmente migliore conquistata dall'Italia nei primi mesi dell'anno 2015. Se alla fine del 2014, l'Italia era il secondo Stato per numero di casi pendenti dinanzi ad una formazione giudiziaria (a settembre 2014 era addirittura al primo posto con 17.000 casi), oggi è in quarta posizione dietro l'Ucraina, la Russia e la Turchia, con poco più di **8.800 ricorsi**, che andranno progressivamente a ridursi per effetto delle misure adottate con i piani d'azione.

Il carico di lavoro della Corte per stadio procedurale e formazione giudiziaria è rappresentato dalla figura 9.

CARICO DI LAVORO ANNO 2014



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

## 2.2. Tipologia dei ricorsi pendenti

Il grosso impulso dato dal Governo alle iniziative per la riduzione del contenzioso pendente nel 2014 è stato favorevolmente seguito da un atteggiamento della Corte europea meno rigido nei confronti dell'Italia, per quanto concerne i problemi evidenziati da tempo - come quello della durata eccessiva dei processi e delle procedure nazionali *ex lege Pinto* o quello delle espropriazioni indirette.

Va tuttavia rilevato che alcune criticità che permangono in materia di processo civile e di rimedio dell'equo indennizzo non consentono ancora di considerare chiuso il capitolo dei ricorsi seriali Pinto, in ragione del continuo afflusso di casi dinanzi alla Corte europea.

Anche le misure di contenimento di un altro filone contenzioso seriale, relativo al fenomeno dei respingimenti e dei richiedenti asilo, registra nuove problematiche, a seguito della messa sotto accusa dell'Italia ad opera della sentenza *Tarakhel c. Svizzera* (*infra*, capitolo II, paragrafo 1.1.2), ove è stata ravvisata configurabile una violazione dell'articolo 3 della Convenzione a carico dello Stato svizzero, qualora quest'ultimo rimandasse in Italia i ricorrenti senza chiedere preventivamente alle autorità italiane specifiche garanzie individuali. Posto che, come si preciserà più avanti, l'Italia ha sempre garantito adeguata accoglienza ai richiedenti la protezione internazionale, ai sensi del Regolamento di Dublino<sup>5</sup>, la citata sentenza potrebbe avere conseguenze sul piano organizzativo, determinando ritardi e difficoltà nell'ambito del circuito dell'accoglienza nazionale, con il rischio anche di un rallentamento nell'istruttoria dei casi ancora presenti a Strasburgo.

Resta rilevante il contenzioso seriale in materia di leggi retroattive (come più ampiamente si riferisce al capitolo II, par. 4.2) e quello originato dai danni per emotrasfusioni o vaccinazioni obbligatorie, già oggetto nel 2013 della sentenza pilota *M.C. ed altri c. Italia* (*infra*, capitolo II, paragrafo 3.2.1), nonché della sentenza *G.G. ed altri* pronunciata nell'anno in esame (*infra*, capitolo II, par. 1.2.1)

La Corte ha sollecitato più volte la definizione dei ricorsi pendenti mediante soluzioni amichevoli ma, allo stato, non possono registrarsi progressi significativi in questa direzione, a

---

<sup>5</sup> CE 343/2003, cd Regolamento di Dublino, sostituito dal Reg. UE 604/2013. Il Regolamento di Dublino venne emanato per la prima volta nel 2003, in sostituzione della Convenzione di Dublino che era stata firmata il 15 giugno 1990. Di fatto, determina lo Stato membro dell'Unione europea competente a esaminare una domanda di asilo o riconoscimento dello status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra (art. 51). Nella formulazione originale, lo Stato membro competente all'esame della domanda d'asilo era lo Stato in cui il richiedente asilo aveva messo piede per la prima volta nell'UE. Nella nuova formulazione, il Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 "che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide" ha notevolmente modificato questa iniziale impostazione, considerando anche l'impossibilità di "trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" (Articolo 3 - Accesso alla procedura di esame di una domanda di protezione internazionale, comma 2).

causa delle difficoltà riscontrate nella determinazione dei criteri risarcitori e nel computo dei conseguenti oneri finanziari.

Sul piano delle tematiche emergenti, sollevate da nuovi ricorsi, si segnala il caso *IDEP s.a. ed altri*, proposto da alcune società creditrici del Gruppo saccarifero veneto, a sua volta composto da tre società poste anni addietro in regime di amministrazione straordinaria, che lamentano dinanzi alla Corte di aver subito una violazione dei propri diritti tutelati dall'articolo 6, paragrafo 1, Cedu in conseguenza della modifica del regime di prescrizione in materia penale, introdotto dalla legge 8 dicembre 2005, n. 251<sup>6</sup> (c.d. "ex Cirielli").

L'entrata in vigore della citata legge, letta in combinato disposto con l'articolo 2947, terzo comma, del codice civile, ha ridotto il termine di prescrizione delle azioni civili per il risarcimento dei danni che le società ricorrenti avrebbero voluto esercitare nei confronti dei responsabili della gestione del patrimonio del Gruppo.

### **2.2.1. I casi pendenti dinanzi alla Grande Camera**

Risultano pendenti, ai sensi dell'articolo 30 della Convenzione<sup>7</sup>, dinanzi alla Sezione allargata della Grande Camera i seguenti casi: *Parrillo c. Italia* (n. 46470/11); *De Tommaso c. Italia* (n. 43395/09); gruppo comprendente i 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 Gironda* (n. 19029/11). E' stata, altresì, rimessa alla Grande Camera la decisione sul caso *Paradiso e Campanelli* (n. 25358/12), a seguito dell'accoglimento della richiesta di riesame, formulata dal Governo, della sentenza di condanna pronunciata dalla Corte.

Per la rilevanza di tali casi, se ne riassumono le problematiche.

#### **2.2.1.1. *Parrillo c. Italia* (ricorso n. 46470/11) in materia di sperimentazione scientifica su embrioni umani**

Il caso è stato deferito alla Grande Camera, dopo essere stato dichiarato ammissibile con decisione del 28 maggio 2013<sup>8</sup> sotto il profilo della lamentata violazione degli articoli 1, Protocollo 1, e 8 della Convenzione. L'udienza ha avuto luogo il 18 giugno 2014 e non se ne conosce ancora l'esito.

---

<sup>6</sup> Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione.

<sup>7</sup> "Articolo 30 - Rimessione alla Grande Camera

Se la questione oggetto del ricorso all'esame di una Camera solleva gravi problemi di interpretazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, o se la sua soluzione rischia di dar luogo a un contrasto con una sentenza pronunciata anteriormente dalla Corte, la Camera, fino a quando non abbia pronunciato la sua sentenza, può rimettere il caso alla Grande Camera a meno che una delle parti non vi si opponga."

<sup>8</sup> Si veda Relazione al Parlamento per l'anno 2013, pagg. 65 e seguenti.

Il caso attiene al divieto previsto dalla legislazione italiana di donare embrioni crioconservati a scopo di sperimentazione scientifica.

La ricorrente, affetta da malattia invalidante che provoca infertilità, si era sottoposta ad un trattamento di fecondazione medicalmente assistita (inseminazione in vitro), in esito al quale sono stati ottenuti 5 embrioni crioconservati, allo scopo di successivo impianto. In seguito al decesso del compagno, la ricorrente ha deciso di rinunciare all'impianto degli embrioni, ma non al desiderio di donarli a fini di ricerca.

La sopravvenuta legge 19 febbraio 2004, n. 40, ha però introdotto, all'articolo 13, il divieto di qualsiasi sperimentazione su embrioni umani a fini di ricerca o, comunque, a fini diversi da quelli della sterilità e dell'infertilità umana ivi previsti, stabilendo la pena della reclusione da due a sei anni in caso di violazione. Inoltre, l'articolo 14 vieta la crioconservazione e la soppressione di embrioni, con la sola eccezione del caso in cui l'impianto degli embrioni nell'utero non risulti possibile per grave e documentata causa di forza maggiore, relativa allo stato di salute della donna, non prevedibile al momento della fecondazione; in tale caso la crioconservazione è consentita fino alla data del trasferimento, da realizzare non appena possibile.

La materia è al vaglio della Corte costituzionale alla quale il Tribunale di Firenze, con ordinanza del 7 dicembre 2012, ha rimesso la questione della legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2 e 3 della legge n. 40 del 2004, in riferimento agli artt. 2, 3, 29, 31 e 32 Cost. ed alla Convenzione di Oviedo sui diritti umani e sulle biotecnologie, nella parte in cui prevede il divieto di qualsiasi ricerca clinica o sperimentale sull'embrione che non risulti finalizzata alla tutela della salute ed allo sviluppo dello stesso, anche rispetto ad embrioni non più impiegabili per fini procreativi e destinati all'autodistruzione, e dell'art. 6, comma 3, della medesima legge n. 40 nella parte in cui prevede il divieto assoluto di revoca del consenso alla PMA dopo l'avvenuta fecondazione dell'ovulo. Sulla questione non è ancora intervenuta la sentenza della Consulta (si veda anche Parte seconda, capitolo I, par. 3.10).

La delicatezza della materia – che coinvolge profili di bioetica e implica un bilanciamento tra differenti interessi in conflitto – non consente di fare alcuna previsione circa l'esito a Strasburgo della causa che, ferma restando la valutazione che la Corte farà delle eccezioni di irricevibilità sollevate dal Governo, dipenderà dal peso che la stessa Corte deciderà di riconoscere al margine di apprezzamento affidato agli Stati in questa materia.

#### **2.2.1.2. De Tommaso c. Italia (ricorso n. 43395/09) in materia di misure di prevenzione**

La vicenda prende avvio dall'applicazione, nei confronti del ricorrente, della misura di prevenzione della sorveglianza speciale per due anni, con obbligo di soggiorno nel comune di

residenza, adottata dalla Sezione Penale del Tribunale di Bari a seguito della richiesta del Procuratore della Repubblica di Bari del 22 maggio 2007.

Con decreto n. 39/2009, la quarta Sezione Penale della Corte di Appello di Bari, su impugnazione di controparte del provvedimento e contestuale richiesta di provvisoria sospensione della misura, riconosceva la fondatezza del ricorso in appello e, conseguentemente, annullava, con effetto *ex tunc*, la misura di prevenzione disposta dal Tribunale.

Entrambi i gradi di giudizio venivano trattati e decisi, in applicazione dell'articolo 4, della legge n. 1423/1956, in camera di consiglio e non in udienza pubblica, senza, quindi, le garanzie difensive accordate dal rito pubblico.

Dinanzi alla Corte europea, il ricorrente ha lamentato la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, relativamente al diritto ad un equo processo, nonché degli articoli 5, paragrafo 1 e 2, Protocollo 4, per la limitazione del suo diritto alla libertà e alla sicurezza della circolazione.

Quanto al primo profilo di doglianza, si rileva che la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, in relazione alla non pubblicità dell'udienza di discussione sull'applicazione delle misure di prevenzione, è stata già oggetto di sentenza di condanna nel caso *Bocellari e Rizza c. Italia* del 27 novembre 2007. Inoltre, in sede nazionale, la questione è stata affrontata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 93 del 2010, che ha dichiarato l'incostituzionalità "dell'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (*Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità*) e dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (*Disposizioni contro la mafia*), nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al tribunale e alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica."

In relazione al predetto profilo, apparendo altamente probabile l'accertamento della violazione della Convenzione da parte della Corte Edu, il Governo ha ritenuto opportuno formulare una dichiarazione unilaterale prevedente l'offerta di una somma a titolo di rimborso spese per la procedura, alla stregua di quanto attuato per il caso *Frascati c. Italia*, che ha dato luogo alla decisione di radiazione del ricorso dal ruolo in data 13 maggio 2014 (*infra*, capitolo II, par. 2.1).

Per quanto concerne la dedotta violazione del diritto ad un processo equo in relazione all'applicazione delle misure di prevenzione, si rileva che la fattispecie è analoga al precedente *Monno c. Italia*, per il quale la Corte ha accertato la non fondatezza, dichiarando l'irricevibilità in data 8 ottobre 2013.

L'udienza della Grande Camera sul caso ha avuto luogo il 20 maggio 2015.

**2.2.1.3. Ricorsi in materia di confisca: 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 Gironda (n. 19029/11)**

La scelta della Sezione designata di devolvere alla Grande Camera la trattazione dei tre ricorsi concernenti la questione della confisca urbanistica di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico in materia edilizia), già oggetto di esame da parte della Corte europea con le note sentenze *Sud Fondi S.r.l. ed altri c. Italia* (n. 75909/01) e *Varvara c. Italia* (n. 17475/09)<sup>9</sup>, rappresenta un'importante occasione per prospettare nuovamente il punto di vista e le valutazioni del Governo, ampiamente riportate nelle Relazioni al Parlamento degli anni precedenti<sup>10</sup>.

Va evidenziato che mentre i primi due casi riguardano vicende analoghe a quelle già decise nella sentenza *Varvara* (i procedimenti penali si sono conclusi con la declaratoria di prescrizione del reato di lottizzazione abusiva e la confisca dei terreni oggetto della lottizzazione), il ricorso *G.I.E.M.* presenta, invece, caratteristiche diverse. I legali rappresentanti della società non sono mai stati imputati del reato di lottizzazione abusiva ed il terreno di proprietà G.I.E.M. è stato confiscato nell'ambito del procedimento penale per lottizzazione di Punta Perotti, già oggetto delle attenzioni della Corte europea con la sentenza *Sud Fondi ed altri*.

La società ricorrente, in quanto soggetto estraneo alla commissione del reato di lottizzazione abusiva, ha ottenuto la restituzione dell'area di sua proprietà con provvedimento in data 8 marzo 2013 del GIP del Tribunale di Bari in funzione di giudice dell'esecuzione, il quale ha rilevato nella sua ordinanza come non solo la buona fede dei legali rappresentanti G.I.E.M. ma anche la sentenza della Corte europea sul caso *Sud Fondi* rendessero necessaria la revoca della confisca del terreno<sup>11</sup>.

La scelta di affidare i ricorsi alla trattazione della Grande Camera è stata condivisa dal Governo, considerato che la materia della confisca costituisce oggetto di attenta analisi anche a livello europeo, dove si prospetta l'ipotesi di allargamento del suo campo di applicazione in quanto strumento di grande efficacia per la lotta alla criminalità.

---

<sup>9</sup> Pronunciate, rispettivamente, il 20 gennaio 2009 e 29 ottobre 2013.

<sup>10</sup> Per la sentenza *Sud Fondi ed altri* si vedano i commenti nella Relazione al Parlamento per l'anno 2009, pagg. 22 e 23, nonché pagg. 43 e 44; per la sentenza *Varvara* si vedano i commenti nella Relazione al Parlamento per l'anno 2013, pagg. 59 e seguenti.

<sup>11</sup> Sul punto, si segnala che pende dinanzi al tribunale di Bari un giudizio civile intentato nel 2001 dalla GIEM contro il comune di Bari (prossima udienza il 22 settembre 2015) per ottenere da parte dell'ente locale il risarcimento dei danni extracontrattuali, causati dall'adozione di un piano di lottizzazione basato su atti amministrativi invalidi. In sostanza, la GIEM ha richiesto al giudice civile una pronuncia che accerti l'illecito comportamento del comune di Bari, che l'avrebbe indotta all'acquisto di beni successivamente confiscati con la prospettiva di una loro successiva utilizzazione edificatoria, non realizzatasi per colpa dell'amministrazione comunale. La decisione del giudice nazionale appare, pertanto, assolutamente rilevante anche ai fini della pronuncia della Corte Edu, dato che il risarcimento eventualmente accordato in sede nazionale andrebbe certamente decurtato dall'equa soddisfazione che potrebbe essere indicata dalla Corte europea.

La Corte europea si è più volte soffermata sulla compatibilità della confisca senza condanna con i principi della Convenzione, così come realizzata nei singoli ordinamenti degli Stati membri e ne è emerso un quadro variegato e a volte poco coerente, come è stato giustamente sottolineato nell'opinione dissenziente del giudice Pinto de Albuquerque, allegata alla sentenza *Varvara*, che aveva specificatamente evidenziato come una materia di tale rilievo dovrebbe essere oggetto di una pronuncia della Grande Camera, in modo da "consentire alla Corte di chiarire le condizioni e le modalità di questo fondamentale strumento della politica penale contemporanea, tenendo conto degli sviluppi del diritto internazionale dei diritti dell'uomo, del diritto penale internazionale, del diritto penale comparato e del diritto dell'Unione europea". Le osservazioni del giudice Pinto de Albuquerque sono state del tutto condivise anche nella parte in cui si sono soffermate sulla natura della confisca urbanistica italiana, in dissenso con l'opinione della Corte sulla sua natura penale, ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione.

Ne discende che gli aspetti da portare all'attenzione della Corte coincidono necessariamente con quelli già oggetto delle osservazioni del Governo italiano nel predetto caso *Varvara* e, soprattutto, della richiesta di rinvio alla Grande Camera, purtroppo disattesa dal Comitato dei cinque giudici.

Nella memoria sulla ricevibilità e sul merito dei ricorsi depositata in vista della trattazione dei tre casi dinanzi alla Grande Camera, si è cercato di dimostrare che l'ordinamento giuridico italiano si è ormai pienamente conformato ai principi espressi dalla Corte nel caso *Sud Fondi c. Italia*, escludendo la possibilità che la confisca venga disposta nei confronti di coloro che non possono essere ritenuti "responsabili" del reato di lottizzazione abusiva e che, contrariamente a quanto affermato nella sentenza *Varvara*, l'accertamento della responsabilità per il reato di lottizzazione abusiva (che legittima la confisca ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 2, del Testo unico in materia edilizia) non deve essere contenuto necessariamente in una sentenza di condanna, essendo compatibile anche con una sentenza di proscioglimento dell'imputato per ragioni diverse dalla sua innocenza (prescrizione del reato, amnistia, ecc.).

Indipendentemente dalla qualificazione giuridica che la Corte Edu darà alla confisca urbanistica, la Corte si troverà a decidere un'altra questione di estremo rilievo: quella della proporzionalità della confisca quale strumento di ripristino della legalità urbanistica violata.

Nella sentenza *Sud Fondi*, la Corte ha, infatti, già messo in rilievo che la portata della confisca, in assenza di qualsiasi indennizzo, non si giustifica rispetto alla finalità pubblica perseguita, che è quella di mettere i lotti interessati in una situazione di conformità rispetto alle disposizioni urbanistiche.

Per realizzare il giusto equilibrio tra l'interesse generale della comunità e la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, sarebbe ampiamente sufficiente, secondo la Corte, prevedere la demolizione delle opere incompatibili con le disposizioni pertinenti e dichiarare inefficace il progetto di lottizzazione. Si è trattato, in sostanza, di un monito al legislatore italiano, ripreso dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 49 del 2015 (*“Le garanzie che l'articolo 7 della Convenzione offre rispetto alla confisca urbanistica sono certamente imposte, nell'ottica della Corte di Strasburgo, dall'eccedenza che tale misura può produrre rispetto al ripristino della legalità violata - sentenza Sud Fondi c. Italia – a propria volta frutto delle modalità con cui l'istituto è configurato nel nostro ordinamento”*), con cui bisognerà comunque confrontarsi, indipendentemente da qualunque tipo di decisione la Corte adotterà in merito.

Si tratta quindi di un'importante occasione per indurre la Corte europea a rivedere il suo orientamento in materia di confisca urbanistica e precisare meglio i principi di cui all'articolo 7 della Convenzione.

#### **2.2.1.4. *Paradiso e Campanelli* (ricorso n. 25358/12), in materia di impossibilità di procreazione**

La Corte europea dei diritti dell'uomo, con sentenza di condanna del 27 gennaio 2015, ha affermato che costituisce violazione dell'articolo 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare) l'allontanamento dalla famiglia di un minore nato all'estero a seguito di stipula di accordo da maternità surrogata, anche quando il minore non abbia alcun legame genetico con i genitori committenti.

L'inserimento di questo caso, tra i ricorsi pendenti, si deve all'accoglimento da parte del *panel* di cinque giudici, della richiesta formulata dal Governo di riesame del caso da parte della Grande Camera.<sup>12</sup>

I ricorrenti, una coppia di coniugi italiani, dopo aver tentato invano di utilizzare la fecondazione “in vitro” per diventare genitori, avevano sottoscritto un contratto con una società in Russia che ha fornito loro una madre surrogata, la quale, nel febbraio 2011, ha partorito un bambino. Conformemente al diritto russo, i coniugi sono stati registrati come genitori del neonato. Il certificato di nascita non fa menzione della gestazione da maternità surrogata, ai sensi della Convenzione dell'Aja.

Al rientro in Italia, ai ricorrenti è stata rifiutata la registrazione della nascita del minore nel Comune di residenza, in seguito a segnalazione alle autorità italiane ed, in particolare, al Tribunale

---

<sup>12</sup> In data 1° giugno 2015, la Corte ha comunicato che il collegio dei cinque giudici ha accettato la richiesta del Governo italiano di deferire il caso alla Grande Camera.



dei minori di Campobasso da parte del Consolato d'Italia a Mosca, che asseriva la non corrispondenza a vero dei dati riferiti dalla coppia.

Nel maggio 2011 i coniugi venivano accusati di falsa dichiarazione di stato civile e violazione della normativa in tema di adozione, non avendo rispettato le procedure di autorizzazione all'adozione già ottenuta nel 2006. Il pubblico ministero chiedeva quindi l'apertura del procedimento per l'affidamento in adozione del minore, posto che, ai sensi del diritto interno, risultava privo di famiglia legittima e, pertanto, in stato di abbandono.

Accertamenti effettuati con il test del DNA escludevano, successivamente, che il bambino fosse figlio biologico dei ricorrenti.

Il 20 ottobre 2011, il Tribunale dei minori di Campobasso decideva che il bambino doveva essere sottratto alla custodia dei ricorrenti, in considerazione dell'interesse superiore del minore e del comportamento illegale della coppia. Nel 2013, il Tribunale dichiarava la carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti. Il ricorso in appello veniva rigettato.

Il bambino vive ora con una nuova famiglia.

I ricorrenti, invocando la violazione di vari articoli della Convenzione, hanno sostanzialmente lamentato l'impossibilità di ottenere il riconoscimento del valore legale del rapporto di filiazione formatosi nel Paese estero, dolendosi altresì della decisione delle autorità giudiziarie di sottrarre il minore alle loro cure.

La Corte europea ha dichiarato irricevibile il ricorso nella parte relativa al rifiuto dello Stato italiano di riconoscere valore giuridico al rapporto di parentela, a causa del mancato esaurimento dei rimedi interni, non avendo la coppia proposto ricorso per cassazione.

Ha invece riconosciuto fondata, con votazione a maggioranza (opinioni dissenzienti del giudice italiano Raimondi e del giudice islandese Spano), la censura di violazione dell'art. 8 della Convenzione per l'illegittimità dell'allontanamento del minore dalla coppia e dell'affidamento alla tutela di terzi, rilevando la sussistenza di un legame familiare *de facto* tra i coniugi e il bambino che andava tutelato e qualificando tale sottrazione come interferenza nella vita privata dei ricorrenti.

La Corte, pur ammettendo la libertà di ogni Stato di valutare autonomamente la liceità di tali pratiche e pur riconoscendo l'illegalità del comportamento dei ricorrenti secondo il diritto italiano, ha ritenuto non proporzionata la decisione dei giudici nazionali, con ciò affermando come l'applicazione della normativa italiana abbia leso il giusto equilibrio tra l'interesse pubblico e gli interessi privati e, sotto questa prospettiva, abbia leso il principio fondamentale di dare prevalenza, in ogni caso, all'interesse superiore del minore.

Nell'articolata opinione dissenziente allegata alla sentenza, i giudici Raimondi e Spano hanno affermato che la scelta operata dalla maggioranza non è convincente in quanto lesiva del principio di sussidiarietà, in favore di un'ipotetica "dottrina della quarta istanza".

Il Governo ha ritenuto opportuno proporre il riesame del caso dinanzi alla Grande Camera, in relazione al rischio dell'introduzione nell'ordinamento di un terzo criterio di filiazione, diverso da quello basato sul legame genetico con almeno uno dei due genitori e, soprattutto, alla forte compressione, in un settore sensibile e che tocca argomenti di diritto costituzionale europeo, del principio del margine di apprezzamento in combinato con il principio di sussidiarietà, entrambi a presidio delle prerogative sovrane degli Stati come recentemente proclamati con il Protocollo n. 15.

## **2.2.2. Altri ricorsi pendenti di particolare rilievo**

### **2.2.2.1. I casi relativi ai disordini durante il Vertice G8 di Genova**

La violazione del divieto di tortura e di trattamenti disumani o degradanti protetto dall'articolo 3 Cedu, in relazione al comportamento tenuto dalle forze dell'ordine in occasione del Vertice G8 di Genova del luglio 2001, è oggetto di due ricorsi riuniti pendenti dinanzi alla Corte (*Azzolina ed altri - n. 28923/09*, e *Kutschkau ed altri - n. 67599/10 c.Italia*), proposti complessivamente da 31 soggetti, tra cittadini italiani e stranieri, arrestati e detenuti nel carcere organizzato dalle autorità italiane nella caserma di Bolzaneto, dove i ricorrenti hanno lamentato di essere stati sottoposti a tortura e a trattamenti disumani e degradanti.

Il contesto fattuale dei due ricorsi è assimilabile a quello che ha dato luogo alla pronuncia di condanna della Corte europea resa il 7 aprile 2015 sul caso *Cestaro c. Italia* (relativo alle violenze subite dal ricorrente nella Scuola Diaz di Genova, sempre in occasione del vertice G8) con la quale la Corte ha constatato, all'unanimità, che i trattamenti sofferti dalle persone presenti nella scuola "devono essere qualificati come tortura", ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione. Secondo la Corte, il diritto penale italiano è anche "inadeguato e privo di disincentivi in grado di prevenire efficacemente il ripetersi di possibili violenze da parte della polizia".<sup>13</sup>

Per i casi in esame, si rammenta che in sede nazionale le indagini aperte dalla Procura della Repubblica di Genova sugli incidenti occorsi nella caserma si sono concluse con il rinvio a giudizio di 45 imputati per reati vari, tra cui lesioni personali gravi (per il solo caso del ricorrente Azzolina), lesioni personali, percosse, violenza privata, abuso d'ufficio, minaccia, ingiuria e abuso di autorità

---

<sup>13</sup> La sentenza sarà commentata nella Relazione al Parlamento per l'anno 2015.

contro arrestati o detenuti. A taluni funzionari delle forze di polizia è stato contestato anche il reato di falsità ideologica commessa da pubblico ufficiale in atti pubblici.

Dopo un lungo dibattimento nel quale si sono costituite 165 parti civili, il Tribunale di Genova ha pronunciato la sentenza 14 luglio 2008, recante condanna di 14 dei 45 imputati. Le assoluzioni dei restanti accusati sono state pronunciate per difetto di prova idonea a fondare la responsabilità penale. Nella maggior parte dei casi, comunque, l'assoluzione è stata motivata dall'insufficienza di prove in ordine alla sussistenza del dolo in capo ai singoli imputati.

Nei confronti dei 14 soggetti condannati, il Tribunale ha dichiarato come pienamente provate le seguenti condotte in danno degli arrestati e dei fermati: insulti e percosse inflitti durante gli assembramenti di appartenenti alle varie forze di polizia presenti nella caserma; percosse con schiaffi e calci durante il passaggio nel corridoio tra due ali di agenti; percosse in tutte le parti del corpo inferte con manganelli, in occasione anche di richieste avanzate dai ricorrenti dirette a conferire con un magistrato o con un avvocato, ancorché senza apparenti motivi di condotta irregolare; spruzzi di sostanze urticanti o irritanti nelle celle; insulti di ogni tipo, tra cui quelli a sfondo sessuale diretti in particolare verso le donne.

Ha, quindi, liquidato uguale provvisionale in favore delle parti civili con esclusione dei due ricorrenti principali a carico dei quali ha riconosciuto una provvisionale maggiore, per l'intensità delle vessazioni subite e dei conseguenti danni.

Nella sentenza della Corte d'appello di Genova del 5 marzo 2010, diversamente da quanto ritenuto in primo grado, è stata riconosciuta la responsabilità di tutti gli imputati (eccetto uno deceduto nel corso del giudizio) con condanna al risarcimento dei relativi danni in favore delle parti civili costituite, a carico in solido dei Ministeri dell'interno, della giustizia e della difesa. Tuttavia, i reati contestati sono stati dichiarati prescritti.

Le uniche condanne penali pronunciate concernono fatti di falsità ideologica commessa da pubblici ufficiali in atti pubblici, ravvisata in capo a 4 imputati.

La Corte di Cassazione, con sentenza del 14 giugno 2013, ha confermato nella sostanza il giudizio della Corte d'Appello, precisando che *"le vessazioni imposte ai detenuti furono continue e diffuse in tutta la struttura"*.

Sui casi verificatesi in occasione del Vertice G8 di Genova risultano depositati dinanzi la Corte europea anche ulteriori affari non ancora comunicati al Governo italiano, che aggravano il quadro delle possibili, future condanne a carico dell'Italia (più diffusamente, *infra*, *Alberti c. Italia* e *Saba c. Italia*, capitolo II, par. 1.1.1).

E' all'attenzione delle competenti amministrazioni l'ipotesi di una soluzione bonaria del contenzioso, per scongiurare il rischio di ulteriore condanna per violazione del divieto di tortura.

Sul tema , si ricorda che è all'esame della seconda Commissione permanente Giustizia del Senato, in sede referente, la proposta di legge, nel testo riunito n. 10-362-388-395-849-874-B, approvata dalla Camera con il nuovo titolo "Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano".

#### **2.2.2.2. Diritti delle coppie omosessuali e unioni civili**

Sono pendenti dinanzi alla Corte alcuni ricorsi proposti da coppie di cittadini italiani dello stesso genere che lamentano il diniego opposto dalle autorità nazionali alla richiesta di pubblicazione o di trascrizione del matrimonio contratto all'estero (*Oliari ed altri* - n. 18766/11, *Felicetti ed altri* - n. 36030/11 e *Orlandi e altri* - n. 26431/12)<sup>14</sup>

Sulla materia e sulla giurisprudenza della Corte europea è stato ampiamente riferito nella Relazione al Parlamento per l'anno 2013<sup>15</sup>.

Le sentenze della Corte di Strasburgo, pronunciate nei confronti di altri Stati, hanno evidenziato, finora, la mancanza di un *consensus* europeo sul diritto al matrimonio delle coppie omosessuali, ma anche la volontà della Corte di invitare gli Stati contrari a disciplinare lo *status* e i diritti delle coppie omosessuali con specifiche normative.

La giurisprudenza italiana, sulla base dei principi affermati dalla Corte di cassazione nella sentenza n. 4184 del 2012, esclude la configurabilità giuridica di un'unione matrimoniale tra persone dello stesso sesso, senza l'intervento del legislatore. Come ribadito dalla Corte di cassazione da ultimo con la sentenza n. 2400 del 9 febbraio 2015, il riconoscimento costituzionale delle unioni tra persone dello stesso sesso si fonda sull'affermazione di un nucleo comune di diritti e doveri di assistenza e solidarietà, propri delle formazioni sociali idonee a consentire e favorire lo sviluppo della persona nella vita di relazione. Tale rilievo costituzionale impone l'adeguamento della tutela dei diritti delle unioni omoaffettive al grado di protezione riconosciuto alle coppie legate in matrimonio, tutte le volte in cui la mancanza di disciplina determina la lesione di diritti fondamentali scaturenti dalla relazione in questione. L'operazione di omogeneizzazione può essere svolta dal giudice comune, e non soltanto dalla Corte costituzionale, in quanto tenuto ad una interpretazione delle norme anche convenzionalmente orientata.

Quanto al profilo delle iscrizioni nei registri comunali delle coppie in coabitazione e alle certificazioni anagrafiche, rilasciate da taluni comuni, di coabitazione per vincoli affettivi, che non consentono il riconoscimento – come lamentato dai ricorrenti - della convivenza come “famiglia” e non incidono sullo stato civile, va evidenziato che esse si riconducono alla disciplina anagrafica

---

<sup>14</sup> Le decisioni sui casi indicati sono attese per il 21 luglio 2015.

<sup>15</sup> Relazione al Parlamento sull'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo per l'anno 2013 - Pagg. 54 e seguenti

che, nel regolamentare i meri aspetti relativi alla residenza, definisce il concetto di famiglia anagrafica come “un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune” (articolo 4, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223).

La tematica, di sicuro rilievo sociale, si è arricchita del recente risultato del referendum popolare indetto in Irlanda - che ha registrato la vittoria dei sostenitori della modifica della Costituzione per la legalizzazione del matrimonio delle persone dello stesso sesso - nonchè dell'approvazione, a larga maggioranza, da parte del Parlamento europeo del Rapporto sull'uguaglianza di genere in Europa, nel quale, per la prima volta, si fa esplicito riferimento alle “famiglie gay”.

Le nuove aperture, che si fondano sul riconoscimento dell'evoluzione della definizione di “famiglia”, sono contenute in una risoluzione non legislativa sulla “Strategia Ue per la parità tra donne e uomini dopo il 2015” che mira a creare pari opportunità tra i due generi in tutti i campi.<sup>16</sup>

Significativo il passaggio in cui il Parlamento raccomanda “che le norme in quell'ambito – compresi i risvolti in campo lavorativo come i congedi – tengano in considerazione fenomeni come le famiglie monoparentali e l'omogenitorialità”.

In materia, si ricorda che pendono attualmente al Senato<sup>17</sup> alcune proposte di legge, per il riconoscimento di forme plurali di convivenza finalizzate a favorire la realizzazione della persona nei suoi rapporti interpersonali, sulla base di criteri e modalità che consentano l'estensione alle unioni civili dei diritti spettanti al nucleo familiare nei casi sanciti dalla legge, secondo parametri di parità di trattamento, in conformità al principio di cui all'articolo 3 della Costituzione.

Un aperto richiamo al legislatore è rivolto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 170 del 2014 con cui è stata dichiarata l'illegittimità degli artt. 2 e 4 della legge 14 aprile 1982, n. 164, come sostituito dall'art. 31, comma 6, del decreto legislativo n. 150 del 2011, con riferimento all'art. 2 Cost., nella parte in cui non prevedono che la sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso di uno dei coniugi, che comporta lo scioglimento del matrimonio, consenta, comunque, ove entrambi lo richiedano, di mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata, che tuteli adeguatamente i diritti ed obblighi della coppia medesima, la cui disciplina rimane demandata alla discrezionalità di scelta del legislatore.

---

<sup>16</sup> La risoluzione, non vincolante, approvata il 9 giugno 2015 con 341 voti favorevoli, 281 contrari e 81 astensioni, chiede che la nuova strategia post-2015 dell'UE per la parità di genere sia dotata di obiettivi chiari, azioni concrete e un monitoraggio più efficace per progredire nella lotta alla discriminazione nel mercato del lavoro, nell'istruzione e nel processo decisionale. Il Parlamento ha evidenziato, inoltre, che sono necessarie azioni specifiche per rafforzare i diritti delle donne disabili, migranti, appartenenti a minoranze etniche, delle donne Rom, delle donne anziane, delle madri single e le LGBTI.

<sup>17</sup> Senato della Repubblica – Commissione giustizia, sede referente: esame delle proposte di legge A.S. 14 e connesse, concernenti la disciplina delle coppie di fatto e delle unioni civili - relatrice Cirinnà.

Si riportano, per la loro importanza, alcuni passaggi significativi del percorso motivazionale seguito dalla Corte costituzionale: *“La fattispecie peculiare che viene qui in considerazione coinvolge, da un lato, l’interesse dello Stato a non modificare il modello eterosessuale del matrimonio (e a non consentirne, quindi, la prosecuzione, una volta venuto meno il requisito essenziale della diversità di sesso dei coniugi) e, dall’altro lato, l’interesse della coppia, attraversata da una vicenda di rettificazione di sesso, a che l’esercizio della libertà di scelta compiuta dall’un coniuge con il consenso dell’altro, relativamente ad un tal significativo aspetto della identità personale, non sia eccessivamente penalizzato con il sacrificio integrale della dimensione giuridica del preesistente rapporto, che essa vorrebbe, viceversa, mantenere in essere (in tal ultimo senso si sono indirizzate le pronunce della Corte costituzionale austriaca – VerfG 8 giugno 2006, n. 17849 – e della Corte costituzionale tedesca BVerfG, 1, Senato, ord. 27 maggio 2008, BvL 10/05). La normativa – della cui legittimità dubita la Corte rimettente – risolve un tale contrasto di interessi in termini di tutela esclusiva di quello statale alla non modificazione dei caratteri fondamentali dell’istituto del matrimonio, restando chiusa ad ogni qualsiasi, pur possibile, forma di suo bilanciamento con gli interessi della coppia, non più eterosessuale, ma che, in ragione del pregresso vissuto nel contesto di un regolare matrimonio, reclama di essere, comunque, tutelata come «forma di comunità», connotata dalla «stabile convivenza tra due persone», «idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione» (sentenza n. 138 del 2010). Sta in ciò, dunque, la ragione del vulnus che, per il profilo in esame, le disposizioni sottoposte al vaglio di costituzionalità arrecano al precetto dell’art. 2 Cost. Tuttavia, non ne è possibile la *reductio ad legitimitatem* mediante una pronuncia manipolativa, che sostituisca il divorzio automatico con un divorzio a domanda, poiché ciò equivarrebbe a rendere possibile il perdurare del vincolo matrimoniale tra soggetti del medesimo sesso, in contrasto con l’art. 29 Cost. Sarà, quindi, compito del legislatore introdurre una forma alternativa (e diversa dal matrimonio) che consenta ai due coniugi di evitare il passaggio da uno stato di massima protezione giuridica ad una condizione, su tal piano, di assoluta indeterminatezza. E tal compito il legislatore è chiamato ad assolvere con la massima sollecitudine per superare la rilevata condizione di illegittimità della disciplina in esame per il profilo dell’attuale deficit di tutela dei diritti dei soggetti in essa coinvolti.”.*

*“In attesa dell’intervento del legislatore di cui la Corte ha tracciato la via da percorrere”, la Corte di cassazione, giudice a quo, ha chiuso la questione, risultando “necessario, al fine di dare attuazione alla declaratoria di illegittimità costituzionale contenuta nella sentenza n. 170 del 2014, accogliere il ricorso e conservare alle parti ricorrenti il riconoscimento dei diritti e doveri conseguenti al vincolo matrimoniale legittimamente contratto fino a quando il legislatore non consenta ad esse di mantenere in vita il rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata che ne tuteli adeguatamente diritti ed obblighi” (sentenza del 21 aprile 2015, n. 8097).*

### 2.3. Le sentenze nei confronti dell'Italia

Il numero complessivo delle sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia è in leggero aumento rispetto al 2013, con 44 pronunce in totale, di cui 39 di constatazione di almeno una violazione, contro le 34 dell'anno precedente. Le sentenze di non violazione sono state 2, altrettante le pronunce di revisione e 1 la sentenza di applicazione dell'equa soddisfazione (figura 10).

#### TIPOLOGIA DI SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

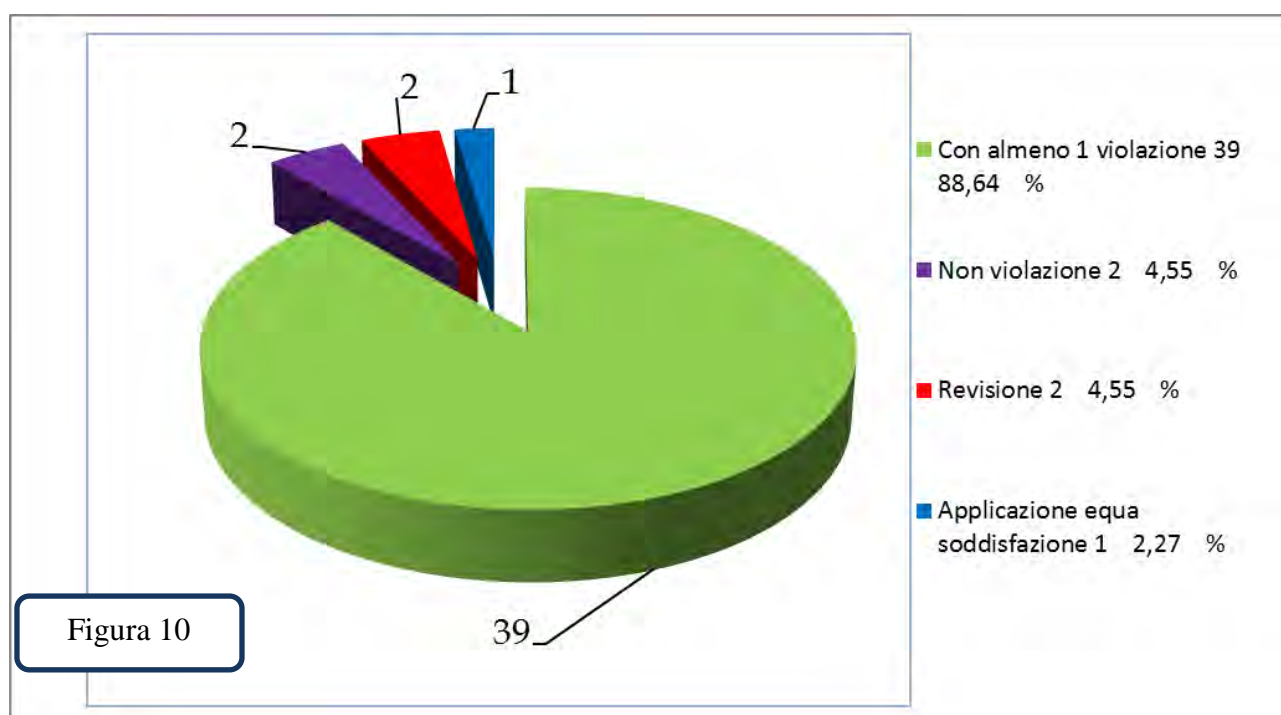


Figura 10

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

L'incidenza maggiore, nell'ambito delle sentenze di condanna, è addebitabile alle violazioni del diritto ad un equo processo e del diritto al rispetto dei beni. Più precisamente, le violazioni riscontrate riguardano:

- l'articolo 6 - equo processo (20 violazioni delle quali: **ben 11 in materia di retroattività delle leggi di interpretazione autentica**, per quanto riguarda l'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia; 4 sotto il profilo della irragionevole durata dei processi; 4 per inesecuzione dei provvedimenti *ex lege* n. 89 del 2001 e 1 sotto il profilo del lesa diritto ad una udienza pubblica);

- l'articolo 1, Protocollo 1 - rispetto della proprietà dei beni (13 violazioni, delle quali: 8 in materia di espropriazione indiretta per pubblica utilità; 2 in materia di tutela dei crediti; 1 riguardante l'uso di un'area demaniale; 1 per ritardo nel pagamento dell'equo indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001; 1 per la protezione della proprietà in materia fallimentare);
- l'articolo 3 - divieto di trattamenti disumani e degradanti (7 violazioni, delle quali: 4 relative alle condizioni di detenzione, 2 sotto il profilo dell'assenza di un ricorso effettivo; 1 in materia di respingimenti);
- l'articolo 13 - diritto ad un ricorso effettivo (3 violazioni di cui 1 in combinato con l'articolo 1, Protocollo 1);
- l'articolo 14 - divieto di discriminazione (2 violazioni);
- l'articolo 8 - diritto alla vita privata e familiare, (1 violazione in materia di adozione);
- l'articolo 2, del Protocollo 4 - libertà di circolazione (1 violazione in materia di affidamento congiunto di figli minori);
- l'articolo 4, Protocollo 4 - divieto di espulsioni collettive (1 violazione);
- l'articolo 4, Protocollo 7 - *ne bis in idem* (1 violazione). Figura 11

Come si potrà osservare nel prossimo capitolo, la maggior parte delle pronunce di condanna ha riguardato casi isolati o questioni già affrontate in precedenza (contenzioso pensionistico ed espropriazioni indirette), non rilevandosi nel nostro sistema altri preoccupanti difetti strutturali.

Particolari difficoltà presenta l'esecuzione del giudicato della Corte europea sul caso *Valle Pierimpiè Società Agricola S.p.A. c. Italia* (*infra*, capitolo II, par. 1.2.6), anche per gli effetti moltiplicatori dovuti alla pendenza di ricorsi analoghi. La pronuncia, intervenuta sul ricorso con cui la ricorrente aveva lamentato la lesione del proprio diritto di proprietà su una valle da pesca ubicata nel territorio della laguna veneta per effetto dell'accertamento della natura demaniale del bene, affronta un argomento che porterà a dover rafforzare l'impegno per una revisione della materia sugli usi pubblici del mare e dei beni appartenenti al demanio marittimo.



TIPOLOGIA DI VIOLAZIONI ACCERTATE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

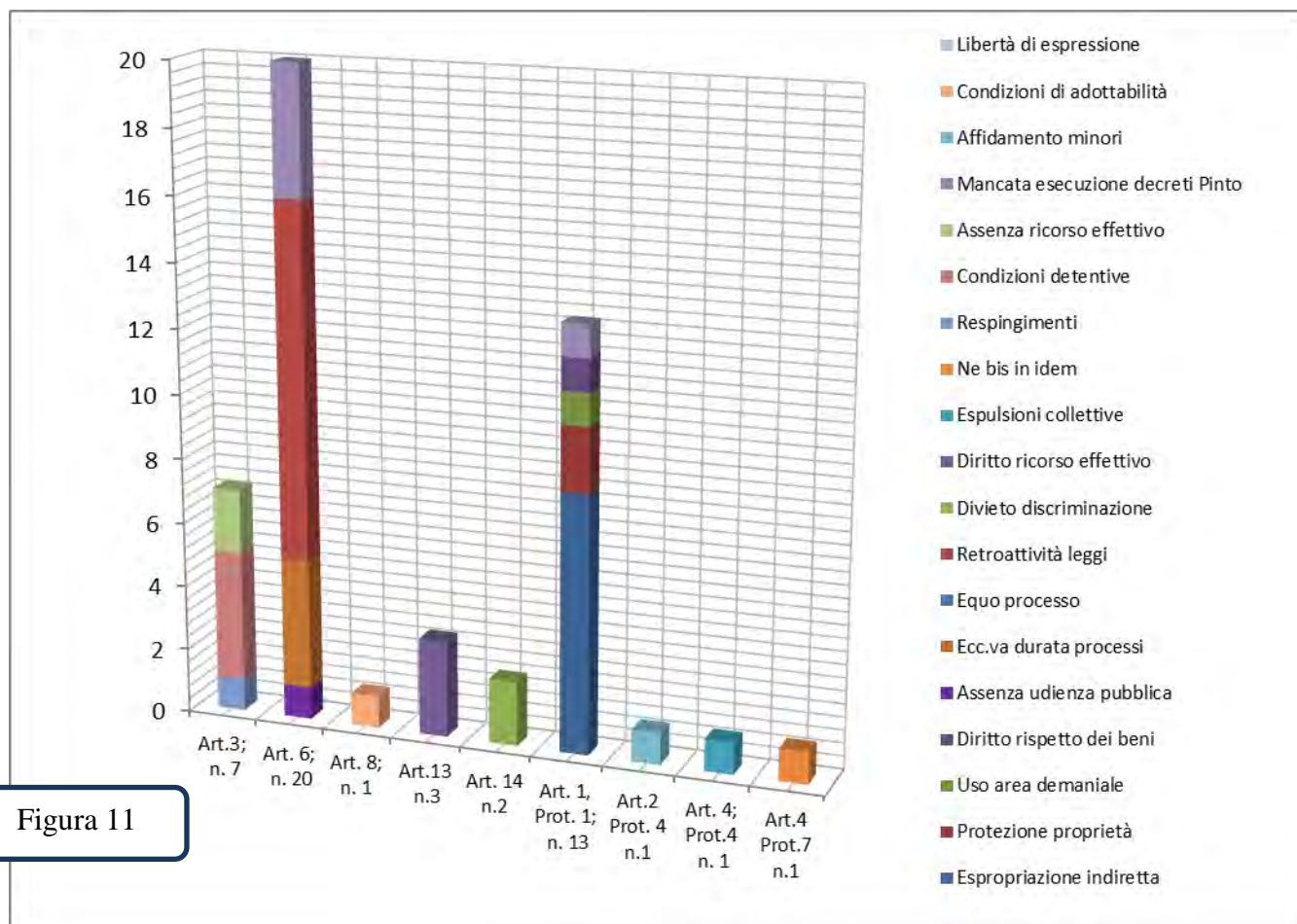


Figura 11

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

2.4. Le decisioni

Le decisioni pronunciate dalla Corte sono state complessivamente 49, delle quali 16 di radiazione dal ruolo in esito a regolamento amichevole intervenuto tra le parti o a seguito di dichiarazione unilaterale, laddove è stata ritenuta congrua l'offerta del Governo, ispirata al rispetto dei diritti umani come riconosciuti dalla Convenzione<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Art. 37 - Regolamento Corte europea: "In ogni momento della procedura, la Corte può decidere di cancellare un ricorso dal ruolo quando le circostanze permettono di concludere: (a) che il ricorrente non intende più mantenerlo; oppure (b) che la controversia è stata risolta; oppure (c) che per ogni altro motivo di cui la Corte accerta l'esistenza, la prosecuzione dell'esame del ricorso non sia più giustificata. Tuttavia la Corte prosegue l'esame del ricorso qualora il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e

Si tratta, in particolare, di 8 casi in materia di espropriazione nei quali la decisione di radiazione dal ruolo consegue alle iniziative del Governo italiano di definizione delle controversie pendenti in applicazione dei principi enucleati dalla consolidata giurisprudenza della Corte Edu e di 8 casi in materia di equo indennizzo *ex lege* Pinto, per i quali il Governo italiano aveva indirizzato alla Corte una offerta unilaterale a titolo di indennizzo e copertura delle spese legali.

Significative, per l'ordinamento interno, sono la decisione nella quale la Corte ha confermato la validità della riforma del procedimento di prevenzione (*Frascati c. Italia, infra*, capitolo II, par. 2.1) e le decisioni di irricevibilità per mancato esaurimento dei rimedi interni, tra le quali le decisioni *Stella ed altri c. Italia e Rexhepi ed altri c. Italia*, in materia di condizioni di detenzione (*infra*, capitolo II, par. 2.3).

Numerose sono, inoltre, le decisioni di irricevibilità per manifesta infondatezza totale o parziale del ricorso.

## 2.5. I regolamenti amichevoli

Nell'anno 2014, i regolamenti amichevoli formulati su iniziativa del Governo, da valere anche a titolo di dichiarazione unilaterale, sono stati il principale strumento di attuazione del Piano Pinto (di cui si riferisce al capitolo II, par. 3.2.2) e del Piano in materia espropriativa.

Quest'ultimo, dopo l'avvio nell'anno 2013, a seguito dell'individuazione di n.105 casi residui le cui vicende interne risalgono a periodi precedenti l'anno 1996 (epoca in cui si realizzò, per rigide misure di bilancio, un significativo abbattimento dei risarcimenti per espropriazione di pubblica utilità), vedrà la sua conclusione nell'anno 2015.

La giurisprudenza della Corte europea, consolidatasi con la sentenza della Grande Camera del 22 dicembre 2009, sul caso *Guiso-Gallsay c. Italia*, in materia di criteri risarcitori, si è fondata, come si ricorderà, sul presupposto della mancata integrazione di quel "rapporto ragionevole" tra sacrificio del bene subito dal privato e compensazione per tale perdita.

Nella predisposizione dell'istruttoria per la definizione di questi ultimi casi pendenti - che fa capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - si è tenuto conto dei vincoli di bilancio introdotti dall'articolo 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, con applicazione dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014<sup>19</sup>.

---

dai suoi Protocolli lo imponga. 2. La Corte può decidere una nuova iscrizione a ruolo di un ricorso se ritiene che le circostanze lo giustifichino.".

<sup>19</sup> La legge costituzionale ha introdotto il principio dell'equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio, correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle suddette regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo.

In relazione al nuovo quadro di riferimento in materia di bilancio, i tempi e le scadenze per la soluzione bonaria delle liti sono stati necessariamente condizionati dall'esigenza di pianificazione delle spese.

Un esempio significativo dell'impatto finanziario delle misure di definizione amichevole o unilaterale di casi in materia espropriativa, è costituito dalle offerte unilaterali formulate per i casi *Pratolungo Immobiliare S.R.L. c.Italia* (ricorso n. 2460/05) e *Società edilizia Bragadin c.Italia* (ricorso n. 2463/05), per importi pari, rispettivamente, ad euro 19.906.390,36 e 4.202.602,43, le cui decisioni di cancellazione delle cause dal ruolo sono intervenute il 25 novembre 2014.

## 2.6. Gli indennizzi

Nel 2014 si è notevolmente ridotta la somma complessiva attribuita dalla Corte in sede di equa soddisfazione, raggiungendo l'ammontare di euro 29.540.589, importo oneroso per l'erario, ma in netto miglioramento rispetto a quanto liquidato nel 2013, quando si è raggiunta la somma totale di euro 71.284.302 (Figura 12).

### INDENNIZZI LIQUIDATI DALLA CORTE NELL'ANNO 2014

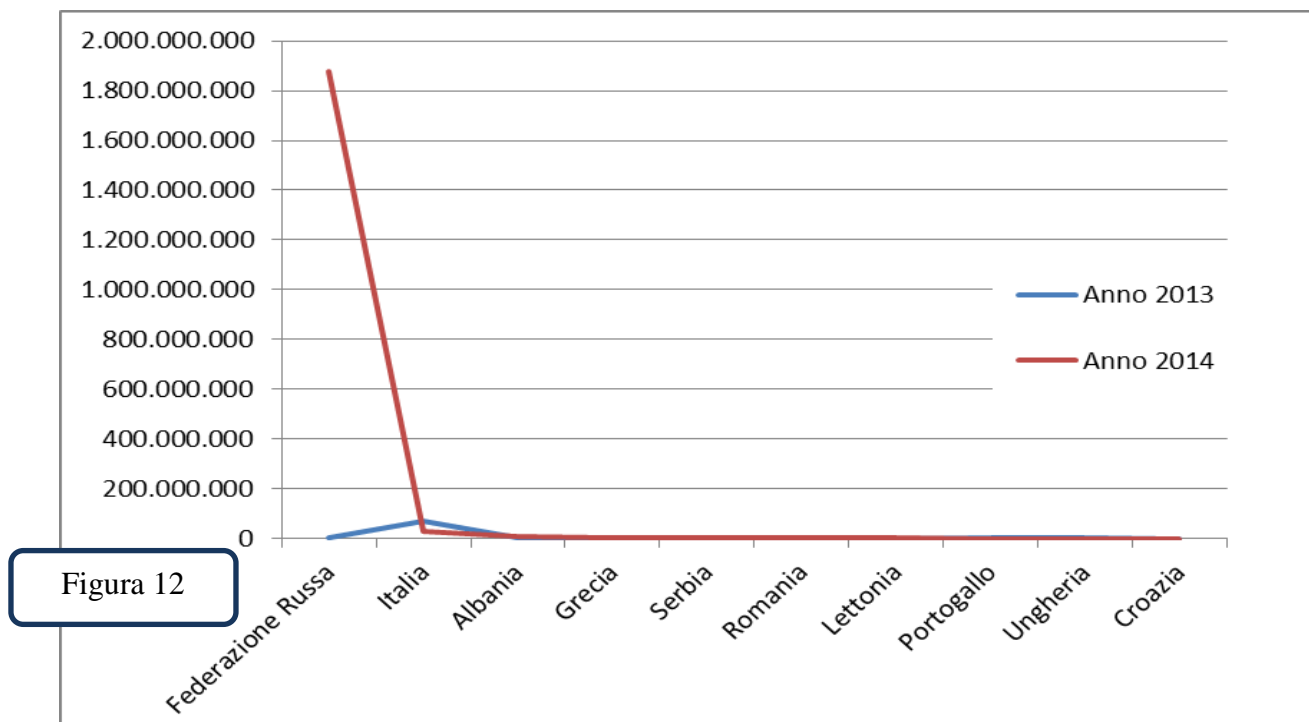


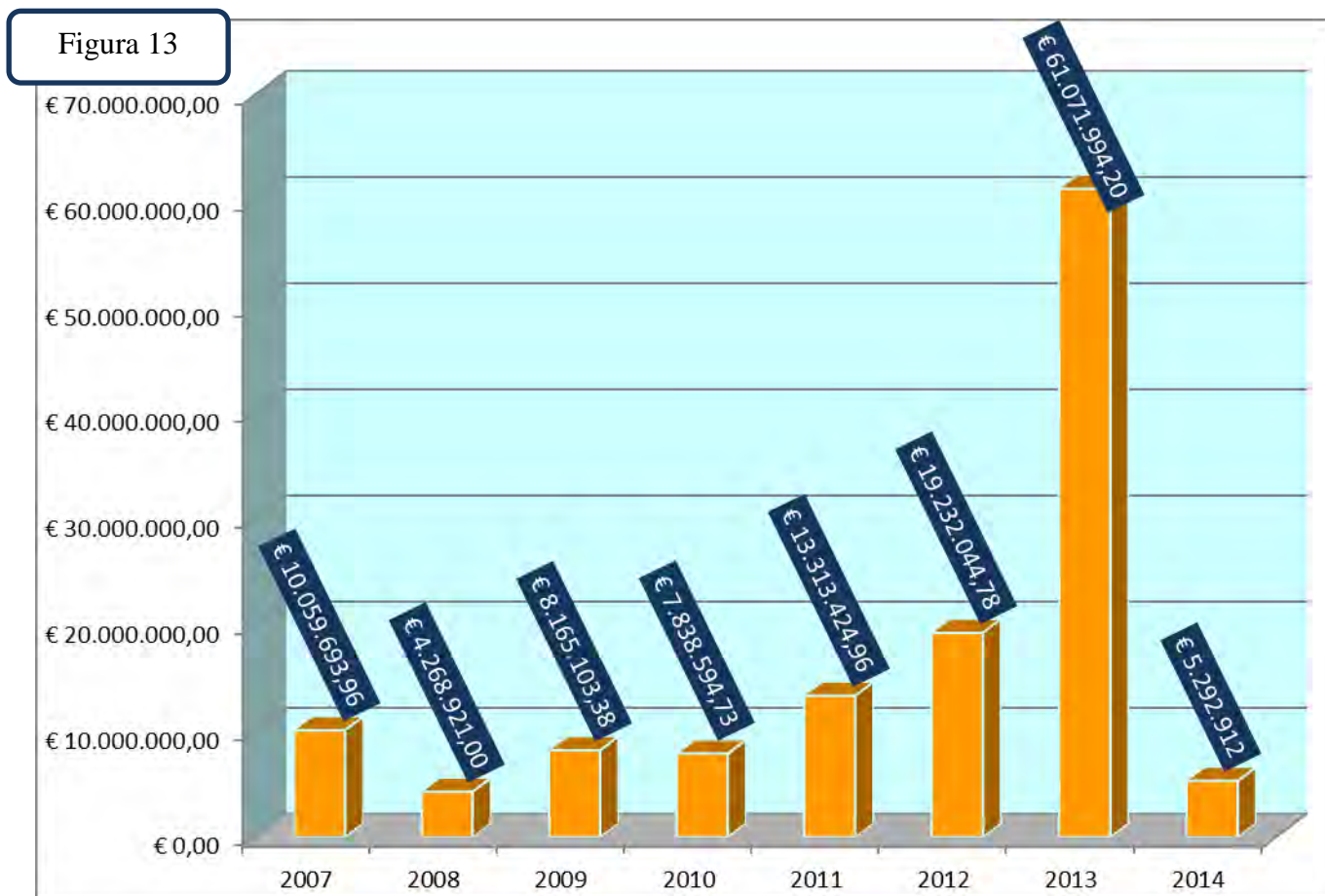
Figura 12

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 riduzione di circa 59 punti percentuali rappresenta motivo di soddisfazione, senz'altro dovuto a mirate politiche conciliative per il contenimento degli importi risarcitori liquidati dalla Corte in sede di condanna dell'Italia, poste in essere attraverso i richiamati piani d'azione, che hanno agevolato la chiusura di migliaia di casi in via transattiva, assicurando 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. A ciò si aggiungano i positivi riscontri ottenuti per l'importante azione di difesa assicurata dall'Ufficio dell'Agente del Governo in altri affari, per i quali la giurisprudenza consolidata della Corte ha consentito allo Stato italiano di limitare al massimo la condanna al quantum risarcitorio.

L'andamento delle spese per risarcimenti registra, quindi, finalmente un'inversione di marcia, dopo lo scatto al rialzo dell'anno passato. Figura 13

RISARCIMENTI EROGATI PERIODO 2007- 2014



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

Come mostrato dalla rappresentazione grafica, a fronte di quanto liquidato dalla Corte europea nell'anno 2014, il Ministero dell'economia e delle finanze ha provveduto ad erogare complessivi euro 5.292.912,09 per l'esecuzione delle sentenze e delle decisioni di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale, contro i 61.071.994,20 euro pagati nell'anno 2013.

## 2.7. La rivalsa

In applicazione della disciplina recata dall'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234<sup>20</sup>, nel 2014 sono state avviate 7 azioni di rivalsa, delle quali 5 nei confronti di enti territoriali<sup>21</sup>, mentre per 2 casi<sup>22</sup> è stato affidato all'Avvocatura generale dello Stato l'incarico di procedere "nelle vie ordinarie" trattandosi di enti trasformati in società per azioni, secondo quanto previsto dalla lettera c) del predetto articolo 43, comma 3, della legge n. 234 del 2012.

Nei confronti della procedura di rivalsa sono state rieterate le criticità sollevate, anche in passato, dagli enti "interessati" in ordine ad una asserita non corretta individuazione e graduazione della responsabilità delle violazioni riscontrate dalla Corte Edu.

Anche in questi casi, l'esercizio della rivalsa nei confronti degli enti territoriali ha, quindi, registrato il parere negativo della Conferenza Unificata. I rappresentanti dell'ANCI, delle Regioni e dell'UPI, hanno tuttavia manifestato l'interesse ad attivare una sede di confronto, a livello tecnico, per verificare la possibilità di elaborare una diversa regolamentazione dell'esercizio della rivalsa.

Con l'espressione del parere (non vincolante), i provvedimenti sono stati perfezionati.

L'importo complessivo da recuperare ammonta ad € 1.628.240,00.

---

<sup>20</sup> V. Relazione al Parlamento per l'anno 2013- pagg. 132 - 133

<sup>21</sup> Comune San Marco in Lamis (FG) in relazione alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo sui ricorsi n. 77822/01 - *Serrilli Paolo Costantino c. Italia* e n. 77823/01, 77827/01 e 77829/01 - *Serrilli Pia Gloria, Angela, Maria e Giuseppina c. Italia*; Comune di Vitulazio (CE) in relazione alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul ricorso n. 62876/00 - *Istituto diocesano per il sostentamento del clero c. Italia*; Comune di Villaricca (NA) in relazione alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul ricorso n. 37637/05 - *Sarnelli c. Italia* e Comune di Benevento in relazione alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul ricorso n. 70573/01 - *Pisacane Ada ed altri c. Italia*.

<sup>22</sup> ANAS Spa in relazione alle sentenze sui ricorsi *Acciardi e Campagna c. Italia* n. 41040/98 e *Capone c. Italia* n. 20236/02.

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

## 1. LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

Con questa Relazione si inaugura una nuova metodologia di approccio alla procedura di coordinamento ed attivazione che spetta alla Presidenza del Consiglio dei ministri nella promozione degli adempimenti necessari per conformarsi alle statuizioni espresse nelle sentenze della Corte europea: in particolare, al fine di rendere immediatamente conoscibili le misure individuali e/o generali<sup>23</sup>, necessarie per conformarsi a tali statuizioni, si è stabilito di predisporre un prospetto delle sentenze emesse nell'anno, strutturato in due parti: l'una descrittiva della vicenda all'origine della causa e della conclusione cui è giunta la Corte; l'altra concernente la misura adottata o che si intende adottare per conformarsi alla sentenza.

In tal modo, accertate immediatamente le cause della riscontrata violazione, si ottiene di individuare e, conseguentemente, attivare in tempi rapidi gli organi interni competenti ad adottare le misure scelte e, nell'ipotesi in cui le violazioni rivestano carattere sistematico (siano dunque delle cd. *violazioni seriali*), si otterrà in maniera diretta di sensibilizzare il Parlamento, cui la presente Relazione è istituzionalmente indirizzata, sull'esistenza di carenze strutturali del sistema statuale e, di conseguenza, sull'esigenza di adottare adeguate misure generali che a volte devono tradursi in interventi legislativi.

Allo stesso tempo si ottiene anche di informare prontamente, sui mezzi scelti per conformarsi alla statuizione della Corte, la Rappresentanza d'Italia a Strasburgo, deputata ad interloquire con il Segretariato ed il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa dinanzi al quale si svolge il procedimento di sorveglianza, che ha inizio subito dopo la pubblicazione della sentenza della Corte (la procedura della Convenzione prevede infatti che l'apprezzamento sull'idoneità della scelta operata dallo Stato - e, in sostanza, sull'avvenuto ripristino delle condizioni dello "stato di diritto" e del rispetto dei diritti dell'uomo - sia rimessa al suddetto Comitato).

Questa nuova metodologia, peraltro, si adegua 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 sentenza<sup>24</sup>. In tal modo sarà possibile anche giungere con più celerità all'epilogo,

---

<sup>23</sup> Le prime riguardano la posizione del ricorrente, che deve essere rimesso per quanto possibile in una situazione simile a quella che sussisterebbe se la violazione non avesse avuto luogo; le seconde riguardano l'adozione di misure *erga omnes*, dirette a risolvere anche altri casi analoghi già pendenti nonché a prevenirne ed evitarne altri in futuro (tale seconda esigenza nasce in caso di violazioni non episodiche).

<sup>24</sup> 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

consistente nell'adozione della risoluzione finale con cui il Comitato dei ministri, dato atto che lo Stato si è conformato alla sentenza, dichiara chiuso il caso, alleggerendo in tal modo l'esposizione del nostro Paese dinanzi a tale consesso europeo.

I casi sono raggruppati in quattro categorie: casi singoli, casi seriali, violazioni rilevanti che perdurano da anni precedenti e infine i casi di non violazione (ritenendo che anche una constatazione di non violazione, che pur non comporta alcun obbligo di adeguamento, possa lanciare un messaggio alle autorità nazionali).

## **1.1. Le sentenze di condanna: casi singoli**

### **1.1.1. Divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante (articolo 3 Cedu)**

• **Placi c. Italia - Sentenza 21 gennaio 2014 (ricorso n. 48754/11)**

**Esito: violazione articolo 3 e articolo 6 par. 1 Cedu**

## **QUESTIONE AFFRONTATA:**

### **Tutela di persone vulnerabili collocate in ambienti sotto la diretta gestione statale**

La causa trae origine dal ricorso proposto dal Sig. Luigi Placi per denunciare la violazione dell'articolo 3 della Convenzione (proibizione della tortura) con riferimento alla dichiarazione di idoneità al servizio di leva, in quanto il Ministero della difesa non avrebbe correttamente valutato sotto il profilo psicoattitudinale le risultanze della visita medica evidenziando importanti criticità ostative all' idoneità ("disforia e disturbo borderline di personalità"). In particolare, il ricorrente ha lamentato che a causa del servizio militare che era stato obbligato a svolgere, nonostante tale diagnosi, aveva dovuto subire numerose punizioni inflittele per la sua inadeguatezza. Ha lamentato, inoltre, la violazione dell'articolo 6 (equo processo), perché durante i procedimenti che aveva intentato per dimostrare il nesso causale tra il suo stato di salute mentale, il servizio militare e i danni subiti, culminati in una diagnosi di disturbo ossessivo-compulsivo, non gli erano stati forniti alcuni documenti che lo riguardavano, detenuti dall'Amministrazione della difesa.

Il ricorrente si era rivolto al giudice amministrativo, ma il TAR di Lecce aveva respinto il suo ricorso e, in sede di appello, il Consiglio di Stato aveva confermato il mancato riconoscimento del nesso causale tra servizio di leva e malattia. Nel corso del giudizio dinanzi al Consiglio di Stato, il ricorrente si era lamentato, in particolare, dell'iniquinà della procedura relativa al parere

---

(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<sup>a</sup> riunione dei Delegati dei Ministri).



del collegio medico legale del Ministero della Difesa, organo promanante proprio dall'amministrazione resistente nel processo e dunque non imparziale.

➤ *Violazione dell'articolo 3 e dell'articolo 6, par. 1*

La Corte ha constatato che il ricorrente - affetto da disturbo d'ansia, disforia, disturbo borderline di personalità e in uno stato di fragilità mentale nel corso del servizio militare - era stato sottoposto a un trattamento che non sarebbe stato sconvolgente per un giovane sano, ma che avrebbe potuto costituire, e nel caso di specie risultava aver costituito, un onere gravoso per un individuo non dotato della necessaria forza mentale.

La Corte ha ritenuto che lo Stato italiano era venuto meno al dovere di garantire che il ricorrente svolgesse il servizio militare in condizioni compatibili col rispetto dei suoi diritti e che, data la sua specifica situazione egli sia stato sottoposto a pericoli e/o sofferenze di intensità eccedente l'inevitabile livello di durezza inerente alla disciplina militare. Ha, pertanto, dichiarato sussistente la violazione dell'articolo 3 della Cedu.

La Corte ha altresì accertato la sussistenza della lamentata violazione dell'articolo 6 in quanto il ricorrente non aveva avuto un equo processo dinanzi ad un Tribunale imparziale e in posizione di parità con l'amministrazione.

## MISURE DA ADOTTARE

Il servizio di leva non è più obbligatorio e dunque situazioni come quella esaminata dalla Corte non potrebbero ripetersi. Sussistendo attualmente solo il servizio volontario di leva, basterà sensibilizzare le autorità militari sul rafforzamento del sistema di controllo medico dei giovani che accedono al servizio di ferma volontaria, in modo da garantire che la loro salute ed il loro benessere non siano messi a rischio e la loro dignità non compromessa.

• *Contrada c. Italia n.2 - Sentenza 11 febbraio 2014 (ricorso n. 7509/08)*

**Esito:** violazione articolo 3 Cedu

## QUESTIONE AFFRONTATA:

### **Trattamento inumano a causa di detenzione carceraria inadatta per le condizioni di salute**

La Corte si è pronunciata sulla compatibilità tra il trattamento carcerario e lo stato di salute del ricorrente, condannato in via definitiva per concorso esterno in associazione mafiosa, giungendo ad accertare la violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

Il ricorrente aveva lamentato di avere richiesto più volte alle autorità italiane l'applicazione della detenzione domiciliare in ragione delle sue precarie condizioni di salute. Il beneficio era stato concesso in accoglimento della quarta istanza, dopo nove mesi dalla prima richiesta. Il rigetto delle tre domande costituiva, secondo il ricorrente, un trattamento inumano e degradante.

➤ *Violazione dell'articolo 3*

La Corte ha richiamato in sentenza i criteri individuati nella propria giurisprudenza per definire l'ambito nel quale si può identificare una violazione "apprezzabile" dell'articolo 3<sup>25</sup>: il "maltrattamento" denunciato deve assurgere ad un "minimo di gravità" che deve essere in concreto valutato alla luce della durata del trattamento, dei suoi effetti fisici o mentali, e, in taluni casi, del sesso, dell'età e dello stato di salute dell'interessato; in ipotesi di trattamenti sanzionatori, affinché questi possano qualificarsi come disumani o degradanti, la sofferenza o l'umiliazione inflitta devono superare i livelli inevitabilmente connotati alla specifica forma di punizione legittimamente imposta; riguardo alle persone sottoposte a privazione della libertà personale l'art. 3 impone agli Stati l'obbligo di garantire ad ogni detenuto condizioni compatibili con il dovuto rispetto della dignità umana, che implica che la persona non sia sottoposta a disagi di intensità superiore al citato livello di sofferenza inevitabile inerente alla detenzione e che il suo benessere venga assicurato in modo adeguato, eventualmente anche con la somministrazione delle più opportune cure mediche; la mancanza di cure mediche adeguate o la loro insufficiente somministrazione al detenuto malato può in via di principio integrare un trattamento contrario all'articolo 3.

Nel caso di specie, la Corte ha rilevato l'assoluta gravità delle patologie che affliggevano il ricorrente (tra le quali ischemia, diabete, depressione, ipertrofia della prostata, cardiopatie), patologie certificate e valutate come incompatibili con il regime carcerario da diverse relazioni di medici tanto di parte quanto interni alla struttura penitenziaria. Ciononostante, la detenzione domiciliare è stata concessa solo alla quarta istanza, dopo nove mesi.

Pertanto, la Corte ha dichiarato, all'unanimità, che in considerazione della documentazione clinica a disposizione dell'autorità giudiziaria italiana, del tempo trascorso prima della concessione della detenzione domiciliare, nonché delle motivazioni addotte per il rigetto delle prime tre istanze, quel periodo di carcerazione aveva costituito un trattamento inumano e degradante ai sensi dell'art. 3 della Convenzione.

---

<sup>25</sup> Cfr. Sez. I, 2 dicembre 2004, *Farbtuhs c. Lettonia*, cit.; G.C., 10 marzo 2009, *Paladi c. Moldavia*; Sez. II, 10 giugno 2008, *Scoppola c. Italia*; Sez. II, 7 febbraio 2012, *Cara-Damiani c. Italia*).

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

L'equa soddisfazione, liquidata dalla Corte in euro 10.000 per i danni morali, chiude la questione della misura individuale. La diffusione della sentenza tra gli addetti ai lavori costituisce idonea misura generale per evitare future violazioni.

Nel presente caso, come in quello di seguito indicato (G.C.) va osservato come la Corte europea tenda sovente a sostituirsi alle giurisdizioni interne nell'apprezzamento dei fatti di causa, laddove, come la stessa Corte ha più volte puntualizzato, l'ammissibilità e la valutazione delle prove è di competenza del diritto interno ed in linea di principio spetta alle giurisdizioni interne l'apprezzamento degli elementi probatori raccolti, mentre non è compito della Corte europea dei diritti dell'uomo sostituirsi alle giurisdizioni interne, né appartiene alla Corte di pronunciarsi sulla colpevolezza degli imputati (*mutatis mutandis*, *Khan c. Regno Unito*, §34), spettando viceversa ai tribunali nazionali di apprezzare i fatti di causa (*Brualla Gomez de la Torre c. Spagna*, 19 dicembre 1997, §31; *Edificaciones March Gallego S.A. c. Spagna*, 19 febbraio 1998, §33).

• G.C. c. Italia – Sentenza 22 aprile 2014 (ricorso n. 73869/10)

Esito: violazione articolo 3 Cedu

## QUESTIONE AFFRONTATA:

### **Trattamento inumano a causa di detenzione carceraria inadatta per le condizioni di salute**

La causa ha origine dal ricorso presentato da un cittadino condannato a 10 anni di carcere.

Il ricorrente, che aveva diversi problemi di salute a seguito di un intervento chirurgico, aveva chiesto alle autorità penitenziarie di tenere conto delle sue problematiche e di predisporre una cella adeguata al suo stato. Tuttavia, al suo arrivo nel carcere di Bellizzi Irpino, era stato collocato in una cella con altri sei detenuti in uno spazio di circa 2,5 metri quadrati, senza possibilità di usufruire di condizioni igieniche adeguate al suo stato di salute. Solo successivamente era stato trasferito in una cella più idonea, ma a seguito di un tentativo di suicidio era stato poi collocato in un reparto isolato. Inoltre, malgrado la sua richiesta di una visita specialistica di gastroenterologia presentata il 2 febbraio 2010 era stato visitato solo cinque mesi più tardi.

➤ *Violazione dell'articolo 3*

La Corte ha accolto il ricorso con riferimento alla sola doglianza concernente l'inadeguatezza delle condizioni detentive rispetto allo stato di salute: la patologia di cui soffriva il ricorrente lo aveva posto infatti in una situazione tale da suscitare in lui sentimenti costanti di angoscia, inferiorità e umiliazione, così da integrare la violazione della invocata disposizione convenzionale.

Sul punto, la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza in merito alla violazione dell'articolo 3 della Convenzione. In particolare, tra le ultime, la sentenza *Contrada c. Italia* n. 2 (*supra*) e la sentenza *Cara-Damiani c. Italia* del 7 febbraio 2012, nelle quali ha sottolineato che se lo Stato non mette a disposizione di un detenuto malato un'effettiva possibilità di ottenere cure funzionali alla riabilitazione in una struttura carceraria, determinando un peggioramento della sua salute, commette un trattamento disumano e degradante, anche se manca l'intenzionalità di compiere tali atti, con la precisazione, peraltro, che la garanzia della somministrazione di cure mediche appropriate, non implica un'equiparazione di trattamento tra detenuti e persone libere, dovendosi aver riguardo alle esigenze pratiche della detenzione.

Pertanto, ha concluso per la violazione dell'articolo 3, perché la mancanza prolungata di cure mediche *“adatte alla patologia del ricorrente hanno posto il detenuto in una situazione in grado di provocargli sensazioni costanti di angoscia, d'inferiorità e di umiliazione sufficientemente forti da costituire un trattamento degradante ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione europea”*.

Il lamentato sovraffollamento carcerario non è stato invece ritenuto in violazione del divieto di trattamenti inumani atteso che l'art. 3 Cedu viene in considerazione solo se le celle, oltre che anguste, non sono adeguatamente areate, illuminate e se c'è una totale carenza di *privacy*, circostanze non ravvisate nella fattispecie.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

L'equa soddisfazione, liquidata dalla Corte in euro 20.000 per i danni morali, chiude la questione della misura individuale. La diffusione della sentenza tra gli addetti ai lavori costituisce idonea misura generale per evitare future violazioni.

• *Alberti c. Italia* - Sentenza 24 giugno 2014 (ricorso n. 15397/11)

• *Saba c. Italia* - Sentenza 1 luglio 2014 (ricorso n. 36629/10)

Esito: violazione articolo 3 Cedu, sotto il profilo procedurale e sostanziale

## QUESTIONE AFFRONTATA:

**Uso sproporzionato della forza da parte delle forze dell'ordine nei confronti di persone sottoposte a restrizione e mancanza di indagine effettiva**

### Il caso Alberti

La vicenda riguarda un episodio di violenza avvenuto in una stazione dei Carabinieri, ove il ricorrente era stato condotto in stato di arresto a seguito di un diverbio con il titolare di un esercizio commerciale. Il personale medico del carcere aveva accertato danni fisici alla persona. Il procedimento aperto dalla magistratura riguardo alle condotte tenute dai militari si era concluso con un'archiviazione da parte del GIP.

Il ricorrente ha adito la Corte, lamentando di essere stato vittima di trattamenti inumani e degradanti da parte dei carabinieri, in violazione dell'articolo 3 della Convenzione, sia sotto il profilo sostanziale che procedurale. La Corte ha ritenuto sussistenti entrambe le violazioni.

#### ➤ *Violazione dell'articolo 3*

Nella sentenza in esame la Corte europea ha ribadito il consolidato principio secondo cui, allorché una persona riporti delle lesioni mentre si trova sotto il controllo delle autorità (ad esempio perché in stato di arresto), sorge una presunzione relativa di responsabilità a carico del Governo il quale è chiamato - proprio in quanto unico soggetto che ha accesso alle informazioni rilevanti e dunque per il principio di vicinanza della prova - a fornire una spiegazione dell'accaduto plausibile e compatibile con le garanzie discendenti dalla Convenzione (par. 42).

Nel caso di specie, la Corte non ha trovato plausibile la spiegazione fornita dal Governo, da un lato perché - stando alle testimonianze - l'arresto del ricorrente si era svolto senza alcuna colluttazione, dunque non in maniera tale da giustificare il tipo di lesioni riportate; dall'altro, perché il ricorrente era risultato sano all'esito del *check-up* effettuato dai medici del pronto soccorso intervenuti per sedarlo, con la conseguenza che le lesioni non potevano che essergli state inflitte successivamente, ossia durante il tragitto verso la casa circondariale. Alla violazione dell'art. 3 sul piano sostanziale si è affiancata anche quella sul piano procedurale, in ragione della prematura ed inadeguatamente motivata archiviazione della *notitia criminis*, che avrebbe invece richiesto ulteriori approfondimenti ed accertamenti.

### Il caso "Saba"

Nel 2000, in occasione di un'operazione di perquisizione generale effettuata nel carcere di Sassari, si registrarono episodi di violenza fisica e morale nei confronti dei reclusi ad opera della polizia penitenziaria. Le indagini che seguirono portarono alla presentazione in tempi brevi della richiesta di rinvio a giudizio per novanta persone per i reati di violenza privata, lesioni personali aggravate ed abuso d'ufficio, commessi nei confronti di oltre cento detenuti. Dei sessantuno imputati che optarono per il rito abbreviato, solo dodici furono condannati a pene, tutte con sospensione, da quattro mesi ad un anno e mezzo di reclusione per i delitti di violenza privata aggravata e abuso di autorità contro arrestati e detenuti. Le condanne divennero definitive soltanto per nove di loro. Quanto ai rimanenti ventinove imputati che non scelsero il rito abbreviato, nove vennero rinviati a giudizio e poi assolti (due) o prosciolti per intervenuta prescrizione (sette), mentre per i restanti venti fu pronunciata sentenza di non luogo a procedere. Ad alcuni dei condannati vennero applicate lievi sanzioni disciplinari.

#### ➤ *Violazione dell'articolo 3*

Sotto il profilo sostanziale, la Corte ha qualificato come "trattamenti degradanti", in quanto tali lesivi dell'articolo 3 della Cedu, gli atti perpetrati nei confronti del ricorrente, consistiti nell'averlo costretto a denudarsi ed a passare tra due file di agenti che lo minacciavano e lo insultavano, al precipuo scopo di umiliarlo ed alimentare in lui sentimenti di paura ed angoscia.

Sotto il profilo procedurale, i giudici di Strasburgo hanno censurato tanto l'eccessiva durata del processo e la conseguente sopravvenuta prescrizione dei reati, quanto l'entità delle pene e delle sanzioni disciplinari inflitte, reputate sproporzionatamente miti rispetto all'accaduto. A quest'ultimo proposito la Corte ha ricordato come, pur essendo l'accertamento della fondatezza dell'accusa e la commisurazione della pena di esclusiva competenza delle giurisdizioni nazionali, ad Essa nondimeno spettò la funzione di controllare che non vi sia "manifesta sproporzione" tra la gravità dei fatti accertati e l'entità della sanzione inflitta (cfr. § 77). E ciò sulla base dell'articolo 19 della Convenzione che istituisce la Corte facendone l'organo incaricato di "assicurare il rispetto degli impegni derivanti alle Alte Parti contraenti dalla presente Convenzione", ed in conformità al principio secondo cui i diritti fondamentali non possono essere meramente teorici ed illusori, bensì concreti ed effettivi.

La pronuncia si conclude con un monito della Corte e cioè, che in caso di maltrattamenti da parte di agenti dello Stato, è necessario non far cadere i procedimenti in prescrizione ed assicurare

che gli interessati siano sospesi dalle loro funzioni durante l'istruzione processuale o il processo e che siano eventualmente rimossi a seguito di condanna (cfr. § 78).

## MISURE DA ADOTTARE

L'equa soddisfazione riconosciuta dalla Corte chiude la questione delle misure individuali.

Quanto alle misure generali, la Corte ha evidenziato l'inadeguatezza del nostro apparato sanzionatorio, basato su norme incriminatorie non sufficientemente severe ed una peculiare disciplina della prescrizione che rende i relativi reati facilmente prescrivibili.

La proposta di legge intesa ad introdurre il reato di tortura ha da poco avuto un'accelerazione ed è dal 21 aprile 2015, in un testo unificato, all'esame in seconda lettura della Commissione giustizia in sede referente del Senato.

Sul tema, va registrata la *"rinnovata, espressa e urgente sollecitazione"* rivolta al Parlamento dal Primo Presidente della Corte di cassazione, evidenziando come *"ulteriori omissioni e ritardi non possono davvero essere più tollerati avuto riguardo oltre che alla gravità di specifici e recenti fatti di cronaca, alla concorde e consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo che ha in più occasioni, sottolineato come il divieto di tortura, desumibile dall'articolo 3 della Convenzione, abbia carattere assoluto ed inderogabile (...) nonché alla mole imponente di fonti internazionali che considerano ormai la repressione della tortura oggetto di un vero e proprio obbligo di legislazione."*<sup>26</sup>

Il disegno di legge n. 2798, recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri e dal gennaio 2015 all'esame della Commissione Giustizia della Camera, che intende riformare alcune parti significative del sistema penale, coinvolge anche l'istituto della prescrizione, limitatamente all'art. 159 c.p., prevedendo una parentesi di sospensione onde consentire ai giudizi di impugnazione di potersi tenere, senza il rischio che *medio tempore* sopravvenga la causa di estinzione del reato per vano decorso del tempo. I periodi di sospensione sono commisurati in due anni per il giudizio di appello ed in un anno per quello di legittimità. E', altresì, previsto che la parentesi di sospensione operi sempre che il relativo giudizio impugnatorio si concluda con una sentenza di condanna e non di assoluzione, con l'avvertenza, però, che, in caso in cui il giudice decida di assolvere l'imputato, non potrà prendere in considerazione l'opzione di dichiarare prescritto il reato, proprio perché, come si legge nella relazione esplicativa, prima della pronuncia della sentenza di riforma o di annullamento quel computo è precluso.

---

<sup>26</sup> Corte suprema di Cassazione - Giorgio Santacroce, Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014.

### 1.1.2. In materia di respingimenti (articoli 3, 4 e 13 Cedu)

• *Sharifi e altri c. Italia e Grecia* – Sentenza 21 ottobre 2014 (ricorso n. 16643/09)

• *Saba c. Italia* – Sentenza 1 luglio 2014 (ricorso n. 36629/10)

Esito:

violazione per l'Italia dell'articolo 3 (divieto di trattamenti inumani o degradanti)

violazione per l'Italia dell'articolo 4 Prot. 4 (divieto di espulsioni collettive di stranieri)

violazione per l'Italia dell'art. 13 (diritto ad un ricorso effettivo) in combinato disposto con l'art. 3 e l'art. 4 Prot. 4.

violazione per la Grecia dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3

## QUESTIONE AFFRONTATA:

### Respingimento automatico richiedenti asilo

Si tratta di una nuova constatazione di violazione per aver respinto indiscriminatamente un gruppo di richiedenti asilo verso un Paese a rischio.

Tra il 2007 e il 2008 i ricorrenti (32 cittadini afgani, 2 sudanesi e 1 eritreo) fuggirono dai loro Paesi di origine per cercare in uno degli Stati membri la protezione internazionale garantita dall'ordinamento dell'UE. Tuttavia, giunti via mare in diversi porti delle coste adriatiche italiane (Bari, Ancona e Venezia), dopo essere transitati sul territorio greco, i ricorrenti furono automaticamente reimbarcati dalle autorità italiane su traghetti diretti verso la Grecia, primo paese di ingresso, in applicazione del Regolamento di Dublino<sup>27</sup>. Le autorità greche sottoposero alcuni dei ricorrenti, respinti dall'Italia, a detenzione amministrativa, mentre lasciarono altri "liberi" di circolare, senza una fissa dimora. Dalle notizie riportate alla Corte dal loro legale, alcuni dei ricorrenti vivono attualmente in Grecia in situazione instabile, altri si sono trasferiti in diversi Stati (Svezia, Svizzera, Norvegia, Italia), altri ancora sono stati respinti verso l'Afganistan.

#### ➤ *Violazioni riscontrate dalla Corte*

La pronuncia, che interviene a ormai circa sei anni dai fatti, richiama ampiamente le argomentazioni sviluppate in due recenti *leading cases* in materia di respingimenti (v. sentenze Grande Camera *M.S.S. c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011 e *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* del 23 febbraio 2012). La Corte ha condannato nuovamente l'applicazione automatica da parte degli Stati membri del meccanismo previsto dal Regolamento di Dublino. Nello specifico, a detta della Corte, 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,

---

<sup>27</sup> Per il regolamento CE 343/2003, cd Regolamento di Dublino, sostituito dal Reg. UE 604/2013, si rinvia alla nota 5.



ripetutamente condannato per le insufficienze del suo sistema di asilo (v. da ultimo la sentenza *H.H. c. Grecia* del 9 ottobre 2014) - l'Italia ha violato tre disposizioni della Convenzione europea:

- l'art. 4 del Protocollo 4 (divieto di espulsioni collettive di stranieri);
- l'art. 3 (divieto di trattamenti inumani o degradanti);
- l'art. 13 (diritto ad un ricorso effettivo) combinato con gli articoli 3 e 4 del Protocollo n. 4.

Da parte sua la Grecia, non garantendo ai cittadini di Paesi terzi respinti dall'Italia di accedere alla procedura nazionale di asilo né, per tale effetto, di non essere ulteriormente respinti verso Paesi di origine o di transito a rischio, è stata ritenuta responsabile della violazione dell'articolo 13 della Convenzione in combinazione con l'articolo 3.

La Corte ha preso in considerazione dapprima le violazioni contestate alla Grecia e successivamente quelle contestate all'Italia.

Richiamando la sentenza resa nel caso *Hirsi c. Italia*, la Corte ha ricordato che lo scopo dell'articolo 4, Protocollo 4, è quello di impedire agli Stati membri di respingere automaticamente più cittadini di Paesi terzi senza il previo esame della loro situazione personale e senza aver dato loro la possibilità di esporre eventuali argomentazioni contrarie all'espulsione. L'articolo in questione, ha ricordato la Corte, vale sia durante le operazioni d'intercettazione svolte in mare aperto sia, *a fortiori*, nei casi di diniego di accesso al territorio nazionale (par. 210 e 212). Dopo aver appurato, alla luce delle prove fornite dalle parti, l'esistenza di una prassi consolidata di respingimenti automatici e indiscriminati dall'Italia alla Grecia, la Corte, anche richiamando il precedente del caso *M.S.S.*, ha ricordato che detta prassi non trova alcun fondamento normativo nel Regolamento di Dublino, che non consente alcuna forma di espulsione collettiva e indiscriminata (par. 223).

I giudici di Strasburgo hanno nuovamente 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 (par. 224), ritenendo pertanto essersi concretizzata, nella fattispecie esaminata, la violazione dell'articolo 4 del Protocollo 4.

Sotto il profilo della violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti connessi alla probabilità di un respingimento arbitrario dei ricorrenti verso un Paese terzo a rischio quale l'Afghanistan, la Corte, nel richiamare nuovamente la sentenza resa nel caso *M.S.S.*, ha concluso per la responsabilità dell'Italia che, prima di espellere i ricorrenti verso la Grecia, aveva il dovere di accertarsi della funzionalità del sistema greco di asilo e, quindi, di assicurarsi che gli stessi non corressero alcun rischio di essere successivamente respinti verso il proprio Paese di origine dove avrebbero rischiato di subire trattamenti inumani o degradanti (par. 232).

Avendo già condannato la Grecia per la violazione dell'art. 13 in combinazione con l'articolo 3, proprio per il rischio di espulsione dei ricorrenti dalla Grecia verso l'Afghanistan senza la possibilità di depositare un ricorso, la Corte ha ritenuto che l'Italia, respingendo in maniera collettiva ed indiscriminata i ricorrenti verso la Grecia, avesse anch'essa violato l'articolo 3 della Convenzione e che ci fosse altresì un legame diretto tra le espulsioni collettive messe in atto dalle autorità italiane e l'impossibilità dei ricorrenti di accedere a una procedura conforme al dettato dell'articolo 13, dichiarando pertanto essere intervenuta anche violazione di tale disposizione combinata con gli articoli 3 e 4 Protocollo 4.

Tali conclusioni hanno interessato unicamente i quattro ricorrenti rimasti in contatto con i loro avvocati nel corso dell'intera procedura.

In via preliminare, la Corte ha invece radiato la causa dal ruolo con riferimento a tutti gli altri ricorrenti che non avevano potuto o voluto, nel corso dell'intera procedura, mantenere i contatti con il loro legale.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

La Corte non ha disposto alcuna equa soddisfazione in favore dei ricorrenti e a carico dell'Italia.

Per quanto riguarda i quattro ricorrenti per i quali l'Italia è stata riconosciuta responsabile, nessuno, ad eccezione di uno (Karimi, riammesso in territorio greco poiché non aveva manifestato l'intenzione di chiedere asilo, così rientrando nell'ambito di applicazione dell'Accordo bilaterale di riammissione sottoscritto con la Grecia) risultava essere sbarcato in Italia nel periodo compreso tra il 2008 e il 2009. Inoltre un ricorrente è risultato poi essere stato espulso in Afghanistan dalla Norvegia, Paese competente all'esame della domanda di asilo ai sensi del Regolamento di Dublino, come evidenziato dalla stessa Corte nella sentenza (par. 39). Un altro ricorrente (Haidari Najib) risultava essere arrivato in Italia solo il 16 febbraio 2010 e quindi successivamente ai fatti oggetto del ricorso; esso è stato accolto presso una specifica struttura facente parte del Sistema di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati (S.P.R.A.R.) e riconosciuto rifugiato il 7 febbraio 2013. Ne deriva che non residua alcuna misura individuale da adottare.

Sul piano delle misure generali intraprese dall'Italia dopo la sentenza *Hirsi* per l'episodio dei respingimenti in Libia nel 2009, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha dato ampiamente atto allo Stato italiano degli sforzi compiuti nell'ambito della politica di accoglienza dei migranti e di accesso agli strumenti di protezione internazionale. A conferma del quotidiano

impegno profuso nel soccorso in mare di migranti in condizioni di irregolarità, l'Italia può vantare una lunga serie di interventi effettuati nel corso del 2014.<sup>28</sup>

Peraltro, all'epoca dei fatti in esame, la Grecia non era ancora stata dalla Corte di Strasburgo ritenuta responsabile per la violazione del divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti, in relazione alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e alle carenze riscontrate nelle procedure per l'ottenimento dello status di rifugiato. Per tale ragione, all'epoca dei fatti, l'Italia non aveva motivo di non applicare le procedure stabilite dall'Unione Europea per l'individuazione dello Stato membro competente alla domanda di asilo. Tuttavia, a partire dal 2008, e sulla base di un esame individuale della situazione del soggetto richiedente asilo, l'Italia ha spesso assunto la competenza per l'esame della richiesta di asilo in applicazione della c.d. "clausola di sovranità" (art. 3.2 Reg. CE n. 343/2003, poi divenuto art. 17.1 del Reg. UE 604/2013), in favore di migranti provenienti dalla Grecia, derogando agli stessi criteri previsti dal Regolamento Dublino. Inoltre l'Accordo bilaterale stipulato con la Grecia il 30 marzo 1999, ed entrato in vigore il 1° febbraio 2001, disciplina la riammissione in territorio ellenico degli stranieri rintracciati in condizioni di clandestinità, non rientranti nel campo di applicazione della Convenzione di Ginevra o, comunque, bisognosi di protezione internazionale (articolo 6 dell'Accordo).

In conclusione, al di là delle valutazioni della Corte su eventuali carenze relative a specifici casi, non sussiste alcuna procedura generalizzata di riammissione automatica in Grecia di cittadini di Paesi terzi - tanto meno di persone bisognose di protezione internazionale (non rientranti nell'ambito di applicazione del citato Accordo con la Grecia, ai sensi del relativo articolo 6) - così come non vige alcuna prassi di espulsioni collettive.

Possibili ripercussioni per l'Italia potrebbero invece derivare dall'indirizzo intrapreso dalla Corte con la **sentenza della Grande Camera del 4 novembre 2014 nel caso Tarakhel c. Svizzera**, in merito alle garanzie individuali che devono essere specificamente richieste all'Italia per potere ivi espellere i soggetti vulnerabili<sup>29</sup>.

Nel caso in questione la Corte ha ravvisato configurabile una violazione dell'articolo 3 della Convenzione a carico della Svizzera qualora i ricorrenti (famiglia afghana con quattro figli minori) dovessero essere rinviiati in Italia ai sensi del Regolamento di Dublino, senza richiedere

---

<sup>28</sup> Dati forniti dal Minsitero dell'interno.

<sup>29</sup> Questo il resoconto delle conclusioni raggiunte dalla Corte che è possibile leggere sul sito ufficiale della Corte Edu : *Il s'ensuit que, si les requérants devaient être renvoyés en Italie sans que les autorités suisses aient au préalable obtenu des autorités italiennes une garantie individuelle concernant, d'une part, une prise en charge adaptée à l'âge des enfants et, d'autre part, la préservation de l'unité familiale, il y aurait violation de l'article 3 de la Convention. Conclusion : l'expulsion emporterait violation (quatorze voix contre trois).*

preventive garanzie individuali dalle autorità italiane volte ad assicurare la salvaguardia dell'unità familiare e le esigenze dei minori.

La Corte ha infatti evidenziato la “*possibilità che un numero significativo di richiedenti asilo trasferiti possano essere lasciati senza alloggio o accolti in strutture sovraffollate in Italia, anche in considerazione della differenza tra il numero di richieste di asilo e il numero complessivo di posti di accoglienza disponibili.*”.

La decisione della Corte colpisce nel vivo il sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo e sta ingenerando problemi organizzativi e gestionali, connessi alla prenotazione di posti in strutture di accoglienza che rimangono inutilizzati a seguito della richiesta delle citate garanzie da parte di altri Stati UE e alla contestuale sospensione dei trasferimenti degli interessati da parte della Corte di Strasburgo. Esempio concreto proviene proprio dalla famiglia Tarakhel per la quale, a partire dal mese di novembre 2014 (mese della pronuncia), le autorità italiane preposte all'accoglienza dei richiedenti asilo hanno messo a disposizione un alloggio rimasto inutilizzato per diverso tempo (con costi inutilmente sopportati dal Ministero dell'interno), malgrado la pressione migratoria che interessa l'Italia, in quanto l'arrivo in Italia della famiglia è avvenuto solo il 31 marzo 2015.

Va rilevato che la Corte, come evidenziato dai giudici dissenzienti, non aveva constatato in precedenti pronunce<sup>30</sup> carenze sistemiche nel sistema di assistenza nazionale. E, in effetti, come illustrato dettagliatamente nella Relazione per l'anno 2013 (pag. 117), il sistema di accoglienza italiano (S.P.R.A.R.), finanziato dal Ministero dell'interno, pur sottoposto ad una forte pressione migratoria, ha sempre cercato di salvaguardare l'integrità dei nuclei familiari e la cura dei minori, espressamente tutelati dalla legislazione nazionale, anche prima della sentenza *Tarakhel*.

Occorre in ogni caso precisare che le particolari esigenze segnalate da altri Stati UE con riferimento ai richiedenti asilo, facenti parte delle c.d. “*categorie vulnerabili*” sono gestite nell'ambito di rapporti bilaterali, in uno spirito di fattiva e reciproca collaborazione.

Sotto questo profilo, il Ministero dell'interno ha posto in essere una procedura codificata, attraverso la predisposizione di schede di progetto al fine di corrispondere puntualmente al sempre maggiore numero di Paesi membri dell'Unione europea che richiedono informazioni dettagliate circa l'effettiva garanzia della presa in carico dei richiedenti asilo, una volta rientrati in Italia, con particolare riferimento all'adeguatezza delle condizioni di accoglienza anche rispetto all'età di eventuali minori presenti e al mantenimento dell'unità familiare.

---

<sup>30</sup> A titolo di esempio, si vedano le seguenti decisioni: ricorso *Mohammed Hussein c. Paesi Bassi e Italia*, sentenza del 2 aprile 2013, punto 78; ricorso *Mohammed Hassan* altri 9 ricorrenti (tra cui genitori con figli minori) *c. Paesi Bassi e Italia*, sentenza del 27 agosto 2013, da punto 187 a 192; ricorso *Daytbegova e Magomedova c. Austria*, sentenza del 4 giugno 2013, punto 6; ricorso *Ali Omar c. Paesi Bassi e Italia*, sentenza del 4 giugno 2013, punto 140.

### 1.1.3. In materia di equo processo (articolo 6 Cedu)

• *Dhahbi c. Italia* – Sentenza 8 aprile 2014 (ricorso n. 17120/09)

**Esito: violazione articoli 6 e 14 in combinato disposto con l'articolo 8 Cedu**

#### QUESTIONI AFFRONTATE:

**Diritto ad un equo processo sotto il profilo dell'obbligo di motivare il mancato rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea**

**Discriminazione, per ragioni di nazionalità, nel diritto al godimento di prestazione assistenziale (assegno per nucleo familiare)**

Va segnalata la particolare criticità del caso, concernente il mancato riconoscimento in favore del ricorrente, all'epoca dei fatti cittadino tunisino residente in Italia, del diritto all'assegno per nucleo familiare numeroso previsto dall'articolo 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

Sebbene il giudizio instaurato da controparte a livello nazionale sia stato definito con sentenza di rigetto della Corte di cassazione n. 24278, depositata il 29 settembre 2008, il ricorrente, richiamando l'interpretazione di più ampia portata risultante dall'accordo Euro-Mediterraneo ratificato dall'Italia con legge 3 febbraio 1997, n. 35, ha invocato dinanzi alla Corte di Strasburgo la presunta violazione degli articoli 6, par. 1, 8 e 14 della Convenzione, per essere stata ignorata dalla Corte di cassazione la sua domanda di proporre questione pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), quanto all'interpretazione del citato accordo, nonché di essere stato vittima di una discriminazione fondata sulla sua nazionalità, nel godimento del suo diritto a beneficiare della prestazione prevista dalla citata legge n. 448 del 1998.

#### ➤ *Violazione dell'articolo 6 par. 1*

La Corte di Strasburgo ha dichiarato la violazione dell'articolo 6, par. 1, in relazione all'omessa motivazione da parte della Corte di cassazione, in quanto giurisdizione di ultima istanza, in ordine al mancato rinvio pregiudiziale alla CGUE chiesto dal ricorrente, ribadendo che l'art. 6, par. 1 della Cedu pone a carico delle giurisdizioni interne un obbligo di motivare, in ordine al diritto applicabile,<sup>31</sup> le decisioni con le quali si rifiutano di sollevare una questione pregiudiziale, tenuto conto del fatto che rifiuti del genere sono ammessi soltanto a titolo di "eccezione"<sup>32</sup>.

#### ➤ *Violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8*

---

<sup>31</sup> Sul punto: sentenza *Ullens de Schooten and Rezabek c. Belgio* del 20 settembre 2011, ricorso n. 3989/97 e n. 38353/07; decisione sull'irricevibilità *Vergauwen c. Belgio* del 10 aprile 2012, ricorso n. 4832/04).

<sup>32</sup> CGUE C-283/81, Cilfit).

In relazione alla dedotta violazione dell'art. 14, in combinato con l'art. 8, la Corte ha ritenuto che non vi fosse alcuna motivazione accettabile, anche tenendo conto dell'ampio margine di discrezionalità di cui godono gli Stati in tale materia, per avere escluso il ricorrente dal beneficio solo perché, all'epoca dei fatti, non era cittadino italiano, malgrado, quale lavoratore regolare, egli versasse i contributi all'Inps e contribuì, al pari degli altri lavoratori, alle finanze pubbliche mediante le ritenute fiscali. Ha, pertanto, riconosciuto la violazione dei due articoli in combinato disposto.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Sotto il profilo delle misure individuali, il caso si è chiuso con il riconoscimento al ricorrente del risarcimento per i danni patrimoniali subiti (in pratica gli assegni non riscossi sino all'acquisto della cittadinanza italiana), oltre all'importo di 10.000 euro a titolo di indennizzo.

Sul piano generale va rilevato che, pur essendo stata la questione esaminata per la prima volta dalla Corte europea (e, a quanto risulta, unica) e, pur apparendo ragionevole l'argomentazione difensiva utilizzata dal Governo italiano nel corso dell'istruttoria, secondo cui la predetta prestazione assistenziale era stata negata al cittadino extracomunitario non per motivi discriminatori ma per ragioni di bilancio (estenderla avrebbe comportato la necessità di un intervento normativo per il reperimento della copertura finanziaria), la Corte europea ha tenuto a precisare, richiamando un proprio orientamento consolidato, sia pure formatosi con riferimento a controversie concernenti altri Stati, che *“solo considerazioni molto serie possono portare la Corte a ritenere compatibile con la Convenzione una disparità di trattamento esclusivamente basata sulla cittadinanza”* (con ciò ritenendo che la tutela degli interessi di bilancio dello Stato pur costituendo uno scopo legittimo non può di per sé giustificare la disparità di trattamento denunciata).

I riflessi di carattere finanziario emergenti dalla sentenza sono stati in parte superati, relativamente alla problematica da cui è scaturito il contenzioso, a seguito dell'approvazione, intervenuta in pendenza del giudizio dinanzi alla Corte, dell'articolo 13 della legge n. 97 del 2013 (Legge europea 2013), con il quale, al fine di risolvere la procedura di infrazione n. 2013/4009, è stato esteso l'ambito di applicazione della prestazione assistenziale sopra citata anche ai cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo.

• *Guadagno e altri c. Italia* – Sentenza 1 luglio 2014 (ricorso n. 61820/08)

Esito: Esito: violazione articolo 6, par. 1, Cedu

## QUESTIONE TRATTATA:

### **Diritto ad un equo processo. Ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia Adeguamento salariale magistrati amministrativi**

La Corte sanziona per l'ennesima volta il ricorso a leggi retroattive (di interpretazione autentica o meno), dalla Corte definite come di “**validazione legislativa**”, che incidono su procedimenti giudiziari in corso, ribaltandone le sorti.

Il ricorso è stato proposto da magistrati amministrativi che, nel 1981, acquisita la qualifica di consiglieri di Stato, avevano promosso giudizio dinanzi al TAR per ottenere l'applicazione del c.d. “galleggiamento” (art. 1 della legge n. 265 del 1991), in analogia a quanto riconosciuto ad altri consiglieri di Stato che, pur avendo un'anzianità inferiore alla loro, godevano di un trattamento stipendiale più elevato.

Malgrado la pronuncia favorevole ai ricorrenti, il Governo non aveva dato seguito alla sentenza.

Nelle more del giudizio veniva approvata la legge n. 388 del 2000, il cui articolo 50 vietava, con effetto retroattivo, di procedere al pagamento dei crediti stabiliti in materia da decisioni giudiziarie diverse da quelle già divenute definitive. I ricorrenti, pertanto, secondo l'Amministrazione che si opponeva all'esecuzione della sentenza del TAR, non avrebbero più potuto far valere il diritto all'adeguamento. Il Consiglio di Stato, davanti al quale era stata impugnata la sentenza resa nel giudizio di ottemperanza, accoglieva - in base alla legge menzionata - l'appello dell'Amministrazione e giudicava legittima la decisione di non dare esecuzione alla sentenza del TAR.

#### ➤ *Violazione dell'articolo 6 par. 1*

La Corte ha ribadito, anche in questo caso, il proprio orientamento, secondo il quale solo a fronte della sopravvenienza di motivi imperativi di interesse generale lo Stato può essere legittimato, nella materia civile, ad adottare provvedimenti di carattere retroattivo. Essendo stata pregiudicata l'equità del procedimento e, in particolare, la parità delle armi, ha dichiarato sussistente la violazione dell'art. 6 paragrafo 1, Cedu, inquadrando tuttavia il danno materiale nella sola perdita di “*chances*” e respingendo ogni richiesta di riconoscimento di danno futuro.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Sulla problematica di carattere generale concernente gli interventi del legislatore con effetti retroattivi su giudizi pendenti si rinvia alla trattazione svolta nel capitolo II, paragrafo 4.2.

• *Panetta c. Italia* – Sentenza 15 luglio 2014 (ricorso n. 38624/07)

Esito : violazione articolo 6, par. 1, Cedu

#### QUESTIONE TRATTATA:

**Irragionevole durata del procedimento di recupero del credito alimentare vantato dalla ricorrente**

La ricorrente, di doppia cittadinanza francese ed italiana, ha lamentato dinanzi alla Corte europea l'inerzia delle autorità italiane per non essere riuscita a ottenere il pagamento dell'assegno che il Tribunale aveva riconosciuto nel 1998 a carico dell'ex coniuge (cittadino italiano) per il mantenimento del figlio minore, malgrado l'attivazione, nel 2000, della procedura stabilita dalla Convenzione di New York del 20 giugno 1956 sul recupero dei crediti alimentari.

Su richiesta del Ministero degli esteri francese, il Ministero dell'interno, in qualità di Autorità intermediaria – cui spetta il compito di intraprendere ogni utile azione in favore del creditore (articolo 6 della Convenzione di N.Y.) – avviava la procedura di recupero dei crediti alimentari in favore del figlio della ricorrente, cercando contestualmente di concludere una transazione bonaria della vertenza e assicurandosi, successivamente, di garantire l'esecuzione forzata nei confronti del debitore, non andata, tuttavia, a buon fine poiché lo stesso risultava economicamente incapiente, con conseguente archiviazione della procedura il 12 giugno 2013.

In sede europea, nonostante il governo italiano avesse evidenziato l'insussistenza della "qualità di vittima" in capo alla ricorrente, percependo la stessa, sin dal gennaio 2001, un assegno familiare da parte della *Caisse d'Allocation familiale du haut – Rhin*, la Corte, richiamando la sua giurisprudenza in tema di ragionevole durata del processo, ha constatato la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1.

#### MISURE ADOTTATE

Per quanto riguarda le misure di carattere generale adottate al fine di evitare il ripetersi di condanne analoghe, il Ministero dell'interno ha emanato una specifica circolare a tutte le Prefetture (coinvolte nello svolgimento dell'istruttoria delle relative istanze) finalizzata a velocizzare la procedura di recupero crediti, ai sensi della Convenzione di New York.

##### 1.1.4. Diritto al rispetto della vita privata e familiare

• *Zhou c. Italia* – Sentenza 21 gennaio 2014 (ricorso n. 33773/11)

Esito: violazione articolo 8 Cedu



## QUESTIONE TRATTATA:

### Adozione - Tutela del rapporto tra madre biologica e figlio

La vicenda origina dalla dichiarazione dello stato di adottabilità di un bambino di nazionalità cinese per l'asserita incapacità della madre di prendersene cura, pronunciata senza assicurare il diritto di visita della madre al figlio.

Il curatore del minore aveva chiesto alla corte d'appello di procedere ad un'adozione legittimante aperta o adozione mite (c.d. «adozione semplice»), ossia a un'adozione che avrebbe permesso alla ricorrente di incontrare il figlio sotto la sorveglianza dei servizi sociali, in modo tale da mantenere un legame tra loro. La corte d'appello aveva confermato invece lo stato di adottabilità del minore, sottolineando che un'adozione semplice non era prevista dal legislatore. Aveva ritenuto, infatti, che non si potesse applicare alla situazione in esame l'articolo 44, comma 1, lett. d) della legge n. 183 del 1984, secondo l'interpretazione estensiva adottata da alcuni tribunali per i minori Italiani<sup>33</sup> e che a fronte di un vuoto normativo concernente situazioni "speciali" come quella in esame l'unica opzione fosse l'adozione legittimante.

#### ➤ *Violazione dell'articolo 8*

La Corte ha accertato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione nei confronti dello Stato italiano avendo le autorità deciso di aprire la procedura di adozione senza avere messo in atto altre misure finalizzate a "preservare" il rapporto tra la madre biologica ed il figlio.

La Corte ha sottolineato che l'adozione è una misura da intendersi come estrema *ratio*, mentre, nella specie, la decisione delle autorità non risultava fondata sull'accertamento di un comportamento violento del genitore, ma solo su una sua inadeguatezza risultante dalla verifica tecnica disposta dal Tribunale. La Corte ha concluso che tale elemento era insufficiente a decretare lo stato di adottabilità.

Si ritiene utile richiamare il percorso argomentativo seguito dalla Corte.

---

<sup>33</sup> Cfr. § 26. "Secondo le informazioni sottoposte dal Governo, vari tribunali per i minorenni hanno applicato l'articolo 44 d) della legge n. 184 del 1993 al di fuori dei casi previsti dalla legge. In particolare, su tredici tribunali interpellati, sei hanno dato una interpretazione estensiva all'articolo 44 d). Il tribunale di Lecce ha dato una tale applicazione in casi in cui riteneva che non vi fosse una vera situazione di abbandono. Il tribunale di Palermo ha dato una interpretazione estensiva alla legge in una causa in cui ha ritenuto che fosse nell'interesse del minore mantenere i rapporti con la famiglia di origine. Il tribunale di Bari ha dato un'interpretazione estensiva a tale disposizione per vari anni, in particolare dal 2003 al 2008. Successivamente, a partire dal 2009, lo stesso tribunale ha considerato che questo tipo di interpretazione estensiva della legge aveva compromesso, in alcuni casi, lo sviluppo dei minori che si intendeva tutelare. Peraltro, secondo il tribunale, i genitori biologici erano troppo spesso contrari ad avere rapporti aperti con la famiglia di adozione".

La Corte ha rilevato in primo luogo come non fosse contestabile che l'affidamento e la collocazione del bambino in un centro d'accoglienza integrassero una forma di "ingerenza" nell'esercizio del diritto al rispetto della vita familiare della ricorrente.

Sulla base dei principi generali espressi in materia tale ingerenza non sarebbe compatibile con l'art. 8, a meno che non siano rispettate tre condizioni: che l'ingerenza sia prevista dalla legge, persegua un fine lecito e si postuli come necessaria nella società democratica, fondandosi su un bisogno sociale pressante e sia proporzionato al fine da realizzare<sup>34</sup>. L'art. 8 della Convenzione protegge infatti l'individuo dalle ingerenze arbitrarie dello Stato (c.d. obblighi negativi), ma allo stesso tempo impone all'autorità statale l'adozione di obblighi positivi volti a realizzare concretamente il rispetto della vita familiare. Dunque laddove un legame familiare sia esistente, lo Stato dovrebbe principalmente favorire le condizioni affinché questo legame si mantenga e si sviluppi, avendo riguardo, nella attuazione di entrambi i compiti, al giusto equilibrio tra gli interessi in gioco. In alcune pronunce la Corte ha ritenuto che l'interesse al benessere del bambino fosse stato correttamente anteposto a quello dei suoi genitori<sup>35</sup>. La Corte peraltro ha più volte ribadito che l'art. 8 consacra il diritto del genitore ad ottenere misure idonee al riavvicinamento al proprio figlio e l'obbligo per le Autorità nazionali di dotarsi di strumenti concreti per la realizzazione di questa finalità, fatta salva la necessità di verificare nella situazione specifica quale sia l'interesse principale da salvaguardare tra quelli in conflitto. E, proprio in nome di questo interesse, le misure che lo riguardano devono essere adottate tempestivamente e la loro durata essere contenuta<sup>36</sup>.

Dopo avere esaminato i passaggi fondamentali della vicenda, la Corte, pur senza spingersi fino a contestare una carenza legislativa ed a imporre all'Italia misure legislative specifiche ex art. 46 della Convenzione, ha rilevato come, non sussistendo nel caso di specie un conclamato stato di abbandono e avendo la ricorrente sempre rispettato le prescrizioni comportamentali impostele nel corso del procedimento, sarebbe stato più opportuno, una volta optato per l'adozione, accedere ad una forma di adozione c.d. semplice o mite, come richiesto dalla ricorrente. La oggettiva debolezza

---

<sup>34</sup>Vedi *Gnahore c. France* n.40031/98, e *S. c. Rouyame-Uni* 56547/00.

<sup>35</sup> Nel caso *Clemeno e Altri c. Italia* (dec. 21.10.2008), in una complessa vicenda che vedeva i genitori e altri parenti di due minori indagati penalmente per sospetti abusi sessuali ai danni degli stessi, la Corte non ha ritenuto sussistere la violazione dell'art. 8, avendo valutato che nel caso specifico correttamente il Tribunale per i minori, pendente l'indagine, avesse disposto l'interruzione dei contatti tra gli adulti e le minori (...In tali condizioni, la Corte ritiene che l'affidamento e l'allontanamento di Y possano essere considerate delle misure proporzionate e "necessarie in una società democratica", per garantire la protezione della salute e dei diritti della bambina. Il contesto delittuoso, che vedeva come protagonista il padre della minore, ha potuto ragionevolmente condurre le autorità nazionali a ritenere che, qualora fosse rimasta con la sua famiglia, Y avrebbe potuto subire un grave pregiudizio).

<sup>36</sup> Cfr. *Roda e Bonfatti c. Italia* decisione del 26 marzo 2007, laddove l'Italia è stata condannata per violazione dell'art. 8 in conseguenza della durata dell'allontanamento di una minore dal nucleo familiare per sospetti abusi sessuali da parte del padre e manchevole organizzazione degli incontri della minore con la madre.

della madre/ricorrente, ad avviso della Corte, avrebbe richiesto una tutela maggiorata e una protezione più accurata del legame materno esistente.

La Corte ha censurato dunque la scarsa attenzione dimostrata verso la primaria esigenza di preservare il legame tra la ricorrente e suo figlio, essendosi l'autorità nazionale preposta limitata a prendere atto delle difficoltà esistenti senza adottare misure idonee a superarle, anche con un programma assistenziale più incisivo e mirato.

Nel merito, la condanna dell'Italia per violazione dell'articolo 8 della Convenzione non discende, quindi, dalla affermazione di un vizio o di un grave errore nella procedura interna ma attiene agli aspetti contenutistici dell'iter procedurale sfociato nella dichiarazione di adottabilità del bambino, caratterizzati, ad avviso della Corte, da una inadeguata considerazione del diritto della ricorrente a coltivare il suo ruolo materno.

## MISURE DA ADOTTARE

Trattandosi di violazione commessa nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, lo stesso giudice che ha pronunciato il provvedimento censurato a Strasburgo, dovrà riesaminare la situazione di fatto e di diritto quale si presenta in conseguenza della sentenza della Corte ed adottare, tenendo conto della statuizione ricavabile dalla relativa motivazione, la decisione che, nel processo di libera formazione del suo convincimento, reputa idonea.

Nella fattispecie, tuttavia, da informazioni assunte direttamente presso il Tribunale per i minorenni di Venezia non risulta, finora, che la ricorrente abbia presentato istanze volte all'esercizio del diritto di visita del proprio figlio, ma esclusivamente – come emerso da una comunicazione del legale di parte ricorrente – una richiesta ai Servizi sociali, che non dispongono di alcun potere decisionale in merito.

### 1.1.5. Divieto di discriminazione

• *Cusan e Fazzo c. Italia* - Sentenza 7 Gennaio 2014 (ricorso n. 77/07)

Esito: violazione articolo 14 in combinato disposto con articolo 8 Cedu

## QUESTIONE TRATTATA:

### Attribuzione del cognome materno ai figli

I ricorrenti sono una coppia di coniugi. Nell'aprile del 1999 è nato il loro primo figlio.

La domanda da loro presentata per ottenere che il figlio fosse iscritto nei registri dello stato civile italiano con il cognome della madre venne respinta e il figlio fu iscritto con il cognome paterno. Dopo un lungo e infruttuoso iter processuale, nel 2006 i coniugi presentarono il loro

ricorso alla Corte Edu. Con un decreto del prefetto di Milano del 14 dicembre 2012 i ricorrenti furono infine autorizzati ad aggiungere il cognome materno a quello paterno. Tuttavia essi precisarono che il loro desiderio era quello di attribuire ai figli il solo cognome materno e che, pertanto, avrebbero mantenuto il loro ricorso dinanzi alla Corte di Strasburgo al fine di vedersi riconoscere tale diritto.

➤ *La violazione dell'articolo 14 in combinato con l'articolo 8 Cedu*

La sentenza della Corte ha individuato “una lacuna del sistema giuridico italiano, secondo il quale il figlio legittimo è iscritto nei registri dello stato civile con il cognome del padre, senza possibilità di deroga, nemmeno in caso di consenso tra i coniugi in favore del cognome della madre”: ciò comporta la violazione dell'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in combinato disposto con l'articolo 8 della stessa.

La Corte ha aggiunto, ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, “che dovrebbero essere adottate riforme nella legislazione e/o nella prassi italiane al fine di rendere tale legislazione e tale prassi compatibili con le conclusioni alle quali la Corte è giunta nella presente sentenza, e di garantire che siano rispettate le esigenze degli articoli 8 e 14 della Convenzione”.

➤ *La vigente disciplina*

La vigente disciplina prevede che ai “figli legittimi” venga attribuito alla nascita il cognome paterno, senza alcuna eccezione. E' pur vero che un regolamento prevede la possibilità di chiedere il cambiamento del cognome e che nel caso in questione i ricorrenti furono autorizzati a completare il nome del minore con l'aggiunta del cognome materno. Resta però il fatto che la madre non può, nel sistema vigente, ottenere l'attribuzione del suo solo cognome al neonato, nonostante il consenso del marito.

Il procedimento giurisdizionale nazionale ha visto anche l'intervento della Corte costituzionale, su rimessione della Corte di cassazione, adita dai ricorrenti a seguito dell'esito sfavorevole dei primi due gradi di giudizio, che con l'ordinanza n. 61 del 16 febbraio 2006 ha dichiarato la questione inammissibile in quanto l'intervento invocato dall'ordinanza di rimessione richiedeva una operazione manipolativa esorbitante dai poteri della Corte<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Si segnala che pende dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità degli artt. 237, 262 e 299 del codice civile, dell'art. 72, primo comma, del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238 e degli artt. 33 e 34 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, nella parte in cui presuppongono per i figli nati nel matrimonio l'attribuzione automatica del cognome del padre, pur in presenza di diversa volontà dei coniugi legittimamente manifestata, nella specie, concordemente diretta ad attribuire al figlio il cognome materno in aggiunta a quello paterno (Corte d'Appello di Genova, ordinanza del 26 novembre 2013).

La Corte, pur considerando che il sistema in vigore derivava da una concezione patriarcale della famiglia e dei poteri del marito che aveva le sue radici nel diritto romano e non era più compatibile con i principi costituzionali dell'uguaglianza tra uomo e donna e che l'articolo 16 § 1 lettera g) della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, ratificata dall'Italia con la legge 132 del 14 marzo 1985, impegnava gli Stati firmatari ad adottare le misure necessarie per eliminare le discriminazioni nei confronti delle donne in tutte le questioni relative al matrimonio e ai rapporti familiari e, in particolare, ad assicurare gli stessi diritti al marito e alla moglie anche nella scelta del cognome<sup>38</sup>, ciononostante non si ritiene competente per procedere all'intervento richiesto dalla Corte di cassazione.

La Corte notò che, al momento della decisione richiestale, erano ancora aperte tutte le opzioni possibili di scelta in merito al metodo con il quale attribuire il cognome e che la stessa diversità dei disegni di legge presentati in Parlamento testimoniava la diversità delle scelte che potevano essere adottate dal legislatore e giudicò che in quel momento una dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni nazionali pertinenti avrebbe creato un vuoto giuridico.

## MISURE ADOTTATE

Nella seduta del 10 gennaio 2014, il Consiglio dei ministri, accogliendo l'invito rivolto dalla Corte europea di conformare la legislazione e la prassi italiane alle conclusioni cui la stessa è pervenuta nella sentenza, ha approvato un disegno di legge presentato in Parlamento il 21 febbraio 2014, recante disposizioni in materia di attribuzione del cognome materno ai figli.

Il provvedimento, nel testo unificato con altre proposte di legge, è stato approvato dalla Camera dei deputati il 24 settembre 2014 ed è attualmente all'esame del Senato in sede referente presso la 2<sup>a</sup> Commissione permanente Giustizia (A.S. n. 1628).

Il disegno di legge introduce nell'ordinamento italiano la possibilità per i genitori di attribuire ai figli, sia nati nel che fuori dal matrimonio, il cognome del padre, della madre o di entrambi i genitori, all'atto della dichiarazione di nascita o di adozione. L'articolo 1 del d.d.l., a questo fine, aggiunge al codice civile l'art. 143-quater che introduce la previsione per i genitori coniugati di attribuire al figlio, di comune accordo, al momento della nascita il cognome dell'uno o dell'altro o quelli di entrambi nell'ordine liberamente concordato; se non c'è accordo al figlio sarà attribuito il cognome di entrambi in ordine alfabetico. L'articolo 2 del d.d.l. sostituisce l'attuale

---

<sup>38</sup> La Corte costituzionale ha richiamato anche sia le Raccomandazioni n. 1271 del 1995 e n. 1362 del 1998 del Consiglio d'Europa che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo (*Burghartz c. Svizzera*, 22 febbraio 1994; e *Ünal Tekeli c. Turchia*, 16 novembre 2004 nelle quali la Cedu ha affermato, in sintesi, che l'esigenza di garantire l'unità familiare giustifica la diversità di trattamento sulla base del sesso solo qualora sia dimostrato il vincolo di necessità fra il trattamento differenziato e l'unità della famiglia.

articolo 262 c.c. *“in materia di cognome del figlio nato fuori del matrimonio”* prevedendo per questo caso che se il figlio è riconosciuto alla nascita da entrambi i genitori si applicano le stesse disposizioni previste per i figli nati nel matrimonio dal 143-quater c.c.; se il figlio è riconosciuto da uno dei genitori in un momento successivo (spontaneamente o giudizialmente) il cognome del secondo si aggiungerà al primo. Con gli articoli successivi la nuova disciplina è adeguata anche ai figli adottati e/o maggiorenni e, con l'articolo 5, si prevede l'emanazione di un regolamento da parte del ministro dell'interno per apportare le opportune *“modifiche alle norme regolamentari in materia di stato civile”*.

L'approvazione del testo unificato A.S. 1628 consentirebbe la completa esecuzione della sentenza con l'introduzione nell'ordinamento della possibilità di derogare all'attuale sistema patronimico.

Al 19 maggio 2015 il provvedimento, non risulta ancora calendarizzato dal Senato.

#### **1.1.6. In materia di protezione della proprietà (articolo 1 Protocollo 1 Cedu)**

- *Ceni c. Italia* - Sentenza 4 febbraio 2014 - merito (ricorso n. 25376/06)
- *Ceni c. Italia* - Sentenza 16 dicembre 2014 - equa soddisfazione

Esito:

violazione articolo 1 Protocollo 1 Cedu

violazione articolo 13 in combinato disposto con articolo 1 Protocollo 1 Cedu

### **QUESTIONE TRATTATA:**

#### **Tutela della proprietà - procedura fallimentare**

Con sentenza del 4 febbraio 2014 («la sentenza principale»), la Corte ha giudicato che l'omissione, da parte dello Stato italiano, di istituire un quadro legislativo adeguato, che prevedesse una protezione minima degli interessi della ricorrente, acquirente di buona fede - da una ditta poi dichiarata fallita - di un appartamento venduto in corso di costruzione, aveva violato l'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione. Inoltre, l'impossibilità per la ricorrente di far esaminare la necessità e la proporzionalità della scelta del curatore fallimentare di sciogliere il contratto preliminare di compravendita dell'appartamento in questione, aveva violato l'articolo 13 della Convenzione, in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo n. 1.

La vicenda riguardava lo scioglimento di un contratto preliminare di vendita di un immobile, sottoscritto nel 1992 dalla ricorrente con il titolare di una ditta individuale, poi dichiarata fallita prima della conclusione del contratto definitivo (il costruttore non aveva acconsentito alla stipula del rogito definitivo, contestando l'avvenuto saldo dell'importo, pur

consentendo alla consegna anticipata dell'appartamento alla ricorrente). Nelle more del giudizio successivamente introdotto ex art. 2932 c.c. dalla ricorrente, la curatrice fallimentare aveva optato per la soluzione prevista dall'articolo 72, comma 4, della legge fallimentare, ossia lo scioglimento del contratto. Le trattative che seguirono per una composizione transattiva della vicenda non ebbero buon esito, a causa essenzialmente dell'ulteriore importo molto elevato richiesto dalla curatela per trasferire definitivamente la proprietà alla ricorrente. Nel 1999 l'appartamento fu pertanto venduto all'asta e fu emesso dal giudice delegato il decreto di trasferimento in capo all'aggiudicatario ai sensi dell'art. 586 c.p.c. Le iniziative giudiziarie della ricorrente, avverso il precetto che imponeva il rilascio dell'immobile, furono respinte sia in primo che in secondo grado. Anche il procedimento di merito introdotto dalla ricorrente per ottenere il trasferimento della proprietà ebbe un esito ad essa contrario. Successivamente l'immobile venne riacquistato dalla ricorrente nel 2005, con grosso pregiudizio economico per sé e per la sua famiglia.

➤ ***Violazione dell'articolo 1 Protocollo 1***

Nella sentenza di merito la Corte ha considerato che, nelle circostanze particolari della causa, l'aspettativa legittima della ricorrente, collegata a interessi patrimoniali quali il pagamento integrale del prezzo di vendita e la presa di possesso dell'appartamento, fosse sufficientemente importante per costituire un «bene» protetto ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione<sup>39</sup>.

Per verificare il rispetto di tale disposizione la Corte *“deve eseguire un esame globale dei diversi interessi in gioco tenendo a mente che la Convenzione si prefigge di salvaguardare diritti concreti ed effettivi. Essa deve andare oltre le apparenze e informarsi sulle realtà della situazione denunciata (vedi: Plechanow c. Polonia, n. 22279/04, 7 luglio 2009, § 101)”*. Applicando questi principi alla presente fattispecie, la Corte ha notato che, pagando interamente il prezzo dell'appartamento, la ricorrente aveva corso dei rischi, legati soprattutto alla possibilità di un fallimento dell'impresa. Ancorché, secondo la Corte, non si potesse addossare allo Stato, sotto tale profilo, una responsabilità civile, rimaneva comunque il fatto che il potere discrezionale di scioglimento conferito al curatore fallimentare era spesso fonte di danni economici molto importanti, in caso di fallimento dei costruttori, per gli acquirenti di appartamenti in corso di costruzione. In queste condizioni, la Corte ha constatato che, per effetto degli obblighi derivanti dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione, lo Stato era tenuto ad instaurare un quadro legislativo adeguato, che prevedesse una

---

<sup>39</sup> Si vedano, *mutatis mutandis*, *Stretch c. Regno Unito*, n. 44277/98, §§ 32-35, 24 giugno 2003, *Bozcaada Kimisis Teodoku Rum Ortodoks Kilisesi Vakfi c. Turchia*, nn. 37639/03, 37655/03, 26736/04 e 42670/04, § 50, 3 marzo 2009, *Plalam S.P.A. c. Italia*, n. 16021/02, § 42, 18 maggio 2010, e *Di Marco c. Italia*, n. 32521/05, § 53, 26 aprile 2011.

protezione minima degli interessi degli acquirenti di buona fede, mentre la ricorrente non disponeva di alcun ricorso per poter far esaminare **l'opportunità e la proporzionalità** della scelta del curatore fallimentare, dal momento che quest'ultimo aveva esercitato un potere discrezionale che non poteva essere soggetto al controllo giurisdizionale su richiesta delle parti del contratto sciolto.

➤ *Violazione articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 1 Protocollo 1*

Dal momento che la ricorrente disponeva di un motivo difendibile sotto il profilo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione, nel caso di specie la Corte ha ritenuto trovasse applicazione l'articolo 13 della Convenzione.

A tale proposito, ha rammentato che la portata dell'obbligo che l'articolo 13 della Convenzione fa pesare sugli Stati contraenti varia in funzione della natura della doglianza del ricorrente. Gli Stati godono in effetti di un certo margine di apprezzamento per quanto riguarda il modo di conformarsi agli obblighi che impone loro questa disposizione, ma il ricorso richiesto da questo articolo deve essere "effettivo" in pratica come in diritto.<sup>40</sup>

Nel caso di specie, la Corte ha preso atto che la ricorrente aveva potuto avviare un'azione giudiziaria per l'annullamento della scelta del curatore fallimentare di sciogliere il contratto preliminare di compravendita e che il suo ricorso era stato esaminato da tre autorità giudiziarie. Tuttavia, ha osservato che le autorità giudiziarie in questione si erano limitate a constatare che il curatore fallimentare aveva fatto uso di un potere discrezionale di scioglimento e che questo potere era previsto dall'articolo 72, comma 4, della legge fallimentare. In tali circostanze, la Corte ha ritenuto che le autorità giudiziarie italiane fossero competenti unicamente per esaminare la **legalità formale** della misura contestata, senza potersi occupare della sua necessità e proporzionalità alla luce dei principi enunciati nell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione, così come interpretati dalla giurisprudenza della Corte<sup>41</sup>.

Con sentenza del 16 dicembre 2014, la Corte ha riconosciuto anche un importo a titolo di equa soddisfazione.

---

<sup>40</sup> *Kudła c. Polonia [GC]*, n. 30210/96, § 157, CEDU 2000 -XI.

<sup>41</sup> La disciplina pertinente al caso esaminato fu modificata in un momento successivo ai fatti oggetto della presente causa dall'entrata in vigore di nuove norme introdotte dal d. lgs. n.5 del 9 gennaio 2006 (in part. cfr. artt. 72 e 72-bis).



## MISURE ADOTTATE

Per quanto riguarda la misura individuale, il pregiudizio è stato già riparato attraverso l'equa soddisfazione liquidata dalla Corte.

Quanto alla misura generale, la riforma della materia fallimentare intervenuta nel 2006 e le successive integrazioni del d.lgs. n. 169 del 2007 (in particolare, nuovo articolo 72-bis della legge fallimentare), che non erano applicabili al caso della ricorrente *ratione temporis*, con l'introdurre anche un obbligo di garanzia fideiussoria quale avallo della restituzione di quanto versato al costruttore, appaiono idonee ad evitare future violazioni.

### 1.1.7. In materia di libertà di circolazione (articolo 2 Protocollo 4 Cedu)

• *Battista c. Italia* – Sentenza 2 dicembre 2014 (ricorso n. 43978/09)

Esito: violazione articolo 2 Protocollo 4 Cedu

## QUESTIONE TRATTATA:

### Libertà di circolazione. Limiti nei confronti di soggetto debitore di assegni alimentari

La Corte si è occupata per la prima volta dei limiti alla libertà di circolazione di un individuo che risulti debitore di assegni alimentari.

La situazione nella quale i giudici hanno accertato la violazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 riguardava un padre, inadempiente al pagamento degli assegni familiari per il mantenimento dei figli, cui il Questore aveva ritirato il passaporto e cancellato dal documento di riconoscimento la clausola di validità per l'espatrio. Il ricorrente aveva impugnato il provvedimento, ma i giudici nazionali avevano respinto le sue richieste.

#### ➤ *Violazione dell'articolo 2 Protocollo 4*

La Corte ha evidenziato che l'imposizione automatica di una simile misura limitativa della libertà di circolazione, per una durata indeterminata, senza un controllo giurisdizionale e senza che fosse verificata la situazione personale del ricorrente, si traduceva in una automaticità, contraria ai principi sanciti dall'articolo 2, Protocollo 4, della Convenzione, che assicura invece il diritto alla libera circolazione (compresa la libertà di lasciare il proprio Paese), pur consentendo alcune restrizioni nel caso che le stesse siano esplicitamente previste dalla legge, perseguano uno scopo legittimo e siano considerate "necessarie".

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che, senza dubbio, la misura in questione era prevista dalla legge sui passaporti e perseguiva, in linea di principio, l'obiettivo legittimo di tutela

dei diritti altrui, nel presente caso quelli dei figli che devono ricevere l'assegno alimentare. Tuttavia, anche se giustificata all'inizio, tale misura era diventata sproporzionata in quanto mantenuta automaticamente per molto tempo.

Quanto al mancato pagamento dell'obbligazione alimentare, la Corte ha ricordato che nei confronti del debitore di una prestazione di alimenti, che si allontani dal territorio nazionale, esistono strumenti internazionali idonei al recupero, come il Regolamento UE n. 4/2009, la Convenzione dell'Aja del 2007 e la Convenzione di New York sul recupero degli alimenti all'estero.

### MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Con il pagamento delle somme a titolo di danno morale il caso è da ritenersi chiuso sotto il profilo individuale. Il pagamento dell'indennizzo è in fase di esecuzione.

Quanto al rimedio generale, appare sufficiente che, agendo in autotutela, l'organo amministrativo che ha commesso la violazione o non l'ha impedita, adotti - revocato se del caso il precedente provvedimento stigmatizzato dalla Corte di Strasburgo - una nuova misura attuativa della volontà della Corte. Nell'ipotesi, poi, d'inerzia dell'organo competente o di sua impossibilità, per la mutata situazione di fatto, ad effettuare la *restitutio in integrum*, il nostro ordinamento prevede poteri di surrogazione e di controllo, che consentono, comunque, di reagire positivamente e, se del caso, di sanare la situazione patologica di specie accertata dalla Corte.

#### 1.1.8. Diritto all'equo processo sotto il profilo *del ne bis in idem* (articoli 6 e 4 Protocollo 7 Cedu)

• *Grande Stevens e altri c. Italia* - Sentenza 4 marzo 2014 (ricorsi n. 18640/10 ed altri)

Esito:

violazione articolo 6 par. 1 Cedu

violazione articolo 4 Protocollo 7 Cedu

non violazione articolo 6 par. 3 a) e c) Cedu nei confronti di Grande Stevens

non violazione articolo 1 Protocollo 1 Cedu

### QUESTIONE TRATTATA:

Sistema del doppio binario sanzionatorio - Tutela dell'equo processo sotto il profilo della pubblicità dell'udienza - Tutela del principio del *ne bis in idem*

L'8 luglio 2014 - a seguito di diniego di accoglimento della richiesta di rinvio alla Grande Camera, avanzata dall'Italia ex articolo 43 Cedu - è diventata definitiva la sentenza resa dalla Corte il 4 marzo 2014<sup>42</sup>.

Questa delicata ed importante causa trae origine dal procedimento avviato dalla CONSOB nei confronti dei ricorrenti per aggioaggiamento finanziario. Il 20 febbraio 2006, la CONSOB accusò i ricorrenti di "manipolazione del mercato", contestando loro la violazione dell'articolo 187-ter, comma 1, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria - T.U.F.), in relazione all'omessa dichiarazione degli accordi in essere per la realizzazione di una operazione finanziaria che fu effettivamente conclusa a distanza di meno di un mese.

Il procedimento si definì con il provvedimento CONSOB n. 15760 del 9 febbraio 2007 che prevedeva l'irrogazione nei confronti dei ricorrenti di sanzioni amministrative ai sensi dell'articolo 187-ter e di quelle accessorie - anche di tipo interdittivo - previste all'articolo 187-quater di notevole entità, oltre al divieto di assumere incarichi di direzione, amministrazione e controllo di società quotate in borsa. La Corte di Appello di Torino, adita dai ricorrenti, confermava le sanzioni irrogate, ma ne riduceva la misura. La Corte di cassazione concludeva infine il giudizio con sentenza n. 20935 del 23 giugno 2009, depositata il 30 settembre 2009.

Parallelamente, l'autorità giudiziaria torinese aveva proceduto in base alla disciplina penale recata dal T.U.F.

Con sentenza della Corte di appello di Torino, Gianluigi Gabetti e Franzo Grande Stevens erano stati condannati, mentre l'altra persona fisica e le società erano rimasti esenti da sanzioni.

Nella pendenza del procedimento penale - destinato a concludersi all'udienza del 17 dicembre 2013 con l'applicazione della prescrizione a seguito della proposizione di ricorso per cassazione - i ricorrenti si rivolgevano alla Corte di Strasburgo, ravvisando nell'avvenuta loro sottoposizione a procedimento penale una violazione dell'articolo 4, Protocollo n. 7, della Cedu, che assicura il diritto a non essere giudicati due volte per lo stesso reato, e dell'articolo 6, par. 1, della Cedu, che garantisce il diritto ad un equo processo.

#### ➤ **Violazione dell'articolo 6 paragrafo 1 - mancanza di udienza pubblica**

La Corte europea dei diritti dell'uomo, anzitutto, ha ritenuto l'Italia responsabile della violazione dell'art. 6 della Cedu, in quanto il procedimento amministrativo (che, come si dirà, i

---

<sup>42</sup> La sentenza del 4 marzo 2014 seguiva la decisione del 15 gennaio 2013 con cui la Corte aveva ritenuto parzialmente ricevibile il ricorso, sotto il profilo della presunta violazione degli articoli 6, 1, Protocollo 1, e 4, Protocollo 7 (quest'ultimo relativo al principio del "ne bis in idem").

giudici di Strasburgo parificano, nel caso di specie, a un procedimento penale) non si conformerebbe alle nozioni di equità e imparzialità oggettiva ai sensi di detta norma convenzionale, sia sotto il profilo della mancata separazione tra la fase istruttoria e la fase decisoria, sia per la mancanza della qualità di terzietà del presidente della Commissione<sup>43</sup>.

La Corte ha osservato che il rispetto dell'articolo 6 della Convenzione non esclude che, in un procedimento di natura amministrativa, una "pena" sia imposta in primo luogo da un'autorità amministrativa. Esso presuppone, tuttavia, che la decisione di un'autorità amministrativa che non soddisfa essa stessa le condizioni dell'articolo 6 sia successivamente sottoposta al controllo di un organo giudiziario dotato di piena giurisdizione<sup>44</sup>. Nel caso di specie, i ricorrenti avevano avuto la possibilità, di cui si sono avvalsi, di contestare le sanzioni inflitte dalla CONSOB dinanzi alla Corte d'appello di Torino e di ricorrere per cassazione avverso le sentenze emesse da quest'ultima. All'esito dell'attenta disamina del procedimento, la Corte ha concluso che, anche se il procedimento dinanzi alla CONSOB non aveva soddisfatto le esigenze di equità e di imparzialità oggettiva dell'articolo 6 della Convenzione, i ricorrenti avevano beneficiato del successivo controllo da parte di un organo indipendente e imparziale dotato di piena giurisdizione, in questo caso, la Corte d'appello di Torino. Tuttavia, quest'ultima non aveva tenuto un'udienza pubblica, e per questo motivo la Corte all'unanimità ha dichiarato sussistente la violazione dell'articolo 6, par. 1 della Convenzione.

➤ ***Violazione dell'articolo 4 del Protocollo 7 (ne bis in idem)***

Da altro punto di vista, la Corte ha ritenuto l'Italia, altresì, responsabile della violazione dell'art. 4 del Protocollo 7, in quanto la coesistenza di un doppio procedimento - amministrativo e penale, il primo in relazione alla contestazione amministrativa di manipolazione del mercato di cui all'art. 187-ter T.U.F., il secondo, in sede penale, per il reato di cui all'art. 185 T.U.F. - non sarebbe conforme al principio del *ne bis in idem*, prevedendosi in sostanza una doppia punizione per il medesimo "reato".

Per pervenire alle proprie statuizioni, la Corte dava atto di essere consapevole del fatto che la fattispecie di manipolazione del mercato applicata ai ricorrenti nel procedimento dinanzi alla CONSOB non è considerata come illecito di natura penale nel diritto italiano, ma come illecito amministrativo. Riteneva, peraltro, la Corte - come meglio si esplicherà - di poter equiparare le

---

<sup>43</sup> Cfr. § 134 "La Corte rammenta poi i principi generali riguardanti il metodo per valutare l'imparzialità di un "tribunale", che sono esposti, tra altre, nelle seguenti sentenze: *Padovani c. Italia*, 26 febbraio 1993, § 20, serie A n. 257-B; *Thomann c. Svizzera*, 10 giugno 1996; *Ferrantelli e Santangelo c. Italia*, 7 agosto 1996; *Algar c. Spagna*, 28 ottobre 1998; *Wettstein c. Svizzera*, n. 33958/96; *Morel c. Francia*, n. 34130/96; e *Cianetti c. Italia*, n. 55634/00, 22 aprile 2004."

<sup>44</sup> Vedi: *Schmautzer, Umlauf, Gradinger, Pramstaller, Palaoro e Pfarrmeier c. Austria*, sentenze del 23 ottobre 1995, n. 328 A-C e 329 A C.

relative procedure sanzionatorie sotto la qualificazione di procedimenti danti luogo a sanzioni "penali" ai sensi dell'art. 4 del Protocollo n. 7, e ciò nonostante il Governo avesse sollevato dinanzi alla Corte eccezione relativa al fatto che l'Italia, al momento della ratifica (avvenuta con legge n. 98 del 1980), aveva apposto riserva al Protocollo, precisando che l'art. 4 dovesse applicarsi unicamente alle infrazioni, alle procedure e alle decisioni qualificate come penali dalla legge italiana. Nella sentenza *Grande Stevens*, la Corte riteneva invalida tale riserva, in quanto non specificante - come richiesto dall'art. 57 § 2 della Cedu - le norme nazionali oggetto della riserva stessa (tra le quali non avrebbe potuto comunque essere inclusa la norma sopravvenuta oggetto del contenzioso in atto). Riteneva quindi l'Italia vincolata al rispetto del Protocollo.<sup>45</sup>

Superata dunque la questione dell'applicabilità del Protocollo, la Corte procedeva all'apprezzamento della natura delle sanzioni amministrative irrogate, appoggiandosi alla propria giurisprudenza che fa prevalere la sostanza delle sanzioni, quale da essa ritenuta, sulla loro forma, come prevista dall'ordinamento dello Stato membro: secondo detti criteri<sup>46</sup> non si tiene solo conto della qualificazione dell'infrazione, ma anche della sua natura e dell'intensità delle sanzioni applicate. Sul punto, i giudici di Strasburgo, come detto consapevoli della qualificazione amministrativa del procedimento sanzionatorio CONSOB offerta dal diritto interno, ritenevano di poterne prescindere, qualificando come "penali" le sanzioni irrogate in funzione della loro natura repressiva (di per sé comune al sistema sanzionatorio amministrativo e a quello penale) e dell'eccessiva severità delle stesse (sia per l'importo - specificando come il "carattere penale" di un procedimento sia connesso al grado di gravità della sanzione di cui è *a priori* passibile la persona interessata e non alla gravità della sanzione alla fine in concreto inflitta - che per la incapacità temporanea per i sanzionati di operare nel mondo societario). Parificate così le sanzioni, per poter poi affermare trattarsi di un *bis in idem*, la Corte passava a ritenere l'identità dei fatti contestati per essere sostanzialmente identici sia l'interesse tutelato che gli obiettivi perseguiti dal procedimento penale e da quello amministrativo.

---

<sup>45</sup> Ne deriva che, nel caso *Grande Stevens*, la Corte dà seguito al proprio discusso orientamento secondo cui, di fronte a una riserva ritenuta invalida, ritiene separabile il consenso dello Stato ad essere vincolato dalla norma internazionale rispetto alla volontà manifestata con l'apposizione della riserva, pur se invalida, considerando altresì (implicitamente) il procedimento innanzi a sé quale sede idonea ad accertare la volontà dello Stato di essere vincolato nonostante la riserva. L'orientamento trae origine dalla trattazione del ricorso n. 10328/83, *Belilos c. Svizzera*, relazione della Commissione, 7 maggio 1986, e sentenza 29 aprile 1988; più recentemente, v. *Eisenstecken c. Austria*, 3 ottobre 2000, § 30, unico precedente sul punto indirettamente citato nella sentenza *Grande Stevens*; nella sentenza sul noto caso, concernente le vicende dell'isola di Cipro, *Loizidou c. Turchia* (eccezioni preliminari), 23 marzo 1995, viceversa, la Corte Edu era scesa in maggiori dettagli per accertare la volontà dello Stato di essere vincolato nonostante una riserva inefficace. Si evidenzia che gli artt. 19-23 della Convenzione sul diritto dei trattati, conclusa a Vienna il 23 maggio 1969, prevedono complesse procedure in ordine alla formulazione delle riserve e di obiezioni alle riserve; è rimessa comunque alla sede diplomatica la soluzione delle questioni in materia.

<sup>46</sup> *Engel c. Paesi Bassi*, n. 5100/71, 8 giugno 1976.

Per ciò che riguarda l'applicazione dei principi stabiliti, la Corte ha ritenuto che spettava allo Stato convenuto fare in modo che il procedimento penale contro i ricorrenti, ancora aperto in violazione dell'articolo 4, Protocollo n. 7 della Convenzione, fosse chiuso nel più breve tempo possibile e senza conseguenze pregiudizievoli per costoro (§ 237)<sup>47</sup>.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

L'affermazione della responsabilità dell'Italia per la duplice violazione sia dell'articolo 6 che dell'articolo 4, Protocollo n. 7, Cedu, impone l'adozione di misure generali e individuali. Va tenuto conto, al riguardo, che con la sentenza *Grande Stevens* la Corte non ha ritenuto di indicare quali misure di carattere generale dovessero seguire ai sensi dell'art. 46 della Cedu, limitandosi all'esigenza di carattere individuale di far cessare il procedimento penale.

Al fine di illustrare, comunque, l'ambito delle possibili misure generali, anzitutto, va tenuto conto che il sistema del "doppio binario" – la configurabilità, cioè, di un cumulo di perseguibilità per reato e illecito amministrativo per i medesimi fatti – ritenuto in violazione del *ne bis in idem*, è esteso nel nostro Paese a numerosi settori supervisionati da *Authorities*, e quindi non solo all'intermediazione finanziaria, ma ad es. all'attività bancaria, al funzionamento del mercato concorrenziale e della pubblicità, all'energia, ecc. Con taluni distinguo, è ipotizzabile l'estensione delle problematiche in questione al settore degli accertamenti amministrativi tributari<sup>48</sup> e finanche a quelli afferenti la circolazione stradale e ai c.d. illeciti depenalizzati, nonché ai procedimenti disciplinari in materia di impiego coesistenti con procedimenti penali.

---

<sup>47</sup> Con sentenze del 20 maggio 2014 e 10 febbraio 2015 (casi *Nikanen c. Finlandia*, nonché *Kiiveri c. Finlandia* e *Osterlund c. Finlandia*), la Corte è tornata a pronunciarsi sulla questione del doppio binario, condannando lo Stato finlandese per violazione del principio del *ne bis in idem* e chiarendo che la celebrazione di due procedimenti paralleli è compatibile con la Convenzione, a condizione che il secondo venga interrotto nel momento in cui il primo sia divenuto definitivo.

<sup>48</sup> Può notarsi come proprio in materia di *ne bis in idem* tra sanzioni tributarie e sanzioni penali sia intervenuta, facendo applicazione diretta dell'art. 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e solo indiretta dell'art. 4 del Protocollo n. 7 della Cedu, l'importante sentenza della Corte di Giustizia UE (Grande Sezione) del 26 febbraio 2013 *Åklagaren contro Hans Åkerberg Fransson*. In tale sentenza, i giudici del Lussemburgo hanno riconosciuto la possibilità di cumulo tra sanzioni diverse da quelle penali e sanzioni penali, riservando comunque la possibilità che le prime potessero essere equiparate alle seconde (e quindi applicato il *ne bis in idem* di cui all'art. 51), in base a criteri solo in parte coincidenti con quelli accolti dalla Cedu. La sentenza è altresì importante in quanto con essa, al § 44, la Corte del Lussemburgo ha chiarito che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non costituisce, fino a quando l'Unione non vi abbia aderito, un atto giuridico formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione e che, di conseguenza, il diritto dell'Unione non disciplina i rapporti tra la Cedu e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e nemmeno determina le conseguenze che un giudice nazionale deve trarre nell'ipotesi di conflitto tra i diritti garantiti da tale Convenzione ed una norma di diritto nazionale. Può aggiungersi che con la sentenza della CGUE, 23 dicembre 2009, causa C-45/08, *Spector Photo Group NV e altri*, § 42, la Corte di giustizia aveva già affermato che le sanzioni per gli abusi di mercato, in attuazione della direttiva 2003/6/CE, benché qualificate come amministrative, potessero ritenersi «penali» agli effetti di cui si tratta, tenuto conto dei criteri *Engel*.

Di fronte all'importanza del sistema sanzionatorio amministrativo nel nostro Paese, con un ampio novero di settori interessati, negli anni '80 si era imposta - come ricordato - l'adesione con riserva al Protocollo 7 della Cedu, ritenuto comunque applicabile dalla Corte di Strasburgo. La determinazione in concreto del perimetro di tali settori non potrà essere effettuata che in funzione dell'apprezzamento del criterio - basato sui dati giurisprudenziali citati,<sup>49</sup> non privi di incertezze e ambiguità - della natura sostanzialmente "penale" delle sanzioni, in funzione della loro afflittività; apprezzamento che, nell'attuale apparato sanzionatorio (in cui sanzioni anche formalmente penali per multe e ammende rischiano di essere irrisorie, mentre sanzioni amministrative pecuniarie possono essere, invece, relevantissime, laddove in proporzione all'entità delle violazioni), non è facilmente effettuabile, non essendo nota la soglia alla quale, in futuro, la Corte di Strasburgo potrà posizionare l'entità della penalità "rilevante" per far scattare l'equiparazione tra sanzioni dei due tipi. E' certo, comunque, che la sentenza *Grande Stevens* parrebbe imporre una pausa di riflessione al movimento, anche di natura politico-legislativa, in favore della decriminalizzazione delle condotte illecite, con serie conseguenze sulle prospettive delle azioni volte a ridurre il carico di lavoro dei tribunali.

Ulteriore doverosa premessa ai fini della valutazione del perimetro degli interventi "generali" va formulata in relazione all'altra condizione di applicabilità dell'equiparazione sanzionatoria, costituita - quanto alla violazione del *ne bis in idem* - dall'essere le sanzioni irrogate per un fatto che sia, sostanzialmente, lo stesso. Anche in questo ambito è evidente come la discrezionalità dei giudici di Strasburgo sia ampia, cui correlativamente corrisponde un ampliarsi delle difficoltà per individuare le misure generali necessarie.

Sempre ove sia applicabile detta parificazione tra procedimenti in ragione delle sanzioni inflitte, sembra porsi anche il problema di valutare se la sentenza *Grande Stevens* imponga una revisione della struttura dei procedimenti sanzionatori amministrativi sia innanzi alla CONSOB che innanzi alle altre autorità competenti per i procedimenti analoghi dianzi evidenziati. Arrestando la lettura della sentenza *Grande Stevens* a parte solo della sua motivazione, alcuni commentatori italiani, anche istituzionali, hanno ritenuto doversi rivedere la struttura dei procedimenti, avendo la Corte Edu ravvisato in quello innanzi alla CONSOB l'assenza di contraddittorio, di un'udienza pubblica e di imparzialità dell'organo "giudicante", in quanto titolare di poteri d'indagine, giudizio e controllo. Se ciò è vero, è però anche vero che con la sentenza stessa la Corte ha ricordato che, secondo la sua giurisprudenza, è ben possibile la coesistenza di una fase procedimentale non garantita ex art. 6 Cedu, se segue - come in Italia - una

---

<sup>49</sup> Si tratta della giurisprudenza scaturita dal caso *Engel c. Paesi Bassi* cit.

fase di opposizione in sede giurisdizionale innanzi a organo e con procedimento conformi all'articolo 6. Conseguentemente, la Corte ha ritenuto la violazione ascrivibile all'Italia nella sola circostanza che la procedura di reclamo innanzi alla Corte d'appello di Torino non aveva visto lo svolgimento di una udienza pubblica, non essendo sufficiente a garantire la pubblicità l'essersi tenuta una siffatta udienza innanzi alla Corte di cassazione, non competente per il merito.<sup>50</sup> Tale esito, certamente tranquillizzante per la tenuta del sistema sanzionatorio amministrativo nazionale, implica una riflessione sull'opportunità - nei casi in cui la parificazione tra sanzione amministrativa e sanzione penale sia ipotizzabile - dell'introduzione dell'udienza pubblica nei procedimenti giurisdizionali di reclamo o opposizione, ciò che invero è già quasi sempre previsto.

Per quanto specificatamente concerne la soluzione della problematica del cumulo sanzionatorio in materia di abusi di mercato, appare idonea, quale misura generale, l'approvazione da parte del Parlamento del disegno di legge relativo alla legge di delegazione europea 2014. Tale legge potrà verosimilmente porre termine alla violazione, atteso che in essa è contenuta una delega al Governo ad operare per l'eliminazione del cumulo o della duplicazione delle sanzioni.<sup>51</sup> La tecnica da seguirsi, da parte del legislatore delegato, sarebbe quella di incidere, da un lato, sulla distinzione delle fattispecie oggetto di sanzione di un tipo o dell'altro; ove ciò non sia possibile, si dovrebbero introdurre previsioni che consentano l'applicazione della sola sanzione più grave ovvero che impongano all'autorità giudiziaria o a quella amministrativa di tenere conto, al momento dell'irrogazione delle sanzioni di propria competenza, delle misure punitive già irrogate. Resta da valutare, per quanto innanzi richiamato, quali siano le modalità più idonee per estendere la soluzione ad altri settori disciplinari, diversi dall'abuso di mercato; ma è opportuno che ciò avvenga, in via legislativa, non appena compiute le scelte relative al caso specifico.

Alla soluzione della questione potranno contribuire anche le remissioni, sia alla Corte

---

<sup>50</sup> Si v. il § 161, ove è riportata la conclusione secondo cui *“la Cour estime que, même si la procédure devant la CONSOB n'a pas satisfait aux exigences d'équité et d'impartialité objective voulues par l'article 6 de la Convention, les requérants ont bénéficié du contrôle ultérieur d'un organe indépendant et impartial de pleine juridiction, en l'occurrence la cour d'appel de Turin. Cependant, cette dernière n'a pas tenu d'audience publique, ce qui, en l'espèce, a constitué une violation de l'article 6 § 1 de la Convention”*.

<sup>51</sup> V. AC 3123 - disegno di legge, d'iniziativa del Governo, recante *“Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014”*. All'art. 11, recante *“Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva 2014/57/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa alle sanzioni penali in caso di abusi di mercato (direttiva abusi di mercato), anche ai fini dell'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativo agli abusi di mercato (regolamento sugli abusi di mercato) e che abroga la direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e le direttive 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE della Commissione”*, è inserita la lettera m) con cui si delega il Governo a introdurre norme volte a: *“evitare la duplicazione o il cumulo di sanzioni penali e sanzioni amministrative per uno stesso fatto illecito, attraverso la distinzione delle fattispecie o attraverso previsioni che consentano l'applicazione della sola sanzione più grave ovvero che impongano all'autorità giudiziaria o alla CONSOB di tenere conto, al momento dell'irrogazione delle sanzioni di propria competenza, delle misure punitive già irrogate”*.



costituzionale italiana per il vaglio di costituzionalità, sia alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in sede di rinvio pregiudiziale, di alcune questioni direttamente o indirettamente connesse con i diversi nuclei tematici della sentenza *Grande Stevens*.

Ci si riferisce, quanto all'invocato intervento della Corte costituzionale, alle due ordinanze con le quali la Corte di cassazione ha affrontato il tema della violazione del principio del "*ne bis in idem*" con riguardo al trattamento sanzionatorio delle informazioni manipolative del mercato di strumenti finanziari (ordinanza del 21 gennaio 2015) e dell'abuso di informazioni privilegiate nell'attività di intermediazione finanziaria (ordinanza del 15 gennaio 2015). Per entrambe si rinvia alla Parte seconda, capitolo I, paragrafo 3.9.

In particolare, nell'ordinanza del 15 gennaio 2015 così si legge: "*Per il caso della disciplina di cui al d. lgs. n. 58 del 1998 oggetto della decisione CEDU, deve segnalarsi che, di fronte ad auspici (dalla stessa Corte europea) interventi del legislatore per eliminare l'aporia messa in luce in relazione all'interpretazione offerta dalla giurisprudenza CEDU, una lettura che consentisse di vedere una clausola di riserva vera e propria nell'incipit dell'art. 187 ter del medesimo decreto legislativo ("Salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato"), operativa in caso siano presenti le condizioni di configurabilità dell'illecito penale in luogo di quello amministrativo, risolverebbe in senso coerente con i dicta della Corte EDU la questione controversa.*". In questo modo, a giudizio della Cassazione, sostituendo la clausola che prevede il cumulo delle sanzioni, con quella che attribuirebbe invece carattere solo sussidiario alla fattispecie amministrativa, il Testo unico si adeguerebbe immediatamente alla direttiva comunitaria che chiede un rafforzamento delle misure a tutela del mercato in termini di maggiore effettività, proporzionalità e dissuasività, ed eviterebbe i rischi di un trattamento complessivo troppo afflittivo. Sempre in conseguenza della sentenza in esame l'ordinanza di remissione solleva anche la questione sull'articolo 649 del Codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio quando l'imputato è stato giudicato con provvedimento irrevocabile "*per il medesimo fatto nell'ambito di un procedimento amministrativo per l'applicazione di una sanzione alla quale debba riconoscersi natura penale ai sensi della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo*".

## **1.2. Le sentenze di condanna: casi seriali**

### **1.2.1. Diritto alla vita (articolo 2 Cedu)**

• **G.G. e altri c. Italia - Sentenza 13 novembre 2014 (ricorso n. 3168/11 ed altri)**

**Esito: violazione articolo 2 Cedu sotto il profilo procedurale**

## QUESTIONE AFFRONTATA:

### **Mancato rispetto delle autorità nazionali ai loro obblighi procedurali della protezione del diritto alla vita in ragione della durata eccessiva della procedura interna**

All'origine della causa vi sono 19 ricorsi proposti da persone (o dai loro eredi), che avevano contratto varie malattie (epatite B, C ed HIV) a causa delle trasfusioni di sangue infetto ricevute negli ospedali pubblici.

I ricorrenti, invocando il precedente giurisprudenziale costituito dalla sentenza resa nella causa *G.N. e altri c. Italia* dell'1 dicembre 2009, hanno denunciato la violazione dell'articolo 2 della Convenzione sotto il profilo procedurale, in ragione della eccessiva durata dei procedimenti giurisdizionali civili avviati nei confronti dello Stato per ottenere il risarcimento del danno subito a seguito del contagio.

I procedimenti erano iniziati nel periodo 1999-2002 e mentre alcuni si erano conclusi tra aprile 2013 e settembre 2014, in altri casi le istanze erano state respinte e/o i giudizi sospesi con diverse motivazioni.

#### ➤ *Violazione dell'articolo 2 sotto il profilo procedurale*

La Corte, richiamando la propria giurisprudenza e il precedente *G.N. e altri c. Italia*, ha ribadito che, in considerazione della delicatezza della materia e del fatto che le cause riguardavano la tutela della salute, la durata dei procedimenti era stata eccessiva. Già in un'altra importante sentenza della Grande Camera, *Calvelli e Ciglio c. Italia* del 17 gennaio 2002, la Corte aveva rimarcato la stretta connessione tra il sistema giudiziario ed i doveri di protezione gravanti sullo Stato: da un lato l'amministrazione sanitaria doveva vigilare sugli ospedali pubblici e/o privati per tutelare la salute dei pazienti affidati alle loro cure, dall'altro le vittime della malasanità dovevano avere accesso ad un sistema giudiziario effettivamente indipendente in grado di dimostrare e provare la responsabilità quando si siano causati la morte e/o le lesioni alla salute dei pazienti, e ciò in tempi rapidi.

Nel caso di specie, secondo la Corte, questi criteri sono stati palesemente violati, dal momento che dall'esame dei procedimenti si rileva che: "un singolo (grado di giudizio) è durato in media dai 7 ai 15 anni, mentre quelli successivi complessivamente tra i 10 ed i 14 anni". E il Governo italiano non avrebbe fornito alcuna spiegazione per questi ritardi. Inoltre molte istanze non erano state accolte e molti non avevano ricevuto alcun indennizzo.

La Corte ha, pertanto, dichiarato la violazione dell'articolo 2 della Cedu sotto il profilo procedurale, per l'eccessiva durata dei procedimenti e per la mancanza da parte delle Autorità italiane di una risposta adeguata e rapida, conforme agli obblighi procedurali imposti agli Stati da questa disposizione. La Corte ha riconosciuto, inoltre, a ciascun ricorrente un indennizzo variabile tra i 35.000 e i 50.000 euro oltre oneri di legge ed una somma complessiva pari ad euro 9.500 per le spese processuali.

### MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

La Corte continua a sanzionare l'Italia in una materia in cui l'eccessiva durata delle procedure risarcitorie, aggravando ulteriormente il danno da contagio o vaccinazione obbligatorie, si risolve in un ulteriore autonomo *vulnus* alla protezione accordata ai sensi dell'articolo 2 Cedu.

Alla condanna consegue la necessità di rafforzare e accelerare l'attività di esecuzione del piano d'azione sulla sentenza *G. N. ed altri c. Italia* (n. 43134/05), sottoposto alla riunione 1201 del Comitato dei Ministri DH del 3-5 giugno 2014.

Nel rendere le informazioni sulle misure individuali e generali attuate dall'Italia il Governo si è riservato di fornire notizie sugli ulteriori sviluppi della situazione.

Come è noto, il Governo ha proposto un intervento legislativo per sbloccare la complessa operazione transattiva avviata dal Ministero della salute per la chiusura del contenzioso pendente in materia di cui alla legge 24 dicembre 2007, n. 244, ferma da tempo per la presenza di rilevanti criticità.

L'iniziativa si è resa necessaria anche per la pendenza dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo di centinaia di ricorsi (per i quali la Corte di Strasburgo aveva preannunciato l'intenzione di emettere una sentenza "pilota").

Con l'approvazione dell'articolo 27-bis del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, si è, quindi, introdotta un'apposita "*procedura per ristorare i soggetti danneggiati da trasfusione con sangue infetto, da somministrazione di emoderivati infetti o da vaccinazioni obbligatorie*" che avevano presentato domanda di adesione alla procedura transattiva di cui alla citata legge n. 244 del 2007, entro il 19 gennaio 2010.

Il riconoscimento dell'equa riparazione è condizionato alla sussistenza dei requisiti individuati dall'articolo 2, comma 1, lettere a) e b) del regolamento n. 132 del 28 aprile 2009 (l'esistenza di un danno ascrivibile alle categorie di cui alla tabella A annessa al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1981, n. 834 ed esistenza del nesso causale tra il danno e la trasfusione con sangue infetto o la somministrazione di emoderivati infetti o la vaccinazione obbligatoria) e alla formale accettazione della medesima e contestuale rinuncia all'azione

risarcitoria intrapresa, ivi compresa la procedura transattiva, e a ogni ulteriore pretesa di carattere risarcitorio nei confronti dello Stato anche in sede sovranazionale.

Il Ministero della salute ha dato avvio al procedimento finalizzato alla liquidazione degli importi a titolo di equa riparazione, che in una prima fase, conclusa il 31 dicembre 2014, ha riguardato circa 1000 posizioni, con le prime liquidazioni.

La liquidazione degli indennizzi avverrà secondo un piano triennale sulla base di una graduatoria che tiene conto della gravità della lesione. E' prevista la lavorazione di circa 1.835 pratiche per anno.

La procedura transattiva di cui all'articolo 2, comma 361, della predetta legge n. 244 del 2007, prosegue con la stessa tempistica, ove ricorrano i presupposti, per coloro che non intendono avvalersi del beneficio dell'equa riparazione.

Al fine di assicurare, per entrambi i procedimenti, il rispetto dei termini legislativamente previsti, è stato proposto un apposito progetto interdirezionale che prevede la collaborazione di personale appartenente ad altre direzioni generali del Ministero.

#### 1.2.2. Contenzioso seriale in materia di espropriazioni per pubblica utilità (articolo 1 Protocollo 1 Cedu)

- *Pascucci c. Italia* - Sentenza 14 gennaio 2014 (ricorso n. 1537/04)
- *Giannitto c. Italia* - Sentenza 28 gennaio 2014 (ricorso n. 1780/04)
- *Benenati e Scillamà c. Italia* - Sentenza 4 febbraio 2014 (ricorso n. 33312/03)
- *Pagnozzi c. Itali* - Sentenza 4 febbraio 2014 (ricorso n. 6015/05)
- *Rossi e Varriale c. Italia* - Sentenza 3 giugno 2014 (ricorso n. 2911/05)
- *Maiorano e Serafini c. Italia* - Sentenza 25 novembre 2014 (ricorso n. 997/05)
- *D'Asta c. Italia* - Sentenza 16 dicembre 2014 (ricorso n. 26010/04)

Esito: violazione articolo 1 Protocollo 1 Cedu

#### QUESTIONE TRATTATA:

##### Fenomeno dell'espropriazione indiretta

Dalle sentenze del 2003 *Carbonara e Ventura* e *Belvedere Alberghiera* in poi, la Corte europea si è occupata in numerosissime pronunce del fenomeno, tutto italiano, della cd. *espropriazione indiretta*<sup>52</sup>. In tale categoria vanno ricomprese le due diverse ipotesi, elaborate in diritto interno,

---

<sup>52</sup> Si tratta, come è noto, di una elaborazione giurisprudenziale che si è venuta formando, quale *diritto vivente*, negli anni, esattamente dai primissimi anni '80. In particolare il principio dell'occupazione acquisitiva od 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. A seguito di tale elaborazione il legislatore nazionale ha deciso di trasfondere le risultanze di questo *diritto pretorio* in varie leggi succedutesi nel tempo, di cui la prima è la legge 27.10.88 n. 448, mentre l'ultima è contenuta in un

dell'*occupazione acquisitiva* e di quella *usurpativa*. Orbene, l'intera categoria dell'*espropriazione indiretta* è, dalla Corte europea, ascritta in un unico *genus* di "occupazione illegittima". Per la Corte europea infatti, si tratta della privazione o limitazione del godimento di un bene che non ha base legale, a causa dell'inesistenza di norme "sufficientemente accessibili, precise e prevedibili". Inoltre, tale ingerenza statale nel diritto di proprietà dell'individuo, oltre a non rispettare il requisito della base legale, non rispetta neanche il principio di proporzionalità. Secondo la Corte europea, infatti, il rapporto ragionevole tra interesse generale e diritti individuali non sarebbe rispettato nell'ipotesi di applicazione di criteri risarcitori riduttivi e non invece di un risarcimento pari almeno al valore venale del bene oppure allorché la concessione del risarcimento non avviene in concomitanza con l'espropriazione ma il privato viene costretto ad intraprendere una lunga e defatigante azione giudiziaria contro l'ente espropriante per ottenere tale compensazione ovvero in caso di sussistenza di entrambe le condizioni menzionate. Il corollario è la constatazione di violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 Cedu, dunque del diritto al rispetto della proprietà, con il conseguente obbligo di restituzione del bene o quantomeno del diritto all'integrale risarcimento del danno riconosciuto.

Dalla sentenza *Scordino I* in poi, secondo la Corte europea anche l'indennizzo riduttivo previsto per *un'espropriazione regolare* (dunque nell'ambito di una procedura formalmente e sostanzialmente corretta) non è in linea con la Convenzione dei diritti dell'uomo in quanto il sacrificio del bene di un privato per ragioni di pubblico interesse deve, in linea di principio, essere compensato con un risarcimento integrale (la Corte ha così constatato la violazione dell'art. 1 Protocollo n. 1, in quanto l'indennizzo accordato, pari a circa il 50% del valore venale del bene, a

---

*corpus juris* consistente nell'ultimo Testo Unico in tema di espropriazioni. Più precisamente, in materia di espropriazioni, 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 T.U. 302/02 (cfr. in particolare art. 43), era possibile trovarsi in presenza di tre diverse ipotesi:

- a) una procedura espropriativa 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 359/92, dispiegante effetti retroattivi anche sui procedimenti in corso;
- b) una occupazione appropriativa od 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 662/96, 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.

causa dell'applicazione dei criteri riduttivi previsti dall'art. 5-bis della legge n. 359/1992, non integrava quel "rapporto ragionevole" tra sacrificio del bene da parte del privato e compensazione per tale perdita).

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Si tratta di un importante (sotto il profilo numerico e finanziario) filone di violazioni seriali che, sotto l'aspetto delle misure generali, è stato progressivamente risolto con interventi sia della Corte costituzionale che del Legislatore a partire dal 2007<sup>53</sup>. E, infatti i casi di violazione constatati riguardano vecchie procedure, oggetto di sentenze nazionali passate in giudicato sotto la legislazione previgente, ed ormai in via di esaurimento.

Come già indicato nella Relazione relativa all'anno 2013, per definire tale arretrato, composto da 105 casi pendenti in materia espropriativa le cui vicende interne risalgono a periodi precedenti l'anno 1996, è stato avviato un apposito piano d'azione prevedente la chiusura dei casi in via amichevole o con offerte unilaterali effettuate sulla base dei criteri indicati dalla giurisprudenza della Corte consolidatasi con la sentenza della Grande Camera del 22 dicembre 2009 nel caso *Guiso-Gallisay c. Italia*<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Si ricorda che il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, esprimendosi in merito all'esecuzione della sentenza *Sarnelli e Matteoni ed altri c. Italia* ed avendo ritenuto che le informazioni a carattere generale relative all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e alle modifiche legislative intervenute trasmesse dal Governo italiano avevano assolto alle funzioni derivanti dall'articolo 46 della Convenzione, con la Risoluzione CM/ResDH (2010)100 ha dichiarato chiuso il caso.

<sup>54</sup> La sentenza di Grande Camera *Guiso-Gallisay* ha posto criteri precisi per determinare il risarcimento nei casi di espropriazioni illegittime, operando un capovolgimento rispetto alla giurisprudenza precedente della Corte di Strasburgo. Per il superamento dei tradizionali criteri di quantificazione dell'equa soddisfazione, *sub specie* di danno materiale, la Corte ha ravvisato plurime ragioni per modificare il precedente orientamento, essendo nel frattempo intervenuta un'evoluzione nel diritto nazionale in materia, prima con le sentenze nn. 348 e 349 del 22 ottobre 2007 della Corte Costituzionale, che hanno dichiarato l'illegittimità del criterio di determinazione dell'indennità di esproprio di cui all'articolo 5-bis del decreto legge n. 333 dell'11 luglio 1992 come modificato dalla legge n.662 del 1996 e , poi, con l'articolo 2, comma 89, della legge finanziaria n. 244 del 24 dicembre 2007, che ha stabilito un nuovo criterio di determinazione dell'indennità di esproprio e dell'entità del risarcimento rapportando, entrambi, al valore venale del bene al momento della sentenza emessa del giudice nazionale. Fino ad allora, la Corte europea aveva sempre applicato, nei casi italiani di espropriazione indiretta, od occupazione acquisitiva, i discutibili parametri risarcitori mutuati dalla giurisprudenza nata con una sentenza del 1995, *Papamichalopoulos e altri c. Grecia*, la quale prevedeva una somma equivalente al valore del terreno espropriato al momento della pronuncia della Corte stessa più il valore delle opere pubbliche costruite sul terreno, oltre danni morali e spese di giustizia: parametri chiaramente punitivi per lo Stato convenuto, nonché ingiusti anche alla luce delle numerose differenze di fatto che distinguono i casi italiani di espropriazione indiretta - caratterizzati, tra l'altro, da una dichiarazione di pubblica utilità, da una sentenza interna che statuisce sul passaggio di proprietà e dalla corresponsione di un'indennità sia pur ridotta - dal caso greco che riguardava un'ipotesi di sottrazione arbitraria e totalmente illecita del bene di un privato da parte dello Stato, non accompagnata da alcun indennizzo.

Con la sentenza in esame, la Corte ha stabilito che la data e il valore da prendere in considerazione per la liquidazione del danno subito dai ricorrenti non devono essere quelli della pronuncia della sentenza da parte dell'autorità giurisdizionale (che potrebbe lasciare spazio ad un margine di incertezza), ma, rispettivamente, quelli relativi al momento dello spossessamento del bene e al valore di mercato in quell'epoca, osservando poi che il precedente metodo di valutazione del danno era idoneo a creare disuguaglianze nel trattamento degli istanti, in quanto l'opera pubblica costruita nell'interesse generale non è necessariamente collegata al valore potenziale del bene nella sua qualità originaria.

Il piano è ormai in via di chiusura, essendo stata completata l'istruttoria di circa 100 casi, molti dei quali definiti.

**1.2.3. Contenzioso seriale cd. "personale ATA" - Violazione del diritto all'equo processo e del diritto al rispetto della proprietà (articoli 6 e 1 Protocollo 1 Cedu)**

- *Montalto e altri c. Italia* - Sentenza 14 gennaio 2014 (ricorsi n. 39180/08 ed altri)
- *Biasucci e altri c. Italia* - Sentenza 25 marzo 2014 (ricorsi n. 3601/08)
- *Bordoni e altri c. Italia* - Sentenza 13 maggio 2014 (ricorsi n. 6069/09)
- *Peduzzi e Arrighi c. Italia* - Sentenza 13 maggio 2014 (ricorso n. 18166/09)
- *Caponetto c. Italia* - Sentenza 13 maggio 2014 (ricorso n. 61273/10)

**Esito:** violazione articolo 6 par. 1 Cedu

- *Caligiuri e altri c. Italia* - Sentenza 9 settembre 2014 (ricorsi n. 657/10)
- *Marino e Colacione c. Italia* - Sentenza 13 maggio 2014 (ricorsi n. 45869/08)

**Esito:** violazione articolo 6 par. 1 e articolo 1 Protocollo 1 Cedu

## QUESTIONE TRATTATA:

### Legge di interpretazione autentica - personale ATA

La Corte continua a sanzionare l'Italia pronunciandosi sui ricorsi in materia di trattamento economico del personale ATA (ausiliario-tecnico-amministrativo) della scuola, già oggetto di una prima sentenza di merito del 7 giugno 2011 sul caso *Agrati ed altri*, seguita dall'attribuzione del *quantum* risarcitorio in data 8 novembre 2012.

Come è noto, sulla vicenda del personale ATA era intervenuta norma di interpretazione autentica con l'articolo 1, comma 218, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006), che aveva chiarito come il personale degli enti locali in servizio nelle istituzioni scolastiche, trasferito nei ruoli statali del personale amministrativo e tecnico, dovesse essere inquadrato nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento, con l'attribuzione della posizione stipendiale di importo pari o immediatamente inferiore al trattamento annuo in godimento al 31

---

La sentenza della Corte allinea pertanto i parametri risarcitori europei a quelli applicati alla procedura nazionale, al fine di permettere in futuro un corretto svolgersi del principio di sussidiarietà, che vede il giudice interno come il primo tutore dei diritti umani nel suo Paese, evitando un'ingiustificata disparità di trattamento fra i richiedenti in ragione della diversa destinazione impressa al terreno dall'autorità pubblica, con le conseguenti sensibili differenze in punto di entità di risarcimento, consentendo di parametrare l'entità del risarcimento alle finalità che lo stesso deve perseguire.

dicembre 1999. L'eventuale differenza tra la posizione stipendiale di inquadramento e il trattamento annuo in godimento doveva essere conferita "ad personam".

➤ *Violazione dell'articolo 6 par. 1*

Queste pronunce, rese nella composizione ristretta del comitato di tre giudici, si inseriscono quindi nel solco della citata sentenza *Agrati c. Italia*, che peraltro aveva ribaltato l'esito dello scrutinio della Corte Costituzionale (sentenza n. 234 del 2007) su questioni investenti leggi interpretative e si era anche posta in non totale accordo con la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea (sentenza del 6 settembre 2011, C108/2010, caso *Scattolon*).

Seguendo il precedente *Agrati*, la Corte ha ribadito che, se in linea di principio il potere legislativo non impedisce in materia civile di regolamentare i diritti derivanti da leggi in vigore con nuove disposizioni che agiscono retroattivamente, la regola della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'articolo 6 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 rammentato, 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 n. 266 del 2005, che escludeva dal suo campo di applicazione soltanto le decisioni giudiziarie passate in giudicato, fissava definitivamente e in maniera retroattiva i termini della discussione sottoposta ai giudici e dal momento che le azioni proposte da tutti gli attuali ricorrenti dinanzi ai giudici nazionali erano pendenti al momento della promulgazione della legge in causa, quest'ultima aveva dunque regolato l'esame di merito delle relative liti e reso vana la prosecuzione dei procedimenti (*Agrati e altri c. Italia*).

Per quanto riguarda i motivi imperativi di interesse generale richiamati dalla Corte costituzionale nella sentenza del 26 novembre 2009 e poi ripresi dal Governo nella sua difesa dinanzi alla Corte, che deriverebbero dalla necessità di rimediare a una imperfezione tecnica della legge originale n. 124 del 1999 e di prevenire la creazione di situazioni discriminatorie tra i dipendenti dello Stato e quelli degli enti locali, la Corte ha notato che soltanto dopo un periodo di cinque anni il legislatore aveva ritenuto di dover adottare una norma interpretativa e nonostante l'interpretazione della Corte di cassazione fosse stata fino ad allora costante. Dunque, non ha considerato convincente l'argomento del Governo secondo il quale vi era un «vuoto giuridico» da colmare ed ha ritenuto che lo scopo del Governo fosse, in realtà, quello di preservare unicamente



l'interesse finanziario dello Stato diminuendo il numero di procedimenti pendenti negli uffici giudiziari.

Nessuno degli argomenti presentati dal Governo, in definitiva, ha convinto la Corte in merito alla legittimità e alla proporzionalità dell'ingerenza.

## MISURA ADOTTATA O DA ADOTTARE

Nessuna, a livello di misura individuale, stante la decisione già presa dalla Corte di non riconoscere l'equa soddisfazione (ove i ricorrenti non avevano presentato alcuna domanda di equa soddisfazione nei termini prescritti), ovvero di liquidare un non elevato indennizzo a titolo di danno materiale.

Quanto alle misure generali, nel premettere che la platea dei destinatari dell'intervento interpretativo operato dal legislatore nazionale comprende circa 70.000 persone, e che dunque numerosi potrebbero essere i potenziali futuri ricorrenti, va citata la recente giurisprudenza della Corte di cassazione: con sentenza 12 ottobre 2011, n. 20980, la Corte ha dato atto che i ricorsi del personale ATA devono essere decisi, verificando in concreto l'applicazione del complesso normativo costituito dagli artt. 8 della legge n. 124 del 1999 e 1, comma 218, della legge n. 266 del 2005, sulla base dei principi enunciati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. La Corte di cassazione, con successiva sentenza del 30 maggio 2012, ha chiarito inoltre che, ai fini dell'inquadramento nei ruoli ministeriali, deve essere computato il complessivo trattamento percepito dai dipendenti ATA nell'anno 1999 presso gli Enti locali.

Tale indirizzo giurisprudenziale appare idoneo ad evitare future problematiche di esposizione presso la Corte europea.

### 1.2.4. Contenzioso seriale "pensioni dei lavoratori in Svizzera" - Violazione del diritto all'equo processo e del diritto al rispetto della proprietà (articoli 6 e 1 Protocollo 1 Cedu)

• *Stefanetti e altri c. Italia* - Sentenza 15 aprile 2014 (ricorso n. 21838/10 ed altri)

**Esito: violazione articolo 6 par. 1 e articolo 1 Protocollo 1 Cedu**

• *Cataldo e altri c. Italia* - Sentenza 24 giugno 2014 (ricorsi n. 54425/08 ed altri)

• *Biraghi e altri c. Italia* - Sentenza 24 giugno 2014 (ricorsi n. 3429/09 ed altri).

**Esito: violazione articolo 6 par. 1 Cedu**

## QUESTIONE TRATTATA:

### Legge di interpretazione autentica - "pensioni dei lavoratori in Svizzera"

I presenti casi attengono tutti al filone contenzioso del trattamento pensionistico dei lavoratori italiani in Svizzera.

Sulla scia della sentenza per i casi *Maggio ed altri* del 31 maggio 2011, la Corte europea, con la pronuncia di condanna sull'affare *Stefanetti*, ha affrontato, in particolare, il problema della valutazione del periodo di lavoro di cittadini italiani in Svizzera (sulla base di apposita Convenzione), in relazione alla sua incidenza sull'ammontare della pensione che l'articolo 5, comma 6, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) ha imposto di calcolare, con effetto retroattivo, secondo i correttivi applicati dall'INPS per evitare una supervalutazione del periodo.

Nella precedente giurisprudenza, la Corte aveva accertato la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, in relazione all'effetto retroattivo della citata legge n. 296 del 2006, riconoscendo che, benché non sia precluso al legislatore di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, il principio dello Stato di diritto e la nozione di processo equo contenuti nell'articolo 6 impediscono, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, l'interferenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia in corso.

La Corte aveva altresì osservato come la predetta legge n. 296 del 2006 abbia escluso espressamente dal suo ambito di applicazione le sentenze diventate irrevocabili, determinando retroattivamente i termini delle controversie davanti ai tribunali ordinari e influenzando la stessa sostanza delle controversie pendenti; conseguentemente, la legge aveva avuto quale effetto quello di modificare definitivamente l'esito dei giudizi in corso in aperta violazione dell'art. 6 Cedu.

A titolo di danno materiale, la Corte aveva ammesso un indennizzo a ciascun ricorrente per la perdita di opportunità, oltre che una somma per il danno morale.

#### ➤ *Violazione dell'articolo 6 par. 1 e dell' articolo 1 Protocollo 1*

Diversamente dalla pronuncia sul caso "*Maggio*", nella sentenza *Stefanetti*, la Corte europea ha modificato *in pejus* la propria giurisprudenza, accertando altresì, la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, per avere i ricorrenti dimostrato che l'applicazione del calcolo meno favorevole aveva di fatto causato il dimezzamento del loro trattamento pensionistico.

Sul punto, la Corte ha ribadito, preliminarmente, che affinché un credito possa essere considerato un "valore patrimoniale" ricadente nel campo di applicazione dell'articolo 1, Protocollo n. 1, è necessario che il titolare del credito dimostri che esso ha un sufficiente fondamento nel

diritto interno, per esempio, che sia confermato da una consolidata giurisprudenza dei tribunali nazionali. Una volta che ciò sia dimostrato, può entrare in gioco il concetto di "aspettativa legittima" e tale credito può costituire un "bene" ai sensi dell'articolo 1, Protocollo n. 1.

Nella causa *Maggio*, nello stesso contesto e in circostanze molto simili, la Corte aveva escluso la violazione dell'articolo 1, Protocollo n. 1, in quanto era emerso, in fatto, che il sig. Maggio aveva perso molto meno della metà della sua pensione. Ciò considerato, e tenuto conto dell'ampio margine di discrezionalità dello Stato nel disciplinare il suo regime pensionistico, la Corte aveva ritenuto che non avesse dovuto sostenere un onere individuale eccessivo.

Nel caso di specie, invece, le perdite subite dai ricorrenti, non contestate dal Governo, ammontano a circa due terzi (approssimativamente il 67%) delle rispettive pensioni. Tale riduzione è stata considerata dalla Corte come gravemente incisiva del tenore di vita dei pensionati in questione. Ciò, unitamente alla circostanza che i ricorrenti avevano dovuto intraprendere azioni legali per recuperare ciò che ritenevano fosse dovuto, procedimenti che erano rimasti frustrati dall'intervento del legislatore, ha condotto la Corte a ritenere che, nonostante la ragionevolezza dei criteri che erano alla base delle misure contestate, non si era realizzato un giusto equilibrio nelle modalità applicative.

La Corte si è riservata la quantificazione dell'equo indennizzo per il danno patrimoniale derivante dalle violazioni riscontrate nel caso di specie ed ha invitato le parti a trovare un accordo. Ha, invece, condannato lo Stato convenuto a pagare a ciascun ricorrente la somma di 12.000 euro, a titolo di danno morale.

#### ➤ *Il rinvio alla Grande Camera*

La richiesta del Governo di riesame della sentenza da parte della Grande Camera è stata rifiutata dal collegio dei cinque giudici con decisione del 9 settembre 2014<sup>55</sup>. In tale data la sentenza *Stefanetti* è diventata, quindi, definitiva.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

L'INPS ha effettuato una valutazione degli effetti finanziari delle sentenze della Corte in relazione alla posizione di ottantotto pensionati italiani su novanta, che hanno trasferito presso il predetto Istituto la contribuzione previdenziale di base versata nella Confederazione elvetica. In sostanza, è stata calcolata la differenza tra le somme effettivamente percepite e quelle che

---

<sup>55</sup> Si ricorda che la decisione del *panel* dei cinque giudici in sede di richiesta di rinvio alla Grande Camera non necessita di essere motivata (art. 73, comma 2, del regolamento della Corte Edu).

sarebbero state acquisite se non fosse intervenuta la norma interpretativa censurata dalla Corte. Ciò al fine di formulare una base di offerta per pervenire ad una definizione bonaria delle controversie, anche alla luce del numero consistente di casi (qualche centinaio) tuttora pendenti in materia.

Si segnala altresì che, con ordinanza del 12 marzo 2015 n. 4881, la Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale del menzionato art. 1, comma 777, primo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, con riferimento ai contributi versati nella Confederazione elvetica per la pensione di anzianità, per contrasto con l'art. 117 Cost., primo comma, in relazione all'art. 6, paragrafo 1 e all'art. 1 Protocollo 1 della Cedu, come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *Stefanetti*. La Corte di cassazione, facendo leva non solo sulla portata retroattiva della disposizione ma anche sull'eccessiva entità, sul piano quantitativo, dell'intervento di correzione della misura pensionistica, dubita della legittimità costituzionale della norma in quanto asseritamente lesiva dei diritti sostanziali di natura pensionistica dei pensionati, già lavoratori in Svizzera<sup>56</sup>.

#### 1.2.5. Contenzioso in materia di sgravi contributivi - Violazione del diritto all'equo processo (articolo 6 Cedu)

• Azienda Agricola Silverfunghi s.a.s. e altri c. Italia - Sentenza 24 giugno 2014 (ricorso n. 48357/07 ed altri)

Esito: violazione articolo 6 par. 1 Cedu non violazione articolo 1 Protocollo 1 Cedu

#### QUESTIONE TRATTATA:

**Ingerenza ingiustificata del legislatore nell'amministrazione della giustizia - Sgravi contributivi imprese agricole**

Negli anni ottanta il legislatore aveva emanato provvedimenti normativi a sostegno delle imprese in difficoltà e/o che operavano in zone svantaggiate, in particolare le imprese agricole, con i quali le aziende che avevano determinate caratteristiche avevano ottenuto la possibilità di accedere alla concessione di due tipologie di benefici, consistenti in esenzioni (sgravi contributivi) e concessioni (c.d. fiscalizzazione degli oneri sociali) che, sommati, comportavano riduzioni importanti dei contributi da versare per i propri dipendenti. Nel luglio del 1988 l'INPS, con una

---

<sup>56</sup> Anteriormente alla pronuncia *Stefanetti*, sulla vicenda, la Corte costituzionale si era già espressa, nel senso della legittimità costituzionale dell'intervento, con sentenza n. 264 del 2012.

circolare, aveva precisato che i due benefici erano da considerarsi alternativi e non cumulabili, così operando una sostanziale riduzione dell'importo del beneficio concesso.

Le quattro società agricole ricorrenti a Strasburgo agirono in giudizio contro l'INPS nel 2000 e nel 2002 e, sia in primo grado che in appello, i giudici accolsero le ragioni delle aziende e dichiararono che i due benefici in questione erano da considerarsi cumulabili.

Tuttavia, con l'approvazione dell'articolo 44 del decreto-legge n. 269 del 2003 (convertito dalla legge n. 326 del 2003), il legislatore dispose che l'interpretazione autentica delle norme - destinata ad avere effetto anche nei giudizi in corso - fosse nel senso diretto ad affermare la non cumulabilità dei benefici. Nei ricorsi per cassazione promossi dall'INPS avverso le sentenze di secondo grado, la Suprema Corte, ribaltando il precedente orientamento giurisprudenziale,<sup>57</sup> accolse i ricorsi sulla base dello *ius superveniens* di cui al predetto art. 44, norma di cui la Corte costituzionale, con sentenza n. 274 del 2006, dichiarava la legittimità.

Nel ricorso dinanzi alla Corte europea le società ricorrenti lamentavano l'interferenza operata dal Legislatore nell'amministrazione della giustizia, deducendo la violazione dell'articolo 6 par. 1 della Convenzione, sotto il profilo del diritto ad un processo equo e di accesso alla giustizia, e dell'articolo 1 Protocollo 1 per la perdita delle legittime aspettative economiche.

Nella propria difesa, il Governo ha evidenziato le ragioni delle scelte del legislatore dirette ad affermare, con l'interpretazione autentica, la non cumulabilità degli sgravi contributivi, sostenendo l'esistenza di un motivo di interesse generale teso a ristabilire l'applicazione consolidata per oltre 10 anni da parte dell'INPS dell'interpretazione della norma, ed ha sottolineato che appartiene al margine di apprezzamento dello Stato gestire sgravi e facilitazioni concesse alle imprese e cambiarle nel corso del tempo.

### *Violazione dell'articolo 6 par. 1 - Non violazione dell'articolo 1 Protocollo 1*

---

<sup>57</sup> Si veda la sentenza della Corte di cassazione n. 14227/00 del 14 luglio 2000 relativa alla causa della Floramiata S.p.a. (che confermava la sentenza di primo grado n. 267/1996 del 31 ottobre 1996 e la sentenza di appello n. 85/1998 dell'8 febbraio 1998), nella quale la Corte ritenne che i due benefici (le fiscalizzazioni e gli sgravi contributivi) non fossero incompatibili. I benefici erano stati previsti da leggi differenti e avevano fini differenti. Pertanto se un'azienda soddisfaceva i requisiti per ambedue i benefici, questi non potevano esserle negati. Essa ritenne che l'INPS non avesse presentato argomenti pertinenti, limitandosi a ribadire il testo della legge contestata. Secondo la Corte di cassazione, mediante l'articolo 9, comma 6, della legge n. 67 del 1988, il legislatore aveva voluto specificare che gli sgravi contributivi dovevano essere applicati con il tasso intero e non con quello risultante dopo la fiscalizzazione, escludendo pertanto l'incompatibilità dei due benefici e presupponendo il godimento di entrambi contemporaneamente. La Corte osservò che quando il legislatore aveva voluto escludere l'applicazione della fiscalizzazione ai datori di lavoro operanti nel Mezzogiorno lo aveva specificatamente fatto (come nel decreto-legge n. 536 del 1987). Il legislatore non aveva tuttavia menzionato i datori di lavoro operanti nelle aree svantaggiate del settentrione. La Corte ribadì le conclusioni esposte nella sentenza n. 14227/00 del 27 ottobre 2000 anche nella sentenza n. 17806/03 del 26 maggio 2003, ritenendo che non vi fosse motivo di discostarsene. Inoltre, essa osservò che la teoria secondo la quale, in generale, i benefici non potevano essere concessi cumulativamente era stata confutata anche dall'articolo 68 della legge n. 388 del 2000, che indicava esplicitamente che alcuni benefici non potevano essere concessi cumulativamente. Se fosse stato un principio generale non sarebbe stata necessaria un'esplicita dichiarazione del legislatore.

La Corte di Strasburgo, seguendo la propria consolidata giurisprudenza in materia, ha accolto le ragioni delle quattro aziende agricole ricorrenti ed ha dichiarato sussistente la violazione dell'articolo 6 par. 1 della Convenzione, ritenendo che nel caso in esame la legge n. 326/2003 avesse avuto un impatto decisivo sull'esito dei giudizi pendenti. Inoltre, a giudizio della Corte, non vi erano ragioni imperative di interesse pubblico per la sua applicazione retroattiva, ma solo ragioni economiche.

La Corte ha invece dichiarato non sussistente la violazione del diritto di proprietà di cui all'articolo 1 del Protocollo 1 alla Convenzione considerando che il danno economico sofferto non era stato eccessivo e che le aziende avevano comunque potuto usufruire di almeno un beneficio.

#### MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Nessuna misura individuale alla luce dell'equa soddisfazione liquidata dalla Corte (dal cui ammontare occorrerà dedurre le somme non ancora restituite dalle singole aziende all'Inps).

Quanto alla problematica generale, la vicenda si inserisce nella pratica legislativa molto diffusa consistente in un intervento diretto a modificare retroattivamente diritti nascenti da leggi in vigore all'epoca, che si sostiene lesi da atti od interventi amministrativi, i quali diano luogo ad azioni giudiziarie pendenti o concluse al momento dell'intervento del Legislatore.

Va detto che tale vicenda fa parte di un filone tematico del quale residuano oltre un centinaio di casi pendenti. La Corte ha fortunatamente riconosciuto la sola violazione dell'articolo 6, liquidando il danno morale nella misura variabile di 1.000 euro per ciascun ricorrente e il pregiudizio materiale nella somma corrispondente al 50% del *petitum*, ma l'opinione dissenziente di due giudici, allegata alla sentenza, si è espressa nel senso di estendere il riconoscimento della violazione anche all'articolo 1 Protocollo 1 (diritto al rispetto della proprietà).

#### 1.2.6. Contenzioso valli da pesca laguna veneta (articolo 1 Protocollo 1 Cedu)

- *Valle Pierimpiè Società Agricola SPA c. Italia* - Sentenza 23 settembre 2014 (ricorso n. 16643/09)

Esito: violazione articolo 1 Protocollo 1 Cedu

#### QUESTIONE TRATTATA:

Occupazione di beni demaniali - Valli da pesca della laguna veneta - Violazione del diritto al rispetto della proprietà

All'origine della causa vi è un ricorso proposto alla Corte Edu dalla società agricola per azioni Valle Pierimpiè. La società ricorrente prende il suo nome dal complesso immobiliare e produttivo che aveva acquistato, anticamente, con atto notarile registrato, nella zona lagunare di Venezia, per farne un particolare allevamento ittico. Questo complesso faceva parte di quelle che localmente sono chiamate "valli da pesca", espressione che indica terreni attraversati da canali delimitati da argini.

Nel 1989, e poi nuovamente nel 1991 e nel 1994, l'intendenza di finanza di Padova intimò alla ricorrente di lasciare i terreni da essa occupati in quanto questi ultimi appartenevano al demanio pubblico marittimo (DPM) e pertanto la ricorrente doveva essere considerata occupante abusiva.

Il 24 giugno 1994 la ricorrente citò i Ministeri delle finanze, dei trasporti e della navigazione e dei lavori pubblici dinanzi al Tribunale di Venezia per far dichiarare giudizialmente la sua qualità di proprietaria della Valle Pierimpiè.

Con sentenza del 18 marzo 2004, il Tribunale dichiarò la demanialità della valle da pesca Valle Pierimpiè e che, di conseguenza, la ricorrente era debitrice nei confronti dell'amministrazione di una indennità di occupazione senza titolo di territorio del demanio pubblico per un importo da determinare con separato procedimento civile. La Corte d'appello di Venezia confermò la decisione di primo grado, osservando che, secondo il regolamento di polizia lagunare del 1841, la laguna di Venezia era considerata appartenere al demanio dello Stato, ivi comprese le valli da pesca. Pertanto, queste ultime non potevano essere oggetto di proprietà privata e non potevano essere utilizzate se non in virtù di un'autorizzazione amministrativa. In queste condizioni, concluse la Corte, i trasferimenti di proprietà che la ricorrente si sforzava di provare dovevano essere considerati nulli e non realizzati in quanto essi avevano ad oggetto beni fuori commercio che non potevano essere acquisiti nemmeno per usucapione, come aveva precisato la Corte di cassazione nella sua giurisprudenza (terza sezione, sentenza dell'8 marzo 1976), per cui ogni iscrizione di trasferimento di proprietà nei registri immobiliari e in catasto doveva capitolare di fronte all'appartenenza del bene al DPM.

Il ricorso per cassazione proposto dalla Valle Pierimpiè fu respinto dalla Corte a sezioni unite, con sentenza del 24 novembre 2010.

Con il ricorso alla Corte di Strasburgo la società ha lamentato la violazione dell'articolo 1 del Protocollo 1 per essere stata privata senza alcun indennizzo della valle da pesca che utilizzava e, al contrario, essere stata riconosciuta debitrice nei confronti dello Stato di una indennità di occupazione senza titolo, il cui importo avrebbe potuto essere molto elevato.

➤ *Violazione dell'articolo 1 del Protocollo 1*

Investita del ricorso, la Corte ha giudicato l'ingerenza dello Stato italiano nel diritto di proprietà della ricorrente conforme ai parametri di legalità e pubblica utilità previsti dalla disposizione invocata, in virtù, rispettivamente, della vigenza dell'art. 28 Cod. Nav. e della necessità di preservare il delicato equilibrio ambientale dei bacini vallivi.

Tuttavia, nell'ambito del successivo controllo di proporzionalità tra l'interesse pubblico perseguito e il diritto fondamentale sacrificato, la Corte europea ha ravvisato la violazione dell'articolo 1 Protocollo 1 Cedu, condannando lo Stato italiano al risarcimento del danno morale patito dalla società ricorrente, liquidato in euro 5.000, e riservandosi la decisione sulla quantificazione del danno materiale, a tal uopo invitando il Governo e la società ricorrente a cercare un accordo.

Stante la particolare delicatezza della questione trattata, si ritiene opportuno ripercorrere sinteticamente l'iter argomentativo seguito della Corte.

La Corte ha rammentato che la nozione di "beni" evocata nella prima parte dell'articolo 1 Protocollo 1 ha una portata autonoma che non si limita alla proprietà di beni materiali ed è indipendente dalle qualificazioni formali del diritto interno e che, innanzitutto, in ogni causa è importante esaminare se le circostanze, considerate nel loro insieme, abbiano reso il ricorrente titolare di un interesse sostanziale protetto da questo articolo<sup>58</sup>. L'articolo 1 Protocollo 1 non garantisce un diritto ad acquisire dei beni ma anche il fatto che un diritto di proprietà sia revocabile in alcune condizioni non impedisce che lo stesso sia considerato come un "bene" nel senso di tale disposizione, almeno fino alla sua revoca.

La Corte ha osservato che in questo particolare caso le parti si sono concentrate sulla questione di stabilire se la dichiarazione dell'appartenenza della Valle Pierimpì al DPM fosse basata su una corretta interpretazione dei testi pertinenti, ossia gli atti del Senato della Repubblica

---

<sup>58</sup> Per valutare tale orientamento: nella sentenza *Depalle c. Francia* (Grande Camera, 29 marzo 2010, ricorso n. 34044/02) la Corte ha ben considerato che, nonostante il rilascio di autorizzazioni di occupazione, la ricorrente non poteva ignorare che la sua casa era edificata su una particella appartenente al DPM, il che faceva sorgere dei dubbi in merito all'esistenza di una ragionevole aspettativa di poter continuare a godere del bene. Essa ha tuttavia rammentato che il fatto che le leggi interne di uno Stato non riconoscano un particolare interesse come "diritto", e soprattutto come "diritto di proprietà", non impedisce che l'interesse in questione possa comunque, in talune circostanze, essere considerato un "bene" nel senso dell'articolo 1 del Protocollo n. 1. Nel caso di specie, essa ha concluso per l'applicabilità di questa disposizione sottolineando, in particolare, che il tempo trascorso aveva fatto sorgere un interesse patrimoniale sufficientemente riconosciuto e importante a godere della casa; nella sentenza *Hamer c. Belgio* (n. 21861/03, 27 novembre 2007), la Corte ha ritenuto che la casa delle vacanze controversa poteva essere considerata un "bene" della ricorrente, rilevando che l'interessata aveva pagato le imposte gravanti su questa casa, la quale esisteva già da ventisette anni prima che venisse accertato che era stata costruita in violazione della legge urbanistica.



di Venezia, il regolamento di polizia lagunare del 1841, il catasto De Bernardi del 1843, il codice della navigazione del 1942 e le leggi successive. Di fronte a questo dibattito, la Corte ha ricordato che non le spetta esaminare gli errori di fatto o di diritto eventualmente commessi da un giudice interno, a meno che e nella misura in cui questi errori possano aver leso i diritti e le libertà tutelati dalla Convenzione e ha ribadito che per principio spetta ai giudici nazionali valutare i fatti e interpretare e applicare il diritto interno (*Pacifico c. Italia*, n. 17995/08, 20 novembre 2012).

In ogni caso non ha ritenuto che la questione fosse determinante ai fini dell'applicabilità dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

In effetti, ha ricordato la Corte, è possibile avere un "bene" rilevante ai sensi della Cedu anche in caso di revoca di un titolo di proprietà, a condizione che la situazione di fatto e di diritto precedente a questa revoca abbia conferito al ricorrente un'aspettativa legittima, collegata a interessi patrimoniali, sufficientemente importante per costituire un interesse sostanziale tutelato dalla Convenzione (*si veda, ad esempio e mutatis mutandis, Di Marco c. Italia* n. 32521/05, 26 aprile 2011). La Corte ha osservato che parecchi elementi, non contestati dal Governo, dimostravano che nel caso di specie la ricorrente era titolare di un interesse di questo tipo. In primo luogo, era titolare di un titolo formale di proprietà, ricevuto da un notaio e registrato nei registri immobiliari. Essa poteva dunque legittimamente pensare di trovarsi in una situazione di "certezza del diritto" per quanto riguarda la validità del titolo di proprietà in questione. In secondo luogo, la ricorrente poteva fondare la sua aspettativa legittima sulla prassi esistente da lunga data, in quanto risalente al XV secolo, che consiste nel riconoscere ai privati dei titoli di proprietà sulle valli da pesca e nel tollerare da parte loro un possesso e un utilizzo continui di questi beni. Inoltre, la ricorrente pagava le imposte fondiari gravanti sulla Valle Pierimpìe e, fino al 24 giugno 1989, il fatto che essa occupasse la valle e si comportasse come proprietario non aveva mai suscitato reazioni da parte delle autorità. Infine, la Corte ha notato che il sito è il centro dell'attività di impresa della ricorrente, in questo caso una particolare forma di piscicoltura, poiché il profitto che essa ne trae costituisce la sua fonte primaria di reddito. Fino alla dichiarazione definitiva dell'appartenenza della Valle Pierimpìe al DPM, la ricorrente aveva l'aspettativa legittima di poter continuare a esercitare questa attività.

Secondo la Corte, le circostanze sopra elencate, considerate nel loro insieme, avevano reso la ricorrente titolare di un interesse sostanziale tutelato dall'articolo 1 Protocollo n. 1.

La Corte ha ricordato anche che non è illegale una ingerenza dell'autorità pubblica nel godimento del diritto al rispetto dei beni e ha considerato che nel caso di specie la dichiarazione di demanialità del "bene" della ricorrente aveva una base legale sufficiente nel diritto italiano.

Inoltre, ha riconosciuto che sia le autorità giudiziarie nazionali sia il Governo avevano sottolineato come l'inclusione della Valle Pierimpiè nel DPM si prefiggesse di preservare l'ambiente e l'ecosistema lagunare e di assicurare la sua effettiva destinazione all'uso pubblico e che questo era, senza dubbio, uno scopo legittimo di interesse generale.

Pur in presenza della non arbitrarietà dell'azione dello Stato, restava, comunque da valutare la questione fondamentale della proporzionalità dell'ingerenza dello Stato nel diritto della ricorrente al rispetto dei suoi beni.

La Corte ha constatato che nel caso di specie alla ricorrente non era stato offerto alcun indennizzo per la privazione del suo bene. Al contrario, essa era stata condannata al pagamento di una indennità per l'occupazione senza titolo della Valle Pierimpiè. La totale mancanza di indennizzo può essere giustificata sul terreno dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 soltanto in "circostanze eccezionali"<sup>59</sup>. Inoltre, non risultava dal fascicolo che le autorità avessero tenuto conto del fatto che il trasferimento della valle al DPM aveva comportato la perdita dello "strumento di lavoro" della ricorrente in quanto questa valle era la sede della sua attività lucrativa, da lei legalmente esercitata, e del potenziale rischio di fallimento stante l'eccessiva difficoltà di calcolare l'indennizzo da pagare allo Stato, oggetto di un separato giudizio civile. Le autorità non avevano adottato alcuna misura per ridurre l'impatto economico dell'ingerenza. Questo è apparso alla Corte ancor più vessatorio alla luce della mancanza di elementi che portassero a dubitare della buona fede della ricorrente.

In queste circostanze, la Corte ha ritenuto che l'ingerenza dello Stato, effettuata senza indennizzo e imponendo alla ricorrente degli oneri supplementari, fosse manifestamente non proporzionata allo scopo legittimo perseguito.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Premesso che il caso in esame rappresenta solo la punta dell'*iceberg* di un consistente contenzioso seriale pendente, va osservato che l'esame del rogito con cui la società ricorrente divenne, negli anni quaranta, proprietaria dell'area mostra come solo alcune particelle catastali entrarono nella sfera di proprietà della società mentre per altre, già allora connotate come demaniali, si stabilì solo che la società ne avesse il mero possesso o detenzione. Tale circostanza, fondamentale per dimostrare che la ricorrente non potesse ragionevolmente lamentare di essere stata privata senza indennizzo di un bene rientrante nella sua sfera di proprietà, non risulta però essere stata adeguatamente valorizzata nella fase cognitiva dinanzi alla Corte europea. Il Ministero

---

<sup>59</sup>Si vedano: *I santi monasteri c. Grecia*, 9 dicembre 1994; *Ex-Re di Grecia e altri, c. Grecia* [GC], n. 25701/94, 28 novembre 2002; *Turgut e altri c. Turchia*, n. 1411/03, 8 luglio 2008. Tuttavia, l'articolo 1 Protocollo n. 1 non garantisce in tutti i casi il diritto a un risarcimento integrale (*James e altri c. Regno Unito*, 21 febbraio 1986, e *Broniowski c. Polonia* [GC], n. 31443/96).

dell'economia e delle finanze è stato incaricato di verificare quali particelle siano state riconosciute come bene comune dalla sentenza della Corte di cassazione, anche al fine di individuare l'estensione della problematica e la valutazione di una base di offerta per un possibile indennizzo.

In tale ottica è emersa, inoltre, la necessità di individuare con certezza gli indennizzi ad oggi esigibili dalla ricorrente società. I competenti Uffici del Demanio e del Provveditorato alle opere pubbliche hanno effettuato congiuntamente i conteggi in relazione alle somme dovute da Valle Pierimpiè allo Stato per l'accertata, illegittima occupazione dell'area demaniale, al fine di pervenire ad un importo condiviso da porre a base di una ipotesi di accordo transattivo, che peraltro presenterebbe un punto non negoziabile: la demanialità degli specchi acquei della valle da pesca Pierimpiè in aderenza a quanto statuito dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione con la sentenza n.3937/2011 del 18 febbraio 2011 che ha definito il contenzioso intrapreso nell'anno 1994 dalla Società. Altro aspetto rilevante ai fini di una eventuale composizione transattiva è la circostanza che la società non è mai stata privata della disponibilità dell'area demaniale e non ha mai sospeso, di fatto, l'attività di itticoltura.

Va rilevato che l'esito del contenzioso costituirà un precedente per casi analoghi già pendenti a Strasburgo, ai quali, sulla scia di quanto ottenuto dalla Società agricola Pierimpiè, se ne potrebbero aggiungere di nuovi: la sussistenza di un contenzioso seriale evidenzia, quindi, un problema strutturale che andrebbe risolto con una misura generale, amministrativa o normativa.

#### **1.2.7. Contenzioso in materia di irragionevole durata dei processi e del rimedio Pinto (articolo 6 Cedu)**

• *Salvatore e altri c. Italia* - Sentenza 3 giugno 2014 (ricorso n. 1635/03 ed altri)

• *Bifulco e altri c. Italia* - Sentenza 22 luglio 2014 (ricorsi n. 14625/03 ed altri)

Esito: violazione articolo 6 par. 1 Cedu

• *Zucchinali e altri c. Italia* - Sentenza 21 ottobre 2014 (ricorsi n. 17760/03 ed altri)

Esito: violazione articolo 6 par. 1 Cedu, relativamente ai ricorsi nn. 19903/03, 19905/03

• Violazione articolo 6 par. 1 e articolo 1 Protocollo 1 Cedu, relativamente ai ricorsi nn. 17760/03 e 17761/03

#### **QUESTIONE TRATTATA:**

**Fenomeno dell'irragionevole durata dei processi e/o dell'eccessiva durata di un procedimento "Pinto" o del pagamento degli equi indennizzi**

Le sentenze in esame rientrano nella corposa categoria delle violazioni seriali derivate dall'irragionevole durata della procedura principale o di quella indennitaria Pinto sotto il profilo del ritardo nella corresponsione dell'indennizzo liquidato dalla corte d'appello per l'irragionevole durata del processo principale.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Come è noto, la problematica della non ragionevole durata dei procedimenti giurisdizionali interni (allo stato residuano circa 3.000 nuovi casi depositati dopo il 30 giugno 2012 non ancora comunicati all'Italia) si trascina da quasi venti anni dinanzi al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa senza ancora una prospettiva di chiusura vicina, poiché il rimedio apprestato dal nostro legislatore - la ben nota legge Pinto<sup>60</sup> - non sembra da solo idoneo a chiudere il procedimento dinanzi al Comitato dei ministri, in quanto la reazione complessiva dell'ordinamento interno è apparsa inadeguata ad eliminare del tutto le conseguenze delle già constatate violazioni ed a prevenirne altre.

La problematica Pinto e le misure di carattere generale introdotte sono approfondite nei paragrafi 3.2.2 e 4.1.

### 1.2.8. Contenzioso cd. medici a gettone - Violazione dell'equo processo (articoli 6 e 1 Protocollo 1 Cedu)

• *Mottola e altri c. Italia* - Sentenza 4 febbraio 2014 (ricorso n. 29932/07)

• *Staubo e altri c. Italia* - Sentenza 4 febbraio 2014 (ricorso n. 29907/07)

Esito: violazione articolo 6 par. 1 Cedu violazione articolo 1 Protocollo 1 Cedu

## QUESTIONE TRATTATA:

### Diritto di accesso ad un tribunale - c.d. "medici a gettone"

In entrambi i casi, si tratta di alcuni medici assunti dal Policlinico dell'Università degli Studi di Napoli nel periodo intercorrente tra il 1983 e il 1997, prima, sulla base di contratti a termine e, poi, sulla base di contratti a tempo indeterminato, che avevano presentato ricorso innanzi al Tar Campania, nel 2004, chiedendo che fosse riconosciuta *ab origine* l'esistenza di un rapporto di lavoro dipendente con l'Università (affermando che la qualificazione di "attività professionale" attribuita ai compiti espletati dissimulava un vero e proprio rapporto di lavoro

---

<sup>60</sup> La legge n. 89 del 24 marzo 2001 - entrata in vigore il 18 aprile dello stesso anno - cd. legge Pinto, individuando nella Corte di Appello l'istanza nazionale prevista nella Convenzione e riaffermando, per tal modo, il carattere prioritario della garanzia interna rispetto a quella sopranazionale, ha certamente adempiuto all'obbligo scaturente dall'articolo 13 della Convenzione (diritto ad un ricorso effettivo) ma non ha certamente risolto quello che era il problema cruciale per il nostro Paese, cioè prevedere misure accelerative dei procedimenti.

subordinato) e di conseguenza il riconoscimento del diritto al versamento dei relativi contributi previdenziali. Occorre notare che precedentemente alcuni altri medici avevano già chiesto e ottenuto tale riconoscimento. Il Tar campano aveva accolto parzialmente i ricorsi, ritenendo sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo; l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, al contrario, pronunciandosi in sede di appello, aveva dichiarato i ricorsi irricevibili in quanto avrebbero dovuto essere presentati davanti al giudice ordinario.

Dinanzi alla Corte, i ricorrenti hanno lamentato di essere stati privati dell'accesso ad un giudice (per la riforma intervenuta sulla "privatizzazione del pubblico impiego" che ha trasferito al giudice del lavoro, a decorrere dal 16 settembre 2000, l'azionabilità delle questioni pregresse di competenza del giudice amministrativo) che esaminasse nel merito la loro domanda, per effetto di un termine di decadenza operante rigidamente, nonostante le difficoltà obiettive di individuazione del giudice competente (in violazione dell'articolo 6 della Convenzione) e di aver subito la lesione dell'aspettativa di vedere computato il periodo di lavoro prestato nella pensione (in violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione).

➤ *Violazione dell'articolo 6 par. 1 e dell'articolo 1 Protocollo 1*

La Corte, nel constatare come la disciplina transitoria in materia di ripartizione della giurisdizione si prestasse a interpretazioni diverse, ha dichiarato la violazione dell'articolo 6 par. 1 della Convenzione, sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale, riconoscendo che i ricorrenti era stati privati della possibilità di presentare ricorso ad una autorità giudiziaria nazionale competente.

La Corte ha riconosciuto, inoltre, in entrambe le sentenze anche la violazione dell'articolo 1 Protocollo 1 della Convenzione, alla luce della circostanza che il capovolgimento di orientamento giurisprudenziale, operato dal pronunciamento del Consiglio di Stato, aveva, *de facto*, privato i ricorrenti della possibilità di far valere il proprio diritto di credito relativo al trattamento pensionistico, (cfr. par. 57 sia della sentenza *Mottola* che dell'omologa sentenza *Staibano*).

Le due sentenze si segnalano, in particolare, per l'interpretazione dell'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione resa dalla Corte: "Sebbene l'articolo 1 del Protocollo 1 della Convenzione non garantisca in sé un diritto all'acquisizione di determinati beni [...] e nemmeno può essere interpretato come una garanzia per le persone vincolate ad un sistema di previdenza sociale a riscuotere una pensione di un determinato ammontare [...]. Ciononostante un credito concernente una pensione può ben costituire un "bene" ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo 1 quando abbia

una base di certezza nel diritto nazionale, come per esempio quando sia stato accertato (in un caso simile) nel corso di un precedente giudicato definitivo.”<sup>61</sup>

In entrambe le sentenze la Corte, in applicazione dell'articolo 41 Cedu, ha invitato le parti a conciliare.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

La Corte aveva fissato al 3 dicembre 2014 il termine per la presentazione di una proposta di regolamento amichevole o di eventuali osservazioni sull'equa soddisfazione, in relazione all'esigenza espressa dal Governo italiano circa la necessità di disporre di elementi di valutazione di ordine tecnico su ogni singola posizione da parte delle amministrazioni competenti (la quantificazione in termini monetari del danno subito dai ricorrenti richiede un riscontro puntuale e complesso sulle singole posizioni in relazione al periodo di effettiva prestazione).

Successivamente, a seguito dell'iniziativa avviata da tredici degli attuali ricorrenti dinanzi al Consiglio di Stato per ottenere la revocazione delle sentenze che avevano dichiarato l'inammissibilità dei ricorsi proposti dopo il 15 settembre 2000 e in considerazione del fatto che l'udienza per la decisione in Adunanza plenaria è stata fissata dal Consiglio di Stato al 28 gennaio 2015, il Governo ha ottenuto dalla Corte europea il differimento del termine per la presentazione delle osservazioni in materia di equa soddisfazione.

Il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 2 del 4 marzo 2015, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 106 c.p.a., 395 e 396 c.p.c. in relazione agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost. nella parte in cui non prevedono una specifica ipotesi di revocazione della sentenza quando ciò risulti necessario per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo ai sensi dell'art. 46 par. 1 della Cedu. Nella proposizione della questione, dopo aver chiarito che qualsiasi giudice - allorché si trovi a risolvere un contrasto insanabile in via interpretativa tra la Cedu e una norma di legge interna - è tenuto a sollevare un'apposita questione di legittimità costituzionale, il Consiglio di Stato ha rilevato l'esistenza, nel caso di specie, di un contrasto tra le norme processuali interne e l'obbligo gravante sullo Stato di conformarsi alle sentenze della Corte Edu, essendo in discussione l'ammissibilità del ricorso per la revocazione di una sentenza del giudice amministrativo. Invero, qualora non fosse ammissibile la

---

<sup>61</sup> Cfr. par. 41 delle sentenze, al quale si rinvia per i numerosi richiami giurisprudenziali.

revocazione del giudicato, l'ordinamento italiano non fornirebbe ai ricorrenti alcuna possibilità per veder rimediata la violazione dei diritti fondamentali dagli stessi subita.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto, pertanto, che le norme processuali nazionali che disciplinano i casi di revocazione delle sentenze del giudice amministrativo – cioè l'art. 106 c.p.a. e, in quanto richiamati dallo stesso, gli artt. 395 e 396 c.p.c. – siano in contrasto con il vincolo per il legislatore statale di rispetto degli obblighi internazionali sancito dall'art. 117 comma 1 Cost. con riferimento all'impegno assunto dallo Stato – tramite la legge di ratifica ed esecuzione n. 848/1955 – di conformarsi alle sentenze della Corte di Strasburgo. Infatti, non contemplando tra i casi di revocazione l'ipotesi funzionale a conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte Edu, le norme processuali nazionali potrebbero essere in contrasto con l'art 46 Cedu che, invece, sancisce tale obbligo per gli Stati aderenti.

Si attende la pronuncia della Consulta sul punto.

#### 1.2.9. In materia di dissesto degli enti locali (articolo 1 Protocollo 1 Cedu)

• *Pennino c. Italia* - Sentenza 8 luglio 2014 (ricorso n. 43892/04)

• *De Luca c. Italia* - Sentenza 8 luglio 2014 (ricorso n. 43870/04)

Esito: rigetto dell'istanza di revisione ex articolo 80 Regolamento della Corte

### QUESTIONE TRATTATA:

**Rispetto della proprietà – disciplina sul dissesto degli enti locali**

**Istanza di revisione ex articolo 80 del Regolamento della Corte<sup>62</sup>**

Con le sentenze del 24 settembre 2013, la Corte aveva affrontato la questione del dissesto finanziario degli enti locali, constatando la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, e dell'articolo 6 par. 1 della Convenzione (cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2013, pagg. 63 e seguenti).

---

<sup>62</sup> Articolo 80 – Richiesta di revisione di una sentenza

“1. Se emerge un fatto che, per la sua natura, avrebbe potuto influenzare in modo decisivo l'esito di una causa già definita e che, all'epoca della sentenza, era sconosciuto alla Corte e non poteva ragionevolmente essere conosciuto da una delle parti, quest'ultima può, entro il termine di sei mesi a decorrere dal momento in cui ha avuto conoscenza del fatto scoperto, presentare alla Corte una richiesta di revisione della sentenza stessa.”

2. Nella richiesta viene menzionata la sentenza di cui si chiede la revisione, fornendo le indicazioni necessarie per stabilire se siano soddisfatte le condizioni previste al paragrafo 1 del presente articolo. Alla stessa è allegata copia dei documenti a sostegno. La richiesta e i suoi allegati sono depositati in cancelleria.

3. La camera iniziale può decidere d'ufficio di respingere la richiesta in quanto non vi sono ragioni che ne giustifichino l'esame. Se non è possibile riunire la camera iniziale, il presidente della Corte costituisce o integra la camera mediante estrazione a sorte.

4. Se la camera non respinge la richiesta, il cancelliere la comunica alle altre parti interessate, invitandole a presentare le loro eventuali osservazioni scritte entro il termine fissato dal presidente della camera. Se la camera decide di tenere un'udienza, il presidente ne fissa anche la data. La camera decide con una sentenza”.

La Corte aveva condannato l'Italia, in base all'erroneo presupposto della mancata esecuzione di provvedimenti giurisdizionali definitivi che disponevano il pagamento di debiti da parte del comune di Benevento, non avendo chiesto, prima di accingersi alla pronuncia - intervenuta diversi anni dopo la presentazione delle osservazioni difensive iniziali - aggiornamenti in merito all'eventuale avvenuto assolvimento del debito in favore dei ricorrenti.

Ciò malgrado, con le pronunce dell'8 luglio 2014, la Corte ha rigettato le istanze di revisione delle sentenze presentate dal Governo, dopo aver appreso che i ricorrenti, in pendenza dei ricorsi dinanzi alla Corte Edu, avevano riscosso il pagamento del loro credito; in data 24 settembre 2014, ha altresì respinto la richiesta di rinvio alla Grande Camera formulata dall'Italia in via subordinata.

Nonostante la Corte abbia ritenuto che le nuove circostanze allegate dal Governo fossero tali da esercitare una influenza decisiva ai fini della decisione delle due cause (par. 15) ha tuttavia rigettato l'istanza di revisione, affermando che *"ogni difetto di comunicazione, in tempo utile, tra l'amministrazione locale interessata e l'Agente del Governo presso il Consiglio d'Europa non può che essere imputato allo Stato convenuto"* e, pertanto, ha confermato le sentenze di condanna pronunciate il 24 settembre 2013.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Si rileva che le condanne in esame non sono riconducibili a lacune del quadro normativo vigente in materia di dissesto finanziario degli enti locali, essendo stati liquidati gli importi di spettanza dei creditori, ma solo ad un'applicazione da parte della Corte della propria giurisprudenza sui presupposti legittimanti l'accoglimento dell'istanza di revisione in maniera eccessivamente rigida e formalistica. La Corte non ha, infatti, dato debito peso nè alla responsabilità del difensore dei ricorrenti per non aver comunicato l'avvenuto pagamento del credito in contestazione, nè al lungo tempo intercorso tra il deposito delle osservazioni delle parti e il momento della decisione (che avrebbe dovuto indurre la Corte, prima di decidere, a domandare alle parti se avessero eventuali ulteriori elementi da rappresentare), addossando esclusivamente allo Stato le conseguenze del difetto di informazione.

### 1.3. Le sentenze di non violazione

#### 1.3.1. In materia di condizioni di detenzione (articolo 3 Cedu)

• *Carrella c. Italia* – Sentenza 9 settembre 2014 (ricorso n. 33955/07)

Esito: non violazione articolo 3 Cedu

## QUESTIONE TRATTATA:



## Condizioni di detenzione

Anche questa causa, come per i casi *Contrada e G.C.* (*infra*, par. 1.1.1), prende le mosse dal ricorso di un detenuto. Il ricorrente, affetto da una forma di diabete con complicanze gravi aveva denunciato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, dolendosi della mancata somministrazione, durante la detenzione, di cure mediche adeguate al suo stato di malattia e l'archiviazione della denuncia delle carenze delle cure mediche alle quali era stato sottoposto. Il ricorrente aveva anche lamentato che per le sue condizioni di malattia non gli fosse stato concesso di beneficiare di una forma di detenzione alternativa al carcere.

### ➤ *Non violazione dell'articolo 3*

La Corte ha dichiarato non sussistente la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, sia sotto il profilo sostanziale, in quanto sebbene con alcuni ritardi le autorità avevano ottemperato all'obbligo di proteggere l'integrità fisica del ricorrente attraverso controlli medici appropriati, sia sotto il profilo procedurale, in quanto la denuncia del ricorrente prima di essere archiviata era stata oggetto di un'inchiesta rapida ed effettiva.

### 1.3.2. In materia di violenza domestica (articolo 3 in combinato con articolo 14 Cedu)

• *Rumor c. Italia* - Sentenza 27 maggio 2014 (ricorso n. 72964/10)

Esito: non violazione dell'articolo 3 Cedu, considerato singolarmente e in combinato disposto con l'articolo 14 Cedu

## QUESTIONE TRATTATA:

### Violenza domestica

La ricorrente è una cittadina italiana, vittima di atti di violenza ad opera del proprio compagno e padre dei suoi due figli. L'uomo era stato quindi immediatamente arrestato e, all'esito del processo, l'anno successivo, condannato per tentato omicidio, sequestro di persona, violenza privata aggravata e minacce alla pena di tre anni e quattro mesi di reclusione, poi ridotta dalla Corte d'appello di Venezia a 3 anni e 4 mesi.

Nel giugno del 2010, a seguito della reiterazione della richiesta del condannato di scontare la pena presso una struttura d'accoglienza ubicata nello stesso comune di residenza della ricorrente, la Corte d'appello di Venezia, esperiti gli accertamenti del caso, concedeva all'uomo gli arresti domiciliari presso una comunità situata a 15 Km di distanza dal comune di residenza della Sig.ra Rumor, nella quale, finito di scontare la pena, l'uomo decideva di stabilirsi.

Nel frattempo la ricorrente otteneva dal Tribunale per i minorenni di Venezia l'affidamento esclusivo dei figli, nonché il divieto per il loro padre di ogni forma di contatto con i bambini e la decadenza dalla sua potestà genitoriale.

Nel novembre del 2010, la sig.ra Rumor ricorreva alla Corte europea dei diritti dell'uomo lamentando la violazione dell'art. 3 della Convenzione e del medesimo articolo in combinato disposto con l'art. 14, perché le autorità italiane non l'avrebbero protetta e sostenuta dopo l'aggressione subita e avrebbero omesso di adottare misure adeguate per proteggere lei ed i suoi figli, a causa dell'inadeguatezza della legislazione nazionale in materia di violenza domestica, tale da determinare una discriminazione fondata sul sesso. In particolare, la ricorrente lamentava di non essere stata informata dalle autorità del trasferimento dell'ex compagno presso la comunità.

➤ *Non violazione dell'articolo 3, in combinato con l'articolo 14*

Dall'esame dei fatti, la Corte ha osservato che le autorità nazionali (carabinieri, pubblici ministeri, tribunali) non erano rimasti passivi dopo l'episodio del 16 novembre 2008. L'ex compagno della ricorrente era stato immediatamente arrestato e posto in stato di custodia ed il procedimento penale, concluso con la condanna dell'imputato, si era svolto con la dovuta rapidità.

La Corte ha ritenuto che anche in relazione all'affidamento dei figli della coppia la risposta delle autorità nazionali era stata effettiva. Alla ricorrente, infatti, era stato concesso l'affidamento esclusivo e il suo ex compagno era decaduto dalla potestà genitoriale. Altrettanto adeguata alle circostanze del caso è stata ritenuta la decisione del giudice di accogliere l'istanza di arresti domiciliari del condannato, preceduta da un rapporto dettagliato sull'idoneità della struttura scelta, in conformità alla gravità del reato commesso.

Quanto all'affermazione della ricorrente di non essere stata tenuta informata degli sviluppi del procedimento penale, la Corte ha osservato come la Convenzione non può essere interpretata nel senso che imponga agli Stati un obbligo generale di rendere edotta la vittima di maltrattamento delle azioni giudiziarie nei confronti dell'autore del reato, nonché dell'eventuale liberazione condizionale o del trasferimento agli arresti domiciliari.

Alla luce di queste considerazioni, la Corte ha dichiarato non sussistente la violazione dell'articolo 3 della Convenzione considerato singolarmente e in combinato disposto con l'articolo 14.

## MISURE ADOTTATE

La sentenza merita di essere ricordata soprattutto per l'importante affermazione in essa contenuta secondo la quale l'obbligo di informazione delle vittime di violenza domestica sullo stato del procedimento penale a carico dell'autore del fatto non ha copertura convenzionale; in altre parole, la Convenzione non impone agli Stati di rendere edotte le vittime di maltrattamenti in ordine allo sviluppo del procedimento penale instaurato a carico dell'aggressore. Né tale obbligo risulta dagli atti internazionali presi in considerazione dalla Corte, in particolare la Raccomandazione sulla protezione delle donne dalla violenza adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 30 aprile 2002 e la Raccomandazione generale n. 28 sugli obblighi fondamentali degli Stati Parti di cui all'articolo 2 della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne adottata dal Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne. Entrambi i documenti, infatti, si limitano a prevedere un obbligo degli Stati di prevenire, investigare e punire atti di violenza nei confronti delle donne, nonché l'obbligo di proteggere le vittime di tali reati.

In materia, si richiama l'attenzione sul decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, con cui l'Italia ha dato attuazione alla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che prevede in capo alla vittima un diritto ad ottenere informazioni sul proprio caso.

In coerenza con le indicazioni della direttiva, il nuovo art. 299 c.p.p., al comma 2-bis, prevede che - nel caso di modifica/revoca della misura cautelare (detentiva e non) applicata in procedimenti penali aventi ad oggetto delitti contro la persona (come tutti i reati di genere, ma non solo) - il provvedimento di revoca/modifica sia comunicato al difensore della persona offesa, ai servizi sociali e alla persona offesa che non abbia nominato un difensore. Il comma 3 introduce poi una novità che modifica in maniera sostanziale il procedimento di revoca e modifica della misura cautelare a seguito della richiesta da parte del soggetto sottoposto a tale misura, cessando il procedimento di essere un "dialogo" tra imputato e giudice (con il parere non vincolante del PM sull'istanza dell'accusato) e prevedendo ora il contraddittorio anche con la persona offesa dal reato.

## 2. LE DECISIONI

### 2.1. Radiazione per riforma delle norme in contestazione - Misure di prevenzione

• *Frascati c. Italia* - Decisione 13 maggio 2014 (ricorso n. 5382/08)

## QUESTIONE TRATTATA:

### Procedimento di applicazione delle misure di prevenzione - pubblicità delle udienze

Il Governo italiano aveva indirizzato alla Corte una dichiarazione unilaterale nella quale riconosceva che il ricorrente aveva subito una violazione del suo diritto alla pubblicità delle udienze nel corso del procedimento dinanzi al tribunale di Reggio Calabria per l'applicazione delle misure di prevenzione, offrendo un risarcimento per le spese legali sostenute.

La Corte, richiamata la propria giurisprudenza in materia<sup>63</sup> e tenuto conto della congruità della somma offerta per le spese della causa, nonché della riforma delle disposizioni pertinenti operata dai giudici nazionali, ha dichiarato l'irricevibilità delle ulteriori lamentele del ricorrente sulla presunta violazione nei suoi confronti dell'articolo 1 Protocollo 1 e 4 Protocollo 7 della Convenzione ed ha disposto la adiazione della causa dal ruolo sulla base della dichiarazione unilaterale del Governo.

#### 2.2. Radiazione per irreperibilità del ricorrente

• *Zhu c. Italia* - Decisione 4 marzo 2014 (ricorso n. 62293/12)

## QUESTIONE TRATTATA:

### Diritto al rispetto della vita privata e familiare

In questo caso il Governo aveva chiesto alla Corte la cancellazione della causa dal ruolo alla conclusione del procedimento in senso favorevole al ricorrente, cittadino cinese da molti anni residente nel Paese con la moglie e figli piccoli, che aveva evitato l'espulsione e ottenuto di rimanere in Italia nonostante una precedente condanna per porto di armi.

Il ricorrente, nel frattempo resosi irreperibile, non aveva risposto a nessuna delle sollecitazioni della Corte affinché rendesse note le sue intenzioni.

Pertanto, la Corte ha radiato la causa dal ruolo sulla base della richiesta del Governo italiano.

---

<sup>63</sup> *Tahsin Acar c. Turchia* (questione preliminare) [GC], n. 26307/95, §§ 75-77, CEDH 2003-VI; *WAZA Spółka c. Polonia* (dec.) n. 11602/02, 26 giugno 2007); per le udienze pubbliche nelle procedure volte all'applicazione delle misure di prevenzione vedi tra gli altri: *Bocellari e Rizza c. Italia*; *Perre e altri c. Italia*, n. 1905/05, 8 luglio 2008; *Bongiorno e altri c. Italia*, n. 4514/07, 5 gennaio 2010; *Leone c. Italia* n. 30506/07, 2 febbraio 2010; *Capitani e Campanella c. Italia*, n. 24920/07, 17 maggio 2011.

### 2.3. Irricevibilità per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne

- *Stefanelli c. Italia* - Decisione 14 gennaio 2014 (ricorso n. 13139/08)
- *Salvatore Riina c. Italia* - Decisione 11 marzo 2014 (ricorso n. 43575/09)
- *X and Y c. Italia* - Decisione 16 settembre 2014 (ricorso n. . 41146/14)
- *Rodon Rexhepi e altri c. Italia* - Decisione 16 settembre 2014 (ricorso n. 47180/10)
- *Stella e altri c. Italia* - Decisione 16 settembre 2014 (ricorso 49169/09)
- *De Ciantis c. Italia* - Decisione 16 dicembre 2014 (ricorso n.39386/10)

#### QUESTIONE TRATTATA:

#### Mancato esaurimento rimedi interni, in particolare in materia di condizioni di detenzione

Fra tutti questi casi, sono da evidenziare le decisioni della Corte sui casi *Stella e altri* e *Rexhepi e altri*, presentati da detenuti presso istituti penitenziari italiani che hanno lamentato di avere sofferto condizioni di carcerazione contrarie all'articolo 3 della Convenzione, a causa del sovraffollamento delle celle.

La Corte ha ricordato che, in applicazione della sentenza pilota sul caso *Torreggiani ed altri*, il Governo italiano aveva presentato alla Corte un piano d'azione per la soluzione del problema del sovraffollamento nelle carceri e adottato una serie di norme, tra le quali previsioni concernenti misure alternative alla detenzione, depenalizzazione di reati minori, previsioni di accesso alla 'liberazione anticipata' a determinate condizioni, l'istituzione di un Garante per i diritti delle persone detenute, e molte altre, volte a consentire una migliore qualità della vita dei carcerati.

Ha ricordato, inoltre, sempre a questo fine, che il legislatore italiano aveva adottato norme che prevedono nuove vie di ricorso, in particolare il decreto-legge n. 146 del 23 dicembre 2013 (convertito dalla legge n. 10/2014) e il decreto-legge n. 92 del 28 giugno 2014, e che con la legge di conversione n.117/2014 era stata modificata la disciplina sull'amministrazione penitenziaria (legge n. 354/75) con l'introduzione degli articoli 35-*bis* - che prevede la possibilità per i detenuti di presentare un reclamo al giudice per l'esecuzione della pena in caso di non rispetto da parte dell'amministrazione penitenziaria delle disposizioni della legge, tale da costituire un grave attentato al rispetto dei diritti della persona detenuta - e 35-*ter* che prevede che le persone che siano state detenute per un periodo non inferiore a 15 giorni in condizioni ritenute contrarie al rispetto dell'articolo 3 della Convenzione secondo la giurisprudenza della Corte possono presentare al giudice per l'applicazione della pena un ricorso per risarcimento danni.

Inoltre, premesso, che compete al Comitato dei Ministri sorvegliare l'esecuzione della sentenza pilota *Torreggiani* e valutare le misure adottate dallo Stato convenuto per adempiere agli

obblighi posti dalla sentenza, secondo l'articolo 46 della Convenzione *“nondimeno la Corte non può che felicitarsi dell'impegno dello Stato convenuto”* (cfr. paragrafo 54).

**La Corte in conclusione, richiamato il principio di sussidiarietà e considerato che le nuove vie di ricorso approntate dallo Stato convenuto erano da considerarsi effettive, ha constatato che sui ricorrenti pesava l'obbligo di esperire prima di tutto le nuove vie di ricorso, dichiarando, pertanto, i ricorsi irricevibili.**

Merita di essere segnalata, inoltre, la decisione *de Ciantis c. Italia*, con la quale la Corte, in applicazione del principio di sussidiarietà, ha rilevato il mancato previo esaurimento delle vie di ricorso interne in un delicato contenzioso pendente nel settore delle discariche.

Il ricorrente aveva adito la Corte sostenendo la violazione da parte dell'Italia degli articoli 2, 5 e 8 e 1, Protocollo 1, della Convenzione per mancata adozione delle necessarie misure di bonifica di una discarica abusiva con conseguente messa in pericolo della salute del ricorrente e dei suoi familiari.

Il Comune di Castelliri aveva denunciato l'abusiva gestione di tale discarica per rifiuti tossici alla Commissione europea e la relativa procedura di infrazione si era conclusa con sentenza di inadempimento a carico dell'Italia.

La Corte, nel motivare la decisione di irricevibilità, ha rilevato che la procedura di infrazione e la sentenza della Corte di Giustizia non avevano riguardato la posizione individuale del ricorrente, il quale, pur disponendo di rimedi, non aveva introdotto alcun ricorso a livello interno.

#### 2.4. Irricevibilità per manifesta infondatezza totale o parziale del ricorso

- *Bellomonte c. Italia* – Decisione 2 aprile 2014 (ricorso n. 28298/10)
- *Della Santa c. Italia* – Decisione 15 aprile 2014 (ricorso n. 353/10)
- *Rigolio c. Italia* - Decisione 13 maggio 2014 (ricorso n. 20148/09)
- *Cacucci e Sabatelli c. Italia* – Decisione 17 giugno 2014 (ricorso n. 29797/09)
- *Vindice c. Italia* – Decisione 2 settembre 2014 (ricorso n. 46925/09)
- *Vianello c. Italia* – Decisione 9 settembre 2014 (ricorso n. 27516/09)
- *Moldoveanu c. Italia* – Decisione 9 settembre 2014 (ricorso n. 25731/09)
- *Sepe e Di Leta c. Italia* – Decisione 16 settembre 2014 (ricorso n. 36167/07)
- *Giuliani c. Italia* – Decisione 30 settembre 2014 (ricorso n. 5490/03)
- *Belgiorno e altri c. Italia* – Decisione 25 novembre 2014 (ricorso n.10289/08)
- *Giuttari c. Italia* – Decisione 2 dicembre 2014 (ricorso n.42733/07)
- *Maniscalco c. Italia* – Decisione 2 dicembre 2014 (ricorso n.19440/10)

Nel caso *Cacucci e Sabatelli* la decisione di irricevibilità per manifesta infondatezza riguarda le prime due doglianze avanzate dalle ricorrenti relative alla violazione dell'articolo 1 Protocollo 1 (tutela della proprietà) e dell'articolo 4 Protocollo 7 (*ne bis in idem*).

Con riferimento al terzo motivo di ricorso, relativo alla asserita violazione dell'articolo 6, par. 1 (diritto ad un equo processo sotto il profilo della pubblicità delle udienze) nella seconda procedura subita dalla prima ricorrente, la Corte si è riservata la decisione. La questione sotto questo aspetto si collega al caso *Frascati c. Italia* (*infra*, par. 2.1).

Nel caso *Rigolio*, un ex assessore sottoposto dapprima ad un procedimento penale, poi archiviato per prescrizione, e, successivamente ad un procedimento dinanzi alla Corte dei conti, la Corte europea ha dichiarato l'irricevibilità per manifesta infondatezza dei motivi di ricorso relativi alla pretesa violazione degli articoli 6, 2 e 7 del Protocollo 7, 1 del Protocollo 1 e 8.

Quanto al motivo di ricorso basato sulla violazione dell'articolo 6 par. 2 per l'asserita contrarietà ai principi stabiliti nella Convenzione della regola del diritto interno italiano sancita dall'art. 651 c.p.p. che stabilisce l'efficacia della sentenza penale di condanna nel successivo giudizio civile o amministrativo per il risarcimento del danno, la Corte ha ritenuto che la doglianza dovesse essere valutata alla luce delle osservazioni del Governo e si è riservata la decisione.

#### 2.5. Irricevibilità perché l'ingerenza dello Stato nel godimento dei beni dei ricorrenti è da ritenersi legittima e proporzionata

- *Torno e altri c. Italia* – Decisione 23 settembre 2014 (ricorso n.61781/08)

2.6. Irricevibilità perché al momento della proposizione del ricorso i ricorrenti erano stati già adeguatamente risarciti.

- *Giardiello c. Italia* - Decisione 4 novembre 2014 (ricorso n. 23066/07)

2.7. Irricevibilità per tardiva proposizione del ricorso non motivata

- *Sciabica c. Italia e Germania* - Decisione 21 ottobre 2014 (ricorso n.1891/10)

2.8. Irricevibilità per abbandono del ricorrente

- *Rosano c. Italia* - Decisione 14 ottobre 2014 (ricorso n. 28759/10)

2.9. Le radiazioni dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale

- *Livi e altri 68 c. Italia* - Decisione 25 marzo 2014 (ricorso n.52407)
- *Rossi e Varriale c. Italia* - Decisione 3 giugno 2014 (ricorso n. 23180/04)
- *Giannini e Marigliano c. Italia* - Decisione 3 giugno 2014 (ricorso n. 14981/03 ed altri)
- *Garufi c. Italia* - Decisione 1 luglio 2014 (ricorso n.20948/06)
- *Canestrari e Uguccioni c. Italia* - Decisione 1 luglio 2014 (ricorso n.63243/00)
- *Palumbo e altri 18 c. Italia* - Decisione 2 settembre 2014 (ricorso n.26463/07)
- *Tremigliozi c. Italia* - Decisione 2 settembre 2014 (ricorso n.14119/03)
- *Rizzi c. Italia* - Decisione 2 settembre 2014 (ricorso n.33547/04)
- *Miele c. Italia* - Decisione 16 settembre 2014 (ricorso n.37262/03)
- *Siciliano e Gagliardi c. Italia* - Decisione 16 settembre 2014 (ricorso n.37916/03)
- *Bovino c. Italia* - Decisione 16 settembre 2014 (ricorso n.41087/04)
- *Pubblicità Grafiche Perri S.R.L. e altri c. Italia* - Decisione 14 ottobre (ricorso n. 30746/03)
- *Fedele e altri 69 c. Italia* - Decisione 14 ottobre 2014 (ricorso n.30877/08)
- *Pratolungo Immobiliare S.R.L. c. Italia* - Decisione 25 novembre 2014 (ricorso n. 2460/05)
- *Edilizia Bragadin S.R.L. c. Italia* - Decisione 25 novembre 2014 (ricorso n. 2463/05)
- *Giorgio c. Italia* - Decisione 25 novembre 2014. (ricorso n. 41702/10)

Si tratta di 16 casi nei quali la Corte ha pronunciato una decisione di radiazione dal ruolo delle cause per intervenuto regolamento amichevole tra le parti o dichiarazione unilaterale del governo ritenuta congrua dalla Corte, sia in materia espropriativa che in materia di indennizzo Pinto.



## 2.10. Irricevibilità per scarsa collaborazione del ricorrente o per omissione di informazioni al fine di indurre in errore la Corte

- *Barbato e altri c. Italia* – Decisione 15 aprile 2014 (ricorso n. 61197/13)
- *Frisoli e altri c. Italia* – Decisione 16 dicembre 2014 (ricorso n.33172/05)

Degna di nota la decisione sul caso *Frisoli c. Italia*, ove la Corte ha fatto applicazione della propria giurisprudenza in materia di abuso del diritto per omessa/incompleta o travisata informazione su fatti rilevanti per la decisione.

Nella fattispecie, il ricorrente non aveva comunicato alla Corte l'esistenza di due transazioni intervenute a livello interno nell'ambito della complessa vicenda espropriativa alla base della contestazione dinanzi alla Corte Edu.

## 2.11. Irricevibilità per incompatibilità *ratione materiae*

- *Marro e altri c. Italia* – Decisione 8 aprile 2014 (ricorso n. 29100/07)
- *Durisotto c. Italia* – Decisione 6 maggio 2014 (ricorso n. 62804/13)
- *Briani A. e Briani G. c. Italia* – Decisione 9 settembre 2014 (ricorso n. 33756/09)
- *Romanazzi e altri c. Italia* – Decisione 4 novembre 2014 (ricorso n. 18931/09)
- *Bosti c. Italia* – Decisione 13 novembre 2014 (ricorso n. 43952/09)

## 2.12. Irricevibilità per incompatibilità *ratione personae*

- *Condominio Porta Rufina n. 48 di Benevento c. Italia* – Decisione 7 gennaio 2014 (ricorso n. 17528/05)
- *Industrie Olivieri S.P.A c. Italia* – Decisione 4 marzo 2014 (ricorso n. 4930/09)

# 3. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE IN ANNI PREGRESSI

## 3.1. Casi singoli in via di chiusura

Il presente paragrafo è dedicato alla trattazione dello stato di esecuzione delle pronunce in alcuni casi di particolare interesse sotto il profilo delle misure di adeguamento dell'ordinamento interno necessarie per corrispondere agli obblighi discendenti dall'articolo 46 Cedu<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Si ricorda che l'articolo 46 Cedu 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 Cedu, vincola gli Stati solo con riferimento ai risultati da raggiungere lasciando quindi loro discrezionalità nella scelta dei mezzi.

### 3.1.1. Diritto dell'adottato a conoscere le proprie origini - *Godelli c. Italia* - Sentenza 25 settembre 2012 (ricorso n. 33783/09)

Nel caso *Godelli c. Italia* la Corte, con sentenza del 25 settembre 2012, ha dichiarato che la legislazione italiana è in contrasto con l'articolo 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare), nella parte in cui non consente all'adottato di avere accesso alle informazioni "non identificanti" sulla propria nascita e nella parte in cui rende irreversibile la scelta della madre biologica di mantenere il proprio anonimato.

La Corte costituzionale è già intervenuta in materia con sentenza n. 278 del 2013, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle relative disposizioni di legge (articolo 28, comma 7, della legge 4 maggio 1983, n. 184, come sostituito dall'articolo 177, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196), nella parte in cui non prevede la possibilità per il giudice di interpellare la madre - che a suo tempo ha dichiarato di non voler essere nominata nell'atto di nascita del figlio - su richiesta del figlio, ai fini di una eventuale revoca di tale dichiarazione.

La Corte costituzionale ha tuttavia precisato che il procedimento per la revoca della dichiarazione di anonimato deve essere regolato dalla legge, in modo tale da assicurare la massima riservatezza. **La Corte ha quindi invitato il legislatore a introdurre apposite disposizioni, volte a consentire la verifica della perdurante attualità della scelta della madre naturale di non voler essere nominata e, nello stesso tempo, a cautelare in termini rigorosi il suo diritto all'anonimato, secondo scelte procedurali che delimitino adeguatamente le modalità di accesso, anche da parte degli uffici competenti, ai dati di tipo identificativo.**

Si segnala che un nuovo ricorso in materia, analogo a quello della sentenza *Godelli*, è stato di recente sottoposto all'esame della Corte<sup>65</sup>.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Ai fini dell'esecuzione della pronuncia della Corte europea, va rilevato che dopo la sentenza della Corte costituzionale e a seguito di nuova istanza presentata dalla ricorrente, il Tribunale per i minorenni di Trieste, con decreto depositato il 21 luglio 2014, ha autorizzato la signora Godelli ad accedere al registro dell'anagrafe e presso le altre istituzioni in grado di soddisfare l'esercizio al diritto alle origini e alla propria identità.

Per chiudere il monitoraggio del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulla esecuzione di questa sentenza, si prospetta, come opportuna, l'adozione dell'intervento legislativo

---

<sup>65</sup> Si tratta del caso *Cavallaro c. Italia* (ricorso n. 81292/12).

volto a rendere effettivo l'esercizio del diritto riconosciuto dalla Corte europea e dalla Corte costituzionale.

### **3.1.2. Procreazione medicalmente assistita – Divieto di diagnosi pre-impianto - *Costa e Pavan c. Italia* – Sentenza 28 agosto 2012 (ricorso n. 54270/10)**

Con la sentenza del 28 agosto 2012 sul caso *Costa e Pavan c. Italia*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha censurato le disposizioni della legge n. 40/2004 in materia di diagnosi pre-impianto, dichiarando la violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

All'origine della pronuncia vi era un ricorso proposto da due cittadini, portatori sani di patologia genetica trasmissibile, che avevano lamentato una violazione degli articoli 8 e 14 della Convenzione, in quanto la legislazione italiana in materia di fecondazione medicalmente assistita non consentiva loro di poter accedere alla diagnosi genetica pre-impianto, al fine di selezionare un embrione che non fosse affetto dalla specifica patologia dei ricorrenti.

#### **➤ La posizione della Corte Edu**

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha già avuto occasione di pronunciarsi in materia, in particolare sotto il profilo della qualificazione dell'embrione come "persona" e dell'esigenza di tutelarne la dignità.

Le prime sentenze riguardano i casi *V. c. Francia* (8 luglio 2004) e *Evans c. Regno Unito* (10 aprile 2007).

Nel primo caso, la Corte, adita da una cittadina francese vittima di un'interruzione della gravidanza colposamente praticata in un ospedale di Lione, ha respinto le censure della ricorrente, affermando che non era dato riscontrare né nell'opinione pubblica francese, né all'interno degli Stati europei, un'idea diffusamente condivisa circa la reale natura dell'embrione.

L'assenza di generale consenso sulla definizione scientifica e giuridica dell'inizio della vita umana è stata posta dai giudici di Strasburgo anche alla base della seconda sentenza. I giudici della Corte, chiamati a valutare la violazione degli articoli 2 (diritto alla vita), 8 (diritto alla vita privata e familiare) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione da parte dello *Human fertilisation and embryology act* del 1990, nella parte in cui non vietava all'ex partner di revocare il consenso all'utilizzazione degli embrioni, hanno rilevato che "in attesa della formazione di un consenso europeo intorno al momento esatto in cui dovesse ritenersi iniziata la vita umana ciascuno Stato membro poteva legittimamente scegliere di non attribuire all'embrione umano la qualifica di autonomo soggetto di diritto".

E' con la sentenza della Grande Camera *S.H. c. Austria* del 3 novembre 2011, che la Corte europea dei diritti dell'uomo pone, però, un nuovo importante tassello all'interno del dibattito relativo alla legittimità convenzionale di interventi legislativi volti a limitare la libertà per i cittadini di ricorrere a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo.

Il profilo posto a fondamento del ricorso dalle due coppie di ricorrenti era il divieto della legge austriaca sulla procreazione assistita, di donazione di ovuli e di sperma per la fecondazione in vitro, unica tecnica medica con la quale i ricorrenti avrebbero potuto concepire un figlio, ritenuto in contrasto con gli articoli 8 e 12 (diritto a un matrimonio e a fondare una famiglia secondo le leggi nazionali), in combinato disposto con l'art. 14 della Convenzione.

La Corte ha qualificato, da una parte, l'intervento del legislatore austriaco come "ingerenza nel diritto dei ricorrenti di avvalersi delle tecniche di procreazione artificiale secondo la normativa che essi hanno cercato invano di impugnare davanti ai tribunali austriaci", ma l'ha valutata poi legittima, ai sensi del paragrafo 2 dell'articolo 8 della Convenzione, in quanto risultava "conforme alla legge", perseguiva "uno o più scopi legittimi tra quelli elencati", ed era "necessaria in una società democratica" al fine di raggiungere l'obiettivo o gli obiettivi interessati.

Con tale pronuncia la Grande Camera ha capovolto, quindi, il verdetto deciso a maggioranza dalla prima Sezione della Corte, rilevando che "non vi è stata alcuna violazione dell'articolo 8 della Convenzione per quanto riguarda tutti i ricorrenti" in quanto il legislatore austriaco "non ha ecceduto il margine di discrezionalità concessogli né per quanto riguarda il divieto di donazione di ovuli ai fini della procreazione artificiale né per quanto riguarda il divieto di donazione di sperma per la fecondazione in vitro previsto dall'articolo 3 della relativa legge sulla procreazione artificiale", confermando i propri precedenti orientamenti giurisprudenziali.

In particolare la Corte, rilevando che "il diritto di una coppia di concepire un bambino e di ricorrere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita per tale scopo rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 8, in quanto tale scelta è chiaramente un'espressione della vita privata e familiare", ha sottolineato, però, che pur non evincendo alcuna violazione dell'articolo 8, "essa ritiene che la materia, in cui il diritto sembra essere in costante evoluzione e che è particolarmente soggetta ad un rapido sviluppo per ciò che attiene alla scienza e al diritto, richiede un esame permanente da parte degli Stati Contraenti".

Risulta in tal modo affermata la volontà di adottare un approccio dinamico nel valutare la ragionevolezza delle ingerenze degli Stati, alla luce delle evoluzioni scientifiche.

Degno di nota, ancorché criticabile, il fatto che, al fine di sottolineare l'approccio attento e cauto del legislatore austriaco nel tentare di conciliare le realtà sociali con la sua posizione, la Corte abbia rilevato altresì che "la legislazione austriaca non vieta in alcun modo di rivolgersi all'estero per

*richiedere il trattamento contro la sterilità che utilizza tecniche di procreazione artificiale non permesse in Austria".* Un argomento, quello della possibilità di recarsi all'estero, che sembra legittimare il fenomeno del cd."turismo procreativo" e solleva non poche perplessità in quanto, così come osservato dai giudici dissenzienti, tanto le preoccupazioni relative al miglior interesse del bambino, quanto quelle riguardanti la salute della madre, invocate dal governo e considerate ragionevoli (se non fondate) dalla Corte, *"sembrano scomparire al momento in cui viene oltrepassato il confine nazionale"*. In altre parole, mutuando l'incisiva espressione utilizzata dal giudice De Gaetano nella *concurring opinion* sul caso, è da ritenersi che il *"desiderio di avere un bambino non possa divenire un obiettivo assoluto che prevalga sulla dignità della vita umana"*.

In quest'ottica la scelta di apporre dei limiti all'autodeterminazione dei singoli in materia di diritti procreativi non nasce tanto dalla volontà da parte dello Stato di imporre una determinata visione etica a tutti i cittadini quanto, piuttosto, dalla presa d'atto che, in materia di diritti procreativi, la persona non si trova "sola" nell'esercizio del diritto, ma è chiamata a misurarsi con una alterità che la richiama alla responsabilità.

## MISURE ADOTTATE

Sul piano delle misure individuali, si segnala che, in sede di esecuzione della sentenza, il Tribunale civile di Roma, con ordinanza del 26 settembre 2013, resa ai sensi dell'articolo 700 c.p.c., ha disposto a carico del Servizio sanitario nazionale l'accesso della coppia al trattamento della procreazione medicalmente assistita, previo esame clinico e diagnostico degli embrioni generati tramite fecondazione in vitro, in coerenza con i principi stabiliti dalla Corte europea nella sentenza citata.

Attualmente, la coppia è sottoposta al secondo ciclo della diagnosi genetica pre-impianto.

Sul piano delle misure generali, non appare profilarsi la necessità di un adeguamento normativo in esito alla sentenza n. 96 del 5 giugno 2015, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità degli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, nella parte in cui non consentono il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili, rispondenti ai criteri di gravità di cui all'articolo 6, comma 1, lettera b), della legge 22 maggio 1978, n. 194, accertate da apposite strutture pubbliche<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Nella motivazione della sentenza la Corte ha ritenuto assorbenti i motivi di illegittimità relativi agli artt. 3 e 32 Cost. Sotto il profilo dell'irragionevolezza del divieto di diagnosi preimpianto da parte di coppie fertili affette da gravi patologie genetiche ereditarie trasmissibili ha richiamato l'antinomia della normativa censurata, come sottolineato anche dalla Corte di Strasburgo nella sentenza *Costa e Pavan c. Italia*, laddove consente, comunque, a tali coppie di perseguire

La Corte costituzionale ha così accolto la problematica come prospettata dal Tribunale di Roma che aveva sollevato la questione<sup>67</sup>.

Alla Corte non era stata posta l'ulteriore questione relativa all'accesso della coppia alla diagnosi preimpianto, perché il giudice *a quo* aveva ritenuto – conformemente alla giurisprudenza dominante – che fosse possibile dare una interpretazione costituzionalmente orientata dell'articolo 13 della legge 40, nel senso che consenta l'accesso alla diagnosi preimpianto quando questa è finalizzata a prevenire la trasmissione di malattie genetiche.

Il divieto di accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita impediva alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili di accedere alla diagnosi preimpianto degli embrioni. Cadendo questo divieto, anche le coppie fertili potranno quindi avere accesso alla diagnosi preimpianto, essendo venuto meno quella imposizione normativa che la Corte Edu aveva trovato illogica nella sentenza *Costa e Pavan*.

Sembra quindi che la sentenza resa dalla Corte costituzionale consenta di dare piena esecuzione alla pronuncia della Corte di Strasburgo sul caso *Costa e Pavan* (sotto il profilo dell'adozione delle misure generali), senza che sia necessario alcun intervento normativo.

### **3.1.3. Confisca urbanistica - *Varvara c. Italia* - Sentenza 29 ottobre 2013 (ricorso n. 19475/09)**

La sentenza è stata commentata nella Relazione al Parlamento sull'esecuzione delle pronunce della Corte europea per l'anno 2013 (pagg. 59 e seguenti).

Si ricorda che la Corte Edu ha condannato l'Italia per la violazione degli articoli 7 (*nulla poena sine lege*) e 1, Protocollo 1 (diritto al rispetto dei beni) della Convenzione, al pagamento dei danni morali, riservandosi di decidere in materia di equa soddisfazione e invitando le parti a comunicare eventuali accordi intervenuti entro i 6 mesi successivi alla pronuncia.

La sentenza è divenuta definitiva il 24 marzo 2014, non essendo stata accettata dalla Corte la richiesta di rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera, presentata da entrambe le parti.

Dinanzi alla Corte, il ricorrente aveva lamentato che la misura della confisca dei suoi beni era stata applicata in assenza di un giudizio di condanna e che tale misura era da considerarsi palesemente illegittima e sproporzionata.

---

l'obiettivo di procreare un figlio non affetto dalla specifica patologia ereditaria di cui sono portatrici, attraverso l'interruzione volontaria di gravidanze naturali, quale consentita dall'art. 6, comma 1, lettera b), della legge n. 194 del 1978 quando siano «accertati processi patologici [...] relativi a rilevanti anomalie o malformazioni del nascituro, che determinino un grave pericolo per la salute fisica o psichica della donna».

<sup>67</sup> Tribunale di Roma, ordinanze n. 69 del del 15 gennaio 2014 e n. 89 del 28 febbraio 2014.

Il complesso procedimento penale interno si era concluso, infatti, con l'estinzione dei reati ascritti al ricorrente per intervenuta prescrizione, ma con la conferma della confisca dei suoli di sua proprietà per il vincolo paesaggistico imposto sui terreni.

La Corte europea non ha accettato la qualificazione a livello interno di sanzione amministrativa della confisca, considerandola come un'interpretazione estensiva a danno dell'accusato che andava contro il principio di legalità, sottolineando l'effetto sostanziale di punizione di una persona non condannata (parr. 60 - 62 della sentenza). Ha evidenziato a questo riguardo l'esistenza del principio generale nel diritto penale interno secondo il quale non si può punire un accusato in assenza di condanna (cfr. Corte Costituzionale n. 85 del 2008). In conclusione, la Corte Edu ha ritenuto la sanzione contestata arbitraria, non essendo stata accertata dalla legge, con conseguente constatazione della violazione dell'articolo 7 e dell'articolo 1, Prot. 1, per l'ingerenza sul diritto al rispetto dei beni del ricorrente.

## MISURE ADOTTATE

Sotto il profilo delle misure individuali l'Italia ha provveduto a dare una prima esecuzione alla sentenza con il pagamento delle somme concesse dalla Corte a titolo di risarcimento del danno morale.

Quanto al merito della sentenza e all'equa soddisfazione, questione sulla quale la Corte si è riservata, l'esecuzione della sentenza dovrà necessariamente tenere conto di due eventi processuali, l'uno, a livello convenzionale, l'altro a livello interno: la remissione, ai sensi dell'articolo 30 della Convenzione, alla Grande Camera della decisione su tre casi di confisca analoghi al caso *Varvara* (*supra*, capitolo I, par. 2.2.1.3)<sup>68</sup> e, in sede nazionale, l'intervento della attesa sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015, per la cui trattazione si rinvia anche alla Parte seconda, capitolo I, paragrafo 3.8.2.

In attesa di conoscere se la Grande Camera confermerà o meno l'orientamento seguito di giudici della Camera con la condanna *Varvara*, sono all'esame le possibili misure di adeguamento al *decisum* della Corte, compatibilmente con i principi affermati dalla Corte costituzionale in materia, che hanno offerto un ulteriore criterio all'interprete per adeguarsi alle decisioni della Corte europea.

In tale contesto, preliminare è la considerazione che, nel caso in esame, la Corte europea non ha concluso per la non fondatezza della confisca, ma si è limitata a stabilire che una tale sanzione deve conseguire da una dichiarazione di responsabilità piena all'esito di un accertamento *funditus* e non invece dalla constatazione della non evidenza dell'insussistenza oggettiva e soggettiva del reato (la quale pertanto non esige che un'analisi sommaria), come accade nel sistema domestico in caso di declaratoria di prescrizione sulla scorta della disciplina disegnata dall'art. 129 c.p.p.

Il nodo cruciale è, di conseguenza, l'accertamento giurisdizionale della responsabilità alla luce del principio individuato dalla Corte: se, a seguito di tale accertamento viene riscontrata una responsabilità piena sotto il profilo oggettivo e soggettivo, il provvedimento di confisca è coerente con le conclusioni della Corte europea.

Che questo sia l'inquadramento corretto è confermato anche dalla menzionata sentenza della Corte Costituzionale di cui è opportuno citare alcuni estratti che costituiscono un utile parametro di guida: *"Resta il fatto che, di per sé, non è escluso che il proscioglimento per prescrizione possa accompagnarsi alla più ampia motivazione sulla responsabilità, ai soli fini della confisca del bene lottizzato"*. *"È chiaro che, una volta recepito il principio enunciato dalla sentenza Sud Fondi srl e altri*

---

<sup>68</sup> In relazione a tale circostanza, l'Agente del Governo ha avanzato richiesta di sospensione del procedimento di esecuzione della sentenza *Varvara* fino all'esito del giudizio della Grande Camera.



contro Italia, ed interpretato alla luce di esso l'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, tale motivazione non costituisce una facoltà del giudice, ma un obbligo dal cui assolvimento dipende la legalità della confisca". "Non è stata perciò posta in discussione la discrezionalità dei legislatori nazionali di arginare l'ipertrofia del diritto penale attraverso il ricorso a strumenti sanzionatori reputati più adeguati, e per la natura della sanzione comminata, e per i profili procedurali semplificati connessi alla prima sede amministrativa di inflizione della sanzione. Piuttosto, si è inteso evitare che per tale via andasse disperso il fascio delle tutele che aveva storicamente accompagnato lo sviluppo del diritto penale, e alla cui difesa la CEDU è preposta".

Alla luce dei principi sopramenzionati, il seguito da dare alla sentenza Varvara, non appare prescindibile dal riesame giurisdizionale della responsabilità. A tale scopo, potrebbe soccorrere il rimedio interno, sufficientemente chiaro e preciso, nascente dalla sentenza additiva della Corte Costituzionale n. 113 del 2011 che ha concluso per l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 c.p.p. nella parte in cui tale disposizione non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario, ai sensi dell'articolo 46 Cedu. In altre parole la parte ricorrente potrebbe depositare un ricorso per la revisione della procedura che ha portato alla confisca. Attraverso lo strumento della revisione, il giudice sarebbe posto nella condizione di accertare se nella specie sussista o meno realmente una responsabilità penale, e non semplicemente la non evidenza dell'insussistenza oggettiva e soggettiva del reato, potendo solo nel primo caso confermare la confisca. Va comunque rilevato, *obiter dictum*, che l'esame delle sentenze della Corte d'Appello di Bari del 2006 e della Cassazione del 2008, per la vicenda *Varvara*, mostra che le relative motivazioni già si dilungarono approfonditamente sulla dimostrazione della sussistenza dell'elemento oggettivo e di quello soggettivo del reato.

Accanto ad esso, ma in funzione residuale e suppletiva, per il caso di inerzia della parte ricorrente nell'attivazione della revisione, si pone anche il rimedio di carattere generale, seguito nel precedente analogo relativo alla sentenza *Sud Fondi* del 20 gennaio 2009, costituito dall'attivazione della procedura dell'incidente di esecuzione (art. 670 c.p.p.). In entrambi i casi, la precedente dichiarazione di prescrizione non costituirebbe una preclusione ad una pronuncia sul merito della confisca da emettere nell'istituendo giudizio di revisione o di incidente di esecuzione, atteso che tale confisca è applicabile nel sistema italiano indipendentemente dalla prescrizione del reato, avendo la Corte europea censurato unicamente la mancanza di un accertamento pieno di responsabilità ai fini dell'adozione della misura ablativa ed avendo la Corte costituzionale stabilito che, per irrogare la confisca, non è necessaria una condanna penale ma è sufficiente anche un provvedimento opportunamente motivato sulla responsabilità cui consegua la suddetta misura ablatoria.

Nella stessa sede (revisione o incidente di esecuzione), in cui si deciderà della restituzione dei beni confiscati, potranno essere affrontate anche le due questioni connesse:

- 1) se restituire o meno - in ogni caso - la parte non edificata (che rappresenta la quasi totalità dell'area confiscata). La Corte Europea, sul punto, non si è pronunciata nella sentenza *Varvara*, ma ha comunque fissato il *case law* nel precedente *Sud Fondi* del 20 gennaio 2009 (nel senso che appare sproporzionata, e dunque in violazione del diritto al rispetto della proprietà, una misura di confisca che colpisca anche una rilevante parte di terreno non edificata). Comunque, anche al fine di individuare con esattezza la parte non edificata rispetto a quella edificata, appare opportuno che sia lo stesso giudice adito a pronunciarsi;
- 2) la problematica del ristoro dei danni per il periodo di non utilizzo del bene in dipendenza della misura contestata.

### **3.2. Misure di abbattimento del contenzioso seriale. Stato di esecuzione dei piani d'azione M.C., Pinto e Torreggiani**

#### **3.2.1. Piano d'azione per l'esecuzione della sentenza 3 settembre 2013 - M.C. e altri c. Italia (ricorso n. 5376/11 )**

Nella Relazione al Parlamento sull'esecuzione delle pronunce per l'anno 2013 (pagg. 143 e seguenti), si è ampiamente riferito in merito all'esecuzione della sentenza pilota *M.C. ed altri* del 3 settembre 2013, con la quale la Corte europea dei diritti dell'uomo ha accertato la violazione della Convenzione europea, sul caso sollevato da 162 ricorrenti per il mancato adeguamento dell'indennizzo attribuito ex articolo 2 della legge n. 210/1992 a titolo di risarcimento per i danni irreversibili riportati in conseguenza di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati infetti, a seguito dell'interpretazione autentica recata dall'articolo 11, commi 13 e 14 del decreto legge n. 78 del 2010, che ne ha bloccato la rivalutazione con riferimento alla componente costituita dall'indennità integrativa speciale.

Si ricorda che la vicenda è stata peraltro oggetto di specifico intervento della Corte costituzionale che, con sentenza n. 293 del 2011, ha dichiarato l'illegittimità della norma di interpretazione autentica.

Ai fini dell'esecuzione della sentenza sul piano delle misure generali da attuare mediante la rivalutazione dell'indennità e la corresponsione degli arretrati, all'accertata competenza statale (e non regionale) in materia aveva fatto seguito l'impegno da parte del Ministero dell'economia e delle finanze di provvedere al reperimento delle risorse necessarie a finanziare nuovamente le funzioni connesse all'attuazione della legge n. 210 del 1992, delegate alle regioni.

Coerentemente con l'impegno assunto, su iniziativa del Governo, con l'articolo 1, comma 186, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) si è provveduto allo stanziamento in favore delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano di un contributo di 10 milioni di euro per l'anno 2015, di 200 milioni di euro per l'anno 2016, di 289 milioni di euro per l'anno 2017 e di 146 milioni di euro per l'anno 2018, a copertura degli oneri derivanti dalla corresponsione degli indennizzi di cui alla citata legge n. 210 del 1992, a decorrere dal 1° gennaio 2012 e sino al 31 dicembre 2014 e dal pagamento degli arretrati della rivalutazione fino al 31 dicembre 2011.

La ripartizione del contributo tra gli enti interessati è stata sottoposta, a norma del citato comma 186, alla Conferenza Stato - Regioni la quale, il 7 maggio 2015, preso atto che il riparto del contributo è operato tra le regioni e le province autonome in percentuale al numero di indennizzati per ciascun ente al 31 dicembre 2014 (16.072 soggetti per le anticipazioni relative al periodo 2012/2014 e 16.145 soggetti per gli arretrati della rivalutazione fino al 31 dicembre 2011) e che il medesimo contributo è ripartito in misura pari al 70% per le anticipazioni ed al 30% per gli arretrati della rivalutazione, ha espresso parere favorevole allo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute.

Sul piano delle misure individuali, il Ministero della salute ha comunicato di aver provveduto a corrispondere ai ricorrenti la rivalutazione per l'intero periodo di spettanza sulla base delle sentenze passate in giudicato, con riserva di alcune limitate posizioni, il cui pagamento rientra nell'ordinaria competenza amministrativa regionale.

Resta tuttavia ancora aperta, ai fini dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione, la questione sull'equa soddisfazione dovuta ai ricorrenti per il periodo decorrente dalla presentazione del ricorso dinanzi alla Corte Edu fino alla data di accertamento della violazione.

La soluzione ipotizzabile, per la quale si è registrata la disponibilità del Greffier della Corte, è rappresentata dalla presentazione di una proposta di regolamento amichevole da parte del Governo, in grado di superare il vaglio di adeguatezza richiesto dalla Corte, quale dichiarazione unilaterale ex articolo 62A del regolamento, nel caso, eventuale, di mancata accettazione di controparte.

Questa soluzione potrebbe portare alla chiusura del monitoraggio sull'esecuzione della sentenza, in una vicenda che ha impegnato l'Esecutivo in un gravoso sforzo finanziario, con l'adozione del bilancio d'azione da parte del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa destinato ad avere ripercussioni favorevoli sulla definizione del contenzioso tuttora pendente in materia dinanzi alla Corte di Strasburgo (v. doc. n. 1 per l'aggiornamento del Piano d'azione per l'esecuzione della sentenza M.C.).

### 3.2.2. Piano Pinto

A dicembre 2014, si è concluso il c.d. "Piano d'azione Pinto" che, come riferito nella Relazione al Parlamento per l'anno 2013<sup>69</sup>, è stato adottato d'intesa con il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, per affrontare la questione dell'elevato numero di ricorsi ripetitivi contro l'Italia originati, in particolare, dalla sostanziale inadeguatezza della legge n. 89 del 2001 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.

Il Piano, di durata biennale, esempio di efficace sinergia tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti (Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero degli affari esteri, Ufficio dell'Agente del Governo e, soprattutto, i Ministeri della giustizia e dell'economia e delle finanze, chiamati in prima linea ad operare in virtù delle rispettive competenze in materia), ha condotto alla graduale definizione di **7.046 ricorsi pendenti**, generalmente fondati sul ritardo nell'esecuzione dei decreti delle Corti d'Appello di liquidazione degli equi indennizzi.

Il totale dei ricorsi effettivamente lavorati è stato di n. 7.041 casi (n. 5 casi non sono stati trattati per intervenuta carenza di interesse) dei quali 5.385 istruiti dal Ministero dell'economia e delle finanze e 1.359 dal Ministero della giustizia (per 297 ricorsi non è stata possibile l'istruttoria, per incompletezza documentale).

L'attività svolta dai due Ministeri è stata oltremodo impegnativa, in quanto l'indicazione sommaria dei dati forniti dalla Corte (la lista riportava il solo numero del ricorso pendente e il cognome del ricorrente) ha comportato la necessità di acquisire gli ulteriori documenti certificativi, al fine di procedere, dopo accurate verifiche, alla conclusione dell'iter mediante la presentazione delle proposte ai fini della pronuncia di cancellazione delle cause dal ruolo, propedeutica alla conseguente liquidazione.

Dei 5.385 di competenza del Dicastero dell'economia, ben 2.834 (su un totale di 4.121 pendenti) ricorsi erano patrocinati da avvocato successivamente privato dello "jus postulandi"<sup>70</sup> per mancato rispetto degli obblighi di cooperazione con la Corte (articolo 44A del Regolamento), con particolare riguardo alla mancata collaborazione nell'ambito del Piano Pinto, nonché per abuso del diritto di ricorso. Tali ragioni hanno indotto la Corte (giudice unico) ad adottare decisioni di irricevibilità.

---

<sup>69</sup> Capitolo V, paragrafo 4.1, pagg. 138 e seguenti

<sup>70</sup> Con nota del 4 luglio 2014, la Cancelleria della Corte europea ha informato che la vice presidente della Seconda Sezione ha deciso, ai sensi degli articoli 36, paragrafo 4b) e 44D del Regolamento della Corte, di escludere l'avvocato M.A.L. dalla qualità di rappresentante dei casi già introdotti davanti alla Corte e di interdirlgli di presentare nuovi ricorsi come rappresentante legale. La vice presidente ha deciso di interdire anche l'Avvocato A.M. che esercita la professione nel medesimo studio legale.

Nell'ambito degli affari istruiti, per n. 179 ricorsi è stato riscontrato un frazionamento abusivo, essendo stati proposti separatamente dai singoli beneficiari dei decreti "ex lege Pinto", con conseguente rischio di moltiplicazione del rimborso per le spese legali. Sotto questo profilo è stata convenuta con la Corte la possibilità di una definizione bonaria di questa tipologia di casi, non prevedente indennizzo per le spese di lite.

### **3.2.2.1. Problematiche residue ed ulteriori iniziative di abbattimento del contenzioso Pinto**

Nonostante la complessa attività di negoziazione intervenuta per la chiusura dei predetti 7.046 casi, riguardante, come si è detto, il ritardo nel pagamento degli indennizzi, la Rappresentanza d'Italia a Strasburgo segnala il profilarsi di un ulteriore contenzioso sul medesimo tema, che conferma come il carattere strutturale del fenomeno continui ancora a destare preoccupazioni anche nel versante sovranazionale.

L'Italia continua, infatti, ad essere uno tra gli Stati con il maggior numero di casi ripetitivi pendenti e, come ha anche sottolineato il Presidente Spielmann, per quanto la Corte Edu possa migliorare le proprie procedure interne per la definizione di questi ricorsi, essi esprimono un problema endemico che deve essere risolto a livello nazionale.

Va tuttavia osservato che, per la prima volta dopo diversi anni, la profonda inversione di tendenza messa in atto dal Governo è stata positivamente riconosciuta a Strasburgo.

Una importante iniziativa per affrontare il problema del consistente arretrato nazionale nell'esecuzione dei "decreti Pinto" (da cui origina buona parte del contenzioso dinanzi alla Corte Edu, fenomeno efficacemente denominato "Pinto su Pinto") è stata messa in atto dal Ministero della giustizia attraverso un "piano di rientro" la cui predisposizione è stata resa possibile grazie alle adeguate risorse finanziarie stanziare per il triennio 2015-2017 (180 milioni di euro annui destinati al Ministero per far fronte al debito che si è accumulato in questi anni<sup>71</sup>) ed alla collaborazione ottenuta dalla Banca d'Italia per lo smaltimento delle pratiche di liquidazione e pagamento.

La soluzione organizzativa per consentire di "normalizzare" la fase esecutiva delle procedure, in linea con i principi convenzionali, è stata avviata, in data 18 maggio 2015, con la stipula di un accordo tra il Ministero della giustizia - Dipartimento affari di giustizia e la Banca

---

<sup>71</sup> Come è noto, il forte debito arretrato è imputabile principalmente alle scarse risorse finanziarie messe a disposizione del Dicastero della giustizia negli ultimi anni (per molto tempo pari solo al 10-20 per cento del fabbisogno annuo richiesto). Negli ultimi 2 anni si erano ottenuti sempre più consistenti stanziamenti finanziari (55 milioni di euro nel 2013 e 100 milioni di euro nel 2014), a fronte di un debito che restava comunque ancora importante, attestandosi intorno a 450 milioni di euro.

d'Italia, ed ha lo scopo di consentire i pagamenti tempestivi delle somme dovute dal Ministero, entro il termine massimo di 120 giorni, normativamente stabilito.

Detto piano prevede, in particolare, che le Corti d'appello si concentrino nella eliminazione dei debiti accumulati negli anni passati (alcune Corti hanno ancora giacenze risalenti al 2005), secondo un dettagliato progetto di smaltimento che da ciascuna Corte d'Appello dovrà essere comunicato con urgenza al Ministero e, comunque, non oltre il 1° settembre 2015, con l'indicazione dei decreti ancora da pagare e dei tempi entro i quali si intende effettuare il pagamento.

Sulla base di questi progetti e nel corso del periodo indicato dalle Corti per la definizione dell'arretrato, il Ministero della giustizia procederà a sollevare le Corti stesse dal pagamento dei debiti sopravvenuti: pagamento che verrà effettuato presso l'Amministrazione centrale, avvalendosi del supporto della Banca d'Italia nell'istruttoria delle pratiche, così da garantire la tempestività dei pagamenti.

Nella prima fase di sperimentazione, già avviata, il piano interesserà esclusivamente la Corte di appello di Roma. La sperimentazione potrà essere estesa in tempi brevi anche ad altri distretti, sul presupposto della messa a punto dei progetti di definizione dell'arretrato predetto.

### **3.2.3. Piano d'azione per l'esecuzione della sentenza dell'8 gennaio 2013 - *Torreggiani ed altri c. Italia* (ricorso n. 43517 ed altri)<sup>72</sup>**

L'impegno assunto dall'Italia in sede sovranazionale, a seguito della sentenza "pilota" di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Torreggiani ed altri c. Italia* dell'8 gennaio 2013 si è concretizzato, come già accennato (*supra*, par. 2.3), con l'adozione del rimedio giurisdizionale di carattere preventivo previsto dall'articolo 35-*bis* dell'Ordinamento penitenziario (introdotto con decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10), e del rimedio compensatorio introdotto con decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 117.

Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, nella riunione del 3-5 giugno 2014, ha espresso grande apprezzamento per l'impegno profuso dal Governo per la soluzione del problema e ha dato atto, attraverso il piano d'azione presentato sull'esecuzione della sentenza, dei significativi risultati raggiunti grazie alle misure strutturali adottate in esecuzione del gruppo di casi riconducibili alla citata sentenza pilota e alla sentenza *Sulejmanovic c. Italia* del 16 luglio 2009, che hanno dato luogo ad una diminuzione importante e continua" della popolazione detenuta, con correlativo aumento dello spazio *pro capite* disponibile.

---

<sup>72</sup> La trattazione dell'argomento si avvale del contributo del Ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e degli affari di giustizia.

Nelle decisioni *Stella ed altri c. Italia e Rexhepi ed altri c. Italia* del 25 settembre 2014 (*supra*, par. 2.3), con le quali sono stati dichiarati irricevibili 19 ricorsi presentati in materia di condizioni detentive in carcere per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, la Corte Edu ha considerato in modo molto positivo le iniziative adottate per migliorare le condizioni di vita nelle carceri tra cui l'aumento, appunto, della libertà di movimento dei detenuti al di fuori delle stanze detentive, un più facile accesso al lavoro e un aumento del numero delle visite familiari e ha dato atto che l'Italia ha introdotto con recenti provvedimenti legislativi rimedi a carattere preventivo e risarcitorio che consentono di fare fronte ai casi analoghi. In particolare, la Corte ha ritenuto che la riduzione della pena prevista per coloro che sono detenuti in carcere rappresenta un rimedio adeguato e che l'indennizzo in denaro, benché di ammontare inferiore rispetto a quello riconosciuto dalla Corte in casi analoghi, non è irragionevole.

La Cancelleria della Corte di Strasburgo, con le comunicazioni del 23 e 30 ottobre 2014 sui casi *Ueltzhoffer e altri 1.199* (ricorso n. 44552/09 e altri) e *Cantoni e altri* (ricorso n. 52077/13 e altri), decisi in formazione del giudice unico ha informato l'Italia che sono stati dichiarati irricevibili 2.400 ricorsi e che la Corte avrebbe radiato a breve gli altri ricorsi analoghi pendenti<sup>73</sup>, ponendosi così fine al contenzioso italiano in materia di detenzione in carcere in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione.

Complessivamente i ricorsi pendenti congelati nelle more della procedura pilota erano 3.564 (il 20% del carico dei ricorsi italiani pendenti dinanzi alla Corte alla data del 1° ottobre 2014) e, con la loro restituzione, l'Italia non sarà più in vetta alla classifica negativa dei Paesi più censurati sotto questo profilo.

Nella successiva riunione del 4 dicembre 2014, il Comitato dei ministri ha poi preso atto delle ultime statistiche fornite dalle autorità italiane evidenziando come il problema del sovraffollamento delle carceri, anche se persistente, abbia assunto proporzioni meno drammatiche e, alla luce dei progressi compiuti nell'esecuzione delle predette sentenze, ha differito il termine per la presentazione di un piano/bilancio d'azione consolidato (precedentemente fissato al giugno 2015) al 1° dicembre 2015 (v. doc. n. 2), derubricando il monitoraggio sui casi in materia di condizioni detentive nella "procedura standard".

In relazione, infatti, alla validità delle misure intraprese dall'Italia, la Corte, nell'evidenziare che i rimedi introdotti sono ora a disposizione di coloro che stanno scontando o abbiano scontato un periodo di detenzione in carcere in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione, ha

---

<sup>73</sup> Con comunicazione del 13 novembre 2014, la Cancelleria ha informato il Governo italiano che la Corte, con decisione resa in composizione del giudice unico, ha dichiarato irricevibili, per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, altri 1.164 casi in materia di condizioni detentive in carcere, mai comunicati al Governo, chiudendo il relativo contenzioso seriale.

invitato i ricorrenti ad esperire preventivamente le vie di ricorso interne introdotte dal citato decreto-legge n. 92 del 2014.

### 3.2.3.1. Emergenti criticità del rimedio sotto il profilo dell'effettività

Stanno tuttavia emergendo talune criticità nell'ambito dei rimedi preventivi con cui lo Stato, rispondendo alle richieste della sentenza *Torreggiani*, ha introdotto un'ipotesi di reclamo giurisdizionale al magistrato di sorveglianza per i casi di "**attuale e grave pregiudizio**" ai diritti dei detenuti, derivante da condotte dell'Amministrazione penitenziaria non conformi alla legge dell'ordinamento penitenziario o al suo regolamento attuativo (artt. 69 co. 6 lett. b) e 35 bis o.p.).

Per mezzo di tale reclamo, il magistrato di sorveglianza - accertato che le condizioni detentive in cui si trova il detenuto sono tali da determinare un pregiudizio attuale e grave ai suoi diritti - può ordinare all'Amministrazione penitenziaria di "porre rimedio" alla situazione.

Ai fini della preparazione del rapporto da presentare a Strasburgo nel dicembre 2015 e nell'ottica di proseguire la proficua esperienza di scambio tra l'Amministrazione penitenziaria e la Magistratura di Sorveglianza, alla fine del 2014 si è svolto un incontro di coordinamento, esteso alla partecipazione dei Provveditori regionali e dell'Avvocatura generale dello Stato, per affidare alla riflessione comune le problematiche aperte dai rimedi compensativi, soprattutto in considerazione del rischio di una potenziale riattivazione del contenzioso pendenti dinanzi alla Corte europea.

Secondo quanto riferisce il Ministero della giustizia relativamente ai ricorsi ex articolo 35-ter OP, da un primo conteggio delle domande pervenute entro il mese di novembre 2014, è emerso che, su una totalità di circa 10.000 istanze presentate presso le cancellerie dei magistrati di Sorveglianza, ne sono state accolte, in relazione al criterio della "attualità", molto poche (circa l'1,2%).

La maggior parte delle istanze infatti è stata dichiarata inammissibile perché generica ovvero perché è stato ritenuto insussistente il requisito dell'attualità del pregiudizio:

- sotto il primo profilo, la gran parte delle istanze è stata successivamente riproposta in modo sufficientemente dettagliato (indicazione dei singoli periodi detentivi e del numero di persone con le quali si era condivisa la camera detentiva);
- sotto il secondo profilo, il magistrato ha considerato dirimente il riferimento della nuova norma all'articolo 69, comma 6, lettera b), dell'Ordinamento penitenziario.

Molte delle istanze sono tuttora pendenti oltre che per la difficoltà di effettuare le notifiche e disporre la traduzione del detenuto, perché in attesa di reperire presso gli istituti penitenziari le informazioni necessarie.



Va tuttavia segnalato che, in proposito, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia ha posto in essere un programma denominato "Applicativo ASD" (*Applicativo 15*), che è risultato apprezzato in modo esplicito dalla Corte europea nelle due pronunce sopra richiamate e che oggi consente di monitorare in tempo reale le condizioni in cui si trova ciascun singolo detenuto con un numero straordinario di informazioni (in ordine ai colloqui effettuati, ai pacchi ricevuti, agli eventuali eventi critici ec.), e la corretta distribuzione dei detenuti tenendo conto dello spazio disponibile, della tipologia e della posizione giuridica dei ristretti.

A seguito dell'entrata in vigore del citato decreto-legge n. 92 del 2014 (convertito dalla legge n. 117 del 2014) con cui è stato introdotto il "rimedio compensativo", il Dipartimento ha integrato il programma predetto con un'applicazione di supporto (denominata (*Applicativo 18*) che, partendo dall'elaborazione dei dati del programma SIAP/Afis, riepiloga per singolo soggetto detenuto eventuali giorni di detenzione "in sofferenza", rapportando il numero degli occupanti della cella nel periodo di detenzione con la superficie della cella, così da permettere una più veloce risposta alla Magistratura di sorveglianza precedente.

L'Amministrazione penitenziaria è in procinto di dare direttive ai singoli istituti penitenziari concernenti le informazioni da fornire al giudice in merito alle caratteristiche dell'istituto e ai cambiamenti intervenuti nel tempo sotto ogni profilo attinente alla tutela dei detenuti, informazioni che dovranno essere integrate con quelle utili all'istruttoria e alla decisione delle singole istanze.

Tenuto conto del ristretto tempo a disposizione per dimostrare l'efficacia del rimedio approntato, in relazione alla cennata misura di compensazione (che potrebbe determinare il rischio di una riattivazione del contenzioso dinanzi alla Corte di Strasburgo) è stata segnalata da parte dei Presidenti dei Tribunali di sorveglianza l'esigenza di un nuovo intervento legislativo che preveda, perlomeno davanti al Magistrato di sorveglianza una procedura più snella e informale di quella recata dall'articolo 35-ter OP, sul modello di quella prevista in materia di liberazione anticipata speciale, senza contraddittorio e partecipazione del detenuto istante.

Sta, inoltre, emergendo una problematica, pure segnalata in sede giudiziaria, in relazione alla quale andrebbe valutata, all'esito di un miglior monitoraggio, un'eventuale ulteriore iniziativa normativa che evidenzi, ad esempio:

- che l'ammissibilità delle istanze non è legata all'attualità del pregiudizio lamentato;
- la posizione dei condannati alla pena dell'ergastolo che non possono fruire di sconti a livello di compensazione;
- le modalità con le quali deve essere calcolato lo spazio minimo.

### 3.3. Casi chiusi - Risoluzioni

Nell'ambito della funzione di controllo svolta dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, si segnalano le seguenti risoluzioni adottate nei confronti dell'Italia nel 2014 per la chiusura dei rispettivi casi:

1. *Udorovic c. Italia*, in materia di processo equo, sotto il profilo della pubblicità delle udienze, nell'ambito di un procedimento per lo sgombero di un campo nomadi appartenenti alla comunità zigana dei Sinti (in doc. n. 3).
2. *Sneerson e Kampanella c. Italia*, in materia di affidamento di minori (in doc. n.4)
3. *Hamidovic c. Italia*, in materia di espulsione di cittadina straniera di etnia Rom, in quanto soggiornante irregolarmente in Italia (in doc. n. 5)
4. *Buffalo S.r.l. in liquidazione c. Italia*, in materia di ritardo delle autorità nella restituzione degli sgravi fiscali (in doc. n. 6)
5. *Villa c. Italia*, in materia di revoca della misura di sicurezza della libertà vigilata (in doc. n. 7)
6. *N. 2 affari Bracci e Maiadallah c. Italia*, in materia di equo processo, nell'ambito di procedimenti penali svolti in assenza di contraddittorio nella deposizione di testimonianze (in doc. n. 8)
7. *Errico c. Italia*, in materia di affidamento di minori per la durata eccessiva delle indagini preliminari in procedimento penale relativo ad abusi sessuali su minori (in doc. n. 9).
8. *Giacomelli c. Italia*, in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare nell'ambito di attività di trattamento di rifiuti tossici (in doc. n. 10)
9. *Saadi e altri 9 c. Italia*, in materia di espulsione di stranieri verso il Paese di appartenenza con rischio reale di trattamenti inumani e/o degradanti (in doc. n. 11)
10. *N. 3 affari Attenà e altri, Celentano e altri 3, nonché Napolitano e altri 23 c. Italia*, in materia di durata irragionevole delle procedure principali e di insufficienza del rimedio *ex lege* Pinto (in doc. n. 12)
11. *Sarigiannis c. Italia*, in materia di trattamenti inumani o degradanti, per l'uso sproporzionato della forza da parte della polizia di frontiera (in doc. n. 13)
12. *Toniolo c. Repubblica di S. Marino e Italia*, in materia di custodia arbitraria in attesa di estradizione: violazione nei confronti della Repubblica di S. Marino per la mancanza nell'ordinamento interno di una procedura di estradizione sufficientemente accessibile, precisa e prevedibile nella sua applicazione (in doc. n. 14).

#### 4. PARTICOLARI PROBLEMATICHE EVIDENZIATE DALLE VIOLAZIONI SERIALI

##### 4.1. L'eccessiva durata dei processi ed esigenze di riforma

Come è noto, la problematica della non ragionevole durata dei procedimenti giurisdizionali interni (in particolare del processo civile, che rappresenta circa l'80% dei ritardi) si trascina da vari anni dinanzi al Comitato dei Ministri.

Le riforme del processo civile che si sono succedute negli ultimi venti anni, non hanno finora realizzato l'obiettivo di migliorare l'offerta di giustizia per adeguarla alla domanda, ed accrescere l'efficienza del processo.

Come ha rilevato il Presidente Giorgio Santacroce nella relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014 *"i temi caldi della riforma della giustizia civile sono quelli di sempre"*, ma *"l'obiettivo più immediato si è focalizzato sulla necessità di abbreviare i tempi del processo civile e di ridurre il contenzioso arretrato, in particolare quello delle Corti d'Appello, considerato che proprio al livello del giudizio di secondo grado i tempi di contenimento del contenzioso divengono particolarmente lunghi con attese, in molte corti, anche di cinque e più anni dall'iscrizione della causa a ruolo."*<sup>74</sup>

Nel corso del 2014 sono stati due gli interventi legislativi principali, intervenuti in materia di giustizia civile: il decreto legge n. 90 del 24 giugno 2014, convertito dalla legge n. 114 dell'11 agosto 2014, recante norme per l'efficienza degli uffici giudiziari e il decreto legge 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.

In particolare di quest'ultimo, nella citata relazione, si sottolineano gli obiettivi fortemente innovativi, costituiti dalla procedura della *"negoziata assistita"*<sup>75</sup> e dalla semplificazione dei procedimenti di separazione e di divorzio, nonché l'obiettivo di eliminazione dell'arretrato mediante la possibilità per le parti di un processo civile (che non verta su diritti indisponibili o in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale) di richiedere il trasferimento della controversia davanti ad un collegio arbitrale.

L'ultima riforma è recentissima: in data 10 febbraio 2015 il Consiglio dei Ministri ha approvato una schema di disegno di legge (ora AC 2953), delega al Governo recante disposizioni

---

<sup>74</sup> Corte suprema di cassazione, Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014 – Roma, 23 gennaio 2015, pagg 40 e ss.

<sup>75</sup> Come si legge nella relazione citata, pagg. 46 e ss., si tratta di *"una novità assoluta"*, il cui campo di elezione è il diritto di famiglia, *"destinata ad avere un concreto impatto deflattivo se si considera che nell'anno 2011 i provvedimenti in materia di separazione sono stati 88.797 e quelli in materia di divorzio 53.806 (dati ISTAT)"*.

per l'efficienza del processo civile. All'esito dell'approvazione di questa legge delega, il Governo dovrà adottare più decreti legislativi.

La relazione di accompagnamento indica, quanto al processo di cognizione ordinario, due principali obiettivi di riforma: a) la comprensibilità del processo, preconditione della sua eticità, tale che *“le parti debbono sapere chi, almeno in astratto e con una sensata prognosi, vincerà o perderà”*; b) la speditezza, perché il processo *“deve risolvere una lite in atto con una decisione attuale e non con l'epitaffio di una lite che non c'è più”*.

Il disegno di legge è composto di un solo articolo ripartito in 6 commi, di cui centrali sono i commi 1 e 2: il primo è dedicato all'ampliamento della competenza delle attuali sezioni specializzate in materia di imprese e alla istituzione del tribunale della famiglia e della persona; il secondo ha ad oggetto disposizioni più propriamente dedicate alla nuova riforma del processo civile e vi si prevede la valorizzazione dell'istituto della proposta di conciliazione del giudice di cui all'articolo 185 bis c.p.c., la revisione della disciplina delle fasi di trattazione e di rimessione in decisione della controversia, la modifica del giudizio di appello con il *“potenziamento del carattere impugnatorio dello stesso”* e la *“introduzione di criteri di maggior rigore”*, la riforma del giudizio di cassazione volta a valorizzare la funzione di nomofilachia della Corte e ad eliminare, nei procedimenti in camera di consiglio, i meccanismi di cui all'art. 380 bis c.p.c., ed infine ulteriori modifiche concernenti il processo di esecuzione forzata.

Questa iniziativa dimostra la grande attenzione dedicata dal Governo ai problemi dell'efficienza e della qualità della giustizia.

Le misure proposte mirano ad influire sulla domanda di giustizia al fine di contrarla, ma anche di migliorare l'offerta di giustizia per renderla idonea ad affrontare la domanda. Cercare di contrarre la domanda è opportuno specie alla luce dell'alta litigiosità esistente nel nostro Paese, rappresentata sia dal rapporto avvocati/giudici (32 ad uno) e avvocati/abitanti (332 per 100 mila abitanti), che si connota come il più alto in Europa e forse nel mondo (tanto per fare un esempio, nella vicina Francia il numero di cause introdotte annualmente è circa la metà dell'Italia, il numero degli iscritti all'ordine è di 8 per singolo giudice, mentre il rapporto avvocati/abitanti è di 75 per 100 mila) sia dalla cosiddetta domanda «anomala» di giustizia in Italia, ossia l'enorme numero di iniziative giudiziarie per questioni di carattere seriale e di modesto valore economico, che intasano gli uffici giudiziari impegnando, in modo sproporzionato rispetto all'interesse tutelato, le risorse statuali.

Gli interventi normativi sulla contrazione della domanda hanno dato buoni frutti visto che si è registrato un calo dei flussi di ingresso nei termini che seguono: negli ultimi anni la riduzione è stata di circa il 5% annuo; nel 2014 si è invece avuto un significativo - 13.8% e a gennaio 2015

addirittura un - 20% rispetto a gennaio 2014. Si tratta di una notizia incoraggiante, anche perchè permette di affrontare più efficacemente e definire più rapidamente l'enorme arretrato che si è accumulato.

Contrarre la domanda però non è sufficiente se non è accompagnata dal miglioramento della qualità dell'offerta di giustizia. Migliorare l'offerta di giustizia è, quindi, un obiettivo altrettanto perseguito, ma comporta costi non sempre sostenibili, stante il vincolo di pareggio di bilancio. La relazione illustrativa al descritto disegno di legge delega, infatti, inserisce la clausola di c.d. invarianza finanziaria, per cui *"all'attuazione delle disposizioni della presente legge si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"*.

Si tratta, quindi, di un programma di riforma "a costo zero" che incide sulle norme processuali e che, in chiave di migliore qualità dell'offerta di giustizia, si aggiunge, nei limiti dell'invarianza della spesa, alla misura introdotta dal decreto legge n. 90 del 2014 relativa all'istituzione di una struttura di supporto dell'attività giurisdizionale denominata "ufficio del processo". Si tratta di una struttura destinata, mediante l'impiego di personale di cancelleria, di coloro che svolgono tirocinio formativo<sup>76</sup>, nonché di giudici ausiliari e onorari<sup>77</sup>, ad integrare un ufficio di supporto del giudice, con compiti di organizzazione del ruolo di quest'ultimo (comprendente, ad esempio, l'esame preliminare e lo studio successivo dei fascicoli, parti dell'istruttoria, ricerche di giurisprudenza, individuazione delle controversie seriali, redazione di bozze di provvedimenti).

Quanto al processo esecutivo, che per la Cedu ha la stessa importanza della fase cognitiva visto che la mancata esecuzione di una sentenza possiede l'idoneità a minare lo stato di diritto e comporta la violazione dell'art. 6 della Convenzione sotto il profilo del diniego del ritardo di giustizia, la proposta del disegno di legge delega prevede l'applicazione del procedimento sommario in tutte le opposizioni esecutive (con l'esclusione, forse, dell'opposizione a precetto) e l'ampliamento dell'art. 614 *bis* c.p.c. che dovrebbe abbracciare qualsiasi statuizione condannatoria.

Accanto a tale previsione, altre iniziative in materia di procedure esecutive sono state assunte dal Governo con il recente decreto legge del 27 giugno 2015 n. 83, che introduce modifiche al codice civile e al codice di procedura civile finalizzate all'efficientamento delle procedure con interventi che mirano alla tutela effettiva del diritto del creditore e, al contempo, rafforzano la tutela offerta al debitore nell'ottica di deflazionare il numero delle procedure e il loro protrarsi nel

---

<sup>76</sup> Art. 73 del decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69, *Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

<sup>77</sup> Giudici contemplati rispettivamente dagli articoli 62 e ss. del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 (convertito con modificazioni dalla legge n. 98 del 9 agosto 2013) e dagli articoli 42-ter e ss. del regio decreto 30 gennaio 1941 n. 12.

tempo (in tal senso, si pongono le abbreviazioni dei termini per gli adempimenti, generalmente ridotti della metà).

Degne di particolare menzione sono le disposizioni introdotte in materia di portale delle vendite pubbliche contenente gli avvisi di tutte le vendite disposte dai tribunali italiani. Si tratta di misure cruciali per la credibilità del sistema giustizia. Come evidenziato nella relazione illustrativa al decreto legge *“l’iniziativa si colloca nel solco del portale europeo della giustizia<sup>78</sup> in fase di attuazione ed a cui è affidato il compito di rendere <<più semplice la vita del cittadino>>. In particolare la massima informazione sulle procedure esecutive aumenterà la trasparenza delle vendite giudiziarie e quindi il tasso di efficacia e la tutela dei creditori e dei debitori”*. Il portale, infatti *“permetterà agli interessati di avere informazioni relative alle vendite giudiziarie accedendo ad un’unica area web gestita dal Ministero della giustizia così superando l’attuale frammentazione dovuta al fatto che ogni singolo tribunale pubblica gli avvisi di vendita su un sito individuato autonomamente e non comunicante con i siti degli altri uffici [...] e l’anacronistica previsione che impone la pubblicità dell’avviso di vendita nell’albo del tribunale.”*.

Con riferimento al processo penale (i cui ritardi incidono per un 5% circa del totale), il disegno di legge A.C. 2798, col prevedere una parentesi di sospensione della prescrizione in due anni per il giudizio di appello e in un anno per quello di legittimità, viene incontro ai moniti della Corte e permette di evitare intenti dilatori legati alla proposizione di impugnazioni.

Tra le misure legislative introdotte, la riforma del procedimento in absentia recata dalla legge n. 67 del 2014 rappresenta la risposta alle sentenze di condanna pronunciate dalla Corte Edu in materia di *vulnus* all’effettività del diritto di difesa dell’imputato nel processo contumaciale.

Delle specifiche misure legislative in materia di condizioni carcerarie si è riferito in sede di esposizione sullo dello stato di esecuzione del piano *Torreggiani* (*infra*, paragrafo 3.2.3). Come è stato rilevato dalla Corte di cassazione nella relazione annuale sull’amministrazione della giustizia, si tratta di iniziative legislative intese alla deflazione ed umanizzazione delle condizioni di detenzione: dai decreti legge del 2013 n. 78 e n. 146 ai decreti legge del 2014 n. 52 e 92 si è pervenuti alla *“sterilizzazione del fenomeno delle c.d. porte girevoli (...), alla previsione di un trattamento sanzionatorio più mite per le condotte di minore offensività in materia di stupefacenti, all’innalzamento dei limiti temporali dell’affidamento in prova ai servizi sociali, al consolidamento della detenzione domiciliare*

---

<sup>78</sup> Si vedano ad esempio le conclusioni uscite dalla Tavola Rotonda sull’Effettività dell’Esecuzione in materia civile e commerciale che il dipartimento legale del Fondo Monetario Internazionale ha organizzato a Vienna il 12 e 13 marzo scorso, al fine di acquisire elementi di discussione, approfondimento, analisi e proposte di interventi da esperti di diversi Paesi europei.

quale modalità prioritaria di espiazione in relazione a pene non superiori a 18 mesi di detenzione, all'ampliamento del periodo di liberazione anticipata"<sup>79</sup>.

#### 4.1.1. Ancora sulla legge Pinto: le criticità del rimedio

La buona capacità deflattiva dei correttivi introdotti sulla disciplina dell'equo indennizzo Pinto dal decreto legge n. 83 del 2012, convertito dalla legge n. 134 del 2012 è stata evidenziata nella già citata Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014 come principale effetto dell' *"ancoraggio della domanda di equa riparazione alla sentenza passata in giudicato con conseguente eliminazione della parcellizzazione delle domande legate alla progressione processuale della causa in ritardo"*; il che *"ha comportato (...) una caduta verticale delle nuove iscrizioni (l'80% a Napoli). Nel contempo, la strutturazione del procedimento come sostanzialmente monitorio ha consentito la possibilità di assicurare la celerità nella definizione delle domande di equa riparazione"*<sup>80</sup>.

Nondimeno non può tacersi che proprio su tale disposizione è **stato avanzato un monito al legislatore da parte della Corte costituzionale**. Chiamata a pronunciarsi sull'effettività del rimedio Pinto nella parte in cui l'art. 4 della legge n. 89 del 2001 non consente di proporre la domanda di equa riparazione durante la pendenza del procedimento, con la sentenza n. 40 del 2014, la Consulta ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità dell'art. 4 poiché *"l'intervento additivo invocato dal rimettente – consistente sostanzialmente in un'estensione della fattispecie relativa all'indennizzo conseguente al processo tardivamente concluso a quella caratterizzata dalla pendenza del giudizio – non è possibile, sia per l'inidoneità dell'eventuale estensione a garantire l'indennizzo della violazione verificatasi in assenza della pronuncia irrevocabile, sia perché la modalità dell'indennizzo non potrebbe essere definita "a rime obbligate" a causa della pluralità di soluzioni normative in astratto ipotizzabili a tutela del principio della ragionevole durata del processo"*. Ha, tuttavia rilevato che *"la Convenzione impone agli Stati contraenti l'obbligo di organizzare i propri sistemi giudiziari in modo tale che i loro giudici possano soddisfare ciascuno dei suoi requisiti, compreso l'obbligo di trattare i casi in un tempo ragionevole [...]. Laddove il sistema giudiziario è carente in questo senso, la soluzione più efficace è quella di un mezzo di ricorso inteso a snellire il procedimento per evitare che questo diventi eccessivamente lungo. Qualora lo Stato opti per il rimedio risarcitorio, detta discrezionalità incontra il limite dell'effettività, che*

---

<sup>79</sup> Corte suprema di cassazione, Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014, pag. 108 e ss: i dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia evidenziano il progressivo calo della popolazione carceraria detenuta rispetto alla fine del 2013 (pag. 109). I detenuti presenti in carcere al 31 dicembre 2014 erano 53.263, di cui 34033 condannati a titolo definitivo a fronte di una capienza "regolamentare" calcolata sulla base del criterio dello spazio minimo desumibile dalla giurisprudenza della Corte Edu stimata in 49.709 posti. Il dato esprime un miglioramento rispetto alla situazione precedente in cui a fronte di una capienza stimata dei 49.709 posti si registrava la presenza di 62.536 detenuti di cui 38.471 condannati a titolo definitivo. Resta, comunque, una evidente situazione di sovraffollamento di oltre 3600 detenuti in esubero.

<sup>80</sup> Corte suprema di cassazione, Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014, pag. 56.

*deriva dalla natura obbligatoria dell'art. 13 CEDU (Grande Camera, sentenza 29 marzo 2006, Cocchiarella contro Italia), secondo il quale: "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale [...]". Ed ha, quindi, affermato che: "È specificamente sotto tale profilo – peraltro oggetto di censura da parte del rimettente – che il rimedio interno, come attualmente disciplinato dalla legge Pinto, risulta carente. La Corte EDU, infatti, ha ritenuto che il differimento dell'esperibilità del ricorso alla definizione del procedimento in cui il ritardo è maturato ne pregiudichi l'effettività e lo renda incompatibile con i requisiti al riguardo richiesti dalla Convenzione (sentenza 21 luglio 2009, Lesjak contro Slovenia). Il vulnus riscontrato e la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio effettivo a fronte della violazione della ragionevole durata del processo, se non inficiano – per le ragioni già esposte – la ritenuta inammissibilità della questione e se non pregiudicano la «priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario» (sentenza n. 23 del 2013), impongono tuttavia di evidenziare che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al problema individuato nella presente pronuncia (sentenza n. 279 del 2013)".<sup>81</sup>*

Al di là della criticità, anche sotto il profilo di compatibilità costituzionale del rimedio Pinto, non secondario è il peso economico del suo impiego. Non si può infatti nascondere che la

---

<sup>81</sup> La Corte costituzionale è intervenuta in materia, anche con altre sentenze di inammissibilità delle questioni sollevate: con l'**ordinanza n. 124** ha dichiarato che l'art. 2-bis, comma 3, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui dispone che la misura dell'indennizzo liquidabile a titolo di equa riparazione non può in ogni caso essere superiore al valore del diritto accertato dal giudice, deve essere interpretato nel senso che essa si riferisce ai soli casi in cui il giudice del giudizio presupposto accerti l'esistenza del diritto fatto valere in giudizio e non anche al caso dell'accertamento dell'inesistenza di tale diritto, con soccombenza dell'attore. Tale conclusione è altresì conforme all'art. 6, paragrafo 1, della Cedu, come interpretato dalla Corte Edu (19 febbraio 1998, Paulsen-Medalen e Svensson contro Svezia), nel senso della spettanza dell'equa soddisfazione per la lesione del diritto alla durata ragionevole del processo a tutte le parti di esso e, in particolare, anche alla parte che sia risultata soccombente; con l'**ordinanza n. 223** ha dichiarato che la sentenza della Corte Edu 6 marzo 2012, Gagliano Giorgi c. Italia, nella parte in cui afferma che quando il processo si conclude con la dichiarazione di prescrizione del reato mancherebbe "un pregiudizio importante", non è idonea a ridurre il livello di tutela previsto dall'art. 2-*quinquies* della legge n. 89 del 2001 che esclude l'indennizzo in caso di prescrizione del reato solo se questa sia connessa a condotte dilatorie della parte.

Sono state sollevate, inoltre, nel corso del 2014 altre questioni di costituzionalità della legge n. 89 del 2001 relative all'art. 2, commi 2-bis e 2-quater nella parte in cui escludono dal computo della durata del processo rispettivamente la durata delle indagini preliminari ed il tempo in cui lo stesso è sospeso, senza distinguere se i motivi della sospensione siano riconducibili alle parti. Viene eccepito che la nozione di processo considerata dalla Cedu si identifica con qualsiasi procedimento si svolga dinanzi all'autorità giudiziaria per l'affermazione o la negazione di una posizione giuridica di diritto o di soggezione, riconducibile al soggetto che il processo promuova o subisca. In tal senso processo sarebbe anche la fase delle indagini preliminari che precede l'esercizio dell'azione penale, indagini che, se protratte irragionevolmente, dovrebbero assumere rilievo ai fini dell'equa riparazione. Analogamente, la mancata distinzione fra i motivi di sospensione dovuti al comportamento delle parti e quelli non dovuti ad esso, fra questi la sospensione per il rilievo della questione di legittimità costituzionale, contrasterebbe non solo con il principio del giusto processo, ma anche con quello di uguaglianza. Al riguardo, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo nel computare i tempi del processo penale al fine di vagliarne la ragionevole durata sancita dall'art. 6 della Convenzione, occorre prendere a riferimento iniziale il momento in cui il soggetto ha avuto la notifica ufficiale, da parte dell'autorità competente, della contestazione dell'infrazione penale, perché è in tale momento che la persona indagata subisce una ripercussione importante" (sentenza 31.3.1998 *Reinhardt e Slimane-Kaid c. Francia*), si può trattare di una data anteriore al rinvio a giudizio, in particolare quella dell'arresto o dell'inizio delle indagini preliminari (sentenza 16.5.2002, *Nuvoli c. Italia*).



legge Pinto, appesantendo enormemente il già gravato sistema giudiziario<sup>82</sup> e destinando ingenti risorse finanziarie allo scopo di compensare pecuniariamente l'utente del servizio giustizia per i ritardi processuali<sup>83</sup>, sottrae però in tal modo le poche risorse disponibili ai più utili scopi di riforme strutturali (le sole in grado di ridare efficienza al sistema) in grado di risolvere il problema dell'esorbitante durata processuale alla radice.

Con l'ulteriore riflessione che il debito totale pendente dello Stato verso i beneficiari del riconoscimento di un indennizzo per l'irragionevole durata della loro causa continua ad essere pari a circa dieci volte la somma complessivamente assegnata nel bilancio statale annuale. Debito che peraltro lo Stato adempie con ritardi, strettamente connessi alle rilevanti dimensioni numeriche e finanziarie del fenomeno, che producono ulteriori constatazioni di violazione dell'art. 6 della Convenzione.<sup>84</sup>

La legge Pinto, quindi, andrebbe rimeditata in maniera organica, anche prevedendo un'apposita fattispecie disciplinare aperta, incentrata sulla gestione negligente del procedimento – quella appunto paradigmaticamente censurata dal decreto Pinto – che è di per sé attualmente quasi sempre inidonea a configurare un illecito disciplinare. In questo modo una legge, che attualmente si limita a constatare la crisi del sistema, diventerebbe un'altra utile manifestazione della responsabilità della magistratura verso la società.

#### 4.2. Le leggi con efficacia retroattiva e violazione del principio della parità delle armi

La Corte Europea ha più volte censurato una pratica molto diffusa tra gli Stati che aderiscono al Consiglio d'Europa e cioè l'intervento legislativo che modifichi retroattivamente i diritti nascenti da leggi in vigore all'epoca, che siano stati lesi da atti amministrativi, con conseguenti azioni giudiziarie che risultino pendenti o già concluse.

In sostanza, sostiene la Corte, è contraria ai principi della preminenza del diritto e del giusto processo (art. 6, par. 1 della Convenzione) un'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, allo scopo di influire sulla risoluzione giudiziaria di una

---

<sup>82</sup> I dati disponibili ci dicono che nel 2011 il numero dei procedimenti legge Pinto era di ben 53.138.

<sup>83</sup> Dalla sua entrata in vigore nel 2001, si calcola che siano stati liquidati come indennizzo per la non ragionevole durata processuale più di **100 milioni di euro**, di cui una buona percentuale ancora non risulta pagata malgrado l'esecutività del titolo, così creando ulteriore contenzioso in sede di cognizione (paradossalmente attivazioni di ulteriori rimedi per i ritardi del rimedio Pinto) o di esecuzione (in altri termini, non solo lo Stato preferisce pagare invece che risolvere la problematica dell'esorbitante durata dei processi ma, per di più, non è neppure in grado di adempiere agli obblighi di pagamento).

<sup>84</sup> Secondo l'opinione separata annessa al *leading case* Gaglione "non solo lo Stato preferisce pagare invece che risolvere la problematica dell'esorbitante durata dei processi ma, per di più, non è neppure in grado di adempiere a tali obblighi di pagamento, cosa poco consona, si fa notare, per un paese che fa parte della elitaria cerchia del G20".

causa in cui siano parti il cittadino e la pubblica amministrazione (*Raffineries Grecques, Building Societies, Zielinsky et Pradal et Gonzales c. Francia*), a meno che non ricorrano delle ragioni storiche epocali, come nel caso della riunificazione tedesca (*Forrer-Niedenthal c. Germania*) o dei motivi imperiosi di interesse generale, come nell'ipotesi di pagamento di contributi alla generalità degli insegnanti dipendenti di istituti privati (*OGIS - Institut Stanislas c. Francia*). Perché sia contrario alla Convenzione, deve trattarsi di un intervento legislativo che miri a sanare ex post una situazione di fatto, andando ad incidere in *malam partem* sulla posizione del privato, nell'ambito di procedimenti giurisdizionali in corso, in cui si dibatta dell'esistenza e del riconoscimento di diritti individuali tra cittadino e P.A.

In relazione all'Italia, come evidenziato nella rassegna delle sentenze pronunciate nel 2014 ove il maggior numero delle violazioni del diritto all'equo processo ha riguardato proprio la pratica dell'intervento con effetti retroattivi del legislatore, tale principio è stato più volte affermato in molti campi con creazione di violazioni seriali tuttora pendenti.

Il nostro Paese risulta particolarmente colpito da questa consolidata giurisprudenza della Corte europea per la tendenza da parte del legislatore italiano a interventi che non operano *hic et nunc*, con un impatto negativo sul lavoro giudiziario ed un forte impatto finanziario per le enormi somme che vengono spese per indennizzare gli interessati che si ritengono vittime di tali interventi normativi.

Per evitare analoghe problematiche future, sarebbe importante riflettere sul fatto che molte controversie seriali potrebbero essere evitate se, in sede di redazione legislativa, vi fosse maggiore chiarezza sull'ambito di applicazione della disciplina, cercando di evitare che norme oscure siano poi lasciate all'interpretazione giurisprudenziale, scaricando sui giudici scelte (anche politiche) che non competono loro e che finiscono per determinare successivi interventi normativi interpretativi con efficacia retroattiva.

In altre parole occorrerà lavorare sul requisito della "qualità della legge", termine forgiato dalla Corte europea 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 sufficiente chiarezza e precisione circa l'ampiezza ed i limiti del potere discrezionale dell'autorità nazionale chiamata ad attuare la legge.

Occorrerà privilegiare una tecnica di formulazione normativa semplice ed efficace, che pur senza guardare ai precisi dettagli, mostri ben chiara quale sia la precisa intenzione sottesa del legislatore, e miri essenzialmente a fissare con chiarezza gli scopi che poi i soggetti, cui la norma è rivolta, si rappresenteranno e perseguiranno nella loro capacità di auto-determinazione.

In tale contesto un prezioso ausilio potrà essere fornito, con riferimento alle iniziative normative del Governo, da una maggiore cura nello svolgimento dell'analisi di compatibilità tecnico-normativa effettuata dai Ministeri proponenti, con particolare riferimento agli indicatori di contesto internazionale, tra i quali viene in rilievo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

*PARTE SECONDA*

---

*I. L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA  
GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA*

## 1. LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL SISTEMA MULTILIVELLO DI PROTEZIONE

### 1.1. Controllo accentrato di costituzionalità e teoria dei controlimiti

Nel corso del 2014 la Corte costituzionale ha definito le tecniche di tutela dei diritti fondamentali nel bilanciamento tra norme appartenenti a ordinamenti diversi (nazionale, europeo, internazionale) all'interno del sistema accentrato di controllo di costituzionalità volto ad assicurare la massima espansione delle garanzie con la conseguente prevalenza della fonte che assicura la tutela più intensa (sentenza n. **223 del 2014**), in coerenza con quanto affermato dall'art. 53 della Cedu, secondo cui l'interpretazione delle norme della Convenzione non può limitare o pregiudicare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte contraente o in base a ogni altro accordo al quale essa partecipi.

In tale contesto, ha ribadito l'esclusività del proprio ruolo di verifica della compatibilità delle norme extranazionali da immettere nell'ordinamento interno con i principi fondamentali dell'assetto costituzionale dello Stato e sulla tutela dei diritti fondamentali della persona (**sentenze nn. 120 e 238**). Così, sia con riguardo all'efficacia delle norme della Cedu, confermando la giurisprudenza formatasi a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sia con riguardo agli effetti di norme internazionali anche consuetudinarie. Particolare rilievo assume, sotto quest'ultimo profilo, la sentenza n. **238 del 2014** con cui la Corte, in relazione al recepimento nell'ordinamento italiano, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost., della consuetudine internazionale accertata dalla Corte internazionale di giustizia con la sentenza 3 febbraio 2012, nella parte in cui afferma l'immunità dalla giurisdizione di cognizione nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra commessi *iure imperii* dal Terzo Reich, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale<sup>85</sup> dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848<sup>86</sup> limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, laddove obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia (CIG) del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona. Come per l'interpretazione delle norme della Cedu da parte della Corte di Strasburgo, anche l'interpretazione da parte della CIG della norma consuetudinaria sull'immunità degli Stati dalla

---

<sup>85</sup> Oltre che dell'art. 3 della legge 14 gennaio 2013, n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno).

<sup>86</sup> Recante l'esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945), limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, esclusivamente nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia (CIG) del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona.

giurisdizione civile è un'interpretazione particolarmente qualificata, e in quanto tale non è sindacabile da parte di amministrazioni o giudici nazionali. Pur tuttavia, in ipotesi di conflitto tra la norma internazionale da immettere ed applicare nell'ordinamento interno, così come interpretata nell'ordinamento internazionale, e norme e principi della Costituzione, quali il diritto al giudice (art. 24 Cost.) e la tutela dei diritti fondamentali della persona (art. 2 Cost.), la verifica sulla compatibilità tra tali norme, entrambe di rango costituzionale, spetta alla Corte costituzionale nel bilanciamento degli opposti principi. Sul punto la Corte ha ribadito *“che i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscono un «limite all'ingresso [...] delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, primo comma della Costituzione» (sentenze n. 48 del 1979 e n. 73 del 2001) che operano quali “controlimiti” all'ingresso delle norme dell'Unione europea (ex plurimis: sentenze n. 183 del 1973, n.170 del 1984, n. 232 del 1989, n. 168 del 1991, n. 284 del 2007), oltre che come limiti all'ingresso delle norme di esecuzione dei Patti Lateranensi e del Concordato (sentenze n. 18 del 1982, n. 32, n. 31 e n. 30 del 1971). Essi rappresentano, in altri termini, gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale (artt. 138 e 139 Cost.: così nella sentenza n. 1146 del 1988)”*.

La Corte ha escluso, pertanto, nella fattispecie, *“l'operatività del rinvio alla norma internazionale» (sentenza n. 311 del 2009), con la conseguenza inevitabile che la norma internazionale, per la parte confliggente con i principi ed i diritti inviolabili, non entra nell'ordinamento italiano e non può essere quindi applicata”*.

Rispetto alle norme contenute nella Cedu e nei suoi protocolli, la Corte si riserva di verificare se le norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale siano in contrasto con altre norme della Costituzione, secondo il bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti coinvolti nella disciplina censurata affinché si realizzi *“la necessaria integrazione delle tutele”* (cfr. sentenza n. 264 del 2012).

## **1.2. Le tecniche di tutela e il ruolo dei giudici nazionali nell'interpretazione ed applicazione della Convenzione**

Come ha sottolineato il primo presidente della Corte di cassazione, Giorgio Santacroce, nella relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014 *“nell'anno appena trascorso la giurisdizione nazionale è stata chiamata a misurarsi ed a dialogare in un ciclo continuo e mai concluso, con le altre Corti sovranazionali e convenzionali (Corte di giustizia e Corte Edu) alla ricerca di nuove forme di bilanciamento tra diritto vigente e diritto vivente”*. Protagonisti di questo dialogo sono i giudici di

tutte le giurisdizioni coinvolte, con l'effetto di una straordinaria espansione dei diritti.<sup>87</sup> In tale sistema multilivello di tutela, ruolo fondamentale è l'interpretazione del giudice chiamato ad operare il delicato bilanciamento tra diritto nazionale e sovranazionale ogni qualvolta si trovi in sede di accertamento dei diritti fondamentali dell'uomo, di fronte ad un possibile contrasto tra norma interna e norma Cedu.

Dalla giurisprudenza costituzionale, ormai consolidatasi a seguito delle note sentenze gemelle del 2007, nn. 348 e 349, si traggono le tecniche che il giudice è chiamato a seguire in sede di regolazione degli eventuali conflitti che possono riscontrarsi tra le norme dei diversi ordinamenti applicabili nel caso sottoposto al suo giudizio.

Tra di esse, assume ruolo fondamentale il criterio dell'interpretazione convenzionalmente orientata, che si traduce nel dovere del giudice posto di fronte a varie opzioni interpretative di orientare la propria attività ermeneutica verso la soluzione che meglio corrisponda al precetto della Convenzione secondo l'interpretazione datane della Corte europea.

Nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della Convenzione europea, il giudice nazionale comune deve, pertanto, procedere ad una interpretazione della prima conforme a quella convenzionale, fino a dove ciò sia consentito dal testo delle disposizioni a confronto e avvalendosi di tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica. Solo quando ritiene che non sia possibile comporre il contrasto in via interpretativa, il giudice comune, il quale non può procedere all'applicazione della norma della Cedu in luogo di quella interna contrastante, tanto meno fare applicazione di una norma interna che egli stesso abbia ritenuto in contrasto con la Cedu, e pertanto con la Costituzione, deve sollevare la questione di costituzionalità (anche sentenza n. 239 del 2009), con riferimento al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost., ovvero anche dell'art. 10, primo comma, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta.

Ne consegue il carattere di *extrema ratio* rivestito dall'incidente di costituzionalità, carattere attentamente verificato dalla Corte costituzionale che nell'esaminare la questione sollevata accerterà innanzi tutto se il contrasto vi sia e se sia effettivamente insuperabile con una interpretazione plausibile, anche sistematica.<sup>88</sup> Ne sono prova le numerose ordinanze di manifesta infondatezza nelle quali la Corte ha richiamato il canone che impone di attribuire alla legge, nei limiti in cui ciò sia permesso dal suo testo, un significato conforme alla Cedu, tenuto conto della interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo. Valgano, come esempio, **l'ordinanza n. 124**, richiamata nelle ordinanze nn. 204, 240 e 280, che ha dichiarato la manifesta infondatezza

---

<sup>87</sup> Corte suprema di cassazione - Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014, pagg. 25 ss.

<sup>88</sup> La Corte dovrà anche, ovviamente, verificare se il contrasto sia determinato da un livello di tutela garantito dalla norma nazionale inferiore al grado di protezione offerto dalla norma Cedu, posto che tale ipotesi è considerata espressamente incompatibile con la Convenzione dall'art. 53 Cedu.



dell'art. 2-bis, comma 3, della legge 24 marzo 2001, n. 89, questione sollevata in relazione all'art. 6 della Cedu, nella parte in cui limita la possibilità di liquidare l'indennizzo per irragionevole durata del processo anche in favore della parte risultata interamente soccombente nel processo presupposto. Il giudice rimettente aveva richiamato la giurisprudenza della Corte Edu 6 marzo 2012, Gagliano c. Italia, che ha affermato "l'irrelevanza della soccombenza del ricorrente, in sé e per sé considerata ai fini della spettanza dell'equa soddisfazione prevista dall'art. 41 della Cedu". La Corte costituzionale ha ritenuto erronea l'interpretazione data della norma censurata ritenendo possibile una soluzione convenzionalmente adeguata *"alla stregua del canone che impone di attribuire alla legge, nei limiti in cui ciò sia permesso dal suo testo, un significato conforme alla Cedu, tenuto conto che la Corte europea dei diritti dell'uomo interpreta l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione, nel senso della spettanza dell'equa soddisfazione per la lesione del diritto alla durata ragionevole del processo a tutte le parti di esso e, in particolare, anche alla parte che sia risultata soccombente (ex aliis, sentenza 19 febbraio 1998, Paulsen-Medalen e Svensson contro Svezia, 149/1996/770/967)"*; e l'ordinanza n. 58 con cui è stata dichiarata inammissibile la questione sollevata per non avere il giudice esperito il tentativo di interpretazione conforme degli artt. 4, 9 e 26 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico immigrazione), ovvero che per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'art. 9, il rilascio, diniego o revoca del permesso richiede un giudizio sulla pericolosità del richiedente, senza alcun automatismo pur in presenza di condanne per taluni reati in materia di diritto d'autore, e per altri delitti non colposi, che valgono soltanto ad orientare tale giudizio di pericolosità.

Qualora il giudice nazionale intenda riproporre una questione in relazione alla Cedu, come interpretata dalla Corte europea, già decisa dalla Corte costituzionale nel senso della non fondatezza, deve dedurre nuovi argomenti che inducano ad una diversa decisione (**ord. n. 10** sul caso delle "pensioni svizzere" di cui all'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, esaminato dalla Corte europea nella sentenza 31 maggio 2011, *Maggio c. Italia* e successivamente nella sentenza 15 aprile 2014 *Stefanetti ed altri c. Italia*), considerato che identica questione era già stata dichiarata non fondata con la sentenza n. 264 del 2012, la Corte costituzionale ha deciso sulla questione nel senso della manifesta infondatezza<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> Si segnala che la Corte di cassazione, con ordinanza in data 11 marzo 2015, ha nuovamente sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 777 della legge n. 296 del 2006, in relazione ai contributi versati in Svizzera, in considerazione della sentenza della Corte Edu, *Stefanetti e altri c. Italia* del 15 aprile 2014, che ha dichiarato la violazione dei diritti pensionistici dei lavoratori italiani che avevano versato contributi all'estero. Malgrado la sentenza della Corte costituzionale, a giudizio della Cassazione, oltre all'insussistenza di impellenti motivi di interesse generale a giustificazione dell'applicazione retroattiva delle norme sulla determinazione della retribuzione pensionabile relativa al periodo di lavoro svolto all'estero, si aggiunge *"il più grave profilo dell'inadempimento della legalità convenzionale che la vicenda esprime, in rottura con l'impegno assunto a rispettare l'ordinamento della CEDU come interpretato dalla Corte di Strasburgo"*.

## 2. RUOLO DELLA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

In tema di rapporto tra fonti normative la Corte costituzionale ha chiarito la sua posizione rispetto alle norme convenzionali in relazione ad ambiti significativi dell'ordinamento nazionale. Segue la rassegna delle principali pronunce secondo i principi convenzionali richiamati.

### 2.1. Tutela dell'equo processo (articolo 6 Cedu)

Sono numerose le pronunce con le quali la Corte costituzionale enuncia i principi di garanzia dell'equo processo sotto i diversi profili tutelati dalla Cedu, nell'interpretazione della Corte europea.

#### 2.1.1. Limiti alla retroattività delle leggi non di natura penale - Divieto di ingerenza del legislatore sui processi in corso e motivi imperativi di interesse generale

Nella Parte Prima, capitolo II, paragrafo 4.2, si è evidenziato come il tema della compatibilità con i principi convenzionali della pratica delle leggi con efficacia retroattiva assuma particolare rilevanza per l'Italia, considerato l'elevato numero delle violazioni all'articolo 6 Cedu accertate sotto tale profilo da parte della Corte europea.

In questa sede, si dà conto della posizione della Corte costituzionale che in numerose sentenze ha precisato i limiti ed i criteri di valutazione della costituzionalità delle leggi con efficacia retroattiva.

In particolare, l'efficacia retroattiva delle leggi innovative, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo che per la materia penale, deve trovare giustificazione sul piano della ragionevolezza sempre che non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale, ai sensi della Cedu. Tra i limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali e di altri valori di civiltà giuridica, sono, quindi, ricompresi *“il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico, il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario”* (sentenze nn. 10 e 156).

Quanto alle leggi retroattive di interpretazione autentica, esse sono costituzionalmente ammissibili quando chiariscono il significato della norma interpretata nel suo senso riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario, anche sulla base di un orientamento giurisprudenziale minoritario, al fine di risolvere situazioni di oggettiva incertezza del dato

normativo, in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto e di ristabilire un'interpretazione più adeguata all'originaria volontà del legislatore (**sentenze nn. 92, 156**).

Tali principi concordano con la regola, ripetutamente affermata dalla giurisprudenza della Corte EDU, che in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire in materia civile una regolamentazione innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma esige che queste ragioni siano bilanciate con la garanzia dell'accesso e dello svolgimento di un processo equo e garantito a tutela dei diritti individuali, quando i titolari di questi ultimi non siano gravati da sacrifici sproporzionati e che, comunque, i sacrifici non siano imposti per mere esigenze finanziarie. Diversamente, se ogni intervento del genere fosse considerato come indebita ingerenza allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia, la regola stessa sarebbe destinata a rimanere una mera enunciazione priva di significato concreto (**sentenza n. 227**).

Un esplicito richiamo ai principi della giurisprudenza di Strasburgo si ha con la **sentenza n. 191** che condanna l'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia in quanto lesiva del **principio della parità delle armi** che comporta l'obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte. Il principio di prevalenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall'art. 6 ostano, salvo che per ragioni imperative d'interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia (*ex multis* sentenze 11 dicembre 2012, De Rosa c. Italia; 14 febbraio 2012, Arras e altri c. Italia; 7 giugno 2011, Agrati e altri c. Italia; 31 maggio 2011, Maggio e altri c. Italia; 10 giugno 2008, Bortesi e altri c. Italia; 29 marzo 2006, Scordino e altri c. Italia). Lo stato del giudizio, il grado di consolidamento dell'accertamento e la prevedibilità dell'intervento legislativo (sentenza 27 maggio 2004, Ogis Institut Stanislas e altri c. Francia), nonché la circostanza che lo Stato sia parte in senso stretto della controversia (sentenze 22 ottobre 1997, Papageorgou c. Grecia; 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e altri contro Regno Unito) sono tutti elementi valorizzati dal giudice di Strasburgo per affermare la violazione dell'art. 6 della Cedu da parte di norme innovative che incidono retroattivamente su controversie in corso.

*A contrario*, nessuna interferenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia si produce quando la norma retroattiva determina, come effetto primario, l'estinzione di massa di una determinata categoria di giudizi, senza applicare alcuna trasformazione della disciplina applicabile ai rapporti controversi, ovvero non tocca la potestà di giudicare ma opera sul piano generale delle fonti (**sentenza n. 158**).

### 2.1.2. Retroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative. Principio di retroattività della norma più favorevole. Principio di legalità

In materia di sanzioni, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di norme prevedenti l'applicazione di sanzioni amministrative ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore delle norme stesse<sup>90</sup>. Come già affermato nella sentenza n. 196 del 2010, dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo formatasi sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 della Cedu, *Grande Chambre 9 febbraio 1995, Welch c. Regno Unito*), si ricava "il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto". Detto principio è peraltro desumibile anche dall'art. 25, secondo comma, Cost., "il quale - data l'ampiezza della sua formulazione ("Nessuno può essere punito [...]") - può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile - in senso stretto - a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato" (**sentenza n. 104**).

La Corte Edu, con la sentenza 17 settembre 2009, *Scoppola c. Italia*, ha affermato che il principio dell'applicazione retroattiva della legge più favorevole al reo, pur in difetto di espressa menzione, deve considerarsi insito nelle previsioni dell'art. 7 Cedu, anche in considerazione del suo rilievo in altre Carte dei diritti, quali il Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 15) e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 49). In questo senso la Corte europea ritiene che l'applicazione delle garanzie previste dal citato art. 7 non dipende dalla qualificazione formale attribuita all'illecito e alle sue conseguenze sanzionatorie da ciascun ordinamento. Secondo una nozione sostanziale di materia penale, la sanzione penale non necessariamente consiste nella privazione della libertà personale, potendo assumere anche carattere meramente economico, da individuarsi tramite i c.d. "criteri Engel": la natura del precetto violato - che deve essere diretto alla generalità dei consociati ed avere una finalità preventiva e punitiva - e la gravità della sanzione cui l'autore dell'illecito si trova esposto.

L'applicazione del principio della retroattività della *lex mitior* è stata evocata anche per gli illeciti amministrativi, nel giudizio avverso l'art. 1 della legge n. 689 del 1989 con riferimento all'art. 7 della Cedu. La Corte ha disposto la restituzione degli atti al rimettente in considerazione della sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma sanzionatoria che prevedeva la sanzione più grave, in riferimento ad altri parametri costituzionali (**sentenza n. 247**).

---

<sup>90</sup> Con la sentenza n. 104 del 2014 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 18 della legge regionale della Valle d'Aosta n. 5 del 2013.

### 2.1.3. Principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari

Premesso che la pubblicità del giudizio – specie di quello penale – rappresenta un principio connaturato ad un ordinamento democratico e che il principio non ha valore assoluto, potendo cedere in presenza di particolari ragioni giustificative, purché, obiettive e razionali e, nel caso del dibattimento penale, collegate ad esigenze di tutela di beni a rilevanza costituzionale, è indispensabile, ai fini della realizzazione della garanzia prevista dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, che le persone coinvolte nel procedimento per l'applicazione di misure di sicurezza abbiano la possibilità di chiedere il suo svolgimento in forma pubblica (**sentenza n.135**).

Le conclusioni raggiunte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sulla mancata previsione della possibilità di trattazione in udienza pubblica, almeno su richiesta dell'interessato, dei procedimenti per l'applicazione delle **misure di prevenzione** (sentenza 13 novembre 2007, *Bocellari e Rizza c. Italia*, sulla cui scia sentenza 17 maggio 2011, *Capitani e Campanella c. Italia*; sentenza 2 febbraio 2010, *Leone c. Italia*; sentenza 5 gennaio 2010, *Bongiorno e altri c. Italia*; sentenza 8 luglio 2008, *Perre e altri c. Italia*) e per la **riparazione dell'ingiusta detenzione** (sentenza 10 aprile 2012, *Lorenzetti c. Italia*) non possono non valere anche in relazione al procedimento di **applicazione delle misure di sicurezza** (artt. 666, comma 3, 678, comma 1, e 679, comma 1, c.p.p.) nei gradi di merito (prima istanza e appello). Secondo la costante giurisprudenza europea, la pubblicità delle procedure giudiziarie tutela le persone soggette alla giurisdizione contro una giustizia segreta, che sfugge al controllo del pubblico, e costituisce anche uno strumento per preservare la fiducia nei giudici, contribuendo così a realizzare lo scopo dell'art. 6, paragrafo 1, della Cedu: ossia l'equo processo. La stessa Corte europea ha, d'altra parte, ritenuto che alcune situazioni eccezionali, attinenti alla natura delle questioni da trattare – quale, ad esempio, il carattere «altamente tecnico» del contenzioso – possano giustificare che si faccia a meno di un'udienza pubblica. Con riferimento alle misure di prevenzione, secondo la Corte europea, occorre tener conto dell'entità della “posta in gioco” nelle procedure in questione, che mirano alla **confisca** di “beni e capitali”, incidendo così direttamente sulla situazione patrimoniale della persona soggetta a giurisdizione – nonché degli effetti che esse possono produrre sulle persone.

Analogamente, il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza, che ha l'obiettivo di accertare la concreta pericolosità sociale del soggetto che dovrebbe essere sottoposto alla misura, non ha carattere meramente e altamente «tecnico», rispetto al quale il controllo del pubblico sull'esercizio dell'attività giurisdizionale – richiesto dall'art. 6, paragrafo 1, della Cedu, così come interpretato dalla Corte di Strasburgo – possa ritenersi non necessario alla luce della peculiare natura delle questioni trattate. A fronte delle esigenze di riservatezza, la “posta in gioco” nel procedimento in questione si presenta, senza alcun dubbio, particolarmente elevata, essendo la

verifica della pericolosità sociale prodromica alla sottoposizione dell'interessato a misure di sicurezza personali (art. 215 c.p.), che comportano limitazioni di rilevante spessore alla libertà personale. A completamento della trattazione si rinvia al paragrafo 3.7 e alla nota 93.

#### **2.1.4. Insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari**

Nel giudizio per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, con la **sentenza n. 115** la Corte ha annullato la delibera di insindacabilità del Senato, richiamando le censure mosse all'Italia dalla Corte Edu che sull'insindacabilità delle opinioni dei parlamentari e del confliggente diritto di accesso ad un tribunale da parte del privato che si assuma offeso da quelle opinioni, sancito dall'art. 6 della Convenzione ha sottolineato come non si possa "giustificare un rifiuto di accesso alla giustizia per il solo fatto che la disputa potrebbe essere di natura politica oppure connessa ad un'attività politica" (*ex multis* sentenza 24 febbraio 2009, *Cofferati c. Italia*). In particolare, la Corte ha rilevato che "L'assenza di un legame evidente con un'attività parlamentare richiama un'interpretazione stretta della nozione di proporzionalità tra lo scopo perseguito e i mezzi impiegati" da valutarsi secondo il parametro individuato nella corrispondenza sostanziale (**55, 221, 264, 265**).

#### **2.2. Il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articoli 8 e 12 Cedu) - Procreazione medicalmente assistita**

Il tema affrontato dalla **sentenza n. 162** è quello del divieto di tecniche di tipo eterologo per coppie affette da sterilità o infertilità assoluta, alla luce degli articoli 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione europea, come interpretati dalla Corte di Strasburgo, con le sentenze *S.H. e altri c. Austria*, 3 novembre 2011; *Costa Pavan c. Italia*, 28 agosto 2012; *Dickson c. Regno Unito*, 4 dicembre 2007.

Le questioni ripropongono quelle, in parte analoghe, sollevate dai giudici *a quibus* nel corso dei medesimi processi principali, decise con l'ordinanza n. 150 del 2012 che aveva restituito gli atti ai rimettenti, per un rinnovato esame delle stesse, alla luce della sopravvenuta sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo 3 novembre 2011, *S.H. e altri c. Austria*

La Corte costituzionale ha ritenuto fondate le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 29, 31 e 32 Cost., ed ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui stabilisce il divieto del ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, qualora sia stata diagnosticata una patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute ed irreversibili, nonché dell'art. 9, commi 1 e 3, limitatamente alle parole «in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3» (confermando l'inammissibilità dell'azione di disconoscimento della paternità sia che la nascita da PMA di tipo eterologo non dà

luogo all'istituzione di relazioni giuridiche parentali tra il donatore i gameti e il nato, essendo regolamentati i profili dello stato giuridico di quest'ultimo).

### 2.3. Divieto di discriminazione (articolo 14 Cedu)

Con l'**ordinanza n. 252** la Corte ha dichiarato inammissibile perché priva di oggetto, la questione di legittimità dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, già dichiarato illegittimo con la sentenza n. **40 del 2013**, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità. In tema di provvidenze destinate al sostentamento della persona nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui la persona bisognosa si trova si trova inserito, qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della Cedu, avuto riguardo alla interpretazione rigorosa che di tale norma è stata offerta dalla giurisprudenza della Corte europea.

### 2.4. Diritto al rispetto della proprietà e indennità di espropriazione (articolo 1 Protocollo 1 Cedu)

Sulla tutela della proprietà in caso di espropriazione e il diritto ad un equo indennizzo la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del criterio di determinazione dell'indennità espropriativa per le aree non edificabili, previsto dalla normativa della Provincia di Trento (del tutto simile a quello che regolava, ai sensi dell'art. 5-bis, comma 4, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 la medesima materia nell'ambito della normativa statale, oggetto della declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 181 del 2011) in **contrasto con gli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Primo protocollo addizionale della CEDU**. Il criterio seguito dal legislatore regionale per calcolare l'indennità di espropriazione delle aree non edificabili, aree agricole e quelle non suscettibili di classificazione edificatoria, del valore agricolo medio del suolo secondo i tipi di coltura, come osservato nella sentenza n. 181 del 2011, ha carattere tabellare e prescinde dall'area oggetto del procedimento espropriativo, ignorando ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene. Il criterio, dunque, ha un carattere inevitabilmente astratto, che elude il "*ragionevole legame*" con il valore di mercato, "*prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto con il "serio ristoro"* richiesto dalla giurisprudenza consolidata costituzionale. E' vero – prosegue la citata sentenza n. 181 del 2011 – che "*il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di*

*mercato del bene ablati e che non sempre è garantita dalla CEDU una riparazione integrale, come la stessa Corte di Strasburgo ha affermato, sia pure aggiungendo che in caso di “espropriazione isolata”, pur se a fini di pubblica utilità, soltanto una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il valore del bene. Tuttavia, proprio l’esigenza di effettuare una valutazione di congruità dell’indennizzo espropriativo, determinato applicando eventuali meccanismi di correzione sul valore di mercato, impone che quest’ultimo sia assunto quale termine di riferimento dal legislatore (sentenza n. 1165 del 1988), in guisa da garantire il “giusto equilibrio” tra l’interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui” (sentenza n. 187).*

In **materia espropriativa**, con la sentenza **n. 71 del 2015** si è pronunciata sulla compatibilità con i principi di cui all'art. 6 e all'art. 1, Protocollo 1 Cedu, dell'art. 42-bis (Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico) del d.P.R. n. 327 del 2000, sollecitata dalle SS.UU. della Cassazione, con ordinanza del 13 gennaio 2014, nella parte in cui prevede che l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito non retroattivamente al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfettariamente liquidato nella misura del 10 per cento del valore del bene stesso, estensibile alle servitù di fatto. Malgrado la precisazione che l'atto di acquisizione è destinato a non operare retroattivamente, sarebbe confermata la possibilità dell'amministrazione di utilizzare il provvedimento sanante *ex tunc*, ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato.

La Corte costituzionale ha dichiarato la questione **infondata**. Ha ritenuto che, anche se la norma si applica ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore, deve valorizzarsi la finalità di eliminare definitivamente il fenomeno delle “espropriazioni indirette”, che aveva fatto emergere quella che la Corte Edu (nella sentenza 6 marzo 2007, *Scordino c. Italia*) aveva definito una “*défaillance structurelle*”, in contrasto con l'art. 1, Protocollo 1 Cedu.

A differenza delle ipotesi di espropriazione indiretta, l'acquisto della proprietà da parte della pubblica amministrazione non è più legato ad un accertamento in sede giudiziale, bensì tramite motivato provvedimento formale, previa rinnovazione della valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico a disporre l'acquisizione; l'acquisto non è retroattivo, non è quindi utilizzabile in presenza di un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene al privato. *L'adozione dell'atto è consentita – una volta escluse, all'esito di una effettiva comparazione con i contrapposti interessi privati, altre opzioni, compresa la cessione volontaria mediante atto di compravendita – solo quando non sia ragionevolmente possibile la restituzione, totale o parziale, del bene, previa riduzione in pristino, al privato illecitamente inciso nel suo diritto di proprietà”*. Solo se così interpretata la norma



consente di riconoscere, per le situazioni prodottesi prima della sua entrata in vigore, l'esistenza di «imperativi motivi di interesse generale» legittimanti l'applicazione dello *ius superveniens*, nonché di considerare il provvedimento sanante non meramente alternativo ad un procedimento di espropriazione legittimo, nel rispetto delle condizioni poste dalla Corte europea nella sentenza 6 marzo 2007, Scordino c. Italia secondo cui lo Stato italiano avrebbe dovuto «sopprimere gli ostacoli giuridici che impediscono la restituzione del terreno sistematicamente e per principio, impedire alla pubblica amministrazione di trarre vantaggio dalla situazione di fatto da essa stessa determinata; di scoraggiare le pratiche non conformi alle norme degli espropri in buona e dovuta forma, adottando misure dissuasive e cercando di individuare le responsabilità degli autori di tali pratiche.

### **3. QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE, ANCORA PENDENTI, SOLLEVATE NEL CORSO DEL 2014 CON RIFERIMENTO AI PRINCIPI DELLA CEDU**

Le questioni interessano ampi settori dell'ordinamento quali diritti umani, pubblica amministrazione, lavoro, diritto civile e procedura civile, penale e procedura penale, con riferimento ai seguenti principi della Cedu.

#### **3.1. Diritto al rispetto della proprietà (articolo 1, Protocollo 1 Cedu). Conversione in euro delle lire fuori corso legale**

Pende questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 nella parte in cui si dispone che le lire ancora in circolazione si prescrivono a favore dell'Erario con decorrenza immediata ed il relativo controvalore è versato all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Sarebbe anticipata alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011 (6 dicembre 2011) la prescrizione del diritto dei possessori delle lire a convertirle in euro, già disposta al 28 febbraio 2012 dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289. Si tratterebbe di una scelta irragionevole in quanto disporrebbe un ingiustificato privilegio per una categoria di creditori dello Stato, costituita dai possessori dei titoli di Stato, a discapito dei possessori di lire, con espropriazione a favore dello Stato di un bene appartenente ai privati e costituito dal controvalore delle lire ancora in circolazione. Scelta che, in contrasto con il principio del legittimo affidamento, violerebbe il diritto al rispetto dei propri beni, sancito dal primo Protocollo addizionale alla Cedu, che impone un equo

contemperamento fra le esigenze di tutela dell'interesse pubblico e le istanze di protezione dei diritti (**Tribunale di Milano, ordinanza del 28 aprile 2014**).

### **3.2. Equo indennizzo Pinto (articolo 6 Cedu)**

Si segnala la questione sollevata dal **Consiglio di Stato con ordinanza del 17 febbraio 2014**, riguardante l'art. 3, comma 7, della legge della legge 24 marzo, 2001, n. 89, in materia di corresponsione dell'indennizzo per violazione della ragionevole durata del processo nei limiti delle risorse disponibili.

La disposizione censurata, impedendo di qualificare come inadempimento il ritardo del pagamento dovuto all'indisponibilità di risorse, non consentirebbe lo svolgimento del giudizio per l'ottemperanza del decreto di condanna al pagamento dell'equo indennizzo, con la conseguente inapplicabilità delle penalità di mora di cui all'art. 114, comma 4, lett. e), c.p.a. Con riferimento al parametro interposto di cui all'art. 6 della Cedu, il remittente richiama la giurisprudenza della Corte europea che, pur riconoscendo l'adeguatezza dello strumento indennitario, si è posta il problema dell'ipotesi in cui le Autorità nazionali non adempiano ai provvedimenti giudiziari che riconoscono l'equo indennizzo, precisando che l'esecuzione di tale condanna deve considerarsi parte integrante del termine complessivo del processo, rilevante, pertanto, ai fini del rispetto del citato art. 6 (sentenze Grande Camera, 29.3.2006, *Cucchiarella c. Italia* e Sez. II, 21.12.2010, *Gaglione c. Italia*).

### **3.3. Retroattività delle norme di interpretazione autentica (articolo 6 Cedu)**

La violazione dei principi affermati dalla Corte europea secondo la quale "benché non sia precluso al legislatore disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo contenuti nell'art. 6 precludono, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, i quali non possono consistere in mere esigenze finanziarie, l'interferenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia azionata contro lo Stato" viene eccepita nelle ordinanze relative alla legittimità costituzionale:

- dell'art. 40, comma 1-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, nella parte in cui prevede che alle fondazioni, sin dalla loro trasformazione in soggetti di diritto privato, non si applicano le disposizioni che stabiliscono la trasformazione dei contratti di lavoro subordinati in contratti a tempo indeterminato quando siano violate le norme in materia

di apposizione del termine proroga e rinnovo dei contratti medesimi (**Corte d'Appello di Firenze, ordinanza del 18 settembre 2014**);

- dell'art. 1, comma 224 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), nella parte in cui esclude per i dipendenti pubblici, la retribuzione per le festività civili nazionali ricadenti di domenica. Il contenuto innovativo con efficacia retroattiva della disposizione censurata contrasterebbe con l'art. 6 della Cedu, come richiamato dall'art. 117, primo comma, Cost., in quanto modificherebbe l'esito del giudizio favorevole ai ricorrenti, secondo una giurisprudenza consolidata, che riconosceva ai dipendenti pubblici il diritto ad un compenso aggiuntivo in caso di coincidenza delle festività civili nazionali ricadenti di domenica (**Corte di cassazione, ordinanza del 20 gennaio 2014**);

- dell'art. 5, comma 13, del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui abroga l'art. 17-bis del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante Testo unico del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che aveva previsto l'istituzione di una separata area della vice-dirigenza nel comparto di contrattazione collettiva dei Ministeri. L'abrogazione censurata sarebbe intervenuta retroattivamente per eludere l'obbligo di ottemperare ad una sentenza di primo grado con la quale era stato imposto al Governo di esercitare le proprie attribuzioni in materia di atto di indirizzo all'ARAN per la costituzione della separata area della vice-dirigenza, a seguito dell'inerzia protrattasi dalla data di entrata in vigore della previsione (legge 15 luglio 2002, n. 145) al 2012, data di conclusione del giudizio di primo grado da cui scaturisce la questione (**Consiglio di Stato, ordinanza del 16 aprile 2014**).

#### **3.4. Retroattività in materia di sanzioni amministrative (articoli 6 e 7 Cedu)**

Con **ordinanza del 9 luglio 2014**, il **Consiglio di Stato** ha sollevato la questione di compatibilità costituzionale dell'art. 43 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante "Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili", nella parte in cui dispone la sanzione interdittiva dell'esclusione dalla concessione degli incentivi per dieci anni, decorrenti dalla data dell'accertamento, a carico di quegli impianti di produzione di energia da fotovoltaico, i cui lavori di installazione non siano stati conclusi entro il 31 dicembre 2010.

La norma disporrebbe una sanzione afflittiva, non pecuniaria, di tipo interdittivo, con effetti retroattivi in quanto si applicherebbe ad illeciti commessi prima dell'entrata in vigore della legge che la prevede, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale, secondo la quale le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla disciplina della sanzione penale in senso

stretto (Corte costituzionale sent. n. 104 del 2014 e n. 196 del 2010), con conseguente necessità di rispettare i principi di riserva di legge, tassatività e irretroattività, così come affermato in più occasione dalla Corte Edu anche con riferimento all'art. 7 Cedu (*ex multis* sentenza *Grande Stevens e altri c. Italia* del 4.3.2014).

### **3.5. Certezza del diritto (articolo 6 Cedu)**

In materia di mancata disciplina della giurisdizione sul preavviso di fermo amministrativo di beni mobili registrati per crediti di diversa natura, il **Tribunale di Tivoli, con ordinanza del 19 dicembre 2013**, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 26-*quinquies* del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 e degli artt. 2 e 19 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario) in combinato disposto con l'art. 91-*bis* e 86 del decreto del Presidente della Repubblica 29.09.1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito).

La circostanza che le controversie in materia di fermo amministrativo appartengono alla giurisdizione tributaria soltanto in presenza di crediti di natura tributaria, con conseguente assoggettamento alla giurisdizione ordinaria delle controversie in materia di fermo avente ad oggetto crediti di natura extrafiscale, esporrebbe il soggetto destinatario del preavviso di fermo a proporre cause separate per l'impugnazione del medesimo atto, sottoponendolo alla valutazione di giudici diversi con rischio di contrasto nella soluzione, in violazione dei principi costituzionali del giusto processo e del diritto alla difesa (art. 11, 24, 111), nonché degli omologhi principi internazionali di cui all'art. 6 della CEDU, come affermato dalla Corte europea nella sentenza.

### **3.6. Rito camerale nel procedimento di opposizione alle sanzioni in materia di attività bancaria e intermediazione finanziaria (articolo 6 Cedu)**

La **Corte d'Appello di Genova con l'ordinanza dell'8 gennaio 2015** dubita della costituzionalità dell'art. 195, comma 7, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria), nella parte in cui prevede che nel procedimento di opposizione avverso le sanzioni applicate dal Governatore della Banca d'Italia nei confronti di componenti del consiglio di amministrazione e del collegio dei revisori di società di intermediazione finanziaria, la Corte d'appello decide in camera di consiglio. Le parti possono presentare memorie e documenti ed essere audite personalmente. Nel presupposto della natura sostanzialmente penale della sanzioni applicate, il rimettente eccepisce che la procedura camerale dinanzi alla Corte d'appello non assicurerebbe all'interessato la tutela giurisdizionale prevista dalla Costituzione, attraverso un giusto processo, in violazione del parametro interposto di cui

all'art. 6 della Cedu, in particolare del principio della pubblicità delle udienze. A fondamento delle dedotte censure il rimettente richiama la sentenza della Corte Edu 4 marzo 2014, *Grande Stevens c. Italia*, secondo la quale nel procedimento sanzionatorio dinanzi alla Consob ai sensi dell'art. 187-ter del TUF la severità delle sanzioni previste e le misure comminate dalla Commissione, incidenti pesantemente sull'onorabilità professionale e sulla reputazione morale di coloro che ne erano stati investiti, erano tali da rivestire carattere afflittivo equivalente a una sanzione penale e, quindi, da richiedere una pubblica disamina degli addebiti. Secondo la Corte europea spetta al giudice nazionale "verificare" la natura penale o meno della sanzione sulla base della qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, della natura dell'illecito e, infine, della natura e il grado di severità della sanzione, secondo i criteri affermati nella propria giurisprudenza costante (sent. "Engel e altri c. Paesi Bassi", 8 giugno 1976, da ultimo ribaditi nella sentenza *Grande Stevens e altri c. Italia* e nella sentenza 20.05.14 *Nikanen c. Finlandia*).

### **3.7. Esecuzione penale: rito camerale nel procedimento di esecuzione per l'applicazione della confisca (articolo 6 Cedu)**

La questione di legittimità costituzionale degli articoli 666, 667, comma quarto e 676 del codice di procedura penale nella parte in cui non consente che il procedimento di esecuzione per l'applicazione della confisca, si svolga, su istanza degli interessati, nella forma dell'udienza pubblica, è stata posta nel corso del giudizio di opposizione all'ordinanza del Giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Pesaro che ha respinto la richiesta di revoca della confisca della statua bronzea denominata "L'atleta vittorioso", attribuibile a Lisippo e attualmente collocata in California presso il *Getty Museum*.

A giudizio del remittente, la procedura camerale non assicurerebbe all'interessato la tutela giurisdizionale prevista dalla Costituzione, attraverso un giusto processo, in violazione altresì dell'art. 6 della CEDU, della, norma interposta nel giudizio di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.

Il giudice rimettente richiama, in proposito, la sentenza della Corte costituzionale n. 135 del 2014 con la quale sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi gli art. 666, comma 3, 678, comma 1 e 679 comma 1, c.p.p. nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza si svolga davanti al magistrato di sorveglianza e al tribunale di sorveglianza, nelle forme dell'udienza pubblica. Nella evocata sentenza la Corte costituzionale ha affermato che le conclusioni raggiunte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in rapporto ai procedimenti per l'applicazione delle **misure di prevenzione** (sentenza 13 novembre 2007, *Bocellari e Rizza c. Italia*; sentenza 17 maggio 2011, *Capitani e*

*Campanella c. Italia*); e per la **riparazione dell'ingiusta detenzione** (sentenza 10 aprile 2012, *Lorenzetti c. Italia*) non possono non valere anche in relazione al procedimento di applicazione delle **misure di sicurezza** (Corte di cassazione, **ordinanza n. 172 del 10 giugno 2014**)<sup>91</sup>.

Analoghe censure sono state sollevate avverso articoli 666, comma 3, e 678, comma 1, del codice di procedura penale, in relazione al rito camerale nel procedimento davanti al tribunale di sorveglianza per la concessione di misure alternative alla detenzione (Tribunale di sorveglianza di Napoli, **ordinanza n. 189 del 14 luglio 2014**)<sup>92</sup>.

### **3.8. Principio di legalità (articolo 7 Cedu).**

#### **3.8.1. Procedimento di messa alla prova**

La questione, in materia della sospensione del procedimento con messa alla prova, riguarda la proponibilità della domanda fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, ha ad oggetto l'art. 464-bis codice di procedura penale, introdotto dall'art. 4, comma 1, lett. a), della legge 28 aprile 2014, n. 67, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117 Cost., nella parte in cui, in assenza di una disciplina transitoria, analoga a quella di cui all'art. 15-bis, introdotto dalla

---

<sup>91</sup> **La questione, esaminata all'udienza del 10 febbraio 2015, è stata decisa con sentenza n. 109 del 2015. La Corte costituzionale**, richiamate le precedenti sentenze n. 93 del 2010, n. 135 del 2014 e n. 97 del 2015, sull'illegittimità delle disposizioni regolative, rispettivamente, del procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione, del procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza e del procedimento davanti al tribunale di sorveglianza, nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, le procedure stesse si svolgano nelle forme dell'udienza pubblica, quanto ai gradi di merito, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle modalità di svolgimento del procedimento per l'applicazione della confisca, che l'art. 676, comma 1, c.p. demanda alla competenza del giudice dell'esecuzione.

<sup>92</sup> **Con sentenza n. 97 del 5 giugno 2015 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 666, comma 3, e 678, comma 1, del codice di procedura penale**, nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento davanti al tribunale di sorveglianza nelle materie di sua competenza si svolga nelle forme dell'udienza pubblica.

La Corte ha richiamato le precedenti pronunce n. 93 del 2010 e n. 135 del 2014 con le quali ha dichiarato costituzionalmente illegittime le disposizioni per l'applicazione delle misure di prevenzione relative ai gradi di merito (art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, recante «Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità», e art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575, recante «Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere») e del procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza (artt. 666, comma 3, 678, comma 1, e 679, comma 1, cod. proc. pen.), t nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, le procedure stesse si svolgano nelle forme dell'udienza pubblica.

La decisione in camera di consiglio è ritenuta altresì incompatibile con la garanzia della pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancita dall'art. 6, paragrafo 1, della Cedu, così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e, di conseguenza, con l'art. 117, primo comma, Cost., rispetto al quale la citata disposizione convenzionale assume una valenza integrativa, quale norma interposta. In particolare la Corte ha evidenziato come la Corte Edu ha ritenuto «essenziale», ai fini della realizzazione della garanzia prefigurata dalla norma convenzionale, «che le persone [...] coinvolte in un procedimento di applicazione delle misure di prevenzione si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello»

Nel caso del procedimento dinanzi al tribunale di sorveglianza si tratta di provvedimenti che spesso incidono sulla libertà personale dell'interessato, inoltre non si è neppure di fronte ad un contenzioso a carattere spiccatamente «tecnico», rispetto al quale il controllo del pubblico sull'esercizio dell'attività giurisdizionale possa ritenersi non necessario alla luce della peculiare natura delle questioni trattate. Conseguentemente, anche nel caso in esame, ai fini del rispetto della garanzia prevista dall'art. 6, paragrafo 1, Cedu, occorre che le persone coinvolte nel procedimento abbiano la possibilità di chiedere il suo svolgimento in forma pubblica. .

legge 11 agosto 2014, n. 118 (sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili), preclude l'ammissione all'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova agli imputati di processi pendenti in primo grado, nei quali la dichiarazione di apertura del dibattimento sia stata effettuata prima dell'entrata in vigore della legge n. 67 del 2014 (**Tribunale di Torino, ordinanza del 28 ottobre 2014**).

La disposizione censurata determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra soggetti che versano nelle medesime condizioni sostanziali a seconda della fase processuale in corso del giudizio di primo grado, in violazione altresì del principio di retroattività della *lex mitior*, sancito dall'art. 7 della Cedu, come interpretato dalla Corte di Strasburgo nella sentenza 17 settembre 2009- *Scoppola c. Italia*.

Sulla portata di tale principio e sulla impossibilità di pervenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata la Corte di cassazione (sez. IV Ord. n. 30559 del 2014) ha rimesso la questione della interpretazione dell'art. 464-bis c.p.p., in relazione all'assenza di una disciplina transitoria, alle Sezioni Unite, fornendone, però, in tale sede una lettura costituzionalmente orientata che risolve anche il problema delle censure circa la violazione del principio di retroattività della *lex mitior* facendo perno sulla sentenza n. 236 del 2011 della Corte costituzionale, in materia di applicazione della normativa sulla prescrizione. In tale sentenza si afferma che: *“Questa Corte ha reiteratamente affermato che il principio di retroattività della disposizione penale più favorevole al reo – previsto a livello di legge ordinaria dall’art. 2, secondo, terzo e quarto comma, cod. pen. – non è stato costituzionalizzato dall’art. 25, secondo comma, Cost., che si è limitato a sancire l’irretroattività delle norme incriminatrici e, in generale, delle norme penali più severe. Esso, dunque, ben può subire deroghe per via di legislazione ordinaria, quando ne ricorra una sufficiente ragione giustificativa. Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, “il principio di retroattività della lex mitior ha una valenza ben diversa, rispetto al principio di irretroattività della norma penale sfavorevole. Quest’ultimo si pone come essenziale strumento di garanzia del cittadino contro gli arbitri del legislatore, espressivo dell’esigenza della “calcolabilità” delle conseguenze giuridico-penali della propria condotta, quale condizione necessaria per la libera autodeterminazione individuale (...) invece, il principio di retroattività della norma più favorevole non ha alcun collegamento con la libertà di autodeterminazione individuale, per l’ovvia ragione che, nel caso considerato, la lex mitior sopravviene alla commissione del fatto, al quale l’autore si era liberamente autodeterminato sulla base del pregresso (e per lui meno favorevole) panorama normativo. In quest’ottica, la Corte ha quindi costantemente escluso che il principio di retroattività in mitius trovi copertura nell’art. 25, secondo comma, Cost. (sentenza n. 394 del 2006)”*.

### 3.8.2. Confisca urbanistica

Ulteriori specificazioni sul rapporto tra le norme Cedu e diritto interno e sul ruolo della Corte Edu e giudici nazionali sono richiamate nella **sentenza n. 49 del 2015**, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) in materia di confisca "edilizia" e sui presupposti per l'applicazione in ipotesi di prescrizione del reato, con riferimento ai principi sanciti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (*Varvara c. Italia*). La Corte ha ribadito che il carattere sub-costituzionale della CEDU impone un raffronto tra le regole da essa ricavate e la Costituzione, e che l'eventuale dubbio di costituzionalità da ciò derivato, non potendosi incidere sulla legittimità della Convenzione, deve venire prospettato con riferimento alla legge nazionale di adattamento.

La questione è stata sollevata dal Tribunale di Teramo con ordinanza del 17 gennaio 2014 e dalla Corte di cassazione con ordinanza 20 maggio 2014.<sup>93</sup>

Entrambi i rimettenti hanno sottoposto al giudizio della Corte costituzionale l'interpretazione fornita dalla Corte Edu nella sentenza *Varvara c. Italia*, dell'art. 44, comma 2, in relazione all'art. 7 della Cedu ed all'art. 1 Primo protocollo, nel senso che la confisca ivi prevista non possa applicarsi nel caso di declaratoria di prescrizione del reato urbanistico, a fronte di una costante giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo la quale la confisca prevista dall'art. 44, comma 2, costituisce una sanzione amministrativa che deve essere applicata dal giudice penale che accerti la sussistenza di una lottizzazione abusiva, indipendentemente da una pronuncia di condanna, anche se per una causa diversa, quale è l'intervenuto decorso della prescrizione, non si pervenga alla condanna del suo autore ed all'inflizione della pena (cfr. fra le tante: Corte di cassazione n. 17066/2013 e n. 21188/2009). In particolare, a fondamento delle dedotte censure la Corte di cassazione eccepisce la mancata considerazione del bilanciamento che deve essere operato qualora vengano in rilevanza opposti interessi costituzionali protetti, quali il paesaggio, l'ambiente, la vita e la salute, prevalenti rispetto al diritto di proprietà, come tutelato dalla Cedu. La cassazione sottopone, quindi, al giudizio della Corte costituzionale la norma convenzionale<sup>94</sup>. Viceversa, secondo il Tribunale di Teramo la normativa censurata, come interpretata dalla

---

<sup>93</sup> Le fattispecie all'esame di entrambi i giudici rimettenti erano relative all'applicazione della confisca in caso di prescrizione del reato di lottizzazione abusiva nei confronti di imputati, la cui responsabilità è stata dimostrata nel corso del dibattimento. Il censurato art. 44 del testo unico in materia edilizia sanziona con l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 30.986 a 103.290 euro la lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio; ai sensi del comma 2, la sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite. Per effetto della confisca i terreni sono acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio del comune nel cui territorio è avvenuta la lottizzazione. La sentenza definitiva è titolo per la immediata trascrizione nei registri immobiliari.

<sup>94</sup> Analoga questione sollevata dal tribunale di Rieti sarà esaminata dalla Corte costituzionale in camera di consiglio il 24 giugno 2015.



giurisprudenza nazionale, contrasterebbe con l'art. 7 della Cedu, nell'interpretazione della Corte Edu, nel senso che la confisca ivi prevista non possa applicarsi nel caso di declaratoria di prescrizione del reato urbanistico.

La declaratoria di inammissibilità della questione sollevata dalla Corte di cassazione consegue all'erroneo presupposto posto alla base delle censure, ovvero che in conseguenza della sentenza *Varvara* i giudici nazionali sarebbero tenuti ad interpretare l'art. 44 nel senso indicato dalla Corte europea, in contrasto con i principi costituzionali evocati. In considerazione del carattere sub-costituzionale della Cedu, quale parametro interposto nel giudizio di costituzionalità, secondo la Corte costituzionale l'eventuale dubbio di costituzionalità non può essere eccepito rispetto alla fonte convenzionale, ma deve essere prospettato rispetto alla legge nazionale di recepimento (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007, n. 311 del 2009). Il giudice rimettente ha quindi erroneamente sottoposto al vaglio di costituzionalità l'art. 44 in questione anziché la legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), *"nella parte in cui con essa si è conferita esecuzione ad una norma reputata di dubbia costituzionalità, ovvero al divieto di applicare la confisca urbanistica se non unitamente ad una pronuncia di condanna penale"*. In ogni caso è riservato alla Corte costituzionale verificare se le norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale siano in contrasto con altre norme della Costituzione, secondo il bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti coinvolti nella disciplina censurata affinché si realizzi *"la necessaria integrazione delle tutele"* (cfr. sentenza n. 264 del 2012).

Sotto altro profilo di inammissibilità, per difetto di motivazione sulla rilevanza nel giudizio *a quo*, la Corte costituzionale ha rilevato che già prima della sentenza *Varvara* è stata chiarita la natura di sanzione penale della confisca urbanistica (cfr. sentenza della Corte Edu Sud Fondi c. Italia 20 gennaio del 2009), che può pertanto *"venire disposta solo nei confronti di colui la cui responsabilità sia stata accertata in ragione di un legame intellettuale (coscienza e volontà) con i fatti"*. Nell'ordinamento nazionale l'accertamento ben può essere contenuto in una sentenza penale di proscioglimento dovuto a prescrizione del reato, la quale, pur non avendo condannato l'imputato, abbia comunque adeguatamente motivato in ordine alla responsabilità personale di chi è soggetto alla misura ablativa, sia esso l'autore del fatto, ovvero il terzo di mala fede acquirente del bene (sentenze n. 239 del 2009 e n. 85 del 2008). Inoltre, la Corte ha affermato che *"di per sé, non è escluso che il proscioglimento per prescrizione possa accompagnarsi alla più ampia motivazione sulla responsabilità, ai soli fini della confisca del bene lottizzato (misura, quest'ultima, che il giudice penale è tenuto a disporre con la sentenza definitiva che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva ai sensi dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001)"*. Tale motivazione, una volta recepito il principio enunciato dalla sentenza

Sud Fondi srl e altri contro Italia, ed interpretato alla luce di esso l'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, non costituisce una facoltà del giudice, ma un obbligo dal cui assolvimento dipende la legalità della confisca.

Entrambe le questioni sollevate, dalla Cassazione e dal Tribunale di Teramo sono state dichiarate poi inammissibili per erronea interpretazione della sentenza *Varvara* con riferimento all'art. 7 della Cedu in relazione alla portata espansiva del principio enunciato non solo alle fattispecie penali, ma anche agli illeciti amministrativi. Anche con riferimento alla distinzione tra illecito penale e illecito amministrativo la Corte costituzionale ribadisce, infatti, che la concezione sostanziale della sanzione, secondo la Corte europea, non incide sulla distinzione, propria del diritto nazionale, tra sanzione amministrativa e sanzione penale costituzionale, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Infine, la Corte afferma che erronea sarebbe l'esistenza dell'obbligo di interpretare la sentenza *Varvara* in modo univoco nel senso che la confisca urbanistica possa essere disposta solo unitamente ad una sentenza di condanna da parte del giudice per il reato di lottizzazione abusiva. *“Solo nel caso in cui si trovi in presenza di un diritto consolidato o di una sentenza pilota, il giudice italiano sarà vincolato a recepire la norma individuata a Strasburgo, adeguando ad essa il suo criterio di giudizio per superare eventuali contrasti rispetto ad una legge interna, anzitutto per mezzo di «ogni strumento ermeneutico a sua disposizione», ovvero, se ciò non fosse possibile, ricorrendo all'incidente di legittimità costituzionale (sentenza n. 80 del 2011)”*. Sembra così delinearsi un nuovo criterio da seguire da parte del giudice comune a seconda del tipo di contrasto rilevato tra diritto convenzionale “vivente” e diritto interno basato sul contenuto in concreto della giurisprudenza della Corte europea.

### **3.9. Diritto a un doppio grado di giudizio in materia penale e principio del *ne bis in idem* (articoli 2 e 4, Protocollo 7 Cedu).**

La questione sollevata è quella del trattamento sanzionatorio di informazioni manipolative del mercato di strumenti finanziari, risultante dall'art. 187-ter, comma 1, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria) nella parte in cui prevede la comminatoria congiunta della sanzione penale e della sanzione amministrativa in caso di definitività del procedimento penale, in violazione dell'art. 117, comma primo, Cost., in relazione agli artt. 2 e 4 del Protocollo n. 7 della Cedu, come interpretati dalla Corte Edu con sentenza 4 marzo 2014, *Grande Stevens c. Italia*, secondo la quale qualora nei confronti di un soggetto sono state comminate sanzioni amministrative ed esse siano divenute definitive, l'avvio di un processo penale sugli stessi fatti viola il principio del *ne bis in idem*. Nel caso di specie, secondo la Corte europea le sanzioni amministrative previste dalla disciplina

italiana sugli abusi di mercato sono da considerarsi “penali” (**Corte di cassazione, ordinanza del 21 gennaio 2014**).

La questione sorge nel corso del procedimento di opposizione avverso il provvedimento con il quale la Consob ha irrogato la sanzione di 5 milioni di euro per responsabilità a titolo di manipolazione del mercato per la diffusione di notizie false o fuorvianti in merito a strumenti finanziari, in violazione dell’art. 187-ter del TUF, ipotesi sanzionata penalmente dall’art. 185 del medesimo decreto legislativo, per la quale il trasgressore era già stato condannato con sentenza definitiva di patteggiamento (pena poi condonata per indulto).

A giudizio del remittente rileva l’eccepta violazione del *ne bis in idem*, posta l’identità del fatto sanzionato penalmente e quello per il quale è stata applicata la sanzione amministrativa di 5 milioni di euro. L’inciso dell’art. 187-ter, comma 1 del TUF “salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato” consentirebbe il cumulo della sanzione penale e di quella amministrativa. Anche se il procedimento innanzi alla Consob è amministrativo, le sanzioni inflitte possono essere considerate come penali, alla luce della natura repressiva, all’eccessiva severità ed alla loro ripercussione sugli interessi del condannato, secondo gli indici elaborati dalla Corte Edu per qualificare una sanzione come pena, a prescindere dalla loro qualificazione formale.

L’articolo 187-bis del TUF è oggetto di altra questione di costituzionalità incentrata sulla parte in cui, nel sanzionare l’abuso di informazioni privilegiate la norma prevede “Salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato” anziché “Salvo che il fatto costituisca reato”. In via subordinata viene eccepta l’illegittimità costituzionale dell’art. 649 c.p.p. nella parte in cui non prevede l’applicabilità della disciplina del secondo giudizio al caso in cui l’imputato sia stato giudicato, con provvedimento irrevocabile, per il medesimo fatto nell’ambito di un procedimento amministrativo per l’applicazione di una sanzione alla quale debba riconoscersi natura penale ai sensi della Cedu (**Corte di cassazione, ordinanza del 15 gennaio 2015**).

Questa questione sorge nel corso del procedimento penale per abuso di informazioni privilegiate (art. 184 TUF), reato per il quale l’imputato era stato condannato a un anno di reclusione e a 50.000 euro di multa, nonché al risarcimento dei danni in favore della parte civile Consob. Successivamente alla condanna penale, con sentenza definitiva la Corte di appello di Roma aveva rigettato l’opposizione avverso la delibera della Consob che aveva applicato la sanzione pecuniaria per la violazione dell’art. 187-bis TUF. A giudizio del remittente rileva l’eccepta violazione del *ne bis in idem*, posta l’identità del fatto sanzionato penalmente e quello per il quale è stata applicata la sanzione amministrativa di euro 350.000,00 più accessori. L’inciso dell’art. 187-bis comma 1 del TUF “salve le sanzioni penali” consentirebbe il cumulo della sanzione penale e di quella amministrativa.

### 3.10. Diritto al rispetto della vita privata e familiare e divieto di discriminazione - Procreazione medicalmente assistita (articoli 8 e 14 Cedu)

Ancora una volta la legge n. 40 del 2004 sulla procreazione medicalmente assistita, è sottoposta allo scrutinio di costituzionalità. Le questioni sollevate riguardano in particolare:

gli articoli 13, commi 3, lett. b), e 4, e 14, commi 1, lett. b), e 6 nella parte in cui prevedono quali ipotesi di reato le condotte rappresentate dalla selezione eugenetica degli embrioni, anche nei casi in cui la stessa sia finalizzata all'impianto dei soli embrioni non affetti da malattie genetiche, nonché del divieto della crioconservazione e della soppressione degli embrioni soprannumerari qualora finalizzate ad evitare l'impianto di quelli risultanti portatori di tali patologie (**Tribunale di Napoli, ordinanza del 3 aprile 2014**). Il carattere assoluto dei divieti di esame diagnostico degli embrioni e di trasferimento dei soli embrioni sani o portatori sani delle patologie sarebbe l'effetto dell'irragionevole bilanciamento della tutela dell'embrione con l'interesse costituzionalmente rilevante del rispetto della vita privata connesso all'esigenza di tutela della salute, in contrasto con il diritto costituzionalmente tutelato della coppia ad un figlio sano e con il diritto all'autodeterminazione della persona nelle scelte procreative;

l'art. 13, commi 1, 2 e 3, nella parte in cui prevedono il divieto di qualsiasi ricerca clinica o sperimentale sull'embrione che non risulti finalizzata alla tutela della salute ed allo sviluppo dello stesso, anche rispetto ad embrioni non più impiegabili per fini procreativi e destinati all'autodistruzione, e **dell'art. 6, comma 3**, della medesima legge n. 40 nella parte in cui prevede il divieto assoluto di revoca del consenso alla PMA dopo l'avvenuta fecondazione dell'ovulo (**Tribunale di Firenze, ordinanze del 7 dicembre 2012 e n. 166 del 2013**). Il carattere assoluto del divieto di utilizzare per la ricerca clinica gli embrioni residuati da procedimento di PMA se non finalizzata alla tutela degli stessi, anche se non impiegabili per fini procreativi e destinati all'autodistruzione, sarebbe l'effetto dell'irragionevole bilanciamento della tutela dell'embrione con l'interesse costituzionalmente rilevante alla ricerca scientifica, connesso all'esigenza di tutela della salute, in violazione con la libertà di autodeterminazione della persona.

Le citate ordinanze deducono il contrasto con le norme della Cedu che stabiliscono il diritto al rispetto della vita privata familiare, come interpretate dalla Corte Edu nella sentenza 28 agosto 2012, nel caso *Costa e Pavan c. Italia*, divenuta definitiva l'11 febbraio 2013, relativa ad un caso simile a quello all'esame nel giudizio *a quo*. La Corte di Strasburgo, constatato che il divieto di eseguire test diagnostici su un embrione, per stabilire se è portatore di caratteri ereditari che comporteranno una malattia grave per il bambino che dovrà nascere, costituisce un'ingerenza nel diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e familiare in violazione dell'art. 8 della Cedu, ha ritenuto incoerente il sistema legislativo italiano poiché, da un lato, esso vieta l'impianto limitato ai soli embrioni non affetti dalla malattia di cui i ricorrenti sono portatori sani, dall'altro, autorizza i

ricorrenti ad abortire un feto affetto da quella stessa patologia. Inoltre, il diritto dei coniugi di generare un figlio non affetto dalla malattia genetica di cui sono portatori rientra nel campo della tutela offerta dall'art. 8 della Cedu, costituendo una forma di espressione della vita privata e familiare. In esecuzione di detta sentenza il Tribunale di Roma, con ordinanza del 26 settembre 2013, ha riconosciuto a favore della coppia il diritto alla fecondazione assistita, con la possibilità della diagnosi preimpianto degli embrioni.

### **3.11. Diritto alla vita privata e familiare. Riconoscimento della sentenza straniera che ha pronunciato l'adozione del minore in favore del coniuge del genitore dello stesso sesso (articolo 8 Cedu)**

Pende dinanzi alla Corte la questione di legittimità costituzionale degli artt. 35 e 36 della legge 4 maggio 1983, n. 184 nella parte in cui, come interpretate secondo diritto vivente, non consentono al giudice di valutare nel caso concreto, se risponda all'interesse del minore adottato all'estero, il riconoscimento della sentenza straniera che abbia pronunciato la sua adozione in favore del coniuge del genitore, a prescindere dal fatto che il matrimonio stesso abbia prodotto effetti in Italia, come la fattispecie tra persone dello stesso sesso (**Tribunale dei minori di Bologna, ordinanza del 10 novembre 2014**).

La fattispecie all'esame del giudice *a quo* riguarda il riconoscimento in Italia, ai sensi dell'art. 41 della legge 31 maggio 1995, n. 218, del provvedimento di adozione formato negli Stati Uniti, riconoscibilità che, in quanto costitutivo di rapporti di famiglia, richiede che il provvedimento non sia nella sostanza contrario all'ordine pubblico. Il medesimo art. 41 dispone che restano ferme le disposizioni in materia di adozione dei minori, ovvero le disposizioni censurate che prevedono un giudizio di delibazione del provvedimento estero per le adozioni internazionali di minori. Secondo il diritto vivente formatosi sugli artt. 35 e 36 della legge n. 184 del 1983 il riconoscimento dell'adozione pronunciata all'estero non può avere mai luogo ove contraria ai principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, tra i quali vi è quello secondo cui l'adozione è consentita solo a coniugi uniti in matrimonio, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 184 del 1983 (cfr. Cassazione 14 febbraio 2011, n. 3572).

Le disposizioni censurate contrasterebbero con le norme della Cedu che stabiliscono il diritto al rispetto della vita privata familiare e il divieto di discriminazione, come interpretate dalla Corte Edu nella sentenza 19 febbraio 2013, *X ed altri c. Austria*, secondo la quale la coppia formata da persone dello stesso sesso è, comunque, da considerare come famiglia. Nel caso esaminato dalla Corte europea, analogo a quello in esame, due donne, unite da una stabile relazione omosessuale, lamentavano il rigetto della richiesta avanzata da una di loro di adottare il figlio dell'altra senza rottura del legame giuridico tra madre biologica e figlia. La Corte, osservando che in Austria,

diversamente che in altri Paesi europei, non è consentito il matrimonio tra persone dello stesso sesso, e richiamando la Convenzione dei diritti del fanciullo di New York in base alla quale il canone da tenere in maggior considerazione è costituito dal miglior interesse del minore, ha ritenuto discriminatoria, la legge austriaca che non consente l'adozione in tali casi, concessa invece alle coppie di fatto eterosessuali. La Corte ha concluso che i giudici austriaci non sono stati messi in grado di esaminare nel merito la domanda di adozione onde valutare se quanto chiesto corrispondesse o meno all'interesse effettivo del minore.

### **3.12. Diritto alla vita privata e familiare. Rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso (articolo 8 Cedu)**

Oggetto di contestazione è l'art. 1, primo comma, della legge 14 aprile 1982, n. 164 nella parte in cui subordina la rettificazione di attribuzione di sesso alla intervenuta modificazione dei caratteri sessuali della persona istante. Secondo il rimettente tale impostazione, obbligherebbe l'istante a sottoporsi ai trattamenti medico chirurgici necessari a modificare i propri caratteri sessuali primari, in tal modo comportando una irragionevole e ingiustificata limitazione all'esercizio del diritto della persona all'identità di genere, ossia del diritto di scegliere la propria identità sessuale a prescindere dal dato biologico e violando il diritto alla salute. Inoltre sarebbe violato il diritto al rispetto della vita privata e familiare sancito dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (**Tribunale di Trento, ordinanza del 20 agosto 2014**).

Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, il diritto all'identità di genere, rientra a pieno titolo nella tutela prevista dall'art. 8 della Cedu (sentenze 11 luglio 2002 *Goodwin c. Regno Unito*, 29 aprile 2002, *Pretty c. Regno Unito*), poiché la tensione e lo squilibrio emotivo provocati dalla divergenza tra il ruolo ricoperto nella società da un transessuale operato e la condizione imposta dal diritto che rifiuta di riconoscerne il mutamento di sesso non possono essere considerati, a giudizio della Corte, un inconveniente di secondaria importanza discendente da una formalità.

## *II. IL PROCESSO DI ADESIONE DELL'UNIONE EUROPEA ALLA CEDU*

## 1. GLI SVILUPPI DEL PROCESSO DI ADESIONE DELL'UNIONE EUROPEA ALLA CEDU

Nella Relazione relativa all'anno 2013<sup>95</sup> si riferiva dell'adozione, in data 5 aprile 2013, di un progetto di accordo per l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione sui diritti dell'uomo, a seguito di quasi tre anni di negoziati tra i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa e la Commissione europea.

Nel 2014 il perfezionamento del Progetto subiva una battuta d'arresto. Il Progetto riveduto di accordo, presentato a Strasburgo il 10 giugno 2013, veniva sottoposto dalla Commissione UE - che aveva condotto il negoziato - alla Corte di giustizia dell'Unione europea, come previsto ai dall'articolo 218, paragrafo 11, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

In data 18 dicembre 2014 la Corte di giustizia, in seduta plenaria, rendeva, ai sensi della precisata previsione del Trattato, il parere n. 2/13; con esso, la Corte riteneva che l'accordo di cui al Progetto:

*“- è suscettibile di pregiudicare le caratteristiche specifiche e l'autonomia del diritto dell'Unione, in quanto non garantisce il coordinamento tra l'articolo 53 della CEDU e l'articolo 53 della Carta, non previene il rischio di lesione del principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri nel diritto dell'Unione e non prevede alcuna articolazione del meccanismo istituito dal Protocollo n. 16 con la procedura di rinvio pregiudiziale prevista dall'articolo 267 TFUE;*

*- è suscettibile di avere effetti sull'articolo 344 TFUE, in quanto non esclude la possibilità che talune controversie tra gli Stati membri o tra gli Stati membri e l'Unione, relative all'applicazione della CEDU nell'ambito di applicazione sostanziale del diritto dell'Unione, vengano portate dinanzi alla Corte EDU;*

*- non prevede modalità di funzionamento del meccanismo del convenuto aggiunto e della procedura di previo coinvolgimento della Corte che consentano di preservare le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione, e*

*- lede le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione riguardo al controllo giurisdizionale degli atti, delle azioni o delle omissioni dell'Unione in materia di PESC, in quanto affida il controllo giurisdizionale di alcuni di tali atti, azioni od omissioni in via esclusiva ad un organo esterno all'Unione.”<sup>96</sup>*

Per tali ragioni la Corte riteneva il Progetto non compatibile con l'articolo 6, paragrafo 2, del Trattato dell'Unione Europea (TUE), né con il Protocollo n. 8 UE<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> Cfr. “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 2013, p. 13.

<sup>96</sup> [Parere n. 2/13 della Corte di giustizia dell'Unione europea del 18 dicembre 2014](#)

<sup>97</sup> Articolo 6 (ex articolo 6 del TUE):

“1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua



Il Parere, come detto, segna una battuta d'arresto nel procedimento di adesione non solo dal punto di vista politico-giuridico, ma anche procedurale. Infatti, va richiamato che, ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 11, del TFUE, a seguito di un "*parere negativo della Corte*", come nel caso di specie, "l'accordo previsto non può entrare in vigore, salvo modifiche dello stesso o revisione dei trattati".

Qualora, viceversa, la Corte avesse reso parere positivo, il procedimento non avrebbe conosciuto il regresso alla fase della negoziazione; l'accordo avrebbe comunque dovuto incontrare, ai sensi dell'art. 218, paragrafo 6, TFUE, l'approvazione del Parlamento europeo e il voto unanime del Consiglio, previa approvazione da parte degli Stati membri secondo le loro regole costituzionali, nonché ovviamente la ratifica di tutte le parti contraenti.

In questo quadro, appaiono premature previsioni circa l'evoluzione della riapertura dei negoziati. Può però ricordarsi che:

- a) da un lato, gli Stati membri, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono vincolati dall'art. 6 TUE che obbliga l'Unione all'adesione alla Cedu;
- b) dall'altro, l'Italia partecipa all'attività di negoziato nella convinzione della necessità di pervenire a un risultato utile, che tenga però conto del fatto che numerosi Stati membri dell'UE hanno sollevato dubbi circa il Progetto di accordo quale emerso a seguito del negoziato curato dalla Commissione, che non sempre aveva visto accolte anche le osservazioni italiane;
- c) nell'ambito della Conferenza ad Alto Livello tenutasi a Bruxelles in data 26-27 marzo 2015<sup>98</sup>, su iniziativa della Presidenza belga del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (e

---

interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.

2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.

3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali."

Protocollo (n. 8) dell'Unione europea relativo all'articolo 6, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

<sup>98</sup> La Conferenza ad Alto Livello, dal titolo "L'applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, una responsabilità condivisa", ha posto al centro della riflessione il concetto di "responsabilità condivisa", intesa come necessità che tutti gli attori coinvolti - Stati membri, Comitato dei Ministri e Corte EDU - contribuiscano attivamente al pieno ed effettivo funzionamento del sistema. Il testo della Dichiarazione, adottato all'unanimità al termine della Conferenza, si pone in linea di sostanziale continuità con il documento adottato nel 2012 a Brighton, soprattutto nei forti e continui richiami al ruolo del principio di sussidiarietà e del margine di apprezzamento.

Con riferimento alle principali criticità da affrontare, la Dichiarazione si sofferma sull'incidenza dei ricorsi di carattere ripetitivo sul totale del contenzioso pendente dinanzi alla Corte e sul tempo di trattazione, da parte dei giudici di Strasburgo, dei ricorsi non-ripetitivi e non manifestamente infondati, invitando al riguardo la Corte medesima a valutare l'introduzione di nuove procedure per la prioritizzazione dei ricorsi pendenti e la trattazione dei ricorsi ripetitivi. Vi è inoltre un forte richiamo all'importanza della continua ed effettiva cooperazione tra le istituzioni di Strasburgo e le autorità nazionali. Non si segnalano invece novità sostanziali per quanto attiene alle esecuzioni delle decisioni della Corte, aspetto particolarmente delicato anche alla luce dell'elevato contenzioso nei confronti dell'Italia.

conclusasi con una Dichiarazione di Bruxelles su cui si riferirà nella relazione per l'anno 2015 la Commissione UE, a mezzo del suo Vice Presidente, si pronunciava per un proprio forte impegno alla riapertura del negoziato, ciò che veniva richiamato dal Presidente della Cedu in data 19 maggio 2015 in occasione di un intervento tenuto nella 125<sup>a</sup> seduta del Comitato dei Ministri<sup>99</sup>.

Ai fini del negoziato, dovrà comunque tenersi conto delle affermazioni della Corte contenute nel citato parere del 18 dicembre 2014, tra le quali – in via non esaustiva – appare opportuno riferire circa le seguenti:

- a) *“La circostanza che l'Unione sia dotata di un ordinamento giuridico di nuovo genere, avente una sua specifica natura, un quadro costituzionale e principi fondativi che sono suoi propri, una struttura istituzionale particolarmente elaborata, nonché un insieme completo di norme giuridiche che ne garantiscono il funzionamento, determina delle conseguenze quanto alla procedura e ai presupposti per un'adesione alla Cedu”*; da tale affermazione sembrerebbe discendere la necessità di un adattamento della stessa Cedu, onde tenere conto della “struttura costituzionale” dell'UE, che si riflette nella ripartizione delle competenze fra quest'ultima e i suoi membri e nel quadro istituzionale, che fondano *“l'esistenza di una fiducia reciproca fra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua”*, in relazione al quale i Trattati hanno istituito una tutela giurisdizionale articolata tra giudici nazionali e Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE), garanti del diritto dell'UE;
- b) poiché l'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali, secondo la CGUE, costituisce uno *standard* massimo, l'invocazione della Cedu non dovrà pregiudicare il primato o l'applicazione del diritto dell'UE, in un settore ove sia intervenuta un'armonizzazione; trattasi di profilo di grande delicatezza, atteso che – da un lato – gli Stati terzi dovrebbero riconoscere che gli standard UE siano equivalenti a quello della Cedu (ciò che allo stato viene solo presunto secondo la giurisprudenza di Strasburgo) e che gli stessi Stati membri, ai sensi dell'art. 344 TFUE, non dovrebbero tollerare la sottoposizione di una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei Trattati a un organo decidente diverso da quelli di cui ai Trattati; ad analoghe problematiche la CGUE fa cenno, nel proprio parere, quanto al funzionamento del Protocollo n. 16 alla Cedu (cui peraltro non vi sarebbe

---

L'impegno italiano è diretto ad assicurare che, nel pieno rispetto dello spirito che ispirò la costituzione della Corte, si pervenga a stabilire un'efficiente gestione delle procedure (anche in vista dell'adesione della UE alla Cedu) ed una coerente assunzione di responsabilità per la corretta applicazione della Convenzione da parte degli Stati membri, in modo che il sistema di tutela dei diritti goda di piena attuazione a livello nazionale.

<sup>99</sup> Il Presidente della Corte Edu ha manifestato il proprio disappunto sul parere espresso dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea in merito all'adesione dell'UE alla Cedu, anche se, a suo avviso, il parere non farà venire meno l'impegno politico di Bruxelles ad aderire.

adesione), posto che esso autorizza le alte giurisdizioni degli Stati a chiedere pareri alla Corte Edu, con rischio di utilizzi “alternativi” al rinvio pregiudiziale alla CGUE;

c) l'accordo di cui al Progetto ora da rinegoziarsi non rispettava il diritto dell'UE laddove, a seguito dell'adesione, si sarebbe attribuita alla Corte Edu la competenza a pronunciarsi su possibili violazioni nel quadro della Politica estera e di sicurezza comune/Politica di Sicurezza e Difesa Comune, materia su cui la stessa CGUE non ha invece giurisdizione.

Tralasciando altri profili - pur non secondari - investiti dai dubbi della Corte del Lussemburgo,<sup>100</sup> appare del tutto evidente che il nucleo delle censure mosse dalla CGUE allo schema di accordo si appunta sul ruolo della Corte di Strasburgo, cui non si potrebbe riconoscere - salvo modifiche dei Trattati - altra veste che quella di organo di applicazione della Convenzione dei diritti dell'uomo, senza mai potersi ingerire in tema di diritti basati sull'ordinamento UE<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Si pensi, in particolare, ai meccanismi del convenuto aggiunto e del previo coinvolgimento, divisi per adattare il funzionamento della Cedu alla natura dell'UE.

<sup>101</sup> La Lettonia, subentrata all'Italia dal gennaio 2015 nella presidenza del Consiglio dell'Unione europea, ha predisposto un “Paper” nel quale si reitera la volontà di proseguire sulla strada del processo di adesione, concentrando l'attenzione sulla necessità, per la ripresa delle attività negoziali, di una fase di riflessione e di lavoro più tecnico, con il contributo della Commissione. Tale riflessione sarebbe propedeutica all'individuazione di emendamenti al testo del progetto di adesione, necessari per affrontare le principali preoccupazioni espresse nel parere della CGUE.

### *III. INCONTRI E CONVEGNI*

## 1. CONSIGLIO D'EUROPA - RAPPORTO SULL'ESECUZIONE DELLE SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA. VISITA IN ITALIA DEL RELATORE KLAAS de VRIES

Nel quadro degli incontri organizzati periodicamente per acquisire informazioni dagli Stati contraenti sui problemi strutturali che ostacolano a livello nazionale la piena esecuzione delle decisioni della Corte, si inserisce la visita in Italia del parlamentare olandese del Consiglio d'Europa Klaas de Vries, relatore del rapporto sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nei Paesi membri, elaborato, con cadenza biennale, dalla Commissione affari giuridici e diritti dell'uomo dell'Assemblea parlamentare.

L'incontro, che ha avuto luogo presso la Camera dei deputati il 22 ottobre 2014, alla presenza del Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Avv. Antonella Manzione e di rappresentanti delle Istituzioni interessate, ha affrontato i temi ove è stata registrata la maggiore esposizione dell'Italia alle censure della Corte Edu: la durata eccessiva dei procedimenti giurisdizionali e l'effettività dei rimedi; l'espulsione di cittadini stranieri in violazione della Convenzione; i casi di "espropriazione indiretta".

Mr. Klaas de Vries ha sottolineato che il suo mandato è indagare sulla mancata o ritardata esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo, ma anche analizzare la situazione degli Stati che hanno problemi significativi ad adeguarsi agli *standards* della Convenzione ma nei quali il numero dei casi pendenti dinanzi al Comitato dei Ministri non ha ancora raggiunto proporzioni ingovernabili.

In relazione alla posizione del relatore nei confronti di ciascuna problematica affrontata nel corso della riunione, il rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri ha comunicato la posizione del Governo e le iniziative intraprese per conformarsi alle sentenze della Corte europea, la cui descrizione è riportata, per materia, nell'ambito della presente Relazione, nei pertinenti capitoli.

#### IV. DOCUMENTI

## 1. Piano d'Azione sentenza *M.C. ed altri c. Italia* - Aggiornamento

### SECRETARIAT GENERAL

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS  
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES

COMMITTEE  
OF MINISTERS  
COMITÉ  
DES MINISTRES



Contact: Anna Austin  
Tel: 03 88 41 22 29

Date: 18/11/2014

DH-DD(2014)1397

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1214 meeting (2-4 December 2014) (DH)  
Item reference: Communication from the authorities (general measures) in the case of *M.C. and others* against Italy (Application No. 5376/11) (**French only**)

Information made available under Rule 8.2.a of the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements.

\*\*\*\*\*

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1214 réunion (2-4 décembre 2014) (DH)  
Référence du point : Communication des autorités (14/11/2014) (mesures générales) dans l'affaire *M.C. et autres* contre Italie (Requête n° 5376/11)

Informations mises à disposition en vertu de la Règle 8.2.a des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables.

---

DH-DD(2014)1397 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

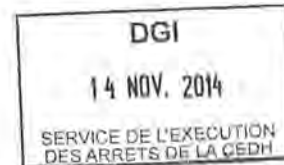


REPUBBLICA ITALIANA

Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa  
Ufficio dell'Agente del Governo davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo  
Strasburgo

**M.C. ET AUTRES CONTRE ITALIE**

(Requête n° 5376/11)  
Arrêt du 3 septembre 2013  
Définitif le 3 décembre 2013



**INFORMATIONS DU GOUVERNEMENT ITALIEN suite à la 1208<sup>e</sup> réunion du CM-DH**

Le Gouvernement italien informe que le projet de loi budgétaire pour 2015, qui prévoit l'allocation de ressources aux régions pour le paiement des arriérés de l'IIS est actuellement à l'examen du Parlement.

En ce qui concerne les paiements courants de l'IIS, le Gouvernement précise que chaque année, conformément à l'arrêt n. 293/2011 de la Cour Constitutionnelle, le bureau compétent du Ministère de l'Economie et des Finances prépare le tableau des paiements au regard des ayants-droit indiqués par le Ministère de la Santé avec le montant global de l'indemnité entièrement réévalué.

Strasbourg, le 14 novembre 2014.



2. **Piano d'azione sentenze *Torreggiani ed altri c. Italia* (ricorso n. 43517/09) e *Sulejmanovic c. Italia* (ricorso n.. 22635/03) - Aggiornamento**

**SECRETARIAT GENERAL**

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS  
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES

COMMITTEE  
OF MINISTERS  
COMITÉ  
DES MINISTRES



Contact: Anna Austin  
Tel: 03 88 41 22 29

Date: 01/10/2014

**DH-DD(2014)1143**

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1214 meeting (2-4 December 2014) (DH)

Item reference: Updated action plan (15/09/2014)

Communication from Italy concerning the case of Torreggiani and others against Italy (Application No. 43517/09)

\*\*\*\*\*

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1214 réunion (2-4 décembre 2014) (DH)

Référence du point : Plan d'action mis à jour

Communication de l'Italie concernant l'affaire Torreggiani et autres contre Italie (requête n° 43517/09) (**anglais uniquement**).

---

DH-DD(2014)1143 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.



Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa  
Ufficio dell'Agente del Governo davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo

*Updated information*

**Case TORREGGIANI and others v. ITALY**

**Application n° 43517/09**

**Case SULEJMANOVIC v. ITALY**

**Application n° 22635/03**

Following the decision taken by the Committee of Ministers on 1201-DH meeting (3-5 June 2014), the Italian Government is pleased to submit the following, updated information on the cases at hand.

**General measures**

On 27 June 2014 it has been published in the Official journal of the Italian Republic the Decree-Law 26 June 2014, n. 92, which provides for a compensatory remedy available for those people who suffered a detention non-compliant with Article 3 of the Convention.

Article 1 of the Decree-Law (which amended the Penitentiary Law: see new Article 35-*ter* of Law 26 July 1975, n. 354) provides for 2 kinds of compensatory remedy:

1) those who are still detained may apply for a reduction of the residual period of detention to be served (one day of reduction every ten days of detention already served in conditions non-compliant with Article 3 of the Convention);

2) those who have already served their entire sentence in prison, and those who have been detained on remand, may apply for a pecuniary compensation (8 EUR *per diem*, for each day of detention served in conditions non-compliant with Article 3 of the Convention).

These compensatory remedies are alternative: the non pecuniary compensatory remedy is only available for those who are still detained in prison; the pecuniary compensatory remedy is only available for those who have already served their entire sentence in prison and for those who have been detained on remand.

Notwithstanding these general rules, the pecuniary compensatory remedy is also exceptionally available to people who are still detained in prison but suffered an unlawful detention for no longer than 15 days.

DH-DD(2014)1143 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Both the applications shall be filed to court (compensatory remedy is therefore a jurisdictional remedy): the application for non pecuniary remedy falls within the competence of supervisory judge (“*magistrato di sorveglianza*”); the application for pecuniary remedy falls within the competence of civil court (“*tribunale*”).

Article 2 of the Decree-Law provides for some transitional provisions, stating that the new internal compensatory remedy is also available to:

- a) those who had already served their entire sentence in prison and those who were no more detained on remand, at the time the Decree-Law came into force;
- b) those who had already brought an action under Article 3 of the Convention before the European Court of human rights, at the time the Decree-Law came into force.

In cases *sub a)* and *b)*, the interested persons can bring an action for compensation before the competent national court, pursuant to new Article 35-*ter* of Penitentiary Law (*see above*).

The compensatory remedy is fully consistent with the preventive remedy already provided under Article 35-*bis* of Penitentiary Law (see, for a detailed description of the latter remedy, the action plans previously submitted).

The Decree-Law 26 June 2014, n. 92 came into force on 28 June 2014 (the compensatory remedy is therefore available since that day) and has been definitively approved by the Parliament with Law 11 August 2014, n. 117 (provisions concerning the compensatory remedy have not been amended by the Parliament).

#### **Statistical data**

According to data published on the internet site of Ministry of justice, the global number of people detained in prison on 31 August 2014 was 54.252 (791 of them are serving their sentence on day release).

A comparison with the statistical data previously released by the Italian Government shows that the number of detainees is currently decreasing (they were 58.092 on 30 June 2014), as an effect of the other general measures recently adopted in criminal and penitentiary Law.

Strasbourg, 9 September 2014.

3. Risoluzione sentenza *Udorovic c. Italia*

**Résolution CM/ResDH(2014)2**  
**Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme**  
**Udorovic contre Italie**

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
38532/02	UDOROVIC	18/05/2010	18/08/2010

*(adoptée par le Comité des Ministres le 15 janvier 2014  
lors de la 1188e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et la violation constatée ;

Rappelant l'obligation de l'Etat défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter l'arrêt, y compris les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour (voir document DH-DD(2013)824) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DECLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

4. Risoluzione sentenza Sneersone e Kampanella c. Italia

**Résolution CM/ResDH(2014)40**  
**Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme**  
**Sneersone et Kampanella contre Italie**

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
14737/09	SNEERSONE ET KAMPANELLA	12/07/2011	12/10/2011

*(adoptée par le Comité des Ministres le 2 avril 2014,  
lors de la 1196e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et la violation constatée ;

Rappelant l'obligation de l'Etat défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter l'arrêt, y compris les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour (voir document DH-DD(2014)15) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DECLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

5. Risoluzione sentenza *Hamidovic c. Italia*

**Résolution CM/ResDH(2014)65  
Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme  
Hamidovic contre Italie**

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
31956/05	HAMIDOVIC	04/12/2012	04/03/2013

*(adoptée par le Comité des Ministres le 13 mai 2014,  
lors de la 1199e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif qui a été transmis par la Cour au Comité dans l'affaire ci-dessus et la violation constatée ;

Rappelant l'obligation de l'Etat défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter l'arrêt y compris les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour (voir document DH-DD(2014)322) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DECLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

6. Risoluzione sentenza Buffalo s.r.l. in liquidazione c. Italia

**Résolution CM/ResDH(2014)71**  
**Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme**  
**Buffalo S.R.L. en Liquidation contre Italie**

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
38746/97	BUFFALO S.R.L. EN LIQUIDATION	03/07/2003 22/07/2004	03/10/2003 15/12/2004

*(adoptée par le Comité des Ministres le 28 mai 2014  
lors de la 1200e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu les arrêts définitifs transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et les violations constatées ;

Rappelant l'obligation de l'Etat défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter les arrêts, y compris les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour (voir document DH-DD(2014)22<sup>1</sup>) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DECLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

7. Risoluzione sentenza *Villa c. Italia*

**Résolution CM/ResDH(2014)80**  
**Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme**  
**Villa contre Italie**

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
19675/06	VILLA	20/04/2010	04/10/2010

*(adoptée par le Comité des Ministres le 5 juin 2014,  
lors de la 1201e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif qui a été transmis par la Cour au Comité dans l'affaire ci-dessus et la violation constatée ;

Rappelant l'obligation de l'Etat défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter l'arrêt y compris les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour (voir document DH-DD(2014)499) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DECLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.



## 8. Risoluzione sentenze Bracci e Majadallah c. Italia

**Résolution CM/ResDH(2014)102**  
**Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans**  
**Deux affaires contre Italie**

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
36822/02	BRACCI	13/10/2005	15/02/2006
62094/00	MAJADALLAH	19/10/2006	26/03/2007

*(adoptée par le Comité des Ministres le 9 juillet 2014,  
lors de la 1205e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu les arrêts définitifs transmis par la Cour au Comité dans ces affaires et les violations constatées ;

Rappelant l'obligation de l'Etat défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter les arrêts, y compris les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour (voir document DH-DD(2014)256F) ;

Notant avec intérêt l'information indiquant que suite à l'arrêt n° 113 du 4 avril 2011 de la Cour constitutionnelle, il est maintenant possible en droit italien de rouvrir des procédures pénales lorsque cela est nécessaire afin de se conformer aux obligations découlant de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DECLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans ces affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

9. Risoluzione sentenza *Errico c. Italia*

**Résolution CM/ResDH(2014)116  
Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme  
Errico contre Italie**

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
29768/05	ERRICO	24/02/2009	24/05/2009

*(adoptée par le Comité des Ministres le 10 septembre 2014,  
lors de la 1206e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif, qui a été transmis par la Cour au Comité dans l'affaire ci-dessus et la violation constatée ;

Rappelant l'obligation de l'Etat défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée,

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter l'arrêt y compris les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour (voir document DH-DD(2014)841) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DECLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

10. Risoluzione sentenza *Giacomelli c. Italia*

**Résolution CM/ResDH(2014)214**  
**Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme**  
**Giacomelli contre Italie**

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
59909/00	GIACOMELLI	02/11/2006	26/03/2007

(adoptée par le Comité des Ministres le 12 novembre 2014,  
 lors de la 1211e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et la violation constatée ;

Rappelant l'obligation de l'Etat défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter l'arrêt, y compris les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour (voir document DH-DD(2014)898) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DECLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

## 11. Risoluzione sentenza Saadi ed altri 9 ricorsi c. Italia

**Résolution CM/ResDH(2014)215**  
**Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme**  
**Dix affaires contre Italie**

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
37201/06	SAADI	28/02/2008	Grand Chamber
2638/07	ABDELHEDI	24/03/2009	14/09/2009
38128/06	BEN SALAH	24/03/2009	14/09/2009
46792/06	BOUYAHIA	24/03/2009	14/09/2009
44006/06	C.B.Z	24/03/2009	14/09/2009
11549/05	DARRAJI	24/03/2009	14/09/2009
16201/07	HAMRAOUI	24/03/2009	14/09/2009
37257/06	O.	24/03/2009	14/09/2009
37336/06	SOLTANA	24/03/2009	14/09/2009
12584/08	SELLEM	05/05/2009	06/11/2009

*(adoptée par le Comité des Ministres le 12 novembre 2014,  
lors de la 1211e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu les arrêts définitifs transmis par la Cour au Comité dans ces affaires et les violations constatées ;

Rappelant l'obligation de l'Etat défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter les arrêts, y compris les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour (voir document DH-DD(2013)699) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DECLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans ces affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

12. Risoluzione sentenze Attena' e altri 2 ricorsi c. Italia

**Résolution CM/ResDH(2014)213**  
**Exécution des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme**  
**Trois affaires contre Italie**

Requête n°	Affaire	Date de la décision
49153/11+	ATTENA' ET AUTRES ET 2 AUTRES REQUETES	07/05/2013
64784/10+	CELENTANO ET 3 AUTRES REQUETES	19/06/2012
51977/10+	NAPOLITANO ET 23 AUTRES REQUETES	19/06/2012

*(adoptée par le Comité des Ministres le 12 novembre 2014,  
lors de la 1211e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 39, paragraphe 4, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des termes des règlements amiables tels qu'ils figurent dans les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention » et « la Cour »),

Considérant que dans ces affaires la Cour, ayant pris acte des règlements amiables auxquels avaient abouti le gouvernement de l'Etat défendeur et les parties requérantes, et s'étant assurée que les règlements étaient basés sur le respect des droits de l'homme tel que défini dans la Convention ou ses Protocoles, a décidé de rayer ces affaires du rôle ;

S'étant assuré de l'exécution des termes des règlements amiables par le gouvernement de l'Etat défendeur,

DECLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 39, paragraphe 4, de la Convention et

DECIDE d'en clore l'examen.

13. Risoluzione sentenza *Sarigiannis c. Italia*

**Résolution CM/ResDH(2014)278**  
**Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme**  
**Sarigiannis contre Italie**

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
14569/05	SARIGIANNIS	05/04/2011	05/07/2011

(adoptée par le Comité des Ministres le 10 décembre 2014,  
 lors de la 1215e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et la violation constatée ;

Rappelant l'obligation de l'Etat défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter l'arrêt, et notant qu'aucune satisfaction équitable n'a été octroyée par la Cour dans la présente affaire (voir document DH-DD(2014)988) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DECLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

14. Risoluzione sentenza Toniolo c. S. Marino e Italia

**Résolution CM/ResDH(2014)283  
Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme  
Toniolo contre Saint Marin et Italie<sup>1</sup>**

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
44853/10	TONIOLO	26/06/2012	19/11/2012

*(adoptée par le Comité des Ministres le 10 décembre 2014,  
lors de la 1215e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et la violation constatée ;

Rappelant l'obligation de l'Etat défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter l'arrêt, et notant qu'aucune satisfaction équitable n'a été octroyée par la Cour dans la présente affaire (voir document [DH-DD\(2014\)1447](#)) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DECLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

---

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi    *Capo del Dipartimento Antonella Manzione*

*A cura di Margherita Piccirilli e Caterina Valenti*

*Hanno collaborato Nicola Lettieri, Raffaele Sabato, Maria Pia Trapassi e Manuela Pietrolucci*

*Elaborazione grafica Carlo Berselli*

Si ringrazia l'Ufficio dell'Agente del Governo dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, per il prezioso contributo prestato.



---

Pubblicazione edita dalla PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
*Dipartimento per l'informazione e l'editoria*                      *Capo del Dipartimento Roberto G. Marino*

---