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 2016

Sommario

PREMESSA **11**

PARTE PRIMA **15**

I. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI 17

1. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI *18*

1.1. ANDAMENTO GENERALE 18

1.1.1. Incremento dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria 21

1.1.2. Trattazione degli affari e modalità di definizione dei ricorsi 24

1.1.3. Ricorsi decisi con sentenza 26

2. LA POSIZIONE DELL'ITALIA *28*

2.1. L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia 28

2.2. Tipologia dei ricorsi pendenti 32

2.2.1. I casi pendenti dinanzi alla Grande Camera 33

2.2.2. Paradiso e Capanelli c.Italia (ricorso n. 25358/12) in materia di procreazione medicalmente assistita 35

2.2.3. Ricorsi pendenti di particolare rilievo 36

2.1.3.1 Applicazione del decreto legislativo n. 235 del 2012, c.d. "Legge Severino", in materia di incandidabilità e divieto di ricoprire cariche elettive e di governo (*Silvio Berlusconi c. Italia* – ricorso n. 58428/13) 36

2.1.3.2 Violazione della libertà di espressione prevista dall'art. 10 CEDU - Applicazione della pena detentiva a giornalisti (*Sallusti c. Italia*- ricorso n. 22350/13) 38

2.1.3.3 Spossessamento e perdita di proprietà di alcune società di valli da pesca della laguna di Venezia (*Zappa SAS + 9 società c. Italia* – ricorso n. 43842/11) 39

2.1.3.4 Danni all'ambiente e alla salute – caso ILVA di Taranto (*Francesco Cordella e altri c. Italia* – ricorso n. 54414/13, *Lina Ambrogi e altri c. Italia* – ricorso n. 54264/15, *A.A. e altri c. Italia* – ricorso n. 37277/16) 41

2.1.3.5 Restrizione o limitazione del diritto di difesa nel corso delle indagini preliminari (*Amanda Knox c. Italia*- ricorso n. 76577/13) 42

2.1.3.6 I casi relativi ai disordini durante il Vertice G8 di Genova 44

2.3. Le sentenze nei confronti dell'Italia 45

2.4. Le decisioni 51

2.5. I regolamenti amichevoli 53

2.6. Gli indennizzi 54

2.7. La rivalsa 56

II. L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO 60

1. LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA *61*

1.1. Le sentenze di condanna: casi singoli 61

1.1.1. Divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante (articolo 3 Cedu) 61

- Nasr e Ghali c. Italia – Sentenza 23 febbraio 2016 (ricorso n. 44883/09) 61

1.1.2. In materia di diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5) 72

- Richmond Yaw e altri c. Italia – Sentenza 6 ottobre 2016 (ricorsi nn. 3342/11, 3991/11, 3408/11,3447/11) 72
- Khlaifia e altri c. Italia – Sentenza (CG) 15 dicembre 2016 (ricorso n. 16483/12) 79

1.1.3. In materia di equo processo (articolo 6) 91

- D.A. e altri c. Italia – Sentenza 14 gennaio 2016 (ricorsi nn. 68060/12, 16178/13, 23130/13, 23149/13, 64572/13, 13662/13, 13837/13, 22933/13, 13668/13, 13657/13, 22918/13, 22978/13, 22985/13, 22899/13, 9673/13, 158/12, 3892/12, 8154/12, 41143/12) 91
- Huzuneau c. Italia – Sentenza 1 settembre 2016 (ricorso n. 36043/08) 95

1.1.4. In materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu) 99

- Cincimino c. Italia – Sentenza 28 aprile 2016 (ricorso n. 68884/13) 99
- Strumia c. Italia – Sentenza 23 giugno 2016 (ricorso n. 53377/13) 101
- Giorgioni c. Italia – Sentenza 15 settembre 2016 (ricorso n. 43299/12) 104

1.1.5. In materia di violazione del divieto di discriminazione in combinato con il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 14 e articolo 8) 106
- Taddeucci e McCall c. Italia – Sentenza 30 giugno 2016 (ricorso n. 51362/09) 106

1.2. Le sentenze di condanna: casi seriali 110
1.2.1. Contenzioso seriale in materia di espropriazione indiretta (articolo 1, Protocollo 1 Cedu) 110
- Mango c. Italia – Sentenza 5 maggio 2015 (ricorso n. 38591/06) 110
- Russo c. Italia - Sentenza 5 maggio 2015 (ricorso n. 14231/05) 110
- Pellitteri e Lupo c. Italia - Sentenza 6 ottobre 2015 (ricorso n. 50825/06) 110
- Quintiliani c. Italia - Sentenza 6 ottobre 2015 (ricorso n. 9167/05) 110
- Preite c. Italia - Sentenza 17 novembre 2015 (ricorso n. 28976/05) 110

1.2.2. Contenzioso in materia di Diritto all'equo processo e al ricorso effettivo (articoli 6, paragrafo 1, e 13) 112
- Olivieri e altri c. Italia – Sentenza 22 febbraio 2016 (ricorsi riuniti nn. 17708/12, 17717/12, 17729/12, 22994/12) 112

1.3. Le sentenze di non violazione 117
1.3.1. In materia di diritto ad un equo processo (articolo 6) 117
- Ben Moumen c. Italia - Sentenza 23 giugno 2016 (ricorso n. 3977/13) 117
- Trevisanato c. Italia - Sentenza 15 settembre 2016 (ricorso n. 32610/07) 119

1.3.2. In materia di libertà di espressione (articolo 10, paragrafo 2) 122
- Brambilla e altri c. Italia - Sentenza 23 giugno 2016 (ricorso n. 22567/09) 122

1.4. LE SENTENZE DI RADIAZIONE DAL RUOLO PER INTERVENUTO REGOLAMENTO AMICHEVOLE 125
1.4.1. In materia di diritto ad un equo processo e al rispetto della proprietà dei beni (articoli 6, 1, prot. 1 e 14) 125
- M.C. e altri c. Italia – Sentenza 26 maggio 2016 (ricorso n. 5376/11) 125

1.4.2. In materia di rispetto della proprietà dei beni (Articolo 1, Prot.1) 126
- Valle Pierimpié Società Agricola SPA c. Italia – Sentenza 1 settembre 2016 (ricorso n. 46154/11) 127

1.5. Problematiche evidenziate dalle sentenze di condanna in tema di mancato rispetto della vita privata e familiare, tutelata dall'articolo 8 CEDU 130

2. LE DECISIONI 132

2.1. Le decisioni di irricevibilità 132
2.1.1. Irricevibilità per manifesta infondatezza 132
- Castro e Lavenia c. Italia – Decisione 31 maggio 2016 (ricorso n. 46190/13) 132
- Rasman e Veliscek c. Italia – Decisione 26 gennaio 2016 (ricorso n. 60201/09) 134

Ceccuti e De Barros e Vasconcellos Ponta c. Italia – Decisione 31 maggio 2016 (ricorso n. 52511/14) 137
- Gueye c. Italia – Decisione 31 maggio 2016 (ricorso n. 76823/12) 139
- Colombo e altri c. Germania e Italia – Decisione 4 ottobre 2016 (ricorso n. 73708/10) 141
- Ali e altri c. Svizzera e Italia – Decisione 4 ottobre 2016 (ricorso n. 30474/14) 143
- Verga e Cannarella c. Italia – Decisione 15 novembre 2016 (ricorso n. 20984/08) 144

2.1.2. Irricevibilità per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne 144
- Antonino Gatto c. Italia – Decisione 8 marzo 2016 (ricorso n. 19424/16) 144
- Petrache e Tranca c. Italia – Decisione 4 ottobre 2016 (ricorso n. 15920/16) 147

2.1.3. Irricevibilità per non esaurimento delle vie di ricorso interne e mancanza della qualità di vittima 148
- Patitucci c. Italia – Decisione 4 ottobre 2016 (ricorso n. 22783/13) 149

2.1.4. Irricevibilità per mancanza della qualità di vittima 150
- Cento e altri c. Italia – Decisione 23 febbraio 2016 (ricorso n. 10525/06) 150
- Pisanti c. Italia – Decisione 3 novembre 2016 (ricorso n. 23899/08) 151

2.1.5. Irricevibilità per abusività del ricorso 151
- Danese e altri c. Italia – Decisione 13 settembre 2016 (ricorsi nn. 11399/16 e 11436/16) 151

2.2. Le radiazioni dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale 152
2.2.1. In materia di irretroattività delle leggi di interpretazione autentica 152
- Fini e altri 9 c. Italia – Decisione 13 dicembre 2016 (ricorso n. 3989/09) 152
- Bolzoni e altri 56 c. Italia – Decisione 13 dicembre 2016 (ricorso n. 20894/09) 152
- Leonardi e altri 9 c. Italia - Decisione 13 dicembre 2016 (ricorso n. 3294/09) 152

2.2.2. In materia di ritardo nell'esecuzione di una sentenza per l'attribuzione di assegno alimentare ed impossibilità di adire un Tribunale 153
- Teresa Kordiak c. Italia - Decisione 23 febbraio 2016 (ricorso n. 10525/04) 153
- MalgorzataCzyzewska c. Italia - Decisione 23 febbraio 2016 (ricorso n. 5260/04) 153

- Danuta Piegdon c. Italia - Decisione 23 febbraio 2016 (ricorso n. 17714/07) 153
- Marzenna Ostrowska c. Italia - Decisione 23 febbraio 2016 (ricorso n. 22677/07).....153
- Zofia Kijowska c. Italia - Decisione 26 aprile 2016 (ricorso n. 46908/06).....153
- Bozena Pupkowska c. Italia - Decisione 26 aprile 2016 (ricorso n. 45763/12).....153
- Klaudia Jablonska c. Italia - Decisione 30 agosto 2016 (ricorso n. 13774/15).....153

2.2.3. In materia di materia di mancata pubblicità dell'udienza nei procedimenti per ingiusta detenzione.....154

- Moio c. Italia – Decisione 10 maggio 2016 (ricorso n. 4986/12).....154
- Pesce c. Italia - Decisione 3 agosto 2016 (ricorso n. 39672/08).....154
- Ranucci e altri 3 c. Italia – Decisione 13 settembre 2016 (ricorso n. 43993/12).....154
- Manzo e altri 5 c. Italia - Decisione 4 ottobre 2016 (ricorso 34508/12) 154
- D'Agostino c. Italia – Decisione 15 novembre 2016 (ricorso n. 70929/12).....154

2.2.4. In materia di materia di ritardata o mancata esecuzione dei decreti Pinto.....155

- Esposito e Frongillo c. Italia - Decisione 1 dicembre 2012 (ricorsi nn. 61375/10 e 48678/11) 155
- Buonanno e altri c. Italia – Decisione 17 novembre 2016 (ricorso n. 260/07).....155
- Sorgente e altri c. Italia – Decisione 17 novembre 2016 (ricorso n. 31084/08).....155
- Lupoli e altri c. Italia – Decisione 17 novembre 2016 (ricorso n. 51656/08) 155
- Pironti Bottiglieri e altri c. Italia – Decisione 17 novembre 2017 (ricorso n. 58579/08).....155
- Aliberti c. Italia – Decisione 17 novembre 2017 (ricorso n. 10707/11).....155
- Iovinella e altri c. Italia – Decisione 17 novembre 2016 (ricorso n. 34346/09).....155
- Serra e altri c. Italia – Decisione 15 settembre 2016 (ricorso n. 48921/08).....155
- Consumatori Associati e altri c. Italia – Decisione 15 settembre 2016 (ricorso n. 56378/10) 155
- Distribuzione Automatica Bellini sas c. Italia – Decisione 15 settembre 2016 (ricorso n. 15183/11).....155
- Di Luca e altri c. Italia – Decisione 1° settembre 2016 (ricorso n. 53237/10) 155
- Attisani e altri c. Italia – Decisione 30 giugno 2016 (ricorso n. 57853/08).....155
- Altieri e altri c. Italia – Decisione 30 giugno 2016 (ricorso n. 37755/08) 155
- Palma e altri c. Italia – Decisione 30 giugno 2016 (ricorso n. 50633/07).....155
- Paola e altri c. Italia – decisione 30 giugno 2016 (ricorso n. 46391/07) 155
- Formisano e altri c. Italia – Decisione 30 giugno 2016 (ricorso n. 46326/07).....155
- De Rosa e altri c. Italia – Decisione 30 giugno 2016 (ricorso n. 46286/07).....155
- Patricelli e altri c. Italia – Decisione 30 giugno 2016 (ricorso N. 13750/07) 155
- Maresca e altri c. Italia – Decisione 30 giugno 2016 (ricorso n.34970/09) 155
- Iannella e altri c. Italia – Decisione 30 giugno 2016 (ricorso n. 2346/10) 155
- Casalino e Polichetti c. Italia - Decisione 30 giugno 2016 (ricorso n.41245/09) 155
- Florio c. Italia – Decisione 30 giugno 2015 (ricorso n. 3888/09).....155
- Pennetta e altri c. Italia - Decisione 30 giugno 2016 (ricorso N. 58575/08) 155
- Puzella e altri c. Italia – Decisione 19 maggio 2016 (ricorso n. 534/09).....155
- Foiadello e altri c. Italia – Decisione 19 maggio 2016 (ricorso n. 7803/10) 156
- Falato e altri c. Italia – Decisione 19 maggio 2016 (ricorso n. 8789/11) 156
- Chiusolo e altri c. Italia – Decisione 28 aprile 2016 (ricorso n. 2144/08).....156
- Beatrice e altri c. Italia – Decisione 17 marzo 2016 (ricorso n. 45344/08) 156
- Picariello e altri c. Italia – Decisione 17 marzo 2016 (ricorso n. 53268/08).....156
- Della Ratta e altri c. Italia – Decisione 17 marzo 2016 (ricorso n.49292/09).....156
- Prosperi e altri c. Italia – Decisione 17 marzo 2016 (ricorso Nn. 62917/09).....156
- Vanacore e altri c. Italia – Decisione 17 marzo 2016 (ricorso n. 59772/11) 156
- Palmerini e altri c. Italia – Decisione 17 marzo 2016 (ricorso n. 20244/06) 156
- Puma e altri c. Italia – Decisione 17 marzo 2016 (ricorso n. 7825/12) 156
- Camaldo e altri c. Italia – Decisione 11 febbraio 2016 (ricorso n. 53239/08).....156
- Papi e Parisi c. Italia – Decisione 28 gennaio 2016 (ricorso n. 34710/07).....156
- Caringi e altri c. Italia – Decisione 28 gennaio 2016 (ricorso n. 38983/08).....156
- Lanzotti e altri c. Italia– Decisione 28 gennaio 2016 (ricorso n. 8622/09).....156
- Lari e altri c. Italia – Decisione 28 gennaio 2016 (ricorso n. 22960/09).....156
- Petrone e altri c. Italia – Decisione 28 gennaio 2016 (ricorso n. 39666/09).....156
- Napolitano e altri c. Italia – Decisione 28 gennaio 2016 (ricorso n. 42005/09).....156
- Sibillo e altri c. Italia – Decisione 28 gennaio 2016 (ricorso n. 10485/10) 156

- Moscarelli e Noto c. Italia – Decisione 28 gennaio 2016 (ricorso n. 35372/11).....156

2.2.5. In materia di mancanza di un mezzo di ricorso avverso il rigetto delle richieste di colloquio con il coniuge detenuto in custodia cautelare 157

- Renata Danila Gatto c. Italia – Decisione 26 gennaio 2016 (ricorso n. 60201/09).....157

2.2.6. In materia di mancata protezione dei legami familiari e mancanza di mezzo di ricorso 158

- G.T. e M.T. c. Italia – Decisione 20 gennaio 2016 (ricorso n. 39570/13).....158

2.2.7. In materia di espropriazione.....158

- Guerriero e Bissi c. Italia - Decisione 26 gennaio 2016 (ricorso n. 6086/06) 158
- Guerriero c. Italia - Decisione 26 gennaio 2016 (ricorso n. 13986/07) 158
- Orsi e Policastro c. Italia - Decisione 15 marzo 2016 (ricorso n. 17979/07).....158
- Società agricola Innocenti e Mangoni c. Italia - Decisione 14 giugno 2016 (ricorso n. 34593/05).....158
- Addazio c. Italia - Decisione 13 settembre 2016 (ricorso n. 37413/06) 158
- Guerriero e Bissi c. Italia - Decisione 13 settembre 2016 (ricorso n. 11627/06).....159
- Guerriero c. Italia - Decisione 13 settembre 2016 (ricorso n. 20804/07) 159
- I.S.E. Industria per lo sviluppo edile c. Italia - Decisione 18 ottobre 2016 (ricorso n. 28461/05) 159

2.3. Cancellazione dal ruolo per abbandono o manifesto disinteresse dei ricorrenti alla prosecuzione del procedimento 159

- Toma Halilovich c. Italia – Decisione 12 gennaio 2016 (ricorso n. 7498/11) 159
- Adrian Cjonbocari c. Italia – Decisione 26 aprile 2016 (ricorso n. 17911/11) 159
- Serino c. Italia – Decisione 10 maggio 2016 (ricorso n. 8588/06).....159
- Rainone c. Italia - Decisione 21 giugno 2016 (ricorso n. 57968/13).....159
- U.A.H.M. c. Paesi Bassi e Italia - Decisione 30 agosto 2016 (ricorso n. 49929/11) 159
- Di Caprio e altri c. Italia – Decisione 15 settembre 2016 (ricorso n. 19931/09) 159
- Fedrigon e altri 43 c. Italia – Decisione 3 novembre 2016 (ricorso n. 32728/02) 159
- Predil Anstalt ltd c. Italia – Decisione 15 novembre 2016 (ricorso n. 4945/05).....159
- Minelli e altri 6 c. Italia – Decisione 17 novembre 2016 (ricorso n. 41255/09) 159

III. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE _____ 160

1. *MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE IN ANNI PREGRESSI..... 161*

1.1. Principali casi singoli sottoposti a monitoraggio 166

1.1.1. *Sharifi e altri c. Italia e Grecia* – Sentenza 21 ottobre 2014 (ricorso n. 16643/09) in materia di respingimenti. 166

1.1.2. *Di Sarno e altri c. Italia* – Sentenza 10 aprile 2012 (ricorso n. 30765), in materia di danno da inquinamento ambientale 167

1.1.3. *Cestaro c. Italia* – Sentenza 7 aprile 2015 (ricorso n. 6884/11) in materia di divieto di tortura e di trattamento umano o degradante.....169

1.2. Casi seriali sottoposti a monitoraggio 171

1.2.1. Agrati ed altri c. Italia (gruppo) – Sentenza 28 novembre 2011 (ricorso n. 43459/08) in materia di leggi di interpretazione autentica.....171

1.2.2. *M.C. e altri c. Italia* (ricorso n. 5376/11) - Piano d'azione per l'esecuzione della sentenza pilota 3 settembre 2013 172

1.2.3. *Ceteroni (group)* – 22461/93; *Ledonne n. 1* - 35742/97; *Luordo (group)* - 32190/96; *Abenavoli (group)* - 25587/94; *Mostacciuolo Giuseppe n. 1 (group)* – 64705/01 - In materia di eccessiva durata dei procedimenti giudiziari 173

1.3. Elenco Casi chiusi – risoluzioni finali.....176

- Alikaj ed altri c. Italia (ricorso 47357/08) – Risoluzione CM/ResDH (2016)13 del 24 febbraio 2016; 176
- Torreggiani ed altri c. Italia (ricorso 437517/09 + Sulejmanovic c. Italia (22635/03) – Risoluzione CM/ResDH (2016)28 dell'8 marzo 2016;.....176
- Roda e Bonfatti c. Italia (ricorso 10427/02) + Clemeno ed altri c. Italia (ricorso 19437/03) + Bove c. Italia (ricorso 30595/02) - Risoluzione CM/ResDH (2016)27 dell'8 marzo 2016; 176
- Panetta c. Italia (ricorso 38624/07) - Risoluzione CM/ResDH (2016)63 del 13 aprile 2016;.....176
- Cecere c. Italia (ricorso 70585/01) - Risoluzione CM/ResDH (2016)95 del 4 maggio 2016; 176
- Sejdovic c. Italia (ricorso 56581/00) - Risoluzione CM/ResDH (2016)121 del 7 giugno 2016; 176
- Patrono, Cascini e Stefanelli c. Italia (ricorso 10180/04) + C.G.I.L. e Cofferati c. Italia (46967/07) + e 2/08 + Onorato 26218/06) - Risoluzione CM/ResDH (2016)119 del 7 giugno 2016; 176
- Sciacca c. Italia (ricorso 50774/99) - Risoluzione CM/ResDH (2016)120 del 7 giugno 2016;.....176

- Hirsi Jmaa ed altri c. Italia (ricorso 27765/09) - Risoluzione CM/ResDH (2016)221 del 14 settembre 2016; 176
- Costa e Pavan c. Italia (ricorso 54270) - Risoluzione CM/ResDH (2016)276 del 21 settembre 2016; 176
- Calcagno c. Italia (ricorso 28139/04+11) - Risoluzione CM/ResDH (2016)252 del 21 settembre 2016; 176
- Ogaristi c. Italia (ricorso 231/07) - Risoluzione CM/ResDH (2016)317 del 9 novembre 2016; 176
- Ventorino c. Italia (ricorso 357/07) - Risoluzione CM/ResDH (2016)316 del 9 novembre 2016; 176
- Hokic e Hrustic c. Italia (ricorso 3449/05) - Risoluzione CM/ResDH (2016)314 del 9 novembre 2016; 176
- Silvestri c. Italia (ricorso 16861/02) + Gagliardi c. Italia (ricorso 29385/03) - Risoluzione CM/ResDH (2016)315 del 9 novembre 2016; 177
- Ogaristi c. Italia (ricorso 231/07) - Risoluzione CM/ResDH (2016)317 del 9 novembre 2016; 177
- Huzuneau c. Italia (ricorso 36043/08) - Risoluzione CM/ResDH (2016) del 1° dicembre 2016; 177
- Trevisanato c. Italia (ricorso 32610/07) - Risoluzione CM/ResDH (2016) del 15 dicembre 2016. 177

1.4. Commenti ai casi chiusi di maggior rilievo 177

1.4.1. La risoluzione finale sul caso Torreggiani ed altri c. Italia, in tema di sovraffollamento delle carceri, CM/ResDH(2016)28. 177

1.4.2. La risoluzione sul caso Roda e Bonfatti c. Italia CM/ResDH (2016)27 in materia di violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare. 179

1.4.3. La risoluzione sul caso Panetta c. Italia CM/ResDH (2016)63 in materia di irragionevole durata del procedimento. 179

1.4.4. La risoluzione sul caso Patrono, Cascini e Stefanelli c. Italia CM/ResDH (2016)119 in materia di immunità parlamentare. 180

1.4.5. La risoluzione finale sul caso Hirsi Jamaa ed altri c. Italia, sull'espulsione collettiva in Libia di cittadini somali ed eritrei intercettati in mare, Risoluzione CM/ResDH (2016)221. 181

1.4.6. La risoluzione sul caso Costa e Pavan c. Italia CM/ResDH (2016)276 in materia di procreazione medicalmente assistita. 182

1.4.7. La risoluzione sul caso Ventorino c. Italia CM/ResDH (2016)316 in materia di equità del processo sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale 183

2. EFFETTIVITA' DELLE MISURE DI CARATTERE GENERALE INTRODOTTE PER SUPERARE LE CRITICITA' STRUTTURALI EVIDENZIATE DALLE VIOLAZIONI SERIALI 184

2.1. L'eccessiva durata dei processi: impatto delle misure organizzative e legislative adottate. 184

2.1.1. MISURE ORGANIZZATIVE: IL PIANO STRAORDINARIO DI SMALTIMENTO DELL'ARRETRATO PINTO IN MATERIA DI RITARDI DELLA GIUSTIZIA ORDINARIA. AGGIORNAMENTO 185

2.1.2. Misure legislative – Effetti deflattivi ed impatto sulla durata dei processi 186

2.1.2.0 La riforma della legge Pinto 186

2.1.3. Le riforme legislative intervenute in combinato con soluzioni organizzative: dagli interventi dal 2014 alle misure introdotte nel 2016. 187

2.2. Il fenomeno del sovraffollamento carcerario 190

PARTE SECONDA....192

I. L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA 193

1. LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL SISTEMA MULTILIVELLO DI PROTEZIONE: le garanzie costituzionali 194

1.1. Il controllo accentrato di costituzionalità: ruolo della corte costituzionale e limiti al dovere di interpretazione conforme dei giudici comuni 194

1.2. La responsabilizzazione dei diversi livelli di governo coinvolti nell'attuazione del diritto convenzionale. 196

2. LA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE 197

2.1. Tipologia di decisioni 197

2.1.1. La proibizione della tortura (articolo 3) 197

2.1.2. Il diritto a un equo processo (articolo 6) 199

2.1.2.0 Il diritto di accesso a un tribunale . Richiamo in senso rafforzativo delle censure sulla violazione dei principi della CEDU 199

2.1.2.1 La ragionevole durata del processo – art. 6 CEDU – Interventi sulla legge Pinto 199

2.1.2.2 Terzietà e indipendenza del giudice 201

2.1.2.3 Norme interpretative e divieto di incidere retroattivamente in senso sfavorevole ai ricorrenti sui giudizi in corso (art. 6 CEDU) 202

2.1.2.4 Retroattività della legge e lesione del principio del legittimo affidamento 203
2.1.3. Principio di legalità (articolo 7) 205
2.1.3.0 Principio di irretroattività delle sanzioni penali 205
2.1.3.1 Garanzia convenzionale del principio della retroattività della *lex mitior* 207
2.1.4. Il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8) 209
2.1.4.0 Ricerca clinica sugli embrioni 209
2.1.4.1 Divieto di ingerenza dell'autorità pubblica nella vita e nei rapporti familiari 209
2.1.5. Diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8) e divieto di discriminazione (art.14) 210
2.1.5.0 Interesse del minore e tutela di rapporti familiari di fatto 210
2.1.5.1 Attribuzione automatica del cognome paterno 211
2.1.6. Divieto di discriminazione (articolo 14) 212
2.1.7. Protezione della proprietà (articolo 1 del primo Protocollo addizionale) 213
2.1.7.0 Diritto al rispetto della proprietà e indennità di espropriazione 213
2.1.8. Principio del *ne bis in idem* (articolo 4 del Protocollo 7) 214
2.1.8.0 Divieto di doppio giudizio penale 214
2.1.8.1 Doppio binario sanzionatorio nel Testo Unico in materia di intermediazione finanziaria e in materia tributaria 216
2.1.8.2 Divieto di doppio giudizio in materia tributaria 217
3. QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE, SOLLEVATE O ANCORA PENDENTI NEL CORSO DEL 2016, CON RIFERIMENTO AI PRINCIPI DELLA CEDU 219
3.1. Proibizione della tortura e di trattamenti inumani o degradanti (articolo 3) 219
3.2. Equo processo (articolo 6) 219
3.2.1. Termine decadenziale nel processo amministrativo 219
3.2.2. Principio del contraddittorio e pubblicità delle udienze 221
3.2.3. Sanzioni interdittive previste dalla legislazione in materia di fonti rinnovabili 223
3.2.4. Retroattività delle norme di interpretazione autentica 224
3.2.5. Legittimo affidamento e articolo 1, Protocollo 1, CEDU 226
3.3. Principio di legalità e principio di retroattività *in mitius* (articolo 7) 228
3.4. Diritto alla vita privata e familiare (articolo 8) 229
3.5. Principio di non discriminazione (articolo 14) – In materia di prestazioni sociali 230
3.6. Obbligo di conformazione a carico degli Stati (articolo 46) 230
3.7. Principio del *ne bis in idem* (articolo 4 del Protocollo 7) 233

DOCUMENTI 237

PREMESSA

PREMESSA

Due sono i punti cruciali che preme evidenziare quest'anno nella consueta introduzione alla Relazione: il primo, riguarda i positivi risultati ottenuti grazie alla recente scelta metodologica adottata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nell'ottica di conformare l'ordinamento nazionale ai principi convenzionali del diritto della libertà; il secondo, è legato al contesto europeo - improvvisamente e, per alcuni versi, drammaticamente cambiato - in cui le pronunce della Corte si trovano a dispiegare i loro effetti.

La scelta metodologica è legata ad una duplice intuizione:

- da un lato, l'opzione di attuare il DPCM 1° febbraio 2007 "*Misure per l'esecuzione della legge 9 gennaio 2006, n. 12, recante disposizioni in materia di pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo*" concentrando in un'unica entità, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza e nel suo ambito l'Ufficio contenzioso, il compito di promuovere, nella fase di difesa, eventuali scelte transattive e, nella fase esecutiva, tutti gli adempimenti necessari, compresa l'individuazione ed attivazione degli organi interni competenti per adottare le misure individuali e generali richieste dalle sentenze della Corte, ha avuto come risultato quello di creare una struttura altamente specializzata, sia nell'attività deflattiva del contenzioso dinanzi alla Corte sia nel coordinamento tra poteri ed organi - quanto mai eterogenei - chiamati ad attivarsi dopo le pronunce;
- dall'altro, il recente approccio basato sull'immediata individuazione, per ogni singola pronuncia, sia delle misure individuali e/o generali da adottare, sia dell'autorità interna cui incombe il dovere di attivarsi per proteggere ed attuare il bene tutelato, ha razionalizzato e ridotto i tempi di esposizione del nostro Paese nell'ambito del sistema di controllo collettivo del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Tale scelta metodologica – che molti Paesi stanno adottando ispirandosi all'esempio italiano- combinata con la fruttuosa collaborazione fornita dalle autorità nazionali coinvolte (a partire dal Parlamento, interessato soprattutto per i casi di violazioni sistemiche, sintomatiche di problemi strutturali), ha avuto il merito, come i dati della Relazione chiaramente mostrano, di far diminuire notevolmente sia le pronunce di condanna sia il numero e i tempi di trattazione delle procedure di esecuzione dinanzi al Comitato dei Ministri.

Il secondo punto cruciale, che va sottolineato, è legato al mutato contesto europeo. Il nostro Paese è stato, invero, solo parzialmente toccato da questi cambiamenti, e ciò è avvenuto essenzialmente a causa delle problematiche migratorie, che vedono l'Italia particolarmente esposta per la sua posizione geografica ai margini meridionali della frontiera europea. Come evidenziato nel capitolo iniziale del rapporto annuale della Corte europea, il 2016 è stato un anno segnato da

importanti eventi politici che hanno avuto diretta ripercussione sulla Convenzione: si pensi ai conflitti bellici tra Stati membri del Consiglio d'Europa, che hanno dato luogo a ricorsi interstatali portati all'esame della Corte (*Georgia c. Russia* e *Ucraina c. Russia*) e alle vicende legate al fallito colpo di Stato in Turchia, fattore di potenziale destabilizzazione antidemocratica e di tensione sociale, che hanno indotto l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa all'adozione della rara misura del monitoraggio sulla situazione in Turchia.

In altre parole, mentre il nostro Paese dimostra di compiere ulteriori, significativi passi nella promozione dei diritti umani, c'è un'Europa che cambia. Comprendere questi cambiamenti per preservare l'equilibrio politico e spirituale che l'ideale di Europa incarna (pur nella stimolante pluralità espressa dagli Stati nazionali) costituisce la sfida del futuro.

PARTE PRIMA

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

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

1.1. ANDAMENTO GENERALE

Nel 2016 la Corte europea, ha continuato i propri sforzi nella riduzione dell'arretrato dei casi pendenti, secondo le direttrici anticipate dal Presidente Raimondi in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario del 2016.

Se il 2015 è stato applaudito come l'anno della "*virtual elimination of the single judge cases*", ovvero dei ricorsi assegnati al giudice unico[1], grazie all'applicazione dei nuovi modelli organizzativi e degli strumenti di filtraggio introdotti con il Protocollo n. 14, proprio allo scopo di aggredire l'enorme volume di affari pendenti raggiunto dalla Corte, **nel 2016**, la reale sfida da affrontare per la Corte è stata la riduzione del carico di lavoro delle Camere, costituito dai casi ripetitivi e dai casi prioritari [2], per i quali è stato registrato nel 2016 un totale di quasi 28.500 affari, ivi inclusi 6.000 casi prioritari, per poi passare all'esame dei casi normali, non ripetitivi.

Ancorché i nuovi modelli organizzativi e la "virtuale" eliminazione dei casi assegnati al giudice unico abbiano continuato ad influire positivamente sull'attività della Corte, nel perseguimento dell'obiettivo prioritario di riduzione del pesante carico di lavoro, i dati a consuntivo dell'attività della Corte mostrano, tuttavia, un "rallentamento" della produttività.

Dalle rilevazioni statistiche 2016 elaborate della Corte[3], emerge, infatti, una inversione di tendenza rispetto alla progressiva, costante, riduzione dell'arretrato che aveva caratterizzato gli anni precedenti. Alla fine del 2016, il numero degli affari pendenti dinanzi alla Corte ammontava a circa 80.000 (79.750), con un incremento del 23% rispetto al dato del 2015 (64.850), un risultato, certo, lontano dal picco registrato nel 2011, con oltre 160.000 casi pendenti, ma testimone del persistere di una situazione di fragilità del sistema giudiziario convenzionale. Figura 1

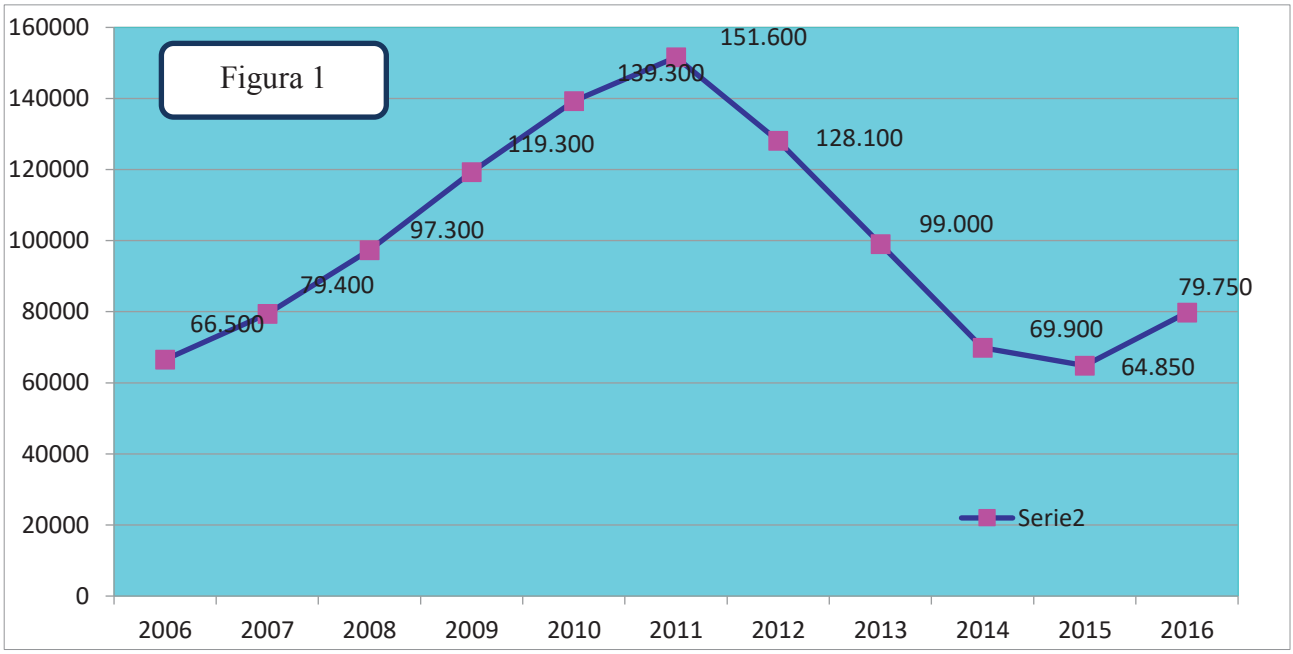
[1] Si ricorda che la figura del giudice unico é stata tra le più importanti novità del Protocollo n. 14, ed é stata introdotta in funzione dell'obiettivo di snellimento e semplificazione delle procedure. Il giudice unico infatti può, in via definitiva, dichiarare irricevibile e cancellare dal ruolo un ricorso quando la decisione può essere adottata senza ulteriore esame. Il Protocollo n. 14 ha infatti introdotto un nuovo requisito di ricevibilità che, in applicazione del principio *de minimis non curat praetor*, rende inammissibile il ricorso se il ricorrente non ha subito alcun pregiudizio importante, salvo che lo stesso ricorso non sia stato debitamente esaminato dinanzi ai giudici nazionali e che il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli non esiga un esame del ricorso nel merito.

[2] Inaugurazione anno giudiziario 2016 discorso del Presidente Guido Raimondi del 27.01.2017.

[3] ECHR – Analysis of Statistics 2016, gennaio 2017.

Indice

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI NEL PERIODO 2006-2016



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 Corte è stata costretta a prendere atto che il numero dei nuovi casi è aumentato di circa il 30% nel 2016 (passando dai 40.550 del 2015 ai 53.500 del 2016) e che ciò è dovuto soprattutto a problemi strutturali riscontrati in alcuni Paesi[4] particolarmente critici in materia di condizioni di detenzione, concretizzanti, quindi, sistematiche violazioni dell'articolo 3 della Convenzione.

La Corte ha, peraltro, evidenziato come la connotazione negativa insita nel "rallentamento della produttività" risultante dai dati statistici, debba essere mitigata alla luce della precisa scelta organizzativa effettuata dalla Corte di concentrare l'esame sugli affari più importanti e complessi. La trattazione prioritaria di tali casi (le "*priority applications*"sono state 19.870 nel 2016) - ha rilevato la Corte - non può che costituire di per sé un fattore positivo, ancorché incida sulle politiche di riduzione dell'arretrato, in quanto richiedente tempi di definizione più lunghi e, quindi, un minor numero di casi risolti[5].

Accanto all'elevato numero dei casi prioritari da trattare, la Corte si è trovata ad affrontare anche circa 21.000 ricorsi che non erano né *prima facie* inammissibili, né ripetitivi, richiedenti un

[4] Una parte significativa dei ricorsi riguarda la situazione delle carceri in Ungheria e Romania. Con riferimento all'Ungheria la materia delle condizioni di detenzione é stata affrontata con la sentenza pilota *Varga and Others* del 10 marzo 2015. Alla fine del 2016, ad essi si é aggiunta la Turchia, a seguito del tentato colpo di Stato di quell'anno.
[5] *ECHR* – Analisis of Statistics *2016*.

Indice

esame approfondito, con conseguente aumento del carico di lavoro della Corte. Allo scopo di snellire e rendere più rapido ed efficiente l'esame di tali casi la Corte ha introdotto una nuova procedura di trattazione, mediante forme di comunicazione semplificate nei confronti degli Stati convenuti. Questa nuova procedura si pone come ulteriore manifestazione del concetto di responsabilità condivisa che è stato riconosciuto dai Paesi membri nel corso delle varie Conferenze tenutesi sulla riforma della Corte.

Il nuovo metodo di comunicazione dei ricorsi

Il nuovo metodo è stato introdotto, in via sperimentale, nel marzo del 2016 con riferimento a dodici Stati, tra cui l'Italia.

La procedura semplificata di comunicazione dei ricorsi consente alla Corte un rapido smaltimento del proprio arretrato, in attuazione dell'invito proveniente dalla Dichiarazione di Bruxelles del 15 marzo 2015[6]. Per effetto di tale nuova procedura è stato trasferito sulle parti l'onere di redigere una compiuta esposizione dei fatti alla base del ricorso e di fornire la presentazione delle questioni giuridiche pertinenti, laddove, con la tradizionale procedura di comunicazione, era invece la stessa Corte che, nel comunicare il ricorso, provvedeva a rimettere un esaustivo "exposé des faits". In tal modo alla Corte è stato possibile comunicare un numero maggiore di ricorsi (alla fine del 2016, circa 500 ricorsi sono stati comunicati agli Stati secondo il nuovo formulario), ma, per gli Stati la trattazione dei nuovi ricorsi non seriali è divenuta più gravosa. Per quanto riguarda l'Italia, nel solo periodo aprile - settembre 2016, i ricorsi comunicati secondo il nuovo metodo sono stati 36, a fronte dei 17 del corrispondente periodo del 2015.

Le modifiche al regolamento di procedura della Corte ed il nuovo formulario

Un'altra importante novità sul piano procedurale è rappresentata dall'entrata in vigore, dal 1° gennaio 2016, del nuovo articolo 47 del Regolamento della Corte, che innova le prescrizioni in materia di redazione dei ricorsi proposti da persone giuridiche e da ricorrenti rappresentati fin dall'inizio del procedimento da un avvocato. E' stato reso disponibile un nuovo formulario il cui utilizzo è stato imposto, a partire dal 1° gennaio 2016, pena il rigetto della domanda, così come è rigettata la domanda in cui sia riscontrato il mancato rispetto dei requisiti formali prescritti dalla nuova stesura dell'articolo 47 del Regolamento.

[6] Relazione al Parlamento anno 2015, pag. 193.

Indice

In sintesi, il formulario del ricorso deve essere corredato dai documenti attestanti la legittimazione ad agire del soggetto che agisce per conto dell'ente, ovvero, se il richiedente è rappresentato da altra persona o da un avvocato, dagli estremi identificativi dello stesso.

Altre modifiche riguardano formalità da espletare per la redazione del ricorso.

In caso di ricorso non rispondente ai requisiti dell'art. 47 la Corte comunicherà per iscritto al ricorrente i motivi per cui il ricorso non sarà esaminato. Il ricorrente avrà sei mesi di tempo per riproporre il ricorso mediante il corretto utilizzo del formulario.

Alcuni commentatori hanno rilevato che le modifiche apportate all'art. 47 del Regolamento di procedura della Corte, se condivisibili sul piano della correttezza della rappresentanza in giudizio, nulla hanno innovato in tema di chiarezza e semplificazione o sulle modalità di deposito dei ricorsi, che può avvenire solo per posta. Si lamenta, pertanto, il permanere delle difficoltà di compilazione del formulario già segnalate dagli addetti ai lavori in occasione dell'ultima modifica dell'articolo 47, avvenuta nel 2014.

1.1.1. Incremento dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria

Si è sopra evidenziato il netto incremento del numero dei nuovi casi attribuiti ad una formazione giudiziaria, passati dai 40.650 del 2015 ai 53.550 del 2016 (+32%)[7]. (*infra,* figura 4).

La distribuzione generale dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2016 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. Figura 2

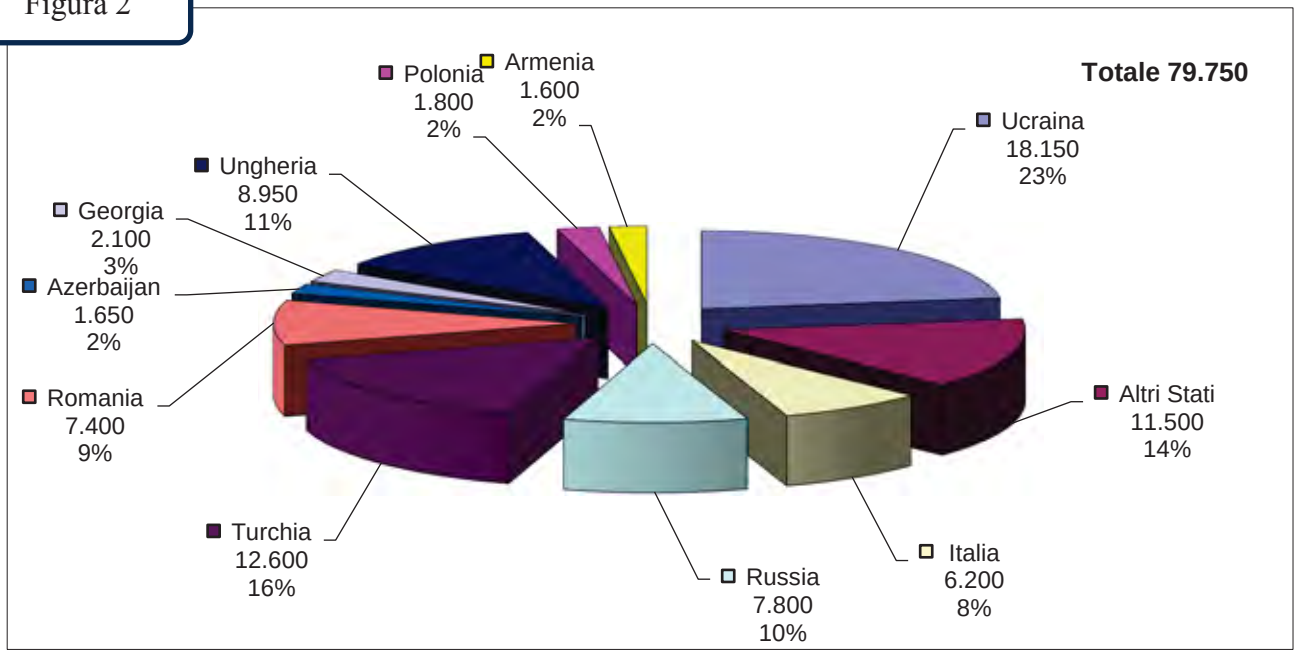
[7] ECHR – Analys of statistics 2016. Table 1 - General Statistical Information.

Indice

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2016

CONFRONTO TRA I PRINCIPALI PAESI CON IL MAGGIOR NUMERO DI RICORSI

Figura 2



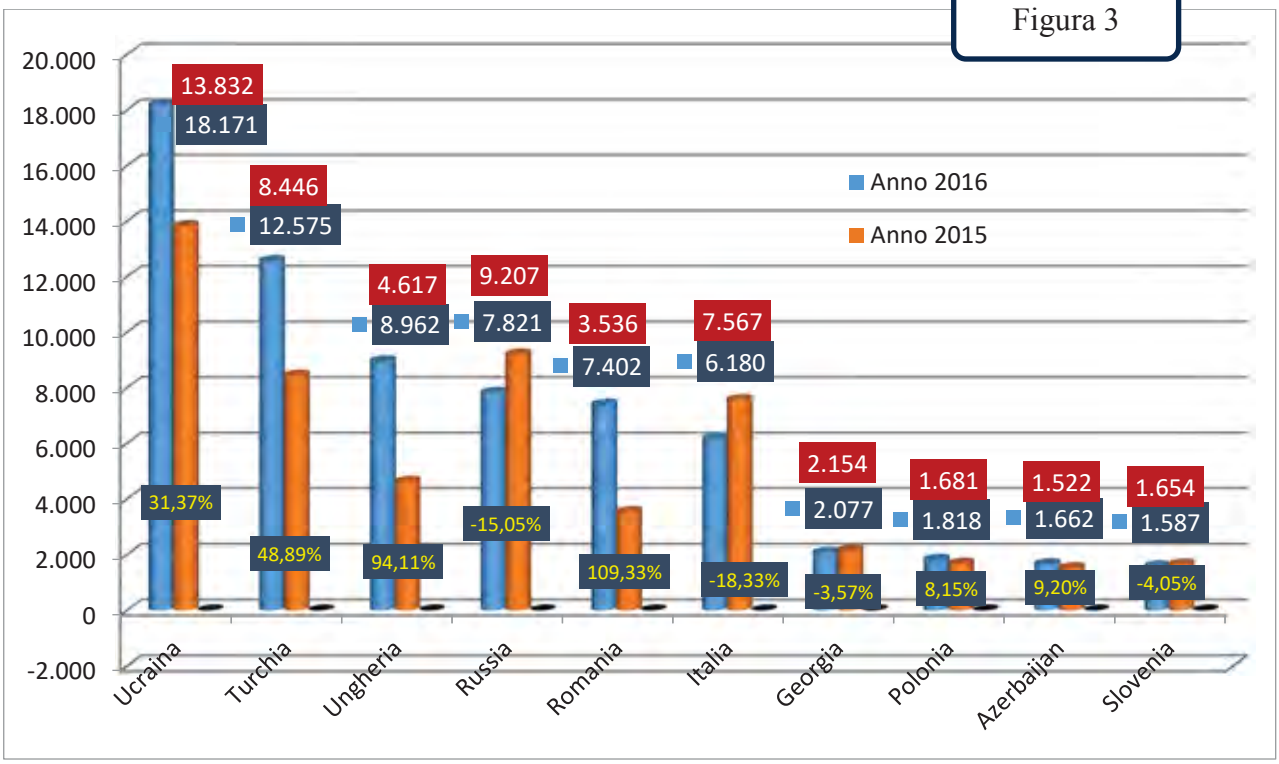
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

La figura seguente raffronta i dati relativi al carico di lavoro della Corte nei confronti dei principali Paesi membri con riferimento agli anni 2015 e 2016. Figura 3

Indice

CONFRONTO DEL CARICO DI LAVORO TRA I PRINCIPALI PAESI - ANNI 2015-2016

Figura 3



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

Come emerge dalle rilevazioni statistiche della Corte, l'Italia ha ulteriormente ridotto la quantità di affari pendenti con 6180 ricorsi assegnati ad una formazione giudiziaria, registrando una diminuzione di 1387 unità (-18,33 % circa) rispetto al 2015 (erano 7.567) ed ha migliorato la propria posizione nella graduatoria dei Paesi con maggior numero dei ricorsi pendenti, passando **dal quarto al sesto posto**, dopo l'Ucraina (18.171), la Turchia (12.575), l'Ungheria (8.962), la Russia (7.821) e la Romania (7.402). (FIG. 3)

Indice

1.1.2. Trattazione degli affari e modalità di definizione dei ricorsi

I ricorsi decisi dalla Corte in via giudiziale sono stati 38.505, con una riduzione del -15,51% rispetto al 2015 (45.576). L'indice di ricambio tra il numero di quelli definiti e quelli attribuiti nel corso dell'anno è stato negativo con un aumento del volume dei ricorsi pendenti di circa 15.000 casi.

Figura 4

CONFRONTO MODALITA' TRATTAZIONE DEGLI AFFARI - ANNI 2015-2016

Figura 4

Descrizione	ANNI		%
	2016	2015	
Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	53.500	40.550	31,94%
Ricorsi comunicati ai governi	9.534	15.964	-40,28%
Ricorsi pendenti	79.750	64.850	22,98%
Ricorsi decisi in via giudiziale	38.505	45.576	-15,51%
Con sentenze definitiva (comprese comitato tre giudici)	1.926	2.441	-21,10%
Con decisione (inammisibilita o radiazione)	36.579	43.135	-15,20%

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

La tendenza in diminuzione del livello di produttività della Corte viene confermata anche con riferimento al numero degli affari definiti in via amministrativa, pari a 20.950 nel 2016, contro i 32.400 del 2015, con un decremento del -35,34%.

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, ha registrato nel 2016 una riduzione del 15% rispetto al 2015, con 36.579 casi definiti rispetto ai 43.135 del 2015. Nonostante il minor numero complessivo dei casi irricevibili o radiati, il dato quantitativo, comunque rilevante, conferma l'efficacia delle misure organizzative adottate dalla Corte per la sostanziale eliminazione dell'arretrato dei casi irricevibili.

Con riferimento all'applicazione delle misure interinali previste dall'articolo 39 del regolamento della Corte, il 2016 è stato caratterizzato da un ritorno alla "normalità" nel ricorso a tale istituto, rispetto all'eccezionale incremento, pari al 102%, registrato nel 2015 (15.964). Nel 2016, il numero totale delle richieste di misure provvisorie si è attestato a 9.434 (erano 7895, nel 2014), con una riduzione del 40% rispetto al 2015.

In leggero aumento il numero delle richieste esaminate dal *panel* di 5 giudici della Grande Camera, ai sensi dell'articolo 43 della Convenzione: 151 in totale (a fronte delle 135 del 2015), delle

Indice

quali: 92 su richiesta degli Stati, 55 su richiesta dei ricorrenti, 4 su richiesta di entrambi. Il *panel* ha accettato le richieste in soli 14 casi (tra essi l'affare *Khlaifia ed altri c. Italia,* su richiesta del Governo, *infra 1.1.2*). Solo 2 sono stati i casi rimessi alla Grande Camera direttamente dalle Sezioni.

Indice

1.1.3. Ricorsi decisi con sentenza

Nel corso dell'anno in rassegna, la Corte ha pronunciato in totale 993 sentenze, contro le 823 dell'anno precedente, con un aumento del 20,66%: 27 sentenze sono state pronunciate dalla grande Camera, 656 dalle Camere (riguardanti 922 ricorsi) e 310 dai Comitati di tre giudici (relative a 971 ricorsi).

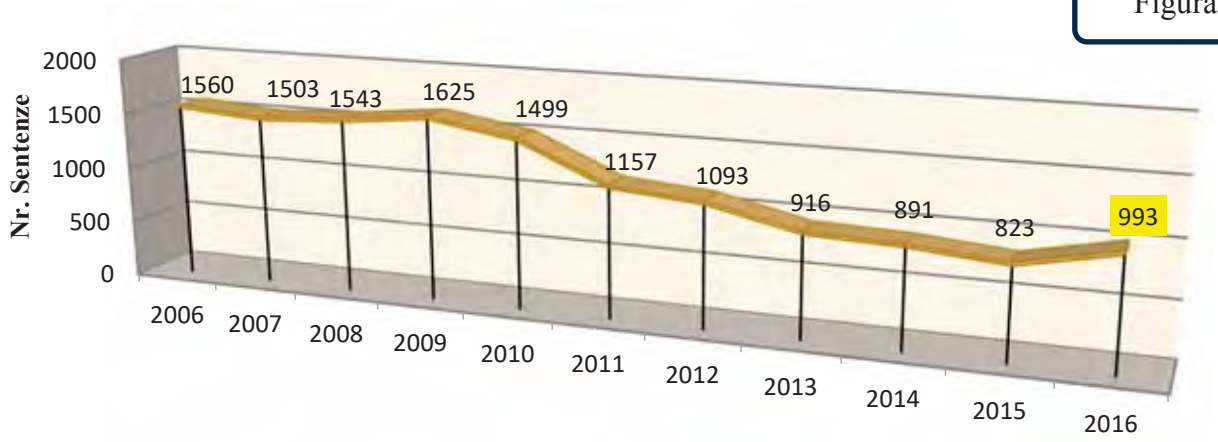
Sono stati chiusi 38.505 casi, di cui 1926 con sentenza, contro i 2441 del 2015, con una flessione del 21%. La maggior parte dei ricorsi esaminati dalla Corte è stata, invece, risolta con una decisione di irricevibilità / inammissibilità o di radiazione. Resta pur sempre elevato il numero delle decisioni assunte dal giudice unico: 30.100 a fronte dei 36.300 del 2015.

Il ridotto tasso di definizione, dovuto ai fattori di "rallentamento" dei lavori della Corte evidenziati nel paragrafo precedente, combinato con il dato relativo alle sopravvenienze annue, hanno prodotto il risultato del significativo aumento dei ricorsi pendenti dinanzi alla Corte giunti a 79.750 da un totale di 64.850 ricorsi pendenti all'inizio dell'anno.

Il grafico che segue mostra l'andamento del numero delle sentenze annuali registrato nell'ultimo decennio (figura 5).

ANDAMENTO DELLE SENTENZE NEL PERIODO 2006-2016

Figura 5



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nr. Sentenze	1560	1503	1543	1625	1499	1157	1093	916	891	823	993

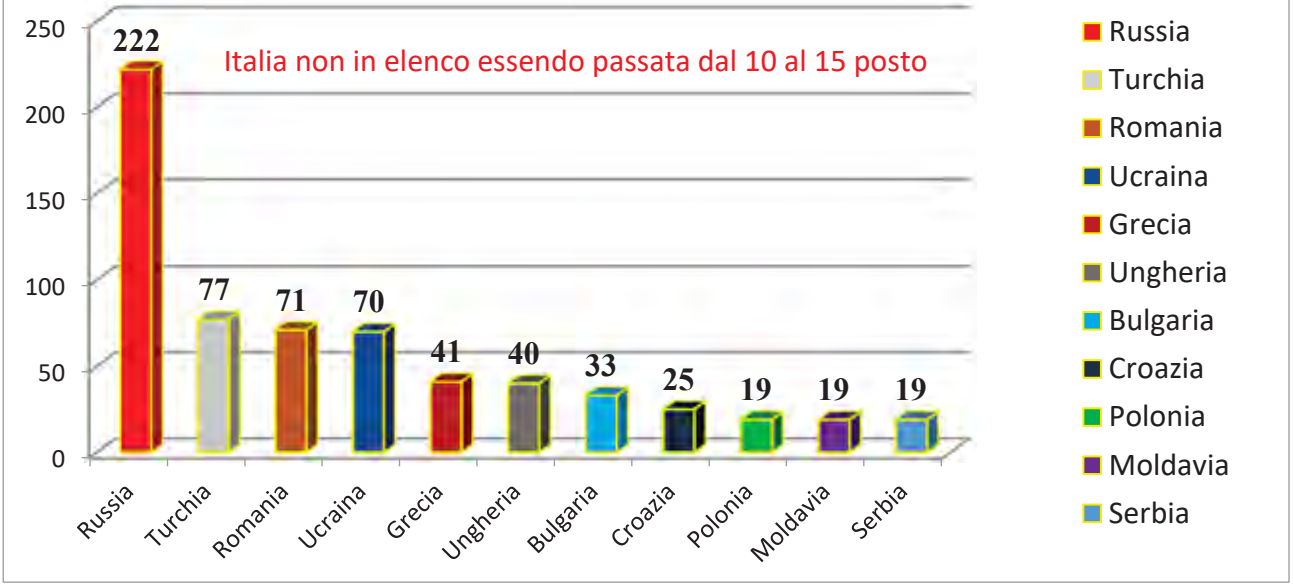
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Indice

L'esame delle sentenze di condanna pronunciate nei confronti degli Stati membri presenta la Federazione russa al primo posto con 228 sentenze, seguita da: Turchia (88), Romania (86), Ucraina (73), Grecia (45), Ungheria (41), Bulgaria (37), Croazia (34), Polonia (26), Francia e Moldavia (23), Lituania (22). **L'Italia, con 15 sentenze**, **esce finalmente dalla classica dei primi dieci Stati con maggior numero sentenze di condanna**, **guadagnando ben 5 posizioni rispetto al 2015** (dal decimo al quindicesimo posto). Figura 6

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

Figura 6



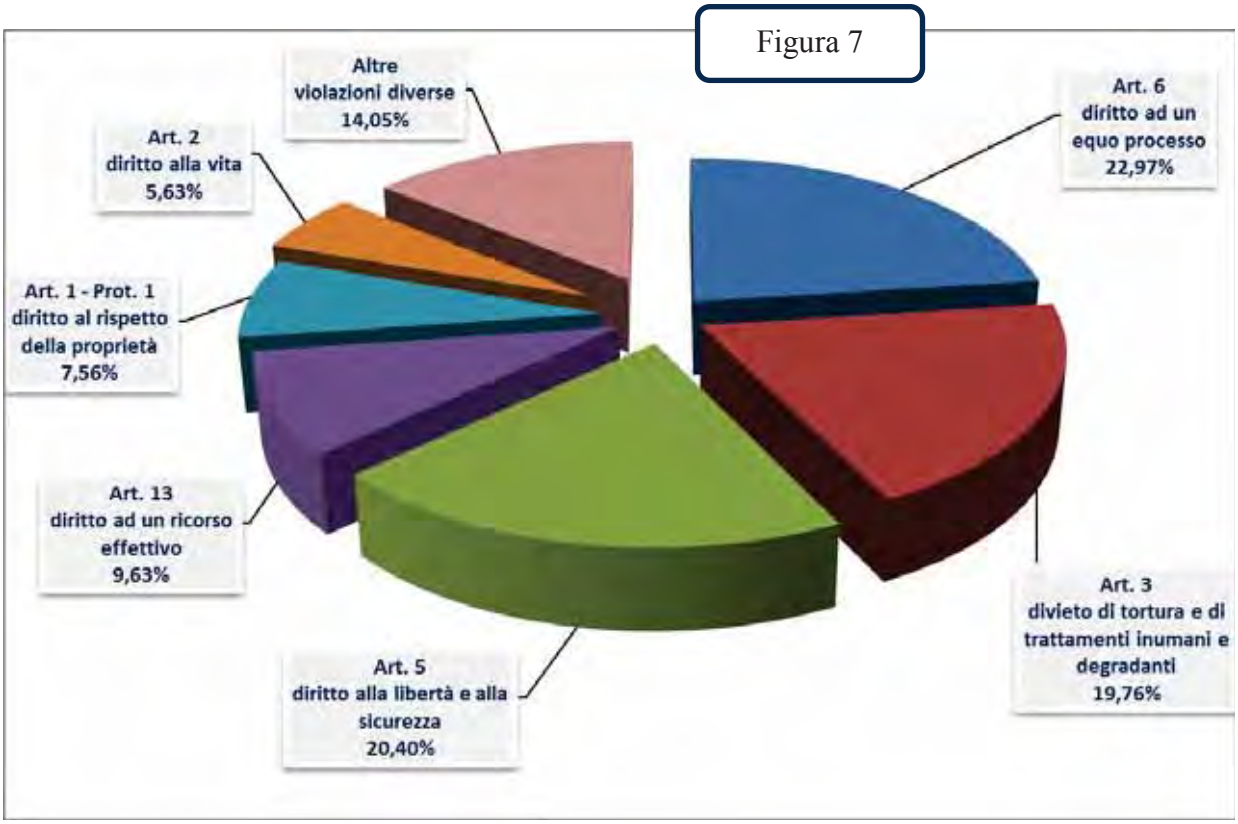
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'analisi delle condanne pronunciate nei confronti di tutti gli Stati conferma, al primo posto, per maggior numero di violazioni accertate, il diritto ad un equo processo (articolo 6 della Convenzione) con il 22,97%, seguito dal diritto alla libertà e alla sicurezza (tutelato dall'articolo 5) con il 20,4%; dal divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3) con il 19,76%; dal diritto ad un ricorso effettivo (articolo 13) con il 9,63%; dalla protezione della proprietà (articolo 1, Protocollo 1) con il 7.56%; dal diritto alla vita (articolo 2), con il 5,63%; per finire con 14,05 punti percentuali caratterizzati dall'insieme delle altre violazioni. Figura 7

Indice

OGGETTO DELLE VIOLAZIONI NELL'ANNO 2016

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

Rispetto alla situazione fotografata al 2015, la classifica per materia presenta un'importante variazione con riferimento alla dimensione quantitativa delle violazioni accertate. Se anche nel 2016 il maggior *vulnus* al sistema di protezione della Convenzione è stato registrato in materia di diritto all'equo processo, occorre segnalare il preoccupante aumento delle violazioni accertate al diritto alla libertà e sicurezza protetto dall'articolo 5 che hanno superato, anche se di poco, le violazioni al divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante.

2. LA POSIZIONE DELL'ITALIA

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

L'analisi dell'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia dell'ultimo triennio, mostra i grandi progressi realizzati dal nostro Paese nella riduzione del carico pendente: se alla fine del 2014, l'Italia era il secondo Stato per numero di casi pendenti dinanzi ad una formazione giudiziaria (a settembre 2014 era addirittura al primo posto con un picco di circa 19.000 casi), **alla fine del 2016**

Indice

ha conquistato la sesta posizione (guadagnando ulteriori due posizioni rispetto al 2015) dietro l'Ucraina, la Turchia, l'Ungheria, la Russia e la Romania, con un numero di ricorsi in costante riduzione. Nel complesso, i dati statistici relativi al 2016 evidenziano un indice di ricambio superiore al 93%, posto che il numero dei procedimenti chiusi, pari a 2730, è stato nettamente superiore a quello dei nuovi ricorsi assegnati ad una formazione giudiziaria, pari a 1409, con i conseguenti effetti sul volume dei casi pendenti a carico dell'Italia - che si attesta sui 6.180 affari, registrando un ulteriore importante decremento del 18,33% rispetto al 2015 (7.567), anno che si era chiuso con un abbattimento del contenzioso pendente del 50% circa rispetto al livello raggiunto nell'anno precedente (14.400 ricorsi pendenti).

Ancorché il carico di lavoro della Corte europea relativo all'Italia sia ancora consistente, rappresentando il 7,8% del totale, va però sottolineato che la maggior parte dei casi pendenti riguarda ancora l'eccessiva durata dei processi o l'insufficienza degli indennizzi Pinto, casi destinati, quindi, ad essere progressivamente chiusi per effetto delle misure deflattive già operanti, tra cui il nuovo piano Pinto 2.

I positivi risultati finora conseguiti testimoniano la "bontà" degli strumenti messi in atto per l'abbattimento del contenzioso seriale, attraverso un complesso di misure sia di carattere amministrativo-organizzativo che normativo per superare le principali criticità sistemiche che hanno collocato l'Italia per anni quale fanalino di coda nella graduatoria del Paesi con maggior numero di ricorsi pendenti; tali misure consentiranno di portare il contenzioso pendente a carico dell'Italia ad un livello "fisiologico", in linea con quello registrato dai Paesi più virtuosi.

In questo contesto, si colloca il successo ottenuto con la chiusura del monitoraggio sull'esecuzione della ben nota sentenza pilota "Torreggiani" con la quale la Corte aveva condannato l'Italia per condizioni di detenzione carceraria in violazione del divieto di trattamenti disumani o degradanti[8] e con la chiusura del c.d. Piano Pinto 1, che ha consentito l'eliminazione, dal carico degli affari pendenti a Strasburgo, di circa 7000 ricorsi in materia di ritardi nei pagamenti degli equi indennizzi per eccessiva durata dei processi (per maggiori dettagli si rinvia al 1.4.1).

Gli sforzi del Governo nel perseguire politiche organiche di riduzione del contenzioso seriale sono stati indicati dal Presidente della Corte europea quale modello da seguire. Nel discorso di apertura dell'anno giudiziario del 27 gennaio 2017, il Presidente Raimondi, dopo aver ripetuto che

[8] Si ricorda che gli interventi promossi dal Governo per l'abbattimento di questo contenzioso seriale, già avviati nel 2014, e consistenti in un pacchetto di rimedi interni introdotti dal legislatore italiano, in via preventiva o compensativa, alle violazioni dei diritti fondamentali derivanti dalle condizioni di sovraffollamento delle carceri, hanno condotto la Corte EDU a dichiarare irricevibili centinaia di ricorsi pendenti dinanzi ad essa, per mancato esaurimento dei rimedi interni. Agli interventi normativi sono state poi affiancate misure organizzative e le politiche intraprese sono state qualificate quali best practices e studiate da altri Paesi aderenti alla Convenzione.

Indice

"it is at national level that the solutions must be found", ha evidenziato che esiste un metodo vincente per uscire da una situazione stagnante di eccessivo contenzioso, citando l'esempio dell'Italia, per la quale il numero di casi è stato più che dimezzato in due anni e mezzo: "This is the result of the Italian Government's policy, firstly in response to the Torreggiani pilot judgment, which concerned prison overcrowding, and secondly with regard to the length of proceedings. This shows that where a Government has the will to resolve a situation and takes the necessary measures, the results quickly follow."[9].

Anche il Segretario Generale del Consiglio d'Europa, Jagland, nella sua allocuzione d'apertura di un recentissimo seminario, tenutosi il primo giugno scorso a Strasburgo, presso il Consiglio d'Europa, per la presentazione del rapporto annuale (per il 2016) sull'esecuzione delle sentenze della CEDU, ha citato la prassi virtuosa dell'Italia nell'esecuzione della sentenza pilota Torreggiani, come positivo modello da condividere per gli altri paesi .

Lo stesso invito è stato fatto in occasione dell'ultimo CM-DH (6-7 giugno 2017), nella decisione riguardante la Russia per vecchi casi di cattive condizioni di detenzione (CM / Del / Dec(2017)1288 / H46-24 Ananyev and Others group and Kalashnikov group v. Russian Federation (ricorsi nn. 42525 / 07, 47095 / 99, paragrafo 11).

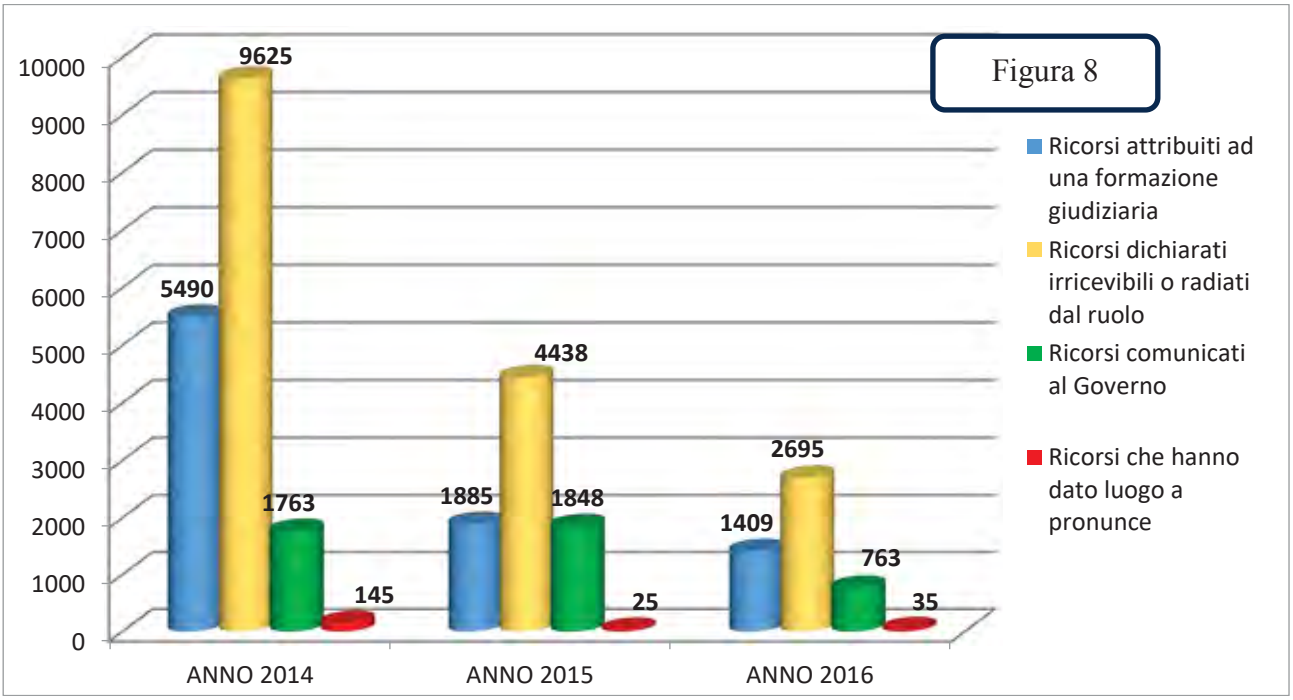
Il grafico che segue raffigura, in termini quantitativi e in rapporto con gli anni 2014 e 2015, l'attività della Corte nei confronti del contenzioso italiano. Figura 8

[9] ECHR - Solemn hearing for the opening of the Judicial Year - 27 January 2017 - Speech by President Guido Raimondi.

Indice

TRATTAMENTO DEI RICORSI

Figura 8

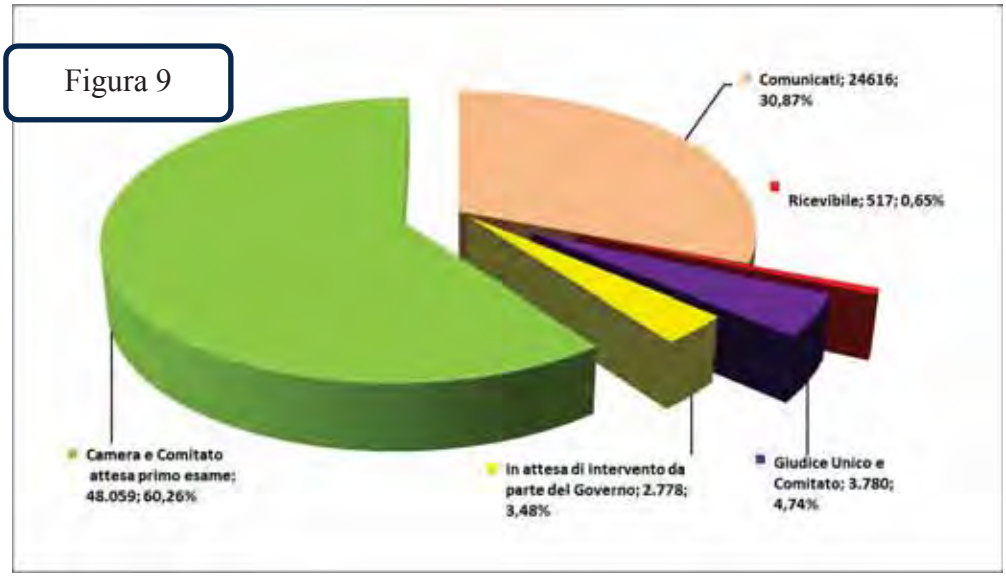


Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

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

CARICO DI LAVORO ANNO 2016

Figura 9



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

Indice

2.2. Tipologia dei ricorsi pendenti

I dati sopra illustrati incoraggiano nella previsione del superamento della tipologia di contezioso seriale legato al rimedio interno costituito dalla legge Pinto, anche se desta preoccupazione, in relazione al rischio di una possibile nuova esplosione dei ricorsi alla Corte EDU, la sentenza sul caso *Olivieri e altri c. Italia* del 22 febbraio 2016, con la quale la Corte europea ha valutato sostanzialmente inefficace il rimedio indennitario subordinato alla condizione di ricevibilità dell'"istanza di prelievo", nel processo amministrativo, recentemente introdotto nel sistema della legge Pinto.

In particolare, la condizione di ricevibilità dell'istanza di prelievo, è stata ritenuta dalla Corte più che strumento di accelerazione del processo amministrativo, *condizione formale producente di fatto l'effetto di ostacolare l'accesso alla procedura «Pinto», privando i ricorrenti della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente* (infra, 1.2.2).

Tra i casi seriali ancora pendenti si segnalano i ricorsi relativi ai disordini durante il vertice G8 di Genova del luglio 2001. Si tratta di nove gruppi di ricorsi, per un totale di 107 ricorrenti[10], proposti da cittadini italiani e stranieri a seguito dei noti fatti accaduti nella scuola Diaz a Genova e nella caserma di Bolzaneto, analoghi a quelli già decisi dalla Corte europea con la sentenza di condanna del 7 aprile u.s., sul caso *Cestaro c. Italia*.

Al fine di evitare una più che probabile, ulteriore condanna dell'Italia per violazione dell'articolo 3 della Convenzione sul divieto di tortura e di trattamenti disumani e degradanti, il Governo ha formulato proposte di definizione bonaria delle controversie (alcune delle quali accettate dalle controparti), offrendo a ciascun ricorrente una somma, a titolo di riparazione del danno morale, di importo pari a quello liquidato dalla Corte europea per il caso Cestaro.

Va, tuttavia, rilevato che, in disparte dall'esito delle iniziative assunte dal Governo per la chiusura dei casi pendenti, resta aperto il problema dell'adozione di misure ordinamentali tali da corrispondere alle indicazione fornite dalla Corte con la sentenza Cestaro. Sul tema si rinvia alla trattazione in ordine all'esecuzione della citata sentenza (infra parte II monitoraggio 1.1.3).

Tra i casi seriali pendenti, ancorché di prossima definizione, riconducibili al filone dei contenziosi in materia pensionistica, si segnalano i 112 ricorsi proposti da società agricole e ortofrutticole (*Associazione produttori agricoli Sant'Orsola ed altri + altri 111 ricorsi c. Italia).*

[10] Ricorsi n. 12131/13 BARTESAGHI e altri c. Italia; n. 43390/13 ALBRECHT e altri c. Italia; ricorsi riuniti n. 28923/09 AZZOLINA e altri c. Italia; n. 67599/10 KUTSCHKAU e altri c. Italia; ricorsi riuniti n.75895/13 ALFARANO c. Italia; n. 1442/14 BLAIR e altri c. Italia; n. 21319/14 AMODIO e altri c. Italia; n. 21911/14 ALLUEVA FORTEA e altri c. Italia; n. 22045/14 DE FLORIO e altri c. Italia.

Indice

Questi ricorsi fanno parte del filone ripetitivo, avviato sulla scia del caso *Azienda Agricola Silver Funghi s.a.s. ed altri c. Italia*, deciso con la sentenza del 24 giugno 2014[11], con la quale la Corte EDU ha ritenuto ingiustificata l'ingerenza del legislatore, intervenuto con norma di interpretazione autentica (legge n. 326 del 2003) a condizionare l'esito di un contenzioso pendente in materia di diritto al cumulo degli sgravi contributivi previsti in favore delle imprese agricole.

Considerato il prevedibile esito sfavorevole di questo contenzioso, in base al citato precedente, che – a sua volta – rispecchia una pacifica giurisprudenza della Corte, secondo la quale gli interventi legislativi attuati con leggi di interpretazione autentica che interferiscono con i giudizi in corso attuano una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione (cfr. *Maggio ed altri c. Italia*, sentenza del 31.05.2011(ricorso n. 46286/09) ; *Arras ed altri c. Italia,* sentenza del 11.02.2012 (ricorso n. 17972/07), sono state elaborate, con la preziosa collaborazione dell'INPS e dei Ministeri interessati, proposte di definizione amichevole dei casi in esame al fine di prevenire future condanne e ridurre il costo dell'operazione rispetto alle ben più pesanti conseguenze economiche a carico dell'erario ai quali lo Stato sarebbe esposto in caso di condanna da parte della Corte.

Anche in questa vicenda si è registrata l'ampia disponibilità della Cancelleria della Corte europea nel sostenere gli sforzi del Governo italiano che hanno già prodotto nel corso degli ultimi anni il drastico abbattimento dell'arretrato pendente dinanzi alla Corte.

Con la definizione di questi casi, considerato che appare improbabile la proposizione di nuovi ricorsi ricevibili ai sensi dell'articolo 35 della Convenzione, questo contenzioso ripetitivo potrà dirsi ormai chiuso.

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

2.2.1. I casi pendenti dinanzi alla Grande Camera

Non risulta ancora pubblicata la sentenza della Grande Camera sui ricorsi *G.I.E.M. s.r.l.* (n. 1828/06), *Hotel Promotion Bureau s.r.l. e Rita Sarda* (n. 34163/07 e *Falgest s.r.l. e Gironda* (n. 19029/11), per i quali si è tenuta udienza il 2 settembre 2015.

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

Indice

Si tratta di casi in materia di confisca urbanistica di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico in materia edilizia), già trattati nella relazione al Parlamento per l'anno 2014[12] e richiamati nella Relazione dello scorso anno.[13]

Nella memoria depositata in vista della trattazione dei tre casi dinanzi alla Grande Camera, la difesa italiana ha argomentato che l'ordinamento giuridico domestico 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 sul caso *Varvara c. Italia*, 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.).

La decisione della Grande Camera non riguarderà solo la qualificazione giuridica da dare alla confisca urbanistica, ma anche la questione, di grande rilievo, della proporzionalità della confisca quale strumento di ripristino della legalità urbanistica violata.

Indicazioni sul punto si rinvengono già nella sentenza *Sud Fondi c. Italia* del 10.05.2012[14], dove la Corte ha rilevato che la misura della confisca, in assenza di indennizzo, non si giustifica rispetto alla finalità pubblica perseguita, che è quella di ripristino della 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[15]. Con ciò si intende che sia stato inviato un segnale al legislatore italiano.

[12] Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 30 e seguenti.
[13] Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pagg. 24-25.
[14] Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2012, pagg. 78 e seguenti
[15] Sulla stessa linea la Corte costituzionale, che nella sentenza n. 49 del 2015 ha rilevato come "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 é configurato nel nostro ordinamento".

Indice

2.2.2. Paradiso e Capanelli c.Italia (ricorso n. 25358/12) in materia di procreazione medicalmente assistita

Ancorché il caso non sia, all'attualità, più pendente, essendosi la Grande Camera pronunciata con la sentenza del 24 gennaio 2017, si reputa opportuno fornire in questa sede un aggiornamento sulla questione, rinviando per la relativa trattazione alla prossima Relazione.

Nella Relazione al Parlamento per l'anno 2015 si è dato conto dell'udienza tenutasi il 9 dicembre 2015, dinanzi alla Grande Camera, alla quale il caso è stato rinviato su richiesta del Governo italiano, trattandosi di questione inedita e di interesse generale, nonché apparendo incongruo l'invito contenuto nella sentenza della Camera a legittimare una situazione di fatto vietata dal codice penale e contraria anche al principio convenzionale di prevalente tutela data ai vincoli familiari biologici[16]. In tale contesto, si è riferito del percorso argomentativo seguito dal Governo nella contestazione dei tre nodi critici della sentenza di condanna della Camera del 27 gennaio 2015, relativi alla nozione di vita familiare, all'applicazione del principio dell'interesse del bambino; al riconoscimento di un largo margine di apprezzamento riservato allo Stato.

Con la pronuncia del 24 gennaio 2017, la Grande Camera ha ribaltato la sfavorevole sentenza del 27 gennaio 2015, fornendo gli attesi principi orientativi nel difficile lavoro di bilanciamento degli interessi coinvolti in questa delicata materia.

In riforma del precedente dispositivo di condanna, ha dichiarato che non vi è stata alcuna violazione dell'articolo 8 della Convenzione da parte dello Stato Italiano, riconducendo la questione nell'alveo del diritto del rispetto **della vita privata** e non della vita familiare, in quanto il rapporto tra i coniugi e il bambino non poteva essere qualificato come "familiare", data l'assenza di legame biologico fra di essi. Degna di particolare rilevanza è la riaffermazione da parte della Grande Camera dell'ampio margine di apprezzamento di cui gli Stati godono in materia, considerata l'assenza di un orientamento legislativo uniforme negli Stati membri del Consiglio d'Europa in tema di maternità surrogata e tecniche di fecondazione assistita. Infine, è stata ritenuta ragionevole la scelta di attribuire al minore una nuova genitorialità, in coerenza con la normativa nazionale, poiché qualora si fosse permesso ai ricorrenti di continuare il rapporto già instaurato si sarebbe prodotto il risultato di legalizzare, come fatto compiuto, una situazione illegittima.

[16] Per l'esposizione della linea difensiva del Governo e per la sintesi in fatto ed in diritto della sentenza si rinvia alla Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pagg. 25 e seguenti e 73 e seguenti.

Indice

2.2.3. Ricorsi pendenti di particolare rilievo

Alcuni ricorsi pendenti meritano qualche breve cenno per la rilevanza della materia trattata e per l'interesse che potrebbero dispiegare sul futuro del diritto europeo della libertà.

2.1.3.1 Applicazione del decreto legislativo n. 235 del 2012, c.d. "Legge Severino", in materia di incandidabilità e divieto di ricoprire cariche elettive e di governo (*Silvio Berlusconi c. Italia* – ricorso n. 58428/13)[17]

Tra i ricorsi pendenti di particolare rilievo si segnala il caso *Berlusconi c. Italia* sull'applicazione del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, recante il Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. "legge Severino").

Che si tratti di materia sensibile lo dimostra anche la decisione della Corte europea, assunta il 25 aprile 2017, di investire della questione la Grande Camera, ai sensi degli articoli 30 della Convenzione e 72 del Regolamento della Corte[18].

Nel ricorso presentato alla Corte EDU il 7 ottobre 2013, ma comunicato al Governo italiano solo il 5 luglio 2016, il ricorrente ha contestato l'applicazione, ai sensi degli articoli 1 e 3 del decreto legislativo n. 235 del 2012, della decadenza dal mandato parlamentare per incandidabilità sopravvenuta a causa di condanna definitiva, lamentando la violazione dei seguenti articoli della Convenzione:

- *articolo 7 (Nessuna pena senza legge),* l'applicazione nei confronti del ricorrente delle disposizioni in tema di incandidabilità del decreto legislativo n. 235/2012 e la conseguente decadenza dal mandato parlamentare si assume contraria a tale articolo sotto il duplice profilo della violazione del divieto di retroattività delle sanzioni penali, in quanto la decadenza sarebbe stata disposta a seguito di condanna per fatti commessi anteriormente alla entrata in vigore della legge, e della violazione del principio di legalità, sotto il profilo della sufficiente predeterminazione e proporzionalità delle sanzioni penali;
- *articolo 3 del Protocollo n. 1 (Diritto di libere elezioni)*, letto anche congiuntamente all'articolo 14 (Divieto di discriminazione), perché l'incandidabilità prevista dal decreto legislativo n. 235/2012 costituirebbe una restrizione del diritto di elettorato passivo del ricorrente non corrispondente ai requisiti di legalità e proporzionalità rispetto allo scopo perseguito e violerebbe il divieto di

[17] Ricorso analogo (*Miniscalco c. Italia* - n. 55093/13) é stato comunicato al Governo il 31.08.2016. Il ricorrente lamenta la propria esclusione da una lista di candidati alle elezioni regionali del Molise.
[18] La Grande Camera ha fissato l'udienza per la discussione del ricorso Berlusconi alla data del 22.11.2017. La sentenza dovrà essere depositata entro i successivi 6 mesi.

Indice

discriminazione e, in maniera irreversibile, il diritto del ricorrente, nella sua veste di leader di uno dei maggiori partiti politici italiani, di continuare a rivestire la carica di parlamentare;

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

Il ricorrente ha chiesto alla Corte di dichiarare la responsabilità dello Stato italiano per la violazione degli articoli sopra enunciati e di condannarlo a titolo di riparazione all'adozione di tutte le misure, sia di carattere individuale sia di carattere generale, necessarie per rimuovere integralmente gli effetti pregiudizievoli delle lamentate violazioni della Convenzione.

I principi in discussione sono, quindi, fondamentalmente riconducibili ai tre articoli citati.

Per quanto riguarda l'articolo 7 della Convenzione, tutto ruota intorno alle nozioni di reato (*infraction; criminal offence,* ai sensi dell'articolo 7) e di materia penale (*matiére pénale; determination of any criminal charge*, ai sensi dell'articolo 6) che godono di un'autonoma valutazione da parte della Corte europea la quale, invero, prescinde, sul punto, dalle configurazioni giuridiche date dai sistemi dei Paesi membri, se non ritenendole solo uno dei tre indicatori dell'esegesi. Del resto non potrebbe essere diversamente visto che, essendo ben 47 i Paesi aderenti alla Convenzione europea, per di più dotati di culture e tradizioni giuridiche diverse, e sussistendo, quindi, la necessità di applicare principi comuni ad istituti che possono presentare le forme e gli aspetti più differenti, la Corte europea dei diritti dell'uomo è costretta ad elaborare nozioni autonome, ovvero definire concetti ed istituti che abbiano un contenuto ed un significato proprio nell'ambito dei principi della Convenzione, la cui interpretazione spetta esclusivamente ad essa stessa.

In tale ottica è certamente preliminare ed essenziale, come si fa opportunamente rilevare nel primo quesito posto dalla Corte al Governo, riconoscere la natura amministrativa, disciplinare o penale di una data misura, in quanto, a seconda della diversa natura, ne discendono conseguenze differenti ai sensi della Convenzione. Per restare nel campo disegnato dal quesito, solo alle misure sostanzialmente di diritto penale – e non anche a quelle amministrative - si applica il divieto di disposizioni retroattive, di cui all'articolo 7 CEDU (riassumibile nel brocardo *nullum crimen, nulla poena sine lege*).

In sintesi, il compito della Grande Camera sarà di verificare se i criteri stabiliti dalla sua giurisprudenza consentano di vedere una "colorazione penale" nelle conseguenze derivate dall'applicazione delle norme del decreto legislativo contestato, tale da far ricadere la fattispecie nell'ambito di applicazione dell'articolo 7 CEDU ovvero se si tratti solo di controversia su un "diritto di carattere civile", sottratto all'applicazione del menzionato articolo.

Indice

Quanto al diritto di cui all'articolo 3, Prot. n. 1, che comprende anche il diritto soggettivo di candidarsi e, se eletti, di sedere in Parlamento, si tratta, come è noto, di un diritto non assoluto, ma che incontra limiti rientranti nel vasto apprezzamento dello Stato.

Spetterà alla Corte, dunque, valutare se la cessazione del mandato parlamentare e la successiva incandidabilità, determinate da una condanna in sede penale ad una pena non lieve, costituiscano misure miranti ad un fine legittimo (non far sedere in Parlamento membri gravati da condanne di un certo livello) nonché proporzionate (in caso di risposta positiva, si tratterebbe di misure in sintonia con i parametri convenzionali).

In ordine all'articolo 13 della Convenzione, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte non ogni doglianza esige un rimedio interno ai sensi del citato articolo, ma solo una "doglianza fondata"; peraltro, quando si tratta di contenzioso elettorale, sono in gioco diritti politici che sfuggono alla necessità di un ricorso interno (*Saccomanno c. Italia*, decisione del 13.5.2012, rispettivamente §§ 82 e 79). Nella specie, se la Corte dovesse concludere per l'infondatezza della doglianza o che non sono in gioco diritti civili ma diritti politici, ne conseguirebbe la non violazione del diritto ad un ricorso. Ancora una volta, dunque, la questione ruota intorno alla preliminare categorizzazione dei diritti in gioco. Va rammentato, infine, che, allorché si contesta una scelta legislativa, come nella specie, non può esigersi che lo Stato preveda un ricorso interno per coloro che vogliano contestare tale scelta (*James e altri c. Regno Unito* del 21.2.1986, § 85).

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

Il ricorso è stato presentato nel 2013 dal giornalista Alessandro Sallusti, all'epoca dei fatti direttore di un giornale nazionale ed è stato comunicato al Governo italiano il 20 settembre 2016. Alla base del ricorso vi è la pubblicazione, nel 2007, di due articoli in materia di aborto, il primo a firma di uno pseudonimo non identificato, il secondo a firma del giornalista A. M..

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

Indice

Dinanzi alla Corte di Strasburgo il ricorrente lamenta la violazione dell'articolo 10 della Convenzione in materia di libertà di espressione. Tale articolo esplicita il contenuto del "*diritto alla libertà di espressione"* come comprensivo della libertà di opinione e di ricevere o comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere interferenza di pubbliche autorità. Il paragrafo 2 prevede che gli ordinamenti nazionali possano limitare l'esercizio del diritto alla libertà di espressione (che può essere subordinato a determinate formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni, previste dalla legge, inclusa quella penale). Affinché le limitazioni siano legittime e conformi ai principi CEDU, occorre che si tratti **di misure necessarie**, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale o per la sicurezza pubblica, la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei delitti, la protezione della salute e della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, impedire la diffusione di informazioni riservate, garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.

La Corte, nella comunicazione del ricorso al Governo, ha posto sostanzialmente solo una domanda circa la presunta violazione dell'articolo 10 della Convenzione: ha chiesto cioé se **le sanzioni imposte erano proporzionate nella loro natura e severità**. La Corte ha inoltre citato due precedenti decisioni: *Cumpana e Mazare c. Romania del 1996 e Fatullayev c. Azerbajan* del 2007 -2010 ed ha invitato il Governo italiano a fornire le informazioni sullo stato attuale delle proposte legislative relative alle condanne in materia di diffamazione in riferimento particolare al disegno di legge A.S. 1119-B.

Si tratta di un disegno di legge attualmente all'esame in sede referente della Commissione giustizia del Senato, d'iniziativa dell'on. Enrico Costa, volto a modificare la legge n. 8 febbraio 1948 n.47, nel senso di eliminare la pena detentiva (il c.d. "carcere per i giornalisti") nell'ambito di un progetto di riforma organica della materia che affronta anche le problematiche della tutela del diffamato (diritto all'oblio e disciplina della rettifica) oggetto di discussioni e critiche.

2.1.3.3 Spossessamento e perdita di proprietà di alcune società di valli da pesca della laguna di Venezia (*Zappa SAS + 9 società c. Italia* – ricorso n. 43842/11)

Il ricorso presentato dalla società Zappa nell'anno 2011 e comunicato al Governo solo nel 2016 (insieme ad altri 9 ricorsi del medesimo tenore), è stato proposto da una società di valli da pesca della laguna veneta. Oggetto di questi ricorsi è la medesima questione già affrontata dalla Corte, in senso sfavorevole all'Italia, con il *leading-case* costituito dalla sentenza del 23 settembre 2014, pronunciata sul ricorso *Valle Pierimpié Società Agricola S.p.a. c. Italia*[19].

Si ricorda la rilevante problematica decisa con la citata sentenza.

[19] Relazione al parlamento per l'anno 2014, pagg. 94 e seguenti.

Indice

La ricorrente Valle Pierimpié aveva lamentato dinanzi alla Corte europea la lesione del proprio diritto di proprietà su una valle da pesca ubicata nel territorio della laguna veneta (acquistata con atto pubblico del 1940, regolarmente trascritto nei registri immobiliari) per effetto dell'accertamento, con sentenza della Corte di cassazione passata in giudicato, della natura demaniale del bene.

La Corte, pur dichiarando che la statuizione di demanialità della valle da pesca aveva perseguito una legittima finalità di interesse generale, ha ritenuto tuttavia che non fosse stato assicurato un giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e l'interesse privato di parte ricorrente, gravato di un peso eccessivo ed esorbitante costituito, non solo, dalla privazione del godimento del bene, ma anche dalla condanna al pagamento di una consistente somma di denaro a titolo d'indennizzo per occupazione abusiva.

Laddove la giurisdizione nazionale aveva affermato la demanialità delle valli da pesca della laguna veneta, categorizzandole nella nozione di bene comune (Corte di cassazione - Sezioni Unite, sent. n. 3665 / 2011), la Corte europea, con la menzionata sentenza vi ha configurato un'ingerenza nel diritto di proprietà, non proporzionata al legittimo scopo di tutela ambientale perseguito con la dichiarazione di demanialità della valle da pesca, effettuata senza indennizzo e imponendo oneri supplementari alla società agricola che ivi esercitava la sua attività di impresa.

Come è noto, recependo l'indicazione dalla Corte EDU di trovare un accordo tra le parti, il caso è stato chiuso a seguito dell'accettazione della proposta di regolamentazione amichevole formulata dal Governo al principale fine di evitare la pronuncia di una sentenza sul risarcimento dei danni da parte della Corte europea, presumibilmente di ben più rilevante impatto economico oltre che gravida di ripercussioni sugli altri ricorsi pendenti in materia, attesa la valenza di *leading case* del giudizio.

Per questi ricorsi pendenti, sono state quindi formulate proposte di accordo stragiudiziale incentrate, come per il precedente, sulla concessione governativa, rilasciata alla società, a continuare a utilizzare la valle da pesca per venti anni dietro versamento di un'indennità di occupazione ridotta (cfr. sentenza di radiazione dal ruolo Valle Pierimpié Società Agricola S.p.a. c. Italia del 1.09.2016 di cui più avanti paragrafo 1.4.2) § 5. *Les 25 avril et 2 mai 2016, la Cour a reçu des déclarations dûment signées par les deux parties par lesquelles la requérante a accepté un réglement amiable de l'affaire en contrepartie de l'engagement du Gouvernement à l'autoriser à continuer à occuper la vallée de pêche dénommée Valle Pierimpié pour une période de 20 ans et à percevoir une indemnité d'occupation réduite*).

Indice

2.1.3.4 Danni all'ambiente e alla salute – caso ILVA di Taranto (***Francesco Cordella e altri c. Italia*** – ricorso n. 54414/13, ***Lina Ambrogi e altri c. Italia*** – ricorso n. 54264/15, ***A.A. e altri c. Italia*** – ricorso n. 37277/16)

I ricorsi proposti da 182 ricorrenti, residenti a Taranto, denunciano la violazione da parte dello Stato italiano, in relazione all'inquinamento prodotto dallo stabilimento siderurgico dell'Ilva di Taranto, degli obblighi di protezione della vita e della salute garantiti dagli articoli 2 e 8 della CEDU e per la cui tutela non sarebbe accessibile a livello interno alcun rimedio, in violazione dell'articolo 13 della Convenzione sul diritto ad un ricorso effettivo.

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

Tra i valori posti in gioco dai ricorsi, emergono, come fondamentali, i principi protetti dall'articolo 2 della Convenzione, che si estende anche a settori diversi dall'uso della forza statuale e dalla condotta criminale altrui, potendo riguardare, appunto, anche il campo sanitario e le questioni ambientali. Trattandosi di problematica complessa, si offrono alcuni spunti generali sulla giurisprudenza della Corte in materia.

L'articolo 2 richiede allo Stato di proteggere la salute dei cittadini nonché di adottare, in materia d'ambiente, misure di protezione della vita. Si tratta di obblighi positivi, come sempre associati con obblighi procedurali, cosicché il combinato che ne risulta deve essere tale da assicurare a ciascun individuo una vita dignitosa.

Per le questioni ambientali, l'obbligo sostanziale a carico dello Stato (l'obbligo, cioè, di proteggere la vita contro il rischio di malattie) risulta associato ad un dovere informativo nonché ad un obbligo procedurale, cosicché:

a) le autorità sono tenute ad adottare tutte le misure idonee ad evitare disastri ambientali che siano prevedibili e che rientrino nella loro sfera di competenza od intervento (cfr. *Oneryildiz c. Turchia*, del 18 giugno 2002, §§ 64-81-88, dove un'esplosione di gas metano in una discarica comunale, in qualche modo presagita da un'apposita perizia ed agevolata dal mancato rispetto dei regolamenti in materia, aveva provocato il seppellimento di un'abitazione situata in una

Indice

bidonville costruita in prossimità e la conseguente morte di nove membri della famiglia del ricorrente);

b) tra le misure idonee a tale scopo, un ruolo fondamentale riveste l'informazione: le autorità sono dunque tenute a diffondere i dati in loro possesso, dal momento che sarebbe d'altronde illogico attendersi che i cittadini siano da soli capaci di rendersi conto di rischi così specifici e tecnici, quali quelli di natura ambientale (cfr. *Guerra c. Italia*, § 60, e *Oneryildiz c. Turchia*, § 84);

c) quanto all'obbligo procedurale, lo stesso non è molto dissimile da ciò che l'articolo 13 della Convenzione (diritto al ricorso) impone e cioè l'instaurazione di "un sistema giudiziario efficace", che comprenda, se necessario, un meccanismo di repressione penale, suscettibile di offrire una riparazione adeguata della violazione sostanziale constatata e comunque, in ogni caso, un'appropriata via di ricorso, cosicché si materializza la violazione dell'articolo 2, sotto il profilo procedurale, se la via penale si dimostri effimera e quella amministrativa estremamente difficoltosa (cfr. già richiamato *Oneryildiz c. Turchia*, § 90-101-111).

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

Le misure da prendere in dipendenza di un'eventuale constatazione di violazione dipenderanno dalla motivazione che i giudici sceglieranno di adottare e che potrà essere la più varia possibile, tenuto conto della complessità della vicenda da un punto di vista fattuale e giuridico.

2.1.3.5 Restrizione o limitazione del diritto di difesa nel corso delle indagini preliminari (*Amanda Knox c. Italia*- ricorso n. 76577/13)

Vi è, infine, la tematica della restrizione e limitazione del diritto di difesa nel corso delle indagini preliminari, alla base del ricorso presentato da Amanda Knox, protagonista di un famoso caso di cronaca nera.

Indice

Il ricorso trae origine dalle indagini intraprese a seguito dell'omicidio di Meredith Kercher, avvenuto a Perugia nella notte tra il 1 e il 2 novembre 2007 e dal processo instaurato a carico della ricorrente per numerosi reati, processo conclusosi con l'assoluzione da tutti i reati contestati, ad esclusione del reato per calunnia nei confronti di D.L., per il quale la Knox è stata condannata alla pena di tre anni di reclusione.

Dinanzi alla Corte EDU, la ricorrente ha lamentato la mancanza di equità del processo subito, in violazione dell'articolo 6 della Convenzione (diritto ad un equo processo), sotto vario profilo: per non essere stata tempestivamente informata e in lingua da lei conosciuta sulla natura e sui motivi dell'accusa formulata a suo carico (§§ 1 e 3a); per non essere stata assistita da un difensore nel corso degli interrogatori (§§ 1 e 3 c); per non essere stata assistita da un interprete professionale ed indipendente (§§ 1 e 3 e). Ha lamentato, altresì, la violazione dell'articolo 3 (divieto di trattamenti disumani e degradanti), per aver subito *"scappellotti"* alla testa, nonché dell'articolo 8 Conv. per essere stata costretta a rispondere a domande riservate quando si trovava in stato di incapacità di intendere e di volere.

Nel quesito posto dalla Corte al Governo è menzionato il precedente della Grande Camera del 13 settembre 2016 nel caso *Ibrahim and others c. United Kingdom* (riguardante quattro terroristi arrestati a Londra nel 2005 dopo gli attentati nella metropolitana londinese), dove emerge la problematica del tardivo accesso all'assistenza difensiva durante l'interrogatorio svolto dalla polizia ad un sospetto, trattato non come tale, e dunque meritevole di tutte le garanzie spettanti ad un indagato, ma come semplice testimone, il quale fornì - in tale fase - piena confessione chiamando in causa anche i suoi complici e contribuendo così in maniera determinante alla sentenza di colpevolezza. Questo precedente prende in esame il c.d. "*test*" adottato nella sentenza pronunciata sul caso *Salduz c. Turchia*, del 27 novembre 2008, dove la Corte EDU stabilì che, perché un processo sia equo, occorre che sia garantita l'assistenza di un difensore sin dal primo interrogatorio di un indagato da parte della polizia, a meno che non sussistano, alla luce delle circostanze concrete del caso, ragioni imperiose che portino a restringere tale diritto (c.d. *first stage of the Salduz test required the Court to assess whether there were compelling reasons for the restriction*). Anche in tale ultimo caso, comunque, le dichiarazioni dell'indagato, rese alla polizia senza l'assistenza di un difensore, non possono costituire la sola base determinante di una condanna (é il c.d. *second stage required it to evaluate the prejudice caused to the rights of the defence by the restriction, in other words, to examine the impact of the restriction on the overall fairness of the proceedings and decide whether the proceedings as a whole were fair*). Nella sentenza di Grande Camera, la Corte ha stabilito la violazione dell'articolo 6, § 1, in combinato con l'articolo 6 § 3 (c), solo per il quarto indagato, rigettando comunque qualsiasi corresponsione di equa soddisfazione.

Indice

Il caso della Knox sembra, tuttavia, avere significativi punti di differenza rispetto ai precedenti citati, sia perché la ricorrente è stata assolta dal più grave reato di omicidio anche sulla base del fatto che non furono tenute in considerazione le dichiarazioni "auto-accusanti" rese nell'immediatezza senza l'assistenza difensiva, sia perché l'unica condanna passata in giudicato riguarda il diverso reato di calunnia consumato sulla base di sue dichiarazioni - in cui ella accusava dell'omicidio un innocente - accuse da lei avanzate alla polizia in sede di indagini preliminari e reiterate successivamente nella forma di dichiarazioni spontanee dinanzi al magistrato inquirente: dichiarazioni, dunque, *contra alios* e, per di più, reiterate anche in forma spontanea.

Anche per questo caso non è possibile prevedere in anticipo le misure da prendere in dipendenza di un'eventuale constatazione di violazione, le quali, invero, varieranno a seconda della motivazione che i giudici sceglieranno di adottare.

2.1.3.6 I casi relativi ai disordini durante il Vertice G8 di Genova

Nell'ambito del contenzioso riguardante i fatti accaduti durante il Vertice G8 di Genova del luglio 2001, risultano ancora pendenti dinanzi alla Corte Edu nove gruppi di ricorsi: *Bartesaghi ed altri c. Italia* (ricorso n. 12131/13); *Albrecht ed altri c. Italia* (ricorso n. 43390/13); *Azzolina ed altri c. Italia (*ricorso n. 28923/09); *Kutschkau ed altri c.Italia (*ricorso n. 67599/10); *Alfarano ad altri c. Italia* (ricorso n. 75895/13); *Blair + 2 c. Italia* (ricorso n. 1442/14*); Amodio + 7 c. Italia* (ricorso n. 21319/14); *Allueva + 16 c. Italia* (ricorso n. 21911/14*); Battista + 4 c. Italia* (ricorso n. 22045/14), proposti complessivamente da **107** soggetti (20 dei quali hanno proposto doppi ricorsi, l'uno per i fatti relativi alla scuola Diaz, l'altro per i fatti accaduti presso la caserma di Bolzaneto).

I ricorrenti sono cittadini italiani e stranieri, arrestati dalle forze dell'ordine, alcuni durante l'irruzione della Polizia nella scuola Diaz, e detenuti nel carcere organizzato dalle autorità italiane nella caserma di Bolzaneto. Tutti lamentano di essere stati sottoposti a tortura e a trattamenti disumani e degradanti, sia durante l'arresto che durante il periodo di detenzione.

Il contesto fattuale dei ricorsi è del tutto assimilabile a quello che ha dato luogo alla sentenza di condanna resa il 7 aprile 2015 sul caso *Cestaro c. Italia*[20] con la quale la Corte ha constatato, all'unanimità, che i trattamenti sofferti dalle persone presenti nella scuola Diaz "*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*"

[20] Relazione al Parlamento anno 2015 pag. 44

Indice

Come è noto il Governo italiano aveva preso formalmente l'impegno "di adottare tutte le misure necessarie per garantire il rispetto dell'art. 3 della Convenzione": ciò si traduceva nell'approvazione di una legge che punisce i maltrattamenti e gli atti di tortura[21].

Per i casi in esame, sono state formulate proposte di regolamento amichevole (alcune delle quali accettate dalle controparti) al fine di evitare la pronuncia di ulteriori sentenze di condanna a carico dello Stato. Le proposte hanno assunto quale parametro di riferimento gli indennizzi liquidati dalla Corte europea con la sentenza *Cestaro* a titolo di danno morale. Con riferimento alle posizioni di coloro che hanno proposto anche azioni risarcitorie dinanzi ai giudici nazionali, sono allo studio, con la difesa erariale, possibili soluzioni utili a definire con un unico programma transattivo i casi pendenti sia in sede interna che europea.

2.3. Le sentenze nei confronti dell'Italia

Si consolida, nel 2016, l'inversione di tendenza registrata nel 2015 sul fronte delle sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia, ulteriormente migliorando l'ottimo risultato ottenuto già nel 2015 con il sostanziale dimezzamento delle pronunce rispetto al 2014.

Nel corso del 2016, la Corte ha pronunciato nei confronti dell'Italia solo 15 sentenze, rispetto alle 24 del 2015 (-37,50%) ed alle 44 del 2014 (-65,91%). Di queste sentenze, 10 sono state di constatazione di almeno una violazione (contro le 21 del 2015). Le sentenze di non violazione sono state, invece, 3 come nell'anno precedente. Con le residue 2 sentenze è stata disposta la radiazione delle cause dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole. (figura 10).

[21] Nelle more della presentazione della presente Relazione disegno di legge, Atto Senato n. 10-362-388-395-849-874-B XVII Legislatura, recante "Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano" - "Titolo breve: Tortura" é stato approvato in via definitiva dal Senato nella seduta del 5 luglio 2017 ed é in attesa di pubblicazione. Si tratta di un importante passo avanti nell'ordinamento Italiano che vede così l'inserimento nel codice penale di nuove fattispecie penali, previste rispettivamente dall'articolo 613-bis c.p., recante "Reato di tortura", e dell'articolo 613-ter c.p., recante "Istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura. Risulta anche modificato l'articolo 191 del codice di procedura penale, laddove 23esclude la possibilità di utilizzare le dichiarazioni o le informazioni ottenute mediante il diritto di tortura (articolo 191 comma 2-bis c.p.p). La nuova legge ha, inoltre, modificato l'articolo 19 del Testo Unico sull'immigrazione prevedendo l'esclusione dei provvedimenti di respingimento o espulsione o estradizione verso uno Stato, qualora esistano fondati motivi di ritenere che il soggetto destinatario rischi di essere sottoposto a tortura.

Indice

- TIPOLOGIA DELLE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA – ANNO 2016

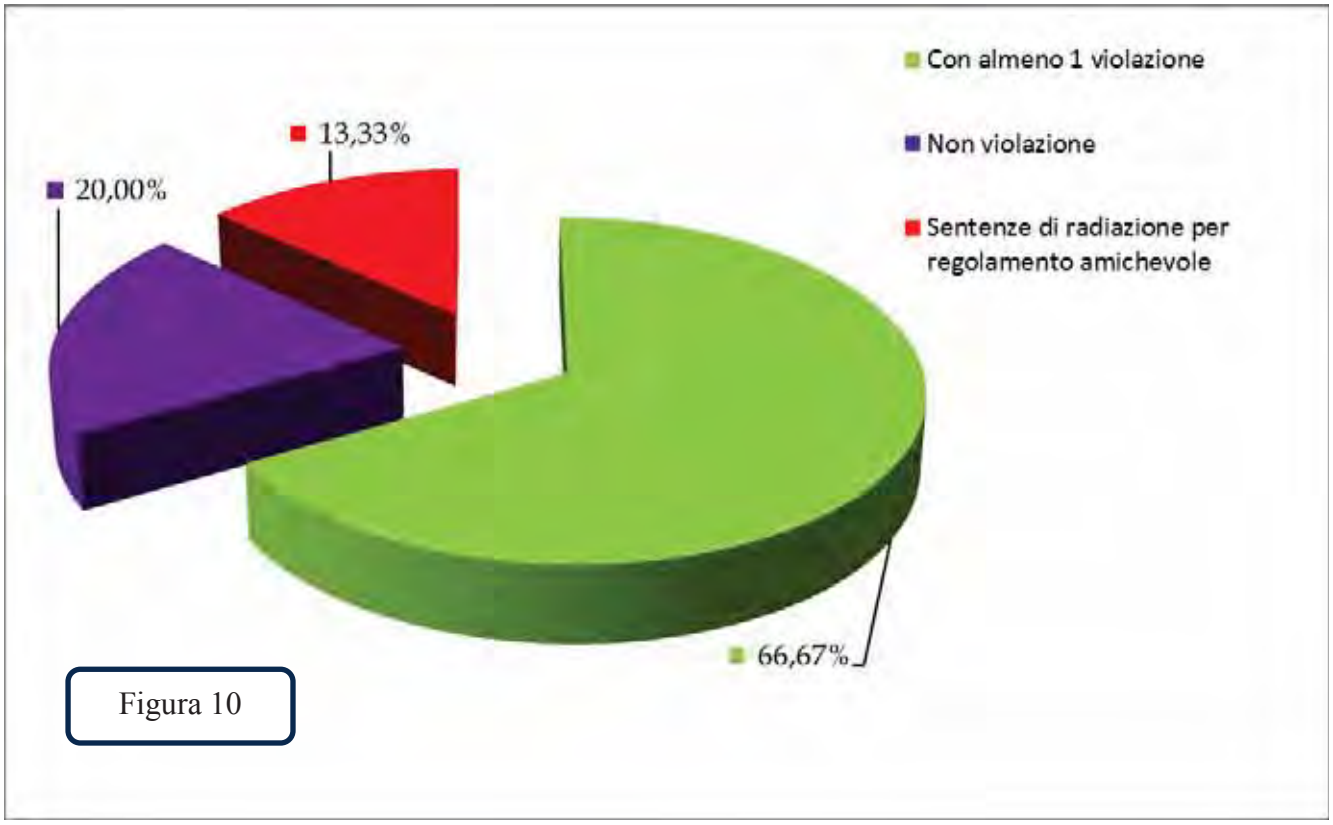


Figura 10

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

Il risultato raggiunto nell'ultimo biennio, che va letto in combinato con l'elevato numero delle decisioni di irricevibilità/inammissibilità o di radiazione delle cause dal ruolo é, fondamentalmente frutto dell'impegno perseguito nella definizione del contenzioso seriale, mediante gli specifici piani d'azione basati sull'utilizzo degli strumenti offerti dal regolamento della Corte europea per la soluzione "in via pre-giudiziale" dei casi. Ciò emerge con evidenza dai dati pubblicati dalla Corte europea, circa l'impiego da parte degli Stati membri, degli istituti del regolamento amichevole e della dichiarazione unilaterale, previsti dall'articolo 62 e 62A del Regolamento della Corte. L'Italia risulta essere al primo posto, tra gli Stati, per numero di dichiarazioni unilaterali nel biennio 2015-2016, con un totale pari a 2664 (a fronte del dato complessivo pari a 4737 (-43,76%), ed al quinto posto, sui 46 Stati, per maggior numero di regolamenti amichevoli, pari a 288 (a fronte dei complessivi 3663 (-92.14%). (figura 11)

Indice

- DICHIARAZIONI UNILATERALI E REGOLAMENTI AMICHEVOLI – ANNI 2015- 2016

Figura 11

	DICHIARAZIONI UNILATERALI			REGOLAMENTI AMICHEVOLI		
STATO	2015	2016	2015 + 2016	2015	2016	2015 + 2016
Albania		1	1	14	10	24
Andorra			0			0
Armenia			0			0
Austria			0	2	7	9
Azerbaijan	6		6	19	9	28
Belgium		1	1	1		1
Bosnia and Herzegovina	1	3	4	5	4	9
Bulgaria	5	4	9	4	11	15
Croatia	9	2	11	36	11	47
Cyprus		1	1			0
Czech Republic			0	5	2	7
Denmark			0			0
Estonia			0	1	2	3
Finland	1		1			0
France	3	2	5	1	2	3
Georgia	14	1	15	12	4	16
Germany	2	2	4		4	4
Greece	24	15	39	128	146	274
Hungary			0	61	98	159
Iceland			0			0
Ireland			0			0
Italy	1853	811	2664	9	279	288
Latvia	2		2	4	1	5
Liechtenstein		1	1			0
Lithuania			0	1	2	3
Luxembourg			0			0
Malta		1	1	2		2
Monaco			0			0
Montenegro		8	8	1	23	24
Netherlands	1	1	2	2	8	10
Norway			0			0
Poland	33	12	45	113	27	140
Portugal	7	5	12	31	36	67
Republic of Moldova	4	3	7	1	5	6
Romania	116	111	227	168	352	520
Russia	194	215	409	43	354	397
San Marino			0			0
Serbia	9	3	12	291	5	296
Slovakia	4	5	9	20	18	38
Slovenia	1		1	1		1
Spain			0	1		1
Sweden			0	2		2
Switzerland			0			0
The former Yugoslav Republic of Macedonia	5	10	15	19	26	45
Turkey	18	65	83	139	103	242
Ukraine	658	482	1140	520	456	976
United Kingdom		2	2	1		1
	2970	1767	4737	1658	2005	3663

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

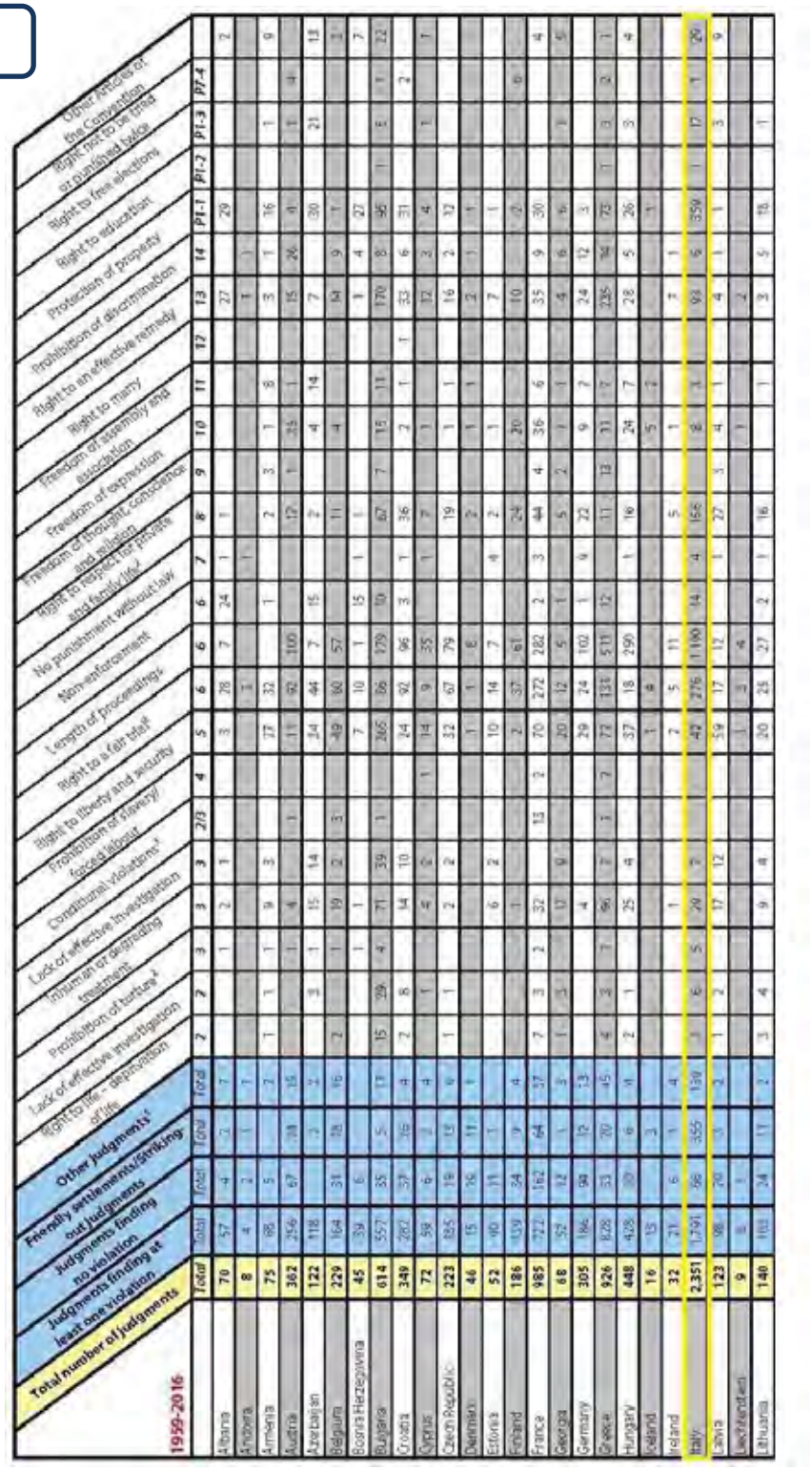
Si tratta di risultati che acquistano maggiore rilievo ove si consideri che intervengono in settori, quali l'equo processo e la tutela della proprietà, evidenzianti nel corso degli anni criticità strutturali sanzionate ripetutamente dalla Corte, al punto che l'Italia si posiziona al secondo posto nella classifica dei Paesi con maggior numero di sentenze pronunciate a proprio carico e maggior numero di violazioni dei diritti umani ai sensi della Convenzione nel periodo 1959-2016. Sono state infatti registrate ben 1.190 violazioni del diritto all'equo processo alle quali si aggiungono 359

Indice

violazioni in materia di protezione della proprietà (in particolare per casi di espropriazione). Figura 12

VIOLAZIONI CONSTATATE A CARICO DEGLI STATI MEMBRI NEL PERIODO–1959- 2016

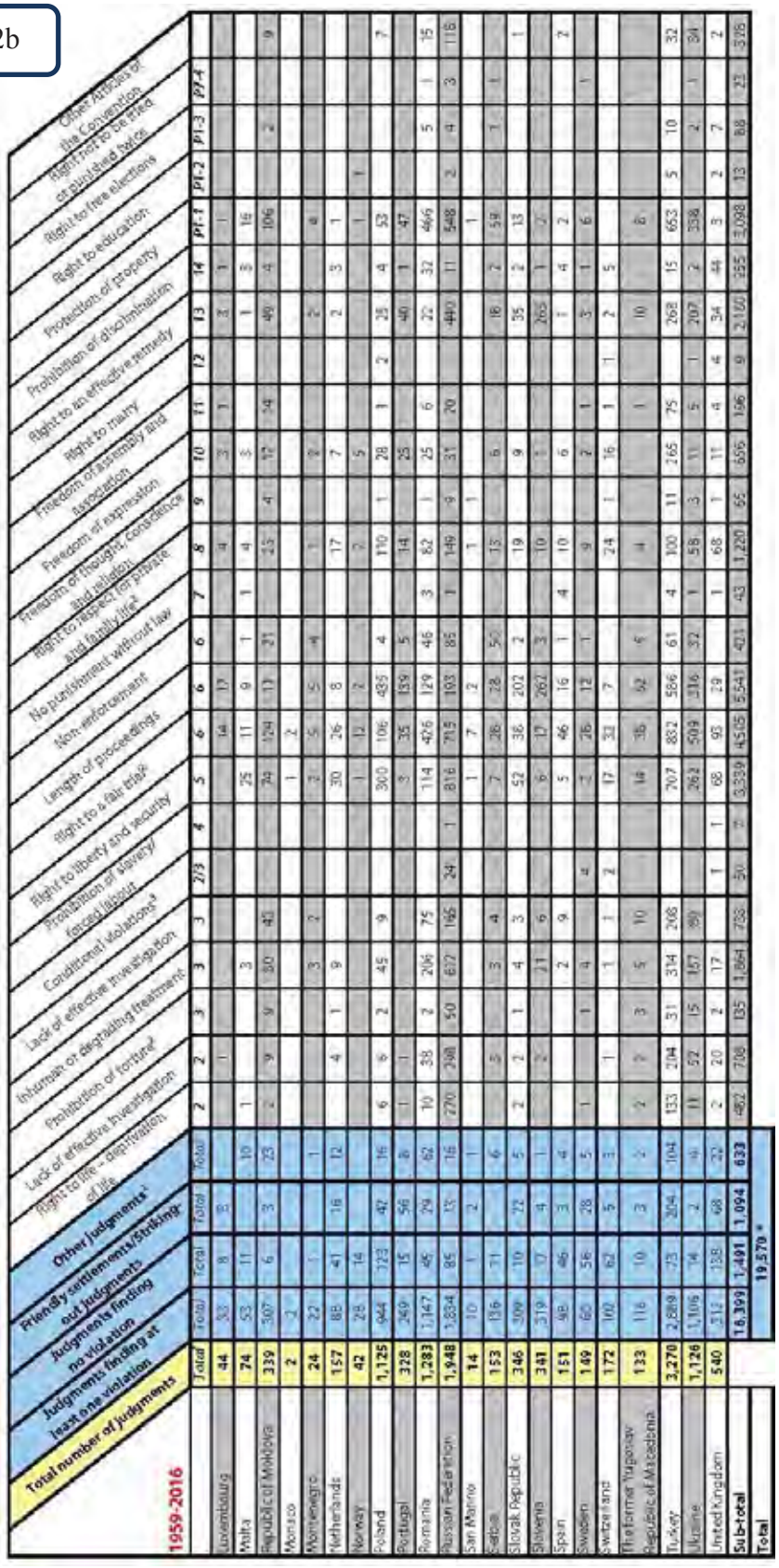
Figura 12a



1959-2016	Total number of judgments	Judgments finding at least one violation	No violation	Judgments finding	Friendly settlements	Other judgments¹	Right to life - deprivation of life	Lack of effective investigation	Prohibition of torture²	Inhuman or degrading treatment	Lack of effective investigation	Conditional violations³	Prohibition of slavery/ forced labour	Right to liberty and security	Right to a fair trial	Length of proceedings	Non-enforcement	No punishment without law	Right to respect for private and family life	Freedom of thought, conscience and religion	Freedom of expression	Freedom of assembly and association	Right to marry	Right to an effective remedy	Prohibition of discrimination	Protection of property	Right to education	Right to free elections	Right not to be tried or punished twice	Other Articles of the Convention	
	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	2	3	2/3	4	5	6	6	7	8	9	10	11	12	13	14	P1-1	P1-2	P1-3	P7-4	
Albania	70	57	4	4	2	2	7	7	1	2		3	28	7	24	1					27		29				2	
Andorra	8	4	2	1	1	1	1	1					1								1	1						
Armenia	75	68	5			18	2	1	1			17	32		1	2	3	1	8		3	1	16		1		9	
Austria	362	256	67	18	15	2	4	15	4	1		11	92	100		12	1	35	1		15	26	41		11			
Azerbaijan	122	118		2	2			3	14			34	44	7	15	2		4	14		7		30			21		13	
Belgium	229	164	31	18	16	2	19	1	2	3		49	80	57		11		4			14	9	7					3	
Bosnia Herzegovina	45	39	6				1	1				7	10	1	15	1		1			1	4	27					7	
Bulgaria	614	557	35	5	17	15	4	71	39	1		265	86	179	10	67	7	15	11		170	8	95	1	8	1		22	
Croatia	349	280	37	16	4	2	8	14	10			14	92	96	3	36		2	1	1	33	6	31			2			
Cyprus	72	59	6	2	4		1	4	2		1	14	9	35		7		1			12	2	4		1			1	
Czech Republic	223	185	19	12	6	1	1	2	2			32	67	79		19		1	1		16	2	12						
Denmark	46	15	26	11	1							1	1	6		2		1	1		2	1	1						
Estonia	52	40	11	1				6	2			10	14	7		4	2	1			7		1						
Finland	186	139	34	9	4			1				2	37	61		24		20			10		2		6				
France	985	772	162	64	37	7	3	32		13	2	70	272	282	2	44	4	36	6		35	9	30			4			
Georgia	68	52	12	1	3			1				20	12	5	1	5	2	1	1		4	6	6			5			
Germany	305	196	80	12	13			4				29	24	102	1	22		9	7		24	12	3						
Greece	926	428	353	70	45	3	7	96	7	1	7	72	133	511	12	111	13	11	2		235	36	73	1	3	2	1		
Hungary	448	428	89	6	1	2	1	25	4			37	18	290		16		24	7		28	5	26			4			
Iceland	16	13		3								1	8										1						
Ireland	32	21	6	1	4			1				2	11	5		5		1			1	1	1						
Italy	2351	1791	286	365	139	3	5	29	3			42	276	1100	14	4	4	8	3		93	6	359	1	17	1	2	9	
Latvia	123	98	20	3	2	1	2	17	12			59	17	12		1		4	1		4	1	1		3				
Liechtenstein	9	5	1									1	3	4				1			2								
Lithuania	140	103	24	11	2	3	4	9	4			20	25	27	2	1		1			3	5	15		1				

Indice

Figura 12b



1959-2016	Total number of judgments	Judgments finding at least one violation	Judgments finding no violation	Friendly settlements/Striking out judgments	Other judgments[1]	Right to life - deprivation of life	Lack of effective investigation	Prohibition of torture	Inhuman or degrading treatment	Lack of effective investigation	Conditional violations[3]	Prohibition of slavery/ forced labour	Right to liberty and security	Right to a fair trial	Length of proceedings	Non-enforcement	No punishment without law	Right to respect for private and family life	Freedom of thought, conscience and religion	Freedom of expression	Freedom of assembly and association	Right to marry	Right to an effective remedy	Prohibition of discrimination	Protection of property	Right to education	Right to free elections	Right not to be tried or punished twice	Other Articles of the Convention
	Total	Total	Total	Total	Total	Total	2	3	3	3	3	2+3	4	5	6	6	6	7	8	9	10	11	12	13	14	P1-1	P1-2	P1-3	P7-4
Luxembourg	44	33	8	3			1							14	17				4		3	1		3	1	1			
Malta	74	53	11		10		1			3				25	11	9	1	1	4		3			1	8	16			
Republic of Moldova	339	307	6	3	23		2	9	9	30	43			24	124	13	21		23	4	12	34		49	4	106		2	9
Monaco	2	2												1	2														
Montenegro	24	22	1		1				3	2				2	5	5	4		1		2			2		8			
Netherlands	157	88	41	16	12			4	1	9				30	26	8			17		7			2	3	1			
Norway	42	28	14											1	12	2			2		5					1	1		
Poland	1,125	944	123		16		6	6	2	45	9			360	106	435	4		110	1	28	1	2	25	4	53			7
Portugal	328	249	15		8		1	1						3	35	139	5		114		25			40	1	47			
Romania	1,283	1,147	45		29		10	38	2	206	75			114	426	129	46	3	82	1	25	6		22	32	469		5	1	15
Russian Federation	1,948	1,834	85		15		270	298	50	622	195	24	1	816	715	193	885	1	149	9	31	20		440	11	548	2	4	3	118
San Marino	14	10	1		2									1	7	2			1	1						1				
Serbia	153	136	11		6			5		3	4			7	28	28	54		15		6			16	2	58		1	1	
Slovak Republic	346	309	10		22		2	2	1	4	3			52	36	202	2		19		9			35	2	13				1
Slovenia	341	319	17		4		2			21	6			6	17	264	3		10		1			265	1	2				
Spain	151	98	46		3					2	9			5	46	16	1	4	10		6			1	4	2			2	
Sweden	149	60	56		28		1		1	4		4		3	26	12	1		9		2	1		3	1	6		1		
Switzerland	172	160	6		5			1		1	1	2		17	33	7			24	1	16	1	1	2	5					
The former Yugoslav Republic of Macedonia	133	116	10		3		2	2	3	5	10			14	36	62	6		4			1		10		8				
Turkey	3,270	2,869	73		204	104	133	214	31	314	248			707	882	586	61	4	100	11	265	75		268	15	653	5	10		32
Ukraine	1,126	1,109	14		2	4	11	52	15	157	89			262	509	316	32	1	58	3	11	5	1	207	2	358		2	1	34
United Kingdom	540	512	138		68	22	2	20	2	17		1	1	68	95	29		1	68	1	11	4	4	34	44	3	2	7		2
Sub-total		16,399	1,491	1,094	633		482	706	135	1,864	738	30	2	3,339	4,505	1,541	423	43	1,220	65	666	196	9	2,100	355	3,098	13	88	23	306
Total																														

Dall'analisi delle sentenze di condanna subite dall'Italia nell'anno 2016, condotta sotto il profilo della tipologia di violazione accertata emerge che l'incidenza maggiore è addebitabile alle violazioni del diritto all'equo processo ed al diritto alla vita privata e familiare, seguite dalle violazioni del diritto alla libertà e alla sicurezza.

Più precisamente, le violazioni riscontrate riguardano:

- l'articolo 6 – diritto all'equo processo (4 violazioni);
- l'articolo 8 - diritto alla vita privata e familiare (5 violazioni);
- l'articolo 5 – diritto alla libertà e alla sicurezza (3 violazioni);
- l'articolo 13 - diritto ad un ricorso effettivo (3 violazioni);
- l'articolo 2, sotto il profilo procedurale (1 violazione);
- l'articolo 3 – divieto di trattamenti disumani e degradanti (1 violazione);
- l'articolo 14 - divieto di discriminazione (1 violazione);
- l'articolo 1, protocollo 1 – diritto al rispetto della proprietà (1 violazione).

Figura 13

- TIPOLOGIA DI VIOLAZIONI ACCERTATE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA ANNO 2016

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

Indice

L'analisi delle sentenze per tipologia di violazione, conferma quanto già evidenziato, con riferimento alle analoghe pronunce del 2015, in merito all'esistenza, riscontrata dalla Corte europea, di criticità nel sistema nazionale di protezione dei minori e della famiglia e del ruolo che in tale sistema è svolto dai i servizi sociali e dei tribunali per i minorenni.

Sul tema, il Governo è intervenuto con il disegno di legge di delega recante disposizioni per l'efficienza del processo civile (AC 2953A), approvato il 10 marzo 2016 dalla Camera dei deputati e trasmesso al Senato l'11 marzo 2016, in corso di esame in Commissione Giustizia al Senato, in sede referente (A.S. 2284).

Si tratta di un disegno di legge di organiche riforme ordinamentali, i cui punti principali, nella materia che qui interessa, sono costituiti:

- dall'istituzione, presso i tribunali ordinari e presso le Corti d'appello e sezioni distaccate di Corte d'appello, delle "sezioni specializzate per la persona, la famiglia e i minori", e presso le procure della Repubblica in sede distrettuale dei "gruppi specializzati in materia di persona, famiglia e minori", con correlativa soppressione del tribunale per i minorenni e dell'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni. I nuovi organi di giustizia sono deputati a trattare anche le materie relative a stato e capacità della persona, rapporti di famiglia compresi i giudizi di separazione e divorzio, filiazione fuori del matrimonio, i procedimenti attualmente di competenza del giudice tutelare, i procedimenti relativi ai minori stranieri non accompagnati e a quelli richiedenti protezione internazionale;
- dal mantenimento della specializzazione del giudice e del pubblico ministero minorile e della attuale composizione del collegio (integrata con i laici esperti in psicologia) per le decisioni più importanti in materia di minorenni;
- dal mantenimento del rito del processo penale minorile;
- dal mantenimento dell'obbligatorietà dell'ascolto del minore, anche infradodicenne, quando sia capace di discernimento;
- dall'introduzione dell'obbligo di videoregistrazione dei colloqui peritali e dell'ascolto del minore.

2.4. Le decisioni

Le decisioni pronunciate dalla Corte sono state complessivamente 95 (rispetto alle 107 del 2015). Di queste, 69 decisioni di radiazione dal ruolo per regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale, 17 decisioni di irricevibilità, 6 cancellazioni dal ruolo per abbandono della controversia da parte del ricorrente, 2 cancellazioni per risoluzione della controversia e 1 per decesso del ricorrente (per la rassegna delle decisioni si rinvia al capitolo 2).

Indice

Tra di esse si segnalano i 43 casi di dichiarazione unilaterale con cui sono stati chiusi i ricorsi per il ritardo nei pagamenti degli equi indennizzi Pinto. La riduzione rispetto alle analoghe decisioni adottate nel 2015 (45 dichiarazioni unilaterali e 17 regolamenti amichevoli) è da ricondurre alla fase pressoché terminale dell'esecuzione del piano di abbattimento del contenzioso seriale Pinto.

In linea di continuità con l'attività svolta nel 2015, finalizzata alla eliminazione dei residui vecchi casi in materia di espropriazione ancora pendenti dinanzi alla Corte europea, è il dato relativo alle decisioni di radiazione dal ruolo (8 a fronte delle 7 nel 2015).

Tra le decisioni di radiazione dal ruolo si segnalano, inoltre, quelle aventi ad oggetto i regolamenti amichevoli o le dichiarazioni unilaterali sui ricorsi proposti per mancata pubblicità dell'udienza nei procedimenti per ingiusta detenzione (*Michele Moio c. Italia* – ricorso n. 4986/12 + altri quattro ricorsi).

Si tratta dei ricorsi per violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, con i quali si lamentava la mancata previsione della facoltà, nei processi per ingiusta detenzione ex articolo 314 e 315 c.p.p., di chiedere che l'udienza innanzi alla Corte d'appello si svolga in forma pubblica.

In materia, la Corte europea ha già condannato l'Italia con la sentenza del 10 aprile 2012, sul ricorso *Lorenzetti c. Italia* e, successivamente, con la sentenza 13 novembre 2007, sul ricorso *Bocellari e Rizza c. Italia*[22]. Pur ammettendo deroghe al principio della pubblicità dell'udienza (quando le questioni siano di tipo strettamente tecnico o possano essere affrontate sul piano meramente documentale), la Corte europea ha ritenuto essenziale, considerati gli interessi coinvolti, che le persone interessate abbiano almeno la possibilità di sollecitare una pubblica udienza. Anche la Corte costituzionale è intervenuta con varie pronunce di accoglimento, dichiarando incostituzionali norme del codice di procedura penale relative a procedimenti in camera di consiglio (in materia di misure di prevenzione personali e patrimoniali e misure di sicurezza - sentenze n. 93/2010, n. 135/2014, n. 97/2015 e n. 109 del 2015).

Una menzione particolare va fatta, a due decisioni di irricevibilità, per manifesta infondatezza dei motivi di ricorso, con le quali la Corte ha confermato la correttezza delle indagini svolte e l'effettività dei procedimenti interni in materia di diritto alla vita tutelato dall'articolo 2 della Convenzione, sotto il profilo sostanziale e procedurale, rispettivamente, nei ricorsi, *Castro e Lavenia* c. *Italia,*, riguardante il caso di un detenuto suicidatosi in carcere, e *Rasman e Veliscek c. Italia*, riguardante il caso del decesso di una persona nel corso di un intervento di polizia.

Si segnala, infine la dichiarazione di irricevibilità per "abusività" - risultando il ricorso presentato due volte con gli stessi motivi dagli stessi attori, senza che la Corte ne fosse informata –

[22] Nelle sentenze *Lorenzetti e Bocellari* la Corte ha ritenuto che la constatazione della violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione costituisse di per sé equa soddisfazione ed ha accordato alle parti solo il pagamento delle spese di lite.

Indice

del ricorso presentato da un gruppo di residenti nella c.d. "terra dei fuochi", in provincia di Napoli, per lesione del diritto alla salute in relazione allo stato di forte inquinamento ambientale *Danese e altri c. Italia* (ricorsi nn. 11399/16 e 11436/16). L'esito del ricorso, per profili procedurali e non di merito, non toglie rilievo alla tematica.

2.5. I regolamenti amichevoli

E' proseguita, nel 2016, l'intensa attività di abbattimento del contenzioso seriale, in particolare in materia espropriativa e di eccessiva durata dei processi e ritardi nei pagamenti dell'equo indennizzo Pinto, realizzata mediante il ricorso agli strumenti di definizione delle controversie – regolamento amichevole, da valere anche qual dichiarazione unilaterale - previste dagli artt. 62 e 62A del Regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo.

In particolare, nel corso dell'anno in riferimento, il Governo ha definito ottantacinque (85) ricorsi alla Corte EDU, con regolamenti amichevoli accettati da controparte ovvero con dichiarazioni unilaterali, con decisioni di radiazione dei casi dal ruolo e importanti risparmi di spesa.

In materia espropriativa il programma di definizione dei residui ricorsi pendenti, originariamente individuati dal *Greffier* della Corte in una lista di 105 casi, può definirsi concluso (restano pochi residui casi molto risalenti nel tempo che – per ragioni interne all'organizzazione dei lavori della Corte, sono stati comunicati al Governo con notevoli ritardi rispetto alla data di registrazione dei ricorsi).

Le proposte di regolamento amichevole formulate dal Governo, nel 2016, accolte dalle controparti, sono state sei (in relazione ai ricorsi Guerriero e Bissi c. Italia (ricorso n. 6086/06), Guerriero c. Italia (ricorso n. 13986/07), Orsi e Policastro c. Italia (ricorso n. 17979/07), Società agricola Innocenti e Mangoni c. Italia (ricorso n. 34593/05), Addazio c. Italia (ricorso n. 37413/06), Guerriero e Bissi c. Italia (ricorso n. 11627/06), Guerriero c. Italia (ricorso n. 20804/07), I.S.E. industria per lo sviluppo edile c. Italia (ricorso n. 28461/05) su tutte vedi infra paragrafo 2.2.7.

Come per gli anni pregressi, tali proposte sono state basate sui principi cristallizzati dalla Corte europea nella sentenza della Grande Camera del 22 dicembre 2009, sul caso *Guiso-Gallisay c. Italia*, tendenti al riconoscimento di una equa soddisfazione pari al valore venale del bene sacrificato, ma hanno trovato un correttivo nella logica riduttiva insita nella natura transattiva della regolamentazione.

Lo svolgimento del programma ha dovuto necessariamente tenere conto dei vincoli di bilancio introdotti dall'articolo 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, con la conseguenza

Indice

che i tempi e le scadenze per la soluzione bonaria delle liti sono stati necessariamente condizionati dall'esigenza di pianificazione delle spese.

In materia di eccessiva durata dei processi e ritardi nel pagamenti dell'equo indennizzo Pinto, il 2016 ha visto la chiusura del cd. Piano Pinto 1 – che si ricorda aveva ad aggetto la definizione, secondo criteri uniformi concordati con la Corte, di una gruppo di 7000 ricorsi seriali.

Un importante impatto sull'utilizzo degli strumenti di deflazione di questa tipologia di contenzioso pendente dinanzi alla Corte, si avrà, nel prossimo anno, con l'avvio, nel corso del 2016, del cd. Piano Pinto 2, che comporterà un programma di risoluzione di ulteriori 2000 ricorsi circa, presentati tra il 2012 e il 2016, da affrontare con le medesime modalità operative del Piano Pinto appena concluso. Il Ministero dell'economia e delle finanze – competente alla trattazione dei ricorsi relativi all'eccessiva durata dei processi amministrativi o contabili – ha comunicato l'avvio dell'istruttoria per la definizione di 115 ricorsi per 194 ricorrenti, provvedendo a contattare diciotto studi legali patrocinatori.

Da segnalare anche la risoluzione mediante regolamento amichevole di alcuni ricorsi relativi ai disordini del Vertice G8 di Genova del 2001[23].

2.6. Gli indennizzi[24]

In esecuzione di sentenze di condanna o di decisione di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale, sono stati liquidati indennizzi per un importo complessivo di **euro 15.863.332,12**, per n. 2.684 ordinativi di pagamento. Il dato che balza evidente è la forte diminuzione della spesa sostenuta rispetto al 2015 (-79,43 %), ove era stato raggiunto il picco di 77.136.125,58 euro, dovuto fondamentalmente alla circostanza che, il 2015, è stato l'anno in cui sono giunte a maturazione in fase esecutiva, le politiche di riduzione del contenzioso seriale poste in essere attraverso i richiamati piani d'azione, che hanno agevolato la chiusura di migliaia di casi in via transattiva, assicurando, peraltro, un risparmio tra il 30 e 40% per i ricorsi in materia di espropriazione indiretta, ed un maggior risparmio, in termini percentuali, per i casi facenti parte del Piano Pinto[25].

[23]Si segnala che, a seguito dell'intervenuto regolamento amichevole, la Corte europea, con due decisioni del 14 marzo 2017, ha radiato dal ruolo alcuni ricorsi del Gruppo G8 (ricorso n. 7589555/13 *Alfarano c. Italia* e ricorso n. 22045/14 *BATTISTA e altri c. Italia*). Con tali decisioni, che prevedono il pagamento della somma di euro 45.000,00 (per il danno morale, materiale e per le spese), il Governo italiano ha assunto ulteriori impegni, come l'obbligo di prevedere norme penali per punire abusi e atti di tortura, oltreché l'impegno ad attuare una formazione specifica nel campo del rispetto dei diritti umani per i membri delle forze di sicurezza.

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

[25] Nella spesa sostenuta nel 2015, ha inciso fortemente anche il pagamento degli indennizzi riguardanti casi in materia espropriativa di rilevante entità economica, quali quelli decisi con la sentenza del 23 ottobre 2012, sul caso *Immobiliare*

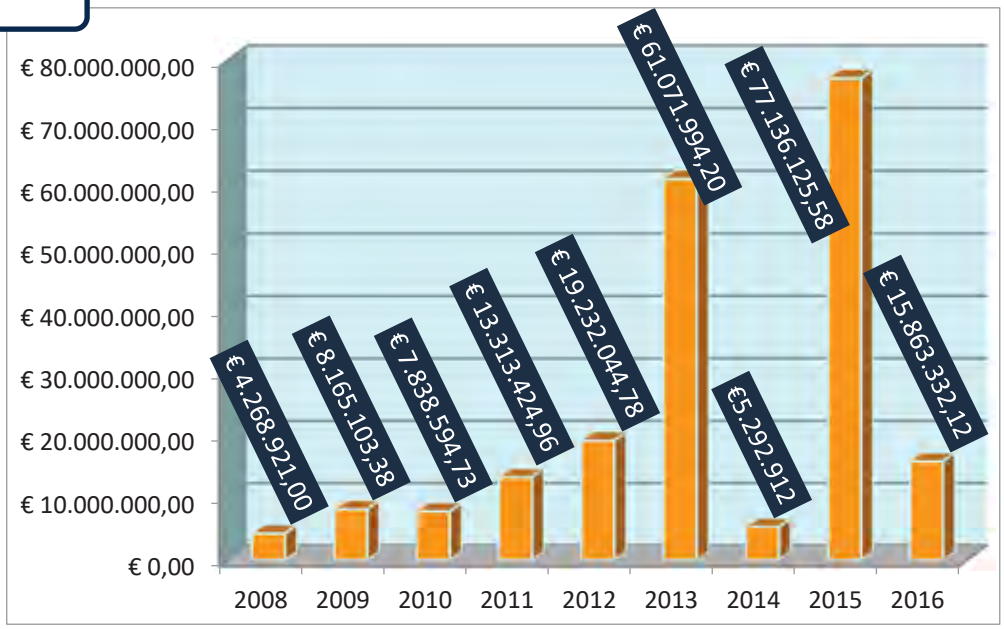
Indice

Il grafico che segue illustra l'andamento delle spese per gli indennizzi degli ultimi nove anni.

Figura 14

- INDENNIZZI EROGATI PERIODO 2008- 2016

Figura 14



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

Nell'ambito del totale della spesa sostenuta nel 2016, l'importo pari ad euro 10.364.085,11 è stato erogato in esecuzione di sentenze e di decisioni di radiazione dal ruolo per regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale pronunciate nel 2016, mentre l'importo di euro 5.499.247,00 è stato erogato in esecuzione di quarantatré (43) pronunce emesse negli anni precedenti al 2016.

Nell'importo totale sopra indicato sono compresi anche 33.173,21 euro pagati dal Ministero dell'economia e delle finanze a conclusione del Piano Pinto 1. Ma, tali somme costituiscono solo una parte degli indennizzi erogati in esecuzione del piano di abbattimento del contenzioso Pinto, in quanto come è noto, altra, ben più rilevante parte di tali pagamenti è a carico del Ministero della giustizia, amministrazione legittimata passiva del contenzioso concernente i ritardi irragionevoli della giustizia ordinaria e competente ai pagamenti dei relativi indennizzi.

Il netto decremento della spesa registrato in questo settore rispetto al 2015, ove si era raggiunta la somma di 131.319,04 euro (- 74,74 %) è dovuto alle ragioni sopra menzionate.

Podere Trieste srl c. Italia (vicenda espropriativa che ha comportato una condanna ad oltre 47 milioni di euro) e con la decisione del 25 novembre 2014, sul caso *Società Pratolungo Immobiliare srl c. Italia* (vicenda analoga alla precedente che ha comportato una definizione con regolamento amichevole per circa 20 milioni di euro).

Indice

2.7. La rivalsa

L'Istituto della "rivalsa" dello Stato nei confronti degli enti "responsabili delle violazioni al diritto convenzionale accertati dalla Corte europea con sentenze di condanna al pagamento di somme di denaro (equa soddisfazione e spese), quale disciplinato dall'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234[26], è stato interessato da rilevanti novità, sia a livello giurisprudenziale che amministrativo.

Con la sentenza n. 147 del 2016, la Corte costituzionale ha esaminato la questione di legittimità promossa dalla Regione Campania, che sosteneva fosse stato violato il principio di leale collaborazione dall'introduzione del comma 9-*bis* nell'art. 43 della l. n. 234 del 2012, operata dall'articolo 4-*bis* del decreto-legge n. 1 del 2015, nella parte in cui prevedeva un coinvolgimento

[26] Per comodità di lettura si riporta il testo dei commi di interesse dell'articolo 43 della legge n. 234 del 2012:
"Articolo 43 (Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea)
*Omissis*6. La misura degli importi dovuti allo Stato a titolo di rivalsa, comunque non superiore complessivamente agli oneri finanziari di cui ai commi 3 e 4, é stabilita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare entro tre mesi dalla notifica, nei confronti degli obbligati, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati e reca la determinazione dell'entità del credito dello Stato nonché l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato.
7. I decreti ministeriali di cui al comma 6, qualora l'obbligato sia un ente territoriale, sono emanati previa intesa sulle modalità di recupero con gli enti obbligati. Il termine per il perfezionamento dell'intesa é di quattro mesi decorrenti dalla data della notifica, nei confronti dell'ente territoriale obbligato, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. L'intesa ha ad oggetto la determinazione dell'entità del credito dello Stato e l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. Il contenuto dell'intesa é recepito, entro un mese dal perfezionamento, con provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze, che costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato, seguendo il procedimento disciplinato nel presente comma.
8. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, all'adozione del provvedimento esecutivo indicato nel comma 7 provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri, nei successivi quattro mesi, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato, seguendo il procedimento disciplinato nel presente comma.
9. Le notifiche indicate nei commi 6 e 7 sono effettuate a cura e a spese del Ministero dell'economia e delle finanze.
9-bis. Ai fini della tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al pagamento degli oneri finanziari derivanti dalle predette sentenze si provvede a carico del fondo di cui all'articolo 41-bis, comma 1, della presente legge, nel limite massimo di 50 milioni di euro per l'anno 2016 e di 100 milioni di euro annui per il periodo 2017-2020. A fronte dei pagamenti effettuati, il Ministero dell'economia e delle finanze attiva il procedimento di rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna, anche con compensazione con i trasferimenti da effettuare da parte dello Stato in favore delle amministrazioni stesse.
10. Lo Stato ha altresì diritto, con le modalità e secondo le procedure stabilite nel presente articolo, di rivalersi sulle regioni, sulle province autonome, sugli enti territoriali, sugli altri enti pubblici e sui soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, e dei relativi Protocolli addizionali, degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato in conseguenza delle suddette violazioni.".

Indice

debole delle amministrazioni responsabili ("sentite le stesse") delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna.

A seguito delle modifiche apportate al citato comma 9-*bis* dell'art. 43 della l. n. 234 / 2012, dalla legge n. 208 del 2015, la Corte costituzionale ha dichiarato cessata la materia del contendere in quanto "*tale intervento normativo può essere letto unitamente al comma 7 dello stesso art. 43, il quale prevede che i decreti ministeriali emanati al fine di stabilire la misura degli importi dovuti allo Stato a titolo di rivalsa, qualora l'obbligato sia un ente territoriale, sono emanati previa intesa sulle modalità di recupero con gli enti obbligati*.".

In tale ottica, nel corso 2016, è stato attivato, presso la Conferenza Stato - Città un tavolo tecnico, da cui sono scaturiti due documenti: in data 22 giugno 2016 è stato approvato l'atto recante "Accordo sui criteri per la rateizzazione del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti dei comuni responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea, ex art. 43 della legge n. 234 del 2012"; in data 20 ottobre 2016 è stato approvato l'atto recante "Accordo sui criteri per la rateizzazione del rimborso delle somme dovute allo Stato a titolo di rivalsa nelle procedure concluse senza intesa, ex art. 43, comma 8 della Legge 2012, n. 234".

Con il primo Accordo, al fine di agevolare gli enti locali obbligati al rimborso nei confronti dello Stato, sono stati fissati i criteri per la rateizzazione del debito, tenendo conto anche delle condizioni di eventuale dissesto in cui possono trovarsi detti enti territoriali. L'applicazione dell'Accordo è subordinata alla preventiva specifica intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Comune interessato[27].

Con il secondo Accordo si è provveduto ad estendere i criteri di rateizzazione del debito nei confronti dello Stato anche agli enti territoriali, che, alla data di sottoscrizione del primo Accordo, erano già stati destinatari del provvedimento esecutivo emesso dal Presidente del Consiglio dei Ministri *ex* art. 43, comma 8, della l. n. 234 del 2012.

In esito agli Accordi sopra richiamati, i Comuni che nel 2016 hanno fatto richiesta di rateizzazione del debito nei confronti dello Stato sono stati nove (n. 9).

Nonostante le misure concordate a livello amministrativo per agevolare la ricerca dell'intesa con gli enti interessati sulle modalità della rivalsa, resta inalterata fonte di contrasto di posizioni il

[27] La legge n. 234 del 2012, attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze l'avvio dell'azione di rivalsa che si conclude con l'adozione di un decreto ministeriale, avente efficacia di titolo esecutivo, con cui é stabilita la misura degli importi dovuti allo Stato a titolo di rivalsa, comunque non superiore complessivamente agli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna. Qualora l'obbligato sia un ente territoriale, il decreto in questione é emanato previa intesa sulle modalità d recupero con gli enti obbligati. Il termine per il perfezionamento dell'intesa é di quattro mesi decorrenti dalla data della notifica all'ente interessato della sentenza di condanna della Repubblica italiana. L'intesa ha ad oggetto la determinazione dell'entità del credito dello Stato e l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, all'adozione del provvedimento esecutivo provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri, nei successivi quattro mesi, sentita la Conferenza unificata.

Indice

punto nodale della "responsabilità" della violazione accertata dalla Corte e della conseguente imputabilità della relativa "sanzione". La sistematica contestazione, anche in sede giudiziaria, di quella che è stata stigmatizzata come una sorta di "responsabilità oggettiva", ha condotto ad una sostanziale inefficacia della funzione deterrente dell'istituto della "rivalsa", oltre che la sua inefficacia sotto il profilo della spontanea esecuzione.

Il quadro complessivo dell'applicazione dell'istituto dal momento della sua introduzione all'adozione degli Accordi siglati con gli enti locali mostra il generalizzato insuccesso della ricerca dell'intesa, con la conseguenza che, in sede attuativa l'istituto non ha mai visto fino alla prima parte del 2016 l'esaurimento della procedura mediante l'adozione del decreto ministeriale a seguito di raggiungimento dell'intesa con l'ente interessato. Si è pertanto giunti nella totalità dei casi alla fase successiva all'esito infruttuoso dell'intesa, e cioè quella dell'adozione del provvedimento esecutivo del Presidenza del Consiglio dei ministri, adottato sentita la Conferenza Unificata che non si è mai espressa favorevolmente. Tutto ciò, a fronte di un pressoché irrisorio tasso di adesione spontanea pari ad otto (n. 8) enti locali su un totale di 143 sentenze notificate dal Ministero dell'economia e delle finanze dal 2009 al 2016, ha ingenerato, per converso, un'elevata conflittualità giudiziaria (sia nelle forme dell'impugnazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, che dell'opposizione alla cartella esattoriale relativa al credito iscritto a ruolo). Con riferimento al solo anno 2016, su un totale di tredici (n. 13) decreti di ingiunzione di pagamento emessi dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (l'importo complessivo da recuperare ammonta ad € 7.798.632,34), cinque (n. 5) sono stati impugnati e i relativi ricorsi sono pendenti. Inoltre, nel corso del medesimo anno, sono state iscritte a ruolo cinque (n. 5) partite di credito per un totale di euro 918.000, 00; avverso una di esse è stata proposta opposizione.

Le azioni di rivalsa attivate dal Ministero dell'economia e delle finanze, nell'arco temporale dal 2009 ad oggi, sono state n. 135, di cui n. 65 solo nell'anno 2016.

Sempre il Ministero dell'economia e delle finanze ha definito la procedura di rivalsa con il raggiungimento dell'intesa per tre (n. 3) pronunce per un totale di rimborso pari a euro 400.675,93, mentre per altre cinque pronunce gli enti territoriali coinvolti hanno manifestato la disponibilità al raggiungimento dell'intesa ed è, pertanto, in corso di perfezionamento l'accordo per un importo pari a euro 48.405.783,79.

In tale contesto si colloca la sentenza n. 219 del 2016[28], con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato che l'esercizio del diritto statale di rivalsa presuppone che gli enti locali "*si siano resi*

[28]La Corte ha deciso la questione sollevata dal Tribunale di Bari con ordinanza n. 74 del 2016. La questione é sorta nel corso del giudizio proposto da un Comune per l'accertamento dell'insussistenza del diritto dello Stato ad essere rimborsato della somma pagata a titolo di risarcimento dei danni per illegittima espropriazione di un terreno da parte del

Indice

responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali". Il fondamento della rivalsa statale e nei confronti degli enti locali viene, quindi, esplicitamente individuato nella responsabilità per condotte, imputabili agli stessi enti, poste in essere in violazione della CEDU. Ai fini dell'attribuzione di responsabilità è, quindi, preliminare l'accertamento dell'imputabilità (se l'agente possa essere tenuto a rispondere delle conseguenze dannose della sua eventuale condotta colpevole) rispetto alla quale assumono rilievo pregnante: le ragioni della violazione ricavabili dall'accertamento compiuto nella sentenza di condanna del giudice europeo; se sia possibile disapplicare la normativa interna ritenuta in contrasto con il diritto europeo; se sia illegittimo l'operato dell'ente territoriale con riferimento alla disciplina dell'ordinamento interno; se l'ente stesso sia titolare di potestà normativa primaria.

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

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

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

Indice

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

1. LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

Anche la presente Relazione segue la metodologia inaugurata lo scorso anno nell'analisi delle pronunce della Corte europea, che mira a rendere immediatamente conoscibili le misure individuali e/o generali[29], necessarie per conformarsi alle statuizioni della Corte.

La strutturazione del prospetto delle sentenze in due parti, l'una descrittiva della vicenda contenziosa e della conclusione cui è giunta la Corte, l'altra illustrativa delle misure adottate o da adottare per conformarsi alla sentenza, consente di avere immediata contezza delle cause della riscontrata violazione e di individuare e, conseguentemente, attivare la risposta degli organi interni competenti ad adottare le misure scelte.

L'evidenziazione delle sentenze relative a casi di *violazioni seriali* o di particolare impatto sull'ordinamento interno, ha lo specifico scopo di informare, in maniera più immediata, il Parlamento, della perdurante esistenza di carenze strutturali del sistema statuale o di avvertire dell'insorgenza di nuove aree di potenziale criticità di rango sistemico.

La metodologia corrisponde inoltre 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[30].

1.1. Le sentenze di condanna: casi singoli

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

- ***Nasr e Ghali c. Italia – Sentenza 23 febbraio 2016 (ricorso n. 44883/09)***

Esito: **violazione articolo 3, sotto i profili procedurale e materiale**
violazione articolo 5 (per il primo ricorrente)
violazione articolo 8
violazione articolo 13

[29] 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).

[30] Risoluzione (2006) 1516 del 2 ottobre 2006 del Consiglio d'Europa sull'attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea il 2 ottobre 2006 (24° seduta). Si veda anche la Raccomandazione CM7REC (2008)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui mezzi efficaci da mettere in atto a livello interno per l'esecuzione rapida delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (adottata dal Comitato dei Ministri il 6 febbraio 208, nella 1017^ riunione dei Delegati dei Ministri).

QUESTIONE AFFRONTATA:

***Extraordinary renditions* - Detenzione illegale - Maltrattamenti e tortura - Violazione del diritto alla vita familiare -Mancanza di un rimedio efficace per ottenere la punizione dei responsabili per opposizione di segreto di Stato**

All'origine della causa vi è la nota vicenda, occorsa a Milano il 17 febbraio 2003, del rapimento del cittadino egiziano Osama Mustafa Hassan NASR (conosciuto come Abu Omar), della sua deportazione (illegale) in Egitto e della consegna dello stesso ai servizi segreti egiziani che, a dire di Abu Omar, lo avrebbero trattenuto arbitrariamente per quasi sette mesi e torturato (c.d. *extraordinary renditions*).

Il procedimento penale instauratosi in Italia (per il reato di sequestro di persona aggravato), permetteva di accertare che nel rapimento erano coinvolti 26 cittadini americani (alcuni appartenenti al personale della CIA), oltre a 7 funzionari del SISMI, che avrebbero dato supporto logistico e di "intelligence" al personale americano. Tutti gli indagati venivano rinviati a giudizio con decreto del GIP presso il Tribunale di Milano del 16 febbraio 2007.

Nel corso del procedimento penale venivano presentati diversi ricorsi (n. 5) alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sia dal Presidente del Consiglio dei ministri pro tempore, che dalle AA.GG. procedenti, riguardanti la legittimità o meno del segreto di Stato opposto dal Presidente del Consiglio dei ministri all'acquisizione ed all'utilizzazione delle prove a carico dei funzionari del SISMI.

In data 11 marzo 2009, la Corte costituzionale decideva i ricorsi (preliminarmente tutti riuniti), accogliendo le tesi della Presidenza del Consiglio dei ministri (sentenza n. 106/2009) e, quindi, ribadiva la legittimità dell'apposizione ed opposizione del segreto di Stato sulle prove oggetto dei conflitti. Conseguentemente, il Giudice del dibattimento, conformandosi alla pronuncia della Corte costituzionale, dichiarava l'inutilizzabilità di tutte le prove acquisite in violazione del segreto di Stato opposto.

Il processo in Italia e i conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato sollevati dinanzi alla Corte costituzionale

Il Tribunale penale di Milano, con sentenza del 4 novembre 2009, affermò la responsabilità per il reato di sequestro di persona pluriaggravato di ventitré cittadini statunitensi agenti e funzionari della CIA, nonché di due imputati italiani e dichiarò di non doversi procedere nei confronti di cinque ex funzionari del SISMI, per l'esistenza del segreto di Stato, e nei confronti di tre funzionari statunitensi, in quanto coperti dall'immunità consolare. La decisione del Tribunale di Milano di non doversi procedere per i cinque agenti del SISMI (*ex* art. 202, comma terzo, c.p.p.) era

fondata sulla già citata sentenza della **Corte costituzionale n. 106/2009,** con la quale la Corte**,** risolvendo i conflitti di attribuzione incrociati sollevati dal Presidente del Consiglio dei ministri, dalla Procura e dal GIP di Milano, giudicava **legittima l'opposizione del segreto di Stato**, riguardo all'utilizzo delle prove prodotte in giudizio contro gli imputati appartenenti al SISMI, poiché esse vertevano sui rapporti tra i servizi italiani e stranieri, sull'organizzazione gerarchica e sulle decisioni operative adottate dal SISMI.

La sentenza del tribunale fu confermata dalla Corte d'appello di Milano, con la sentenza del 15 dicembre 2010, che ne condivise l'impianto motivazionale e le statuizioni.

A sua volta, la Corte di cassazione, con la sentenza **n. 46340/2012** del 19 settembre 2012, confermava la condanna nei confronti dei ventitré imputati americani e dei due imputati italiani, rendendo così definitive le relative pronunce, ma annullava con rinvio la sentenza della Corte d'Appello nei confronti **dei cinque funzionari italiani**, rilevando, da un lato, come il segreto di Stato fosse stato opposto sulla base del presupposto dell' "*assoluta estraneità, sotto ogni profilo, del Governo e del SISMI a qualsivoglia risvolto riconducibile al sequestro*" - di talché ogni eventuale coinvolgimento degli imputati nella vicenda sarebbe avvenuto a titolo meramente personale e non già in adempimento di un dovere funzionale correlato alle circostanze sulle quali era stato apposto il segreto - e dall'altro, come la tardiva opposizione del segreto su fonti di prova già legittimamente acquisite dall'autorità inquirente, e ormai di dominio pubblico, non potesse precludere l'utilizzazione processuale delle fonti medesime.

Sulla base dei principi di diritto fissati dalla Corte di cassazione, il **giudizio di rinvio** celebrato davanti alla Corte d'appello di Milano (cd. *Appello-bis*) si concluse con la condanna dei cinque agenti (sentenza del 12 febbraio 2013).

La Corte **costituzionale,** nuovamente investita di un conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri contro la sentenza della Corte di cassazione e la sentenza di rinvio pronunciata dalla Corte d'appello, con la sentenza n. 24/2014 annullò le due sentenze, nelle parti in cui erano state utilizzate prove che ricadevano nell'ambito del segreto di Stato, rilevando che **la Corte di cassazione aveva, in sostanza, eluso la delimitazione dell'oggetto del segreto operata dall'Esecutivo**, che anche la mancanza di decisioni ufficiali da parte del SISMI di giocare un ruolo attivo nella vicenda era stato oggetto del segreto di Stato e che "*la ribadita e confermata sussistenza del segreto* [*attesti*] *di per sé, l'implausibilità della tesi che vorrebbe ricondurre i fatti nel quadro di un'iniziativa adottata 'a titolo personale' dai vari imputati; e comunque* [*escluda*]*, anche sul piano logico, la possibilità che lo spazio operativo del segreto possa essere 'interpretato' nei sensi additati dalla Corte di Cassazione*".

A seguito di tale decisione, **la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 20447/2014**, del 24 febbraio 2014, recependo quanto statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 24/2014, **annullava, senza rinvio, le condanne** degli agenti del SISMI.

Sulla vicenda è poi intervenuto il Presidente della Repubblica che, con due provvedimenti, rispettivamente del 5 aprile 2013 e del 29 dicembre 2015, ha concesso la grazia ai tre funzionari statunitensi. Nei comunicati del Quirinale, si richiama la decisione assunta dalla Presidenza USA di abbandonare la pratica delle *extraordinary renditions,* considerata dall'Italia e dall'Unione europea contraria ai principi fondamentali di uno Stato di diritto e già oggetto di condanna da parte della Corte europea con le sentenze *El Masri c. Macedonia* (sentenza del 13.12.2009 (GC) -ricorso n. 39630/09), *Al Nashiri c. Polonia* (sentenza del 27.4.2014 - ricorso n. 28761/11), *Husayn (Abu Zubaydah) c. Polonia* (sentenza del 24.7.2014 - ricorso n. 7511/13), nelle quali la Corte EDU assimila il profilo di responsabilità dello Stato relativamente a tale pratica, cioè il trasferimento, in assenza di autorizzazione dell'autorità giudiziaria, di un soggetto dalla giurisdizione territoriale di uno Stato a quella di un altro Stato, in vista della detenzione e di interrogatori, al di fuori del regime giuridico ordinario e con il serio rischio per il soggetto di essere torturato o di subire un trattamento crudele, inumano o degradante, al caso dello Stato che espelle il rifugiato o acconsente alla richiesta di estradizione verso un Paese, dove è probabile che questi subisca un trattamento vietato dalla Convenzione.

Nel ricorso proposto dinanzi alla Corte europea, i ricorrenti hanno contestato plurime violazioni della Convenzione, in particolare: la **violazione dell'articolo 3**, sia sotto il profilo materiale, in relazione agli asseriti maltrattamenti subiti da Abu Omar nel corso del sequestro ed all'esposizione al rischio di tortura in Egitto, e, per la seconda ricorrente, in relazione alla situazione di frustrazione psicologica equiparabile ai maltrattamenti vissuta a causa dell'incertezza sulla sorte del coniuge, sia sotto il profilo procedurale, in relazione all'obbligo di condurre una inchiesta efficace sui fatti di tortura commessi da agenti statuali; la **violazione dell'articolo 5**, per la arbitraria detenzione subita dal ricorrente; la **violazione dell'articolo 8**, sotto il profilo del diritto al rispetto della vita privata e familiare, avendo avuto i fatti negative ripercussioni sulla famiglia dei ricorrenti; la **violazione dell'articolo 6**, quale diritto di accesso ad un tribunale , attese le ripercussioni della sentenza della Corte costituzionale sull'esito del processo dinanzi al Tribunale di Milano; la **violazione dell'articolo 13**, per la mancanza di un ricorso per far valere la lesione dei diritti tutelati dalla Convenzione.

➢ *Violazione dell'articolo 3, sotto il profilo sostanziale*

Il primo ricorrente ha affermato di essere stato vittima di trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione, nell'ambito della "consegna straordinaria" di cui è stato oggetto. La Corte ha già dichiarato che il trattamento riservato a un detenuto, ai sensi del programma di "consegna straordinaria" della CIA, doveva essere definito tortura ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione (cfr. *El Masri*; *Al Nashiri* e Husayn (Abu Zubaydah). La Corte ha rammentato, inoltre, di avere concluso che alcune autorità italiane sapevano che il ricorrente era vittima di una operazione di "consegna straordinaria". Restava da determinare in quale misura il trattamento subito dal ricorrente dovesse essere imputato alle autorità nazionali. Secondo i giudici di Strasburgo era quantomeno prevedibile per le autorità italiane, che collaboravano con gli agenti della CIA, che il sequestro del ricorrente da parte della CIA fosse il preludio di gravi maltrattamenti vietati dall'articolo 3, anche se la forma specifica di tali maltrattamenti poteva non essere nota alle autorità italiane. Ai sensi degli articoli 1 e 3 della Convenzione, le autorità italiane erano tenute ad adottare misure adeguate affinché il ricorrente, persona che godeva dello *status* di rifugiato in Italia, quindi sottoposto alla loro giurisdizione, non subisse atti di tortura o trattamenti o pene inumani e degradanti, ma, lasciando che la CIA operasse il trasferimento del ricorrente fuori dal loro territorio, le autorità italiane lo avevano esposto, consapevolmente, ad un rischio serio e prevedibile di maltrattamenti. La Corte ha, pertanto, concluso che vi è stata violazione del profilo materiale dell'articolo 3 della Convenzione nei confronti del primo ricorrente.

➢ *Violazione dell'articolo 3, sotto il profilo procedurale*

La Corte ha rammentato che, in base ai principi enunciati nella sua giurisprudenza, quando un individuo sostiene in maniera difendibile di avere subito, da parte della polizia o di altri servizi dello Stato, o in conseguenza di atti commessi da agenti stranieri operanti con il consenso o la connivenza dello Stato, un trattamento contrario all'articolo 3, quest'ultima disposizione, in combinato disposto con il dovere generale imposto allo Stato dall'articolo 1 della Convenzione di "*riconoscere a ogni persona sottoposta alla [sua] giurisdizione i diritti e le libertà enunciati (…) [nella] Convenzione*", richiede, per implicazione, che vi si una "*inchiesta ufficiale ed effettiva*" (cfr. *Cestaro c. Italia*, n. 6884/11 del 7aprile2015[31]). Tale inchiesta deve poter condurre all'identificazione e, se del caso, alla punizione dei responsabili e all'accertamento della verità.

Nel caso di specie, la Corte ha osservato che, contrariamente alle cause *El-Masri, Husayn (Abu Zubaydah)* e *Al Nashiri*, i giudici nazionali hanno condotto una inchiesta approfondita che ha

[31] Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pagg. 44 e seguenti.

permesso loro di ricostruire i fatti ed hanno fatto il possibile per tentare di "stabilire la verità". Ma, per diverse ragioni, non è stato possibile giungere alla punizione dei responsabili: "*ciò non è avvenuto perché l'inchiesta non è stata approfondita, non ha portato all'identificazione dei responsabili o la prescrizione del reato ha ostacolato il corso della giustizia, o per altri motivi inerenti alla negligenza degli inquirenti o delle autorità giudiziarie; la Corte non può nemmeno contestare ai giudici nazionali di non aver misurato la gravità dei fatti ascritti agli imputati. tuttavia malgrado il lavoro degli inquirenti e dei magistrati italiani sia di grande qualità, l'inchiesta non ha risposto, alle esigenze della Convenzione*".

La Corte ha identificato due profili di violazione: l'annullamento delle condanne infitte agli agenti del SISMI in seguito alle sentenze della Corte costituzionale, e l'inazione del Governo rispetto all'obiettivo di assicurare alla giustizia i funzionari americani condannati. Il primo profilo di violazione deriva dall'apposizione da parte del Governo del segreto di Stato su gran parte delle fonti di prova a carico degli imputati: una decisione a parere della Corte del tutto ingiustificabile, essendo caduta su circostanze di fatto già ampiamente note anche all'opinione pubblica; di talché l'unico scopo dell'apposizione del segreto, secondo la Corte, era in effetti quello di assicurare l'impunità agli imputati, abbassando su tutta la vicenda quello che la Corte di cassazione - con definizione fatta propria dalla Corte europea - aveva definito il "**sipario nero**" del segreto. Per quanto concerne poi i condannati americani, la Corte ha stigmatizzato le omissioni del Governo (la mancata richiesta di estradizione o di diramazione di mandati internazionali ed avvisi di cattura, nonostante la presenza di un trattato di estradizione tra Italia e Stati Uniti) ed i provvedimenti di grazia concessi dal Capo dello Stato. In conclusione, la Corte ha osservato, ancora una volta, che malgrado il lavoro degli inquirenti e dei magistrati italiani, che aveva permesso di identificare i responsabili e di pronunciare condanne nei loro confronti, **l'azione giudiziaria, nel suo complesso, non era riuscita a raggiungere gli scopi richiesti dalla Convenzione, fallendo nel proprio naturale obiettivo di punire in modo proporzionato i colpevoli.**

In base a queste considerazioni la Corte ha dichiarato la violazione degli obblighi positivi di natura procedurale scaturenti dall'articolo 3.

- ***Violazione dell'articolo 5***

Il ricorrente Abu Omar aveva lamentato di essere stato privato della libertà e detenuto al di fuori di qualsiasi ambito legale, in violazione dell'articolo 5 della Convenzione.

La Corte ha rilevato che il carattere illecito della privazione della libertà del ricorrente era stato accertato dai giudici nazionali, che avevano stabilito che egli, fin dal primo istante, aveva subito una detenzione arbitraria, assolutamente in contrasto con le garanzie sancite dall'articolo 5 della Convenzione, il che costituiva una violazione particolarmente grave del suo diritto alla libertà e alla sicurezza sancito da tale disposizione (cfr. *El Masri*). Peraltro, la detenzione di persone sospettate di

terrorismo nell'ambito del programma di "consegne straordinarie" realizzato dalle autorità americane è già stata giudicata arbitraria dalla Corte in cause simili (cfr. *El Masri, Husayn (Abu Zubaydah)* e *Al Nashiri*). Nell'ambito dell'esame del motivo di ricorso proposto dal ricorrente sotto il profilo materiale dell'articolo 3, la Corte ha già dichiarato che l'Italia sapeva che il ricorrente era stato trasferito fuori dal suo territorio nell'ambito di una «consegna straordinaria» e che le autorità italiane, permettendo alla CIA di rapire il ricorrente sul territorio italiano, lo avevano consapevolmente esposto a un rischio reale di trattamenti contrari all'articolo 3 (§ 290). La Corte ha ritenuto che queste conclusioni erano valide anche nel contesto della doglianza del ricorrente relativa all'articolo 5 della Convenzione e che la responsabilità dell'Italia veniva chiamata in causa per quanto riguarda sia il suo sequestro che l'intera detenzione successiva alla sua consegna alle autorità americane.

- ***Violazione dell'art. 8***

Considerate le sue conclusioni relative alla responsabilità dello Stato convenuto rispetto agli articoli 3 e 5 della Convenzione, la Corte ha ritenuto che l'ingerenza nell'esercizio da parte del ricorrente del suo diritto al rispetto della vita privata e famigliare non fosse "prevista dalla legge" e da ciò conseguiva la condanna per la violazione degli obblighi positivi sostanziali che sorgono dall'articolo 8 della Convenzione. I fatti accertati in danno del ricorrente rilevano anche sotto il profilo dell'art. 8, che protegge, tra gli altri, anche il diritto allo sviluppo della persona e ad intrattenere rapporti con altri esseri umani. La vicenda ha infatti costretto Abu Omar alla separazione forzata dalla moglie, che viveva con lui a Milano, nonché al completo isolamento, in condizioni lesive della sua libertà e dignità.

- ***Violazione degli artt. 3 e 8 nei confronti della seconda ricorrente***

Anche la moglie di Abu Omar (Nabila Ghali) ha proposto ricorso per violazione degli articoli 3 e 8. Quanto al primo profilo, la Corte ha ricordato che la giurisprudenza non ha stabilito un principio generale secondo cui i familiari di chi è stato sottoposto ad un trattamento contrario all'articolo 3 sono essi stessi vittime. Tuttavia, le circostanze del caso concreto e, in particolare, l'angoscia in cui la moglie ha vissuto, l'assenza di notizie, il tentativo di depistaggio dell'indagine (messo in atto, secondo la Corte, tanto dalla CIA quanto dal SISMI), che aveva rallentato le inchieste della magistratura, fossero tali da far ritenere lei stessa vittima di un trattamento contrario all'articolo 3. La violazione dell'articolo 8 è complementare a quanto già evidenziato per il ricorrente.

- ***Violazione dell'art. 13 per entrambi i ricorrenti***

I ricorrenti avevano lamentano anche di non aver avuto a disposizione, per far valere i loro diritti, alcun ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13. Per le stesse ragioni che l'hanno condotta a condannare la Repubblica italiana per la violazione degli articoli 3, 5 e 8 della Convenzione, la Corte ha ritenuto che non si poteva considerare che il procedimento penale avesse avuto un carattere effettivo ai sensi dell'articolo 13, per quanto riguarda i motivi di ricorso presentati dal ricorrente sotto il profilo degli articoli 3, 5 e 8 della Convenzione. Infatti, i ricorrenti non erano stati messi in grado di accedere ad alcuna procedura di risarcimento in conseguenza della violazione dei loro diritti. I procedimenti penali, rimasti privi di concreta esecuzione, non avevano rappresentato una sede adeguata; molti elementi probatori non erano utilizzabili per il segreto di Stato e, date le circostanze, era praticamente esclusa la possibilità di un risarcimento civilistico. Per tali ragioni la Corte ha concluso che vi è stata violazione dell'art. 13 in combinato disposto con gli articoli 3, 5 e 8 della Convenzione per quanto riguarda il ricorrente, e violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con gli articoli 3 e 8 della Convenzione, per quanto riguarda la ricorrente.

- ***Violazione dell'articolo 6***

Entrambi i ricorrenti avevano lamentato anche la mancanza di equità del procedimento condotto dalle autorità italiane a causa dell'apposizione del segreto di Stato e del non luogo a procedere pronunciato nei confronti degli agenti del SISMI.

La Corte ha ritenuto questo motivo di ricorso unito a quello basato sull'elemento procedurale dell'articolo 3 della Convenzione, in quanto riguardante soltanto un aspetto specifico dello svolgimento di un procedimento che, secondo la Corte, non rispondeva al criterio di effettività richiesto dalla Convenzione. In conclusione, la Corte ha ritenuto non opportuno esaminare questo motivo di ricorso separatamente sotto il profilo dell'articolo 6.

Infine la Corte ha accolto parzialmente la domanda di equa soddisfazione avanzata dai ricorrenti, condannando lo Stato al versamento delle minori somme, a titolo di danno morale, pari a 70.000 euro, per il ricorrente, ed a 15.000 euro, per la ricorrente.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Prima dell'analisi della sentenza sotto il profilo dei relativi effetti sul piano delle dell'ordinamento interno e delle eventuali misure di carattere generale, va fatta una necessaria premessa.

1) I fatti alla base del ricorso sono ascrivibili al fenomeno delle cd. "*extraordinary renditions*" ("consegne straordinarie"), cioé azioni clandestine sostanzialmente illegali, o comunque

paralegali, condotte dagli Stati ed aventi ad oggetto la cattura/deportazione/detenzione di elementi ostili sospettati di terrorismo.

2) Di tale fenomeno, sviluppatosi dopo l'11 settembre 2001, come reazione di contrasto al terrorismo islamico, si sono negli anni occupati: **a)** l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, con una relazione del relatore Dick Marty (deputato svizzero); **b)** il Parlamento Europeo, con una relazione del relatore Claudio Fava (deputato italiano) della commissione d'inchiesta sui voli della CIA in Europa relativi alle *extraordinary renditions,* relazione che nel febbraio 2007 è stata approvata a larga maggioranza dal Parlamento Europeo. Nella relazione, le *extraordinary renditions* vengono tacciate, non come episodi isolati, ma come una prassi diffusa e condivisa da molti Paesi europei. Si tratta, secondo la relazione, di operazioni riconosciute come "strumenti illegali utilizzati dagli Stati Uniti nella lotta al terrorismo" ed in cui risultano coinvolti vari governi europei; **c)** il Segretario Generale del Consiglio d'Europa, Terry Davis, con un'inchiesta prevista dall'articolo 52 della Convenzione europea (inchiesta fondata in gran parte su risposte fornite dagli Stati a specifici quesiti).

3) Da tali documenti è possibile evincere che sono risultati coinvolti nel fenomeno delle "*extraordinary renditions*", oltre l'Italia, anche la Gran Bretagna (che l'ha pubblicamente ammesso), la Germania, la Svizzera, la Spagna, il Portogallo, la Svezia (in molti di questi Paesi sono state anche avviate indagini penali su episodi specifici, pure con richieste di arresto di agenti Cia, come per un'indagine della magistratura bavarese), nonché marginalmente altri paesi ancora, specie dell'area balcanica.

Quanto alla peculiarità italiana, è interessante la disamina sul segreto di stato condotta dalla Corte Costituzionale nella sentenza sopra menzionata che ha avuto, come conseguenza, il non luogo a procedere per due alti esponenti del Sismi, risultato ottenuto sulla scorta dell`assunto che il segreto di Stato coinvolge il supremo interesse dello Stato alla sua sicurezza e alla sua personalità internazionale, dunque alla sua stessa sopravvivenza. Si tratta di un istituto presente in tutti gli ordinamenti statuali, qualsiasi ne sia il regime politico e, per l'Italia, è tutelato dagli articoli 1, 5 e 52, comma 1, della Costituzione. In una visione di equo contemperamento di opposte esigenze costituzionalmente garantite, il segreto non impedisce all'Autorità giudiziaria di perseguire e giudicare reati sulla base di elementi autonomi ed indipendenti dagli atti, documenti e cose coperte dal segreto: in altre parole, il segreto non copre i fatti illeciti, ma solo le fonti di prova che si riferiscono a dati i quali, se rivelati in un procedimento penale, potrebbero costituire un pericolo per la Repubblica, per i suoi rapporti con gli altri Stati e per il suo sistema democratico. Non spetta poi, sempre secondo la Corte costituzionale, né alla Corte stessa, né, tantomeno, all'Autorità giudiziaria, sindacare la decisione del Governo di opporre il segreto di Stato: ciò che, comunque, la Corte sente

di affermare è che non ricorreva, nella specie, un fatto eversivo dell'ordine costituzionale (il quale costituisce un limite al segreto e lo rende inefficace), in quanto rientrano senz'altro nel campo del segreto di Stato i rapporti tra i servizi segreti italiani e quelli di altri Stati, nonché i contenuti e le modalità delle operazioni condotte in collaborazione, atteso che la mancanza del necessario riserbo su tali rapporti ed operazioni minerebbe la credibilità delle autorità italiane, conseguentemente le priverebbe della possibilità di ricevere informazioni sensibili dagli altri servizi d'informazione, dunque, porrebbe l'Italia in una situazione di minorata difesa e, infine, porrebbe a rischio sia l'esito delle operazioni sia la vita degli agenti che vi partecipano (la cui identità sarebbe pubblicamente rivelata). In definitiva, anche se il segreto era stato posto solo in un secondo momento, e cioé dopo la prima perquisizione dell'agosto 2006, per la Corte costituzionale l'Autorità giudiziaria ha illegittimamente utilizzato nel processo dati ed informazioni su cui è stato apposto il segreto di Stato.

Su tale punto cruciale è evidente la disparità di vedute tra Corte costituzionale e Corte europea, che ha, invece, trovato inammissibile l`apposizione del segreto di Stato su circostanze di fatto già ampiamente note anche all'opinione pubblica. Va osservato, in proposito, che un evento noto al pubblico può, però, presentare aspetti (come le fonti informative o i rapporti di collaborazione con i servizi stranieri o altri dettagli importanti), che è opportuno, per l'interesse nazionale, mantenere confidenziali. In altre parole, il fatto che un evento, nei suoi contorni essenziali, sia pubblicamente noto non fa venir meno l'interesse collettivo a tenere riservati dettagli importanti.

Quanto alla violazione del divieto di tortura e di trattamenti inumani (articolo 3 CEDU), si ricorda il precedente costituito dalla sentenza *Saadi c. Italia*, Grande Camera, 28 febbraio 2008, dove la Corte europea, nel concludere che l'espulsione del ricorrente verso il suo Paese d'origine comportava la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, ha, innanzitutto, confermato il principio, già consolidato nella precedente giurisprudenza di Strasburgo, secondo cui l'articolo 3 della Convenzione impegna la responsabilità dello Stato anche allorquando vi siano dei motivi seri ed accertati di credere che l'interessato, se espulso nel paese di destinazione, possa incorrere nel rischio di essere sottoposto ad un trattamento contrario al citato articolo 3 (§ 125-126). Al fine di valutare l'esistenza di tale rischio, occorre guardare alla situazione generale del Paese e, a tal fine, la Corte attribuisce grande rilevanza alle informazioni contenute nei rapporti delle associazioni internazionali indipendenti di difesa dei diritti umani, come Amnesty International, o a fonti governative, come il Dipartimento di Stato americano (§ 131). Se tali fonti informative internazionali dimostrano che il ricorrente appartiene ad un categoria sistematicamente esposta ad una pratica di maltrattamenti (attuata direttamente dal Paese di destinazione o da esso tollerata), entra in gioco la protezione offerta dal menzionato articolo 3 della Convenzione (§ 132), anche se si tratta di persona indesiderabile o pericolosa per la collettività ed a nulla rilevando l'accentuata minaccia terroristica

odierna, atteso che tale protezione offerta dalla Convenzione dei diritti dell'uomo (e da altri testi del Consiglio d'Europa, come quello dell'11 luglio 2002 sulla lotta al terrorismo) è assoluta ed incondizionata ed è comunque più ampia rispetto ad altri analoghi strumenti internazionali, come la Convenzione O.N.U. del 1951 sui rifugiati (in particolare articoli 32-33) che, invece, attribuisce rilevanza anche all'eventuale personalità negativa del richiedente asilo (§ 64-137-138-140-141).

Quanto al danno indiretto provocato alla moglie del ricorrente, non vi sono nella giurisprudenza della Corte EDU precedenti specifici, tranne forse una sentenza nel caso *Sarigiannis c. Italia*, del 5.4.11 (§§ 63-66).

L'articolo 3 CEDU fa poi discendere a carico dello Stato un doppio obbligo: a) un obbligo sostanziale, consistente nell'evitare qualsiasi forma di maltrattamenti; b) un obbligo procedurale, consistente nel dovere di condurre un'inchiesta approfondita sulle circostanze di un caso di tortura o maltrattamenti imputabile ad un autore organico all'apparato statuale, ovvero anche commesso da un terzo senza alcun legame con lo Stato. Si tratta in particolare dell'obbligo positivo di "condurre una forma di inchiesta efficace". Si ignora se i ricorrenti abbiano mai effettivamente denunciato alle autorità italiane i maltrattamenti e le torture enunciate nel ricorso alla Corte EDU. Se ciò non fosse avvenuto, non si potrebbe ritenere lo Stato responsabile di una mancata inchiesta su torture mai denunciate (inchiesta che è stata viceversa regolarmente condotta sul sequestro denunciato dalla ricorrente).

La mancata estradizione, il non luogo a provvedere e la grazia presidenziale, invocati nella sentenza della Corte europea a fondamento della violazione dell`obbligo procedurale discendente dal divieto di tortura, non sembrano essere in corretta correlazione con il caso trattato dalla magistratura italiana, atteso che lo stesso ha riguardato un diverso processo per sequestro di persona. In ogni caso, tutti gli ordinamenti conoscono ipotesi di immunità dalla giurisdizione (parlamentare, diplomatica, per sovranità di altro Stato, ecc.), e la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo le ammette, svolgendo le stesse una funzione necessaria, fra l'altro prevista dalla legge e perseguendo un fine legittimo, come ad esempio garantire il libero dibattito parlamentare od il miglioramento dei rapporti tra gli Stati (*Beer e Regan c. Germania*, 18 febbraio 1999; *Waite e Kennedy c. Germania,* 20 maggio 1999; *A. c. Regno Unito,* 17 dicembre 2002). Occorre però che tali immunità non costituiscano un'ingerenza eccessiva nel diritto dell'individuo di accesso ad un tribunale e per accertare ciò occorre valutare le circostanze particolari di ogni caso singolo, al fine di verificare se le autorità abbiano saputo mantenere un sapiente equilibrio tra le contrapposte esigenze in gioco.

Infine, quanto alla violazione del diritto ad un ricorso, non va dimenticato che i ricorrenti hanno in sede nazionale ottenuto il riconoscimento di un rilevante indennizzo. E` poi vero che accanto all' "integrità fisica e psichica" (articolo 3 CEDU), vi è anche una protezione procedurale più

generale, nascente dagli articoli 13 e 14 della Convenzione, secondo la quale, in caso di attentato al diritto alla integrità fisica e psichica, l'articolo 13 "*esige, oltre al versamento di una indennità, laddove necessaria, delle indagini effettive ed approfondite volte a condurre all'identificazione e alla condanna dei responsabili ed a garantire un accesso effettivo del ricorrente alla procedura di inchiesta*". Ma si tratta di un doppione dell'obbligo procedurale previsto dall'articolo 3, doppione che in quanto tale dovrebbe rimanere assorbito in queste ultime disposizioni e che non dovrebbe acquisire una propria autonomia.

Occorre poi sottolineare che, accanto a quelli dei ricorrenti, vi sono anche i diritti degli imputati e cioé degli agenti Sismi che hanno posto in essere le operazioni coperte dal segreto di Stato. Gli stessi, operando in segreto e nell'anonimato, hanno diritto a non essere "bruciati" in un processo pubblico (cfr., *mutatis mutandis*, *Van Mechelen ed altri c. Olanda* del 23 aprile 1997), nonché a difendersi, eventualmente avvalendosi della scriminante dell'esercizio del dovere, cosa che non potrebbero fare se sulle loro operazioni fosse apposto il segreto di Stato: si tratta di un diritto speculare a quello di tacere e di non contribuire alla propria incriminazione, diritti previsti dalle norme internazionali e che costituiscono il nucleo della nozione di equo processo consacrato dall'art. 6 CEDU (*John Murray c. Regno Unito* dell'8 febbraio 1996, § 45-47; *Saunders c. Regno Unito* del 17 dicembre 1996, § 68), anche perché il diritto di mantenere il silenzio costituisce una salvaguardia del principio della presunzione d'innocenza (*Heaney et Mc Guiness e Quinn c. Irlanda* del 21 dicembre 2000).

La sentenza della Corte europea, già all'indomani della sua pubblicazione, ha avuto una vasta circolazione tra gli addetti ai lavori e quindi è stata abbondantemente pubblicizzata ed oggetto di numerosi dibattiti.

Quanto alle misure individuali, racchiudibili essenzialmente nel pagamento dell`equa soddisfazione liquidata dalla Corte, va ricordato che nell`ottobre 2015 la Cassazione ha confermato la condanna a sei anni di reclusione del ricorrente Abu Omar per associazione a delinquere finalizzata al terrorismo internazionale. La dazione concreta dell`indennizzo dovrebbe pertanto avvenire solo dopo che il ricorrente decida di ritornare in Italia, dove però lo attende anche l`esecuzione della condanna penale.

1.1.2. In materia di diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5)

- ***Richmond Yaw e altri c. Italia – Sentenza 6 ottobre 2016 (ricorsi nn. 3342/11, 3991/11, 3408/11,3447/11)***

Esito: violazione articolo 5, paragrafi 1, lett. f) e 5

QUESTIONI AFFRONTATE:

Privazione libertà personale – Trattenimento illegittimo presso Centri di identificazione ed espulsione - Ineffettività dei mezzi per ottenere riparazione

All'origine della causa vi sono i ricorsi (riuniti dalla Corte) di quattro cittadini ghanesi, fuggiti dal loro paese in seguito a scontri interreligiosi e giunti in Italia nel giugno 2008, i quali hanno adito la Corte EDU per lamentare l'illegittimità della detenzione subita ai fini dell'esecuzione di una misura di accompagnamento alla frontiera.

I ricorrenti, arrivati in Italia, si erano rifugiati in provincia di Caserta dove erano assistiti dagli operatori del Consiglio Italiano Rifugiati, al fine di presentare la domanda di protezione internazionale. Mentre erano in attesa della c.d. calendarizzazione da parte della Questura di Caserta, il 20 novembre 2008, avevano ricevuto dal Prefetto di Caserta i decreti di espulsione. Lo stesso giorno, la prefettura dispose il loro trattenimento presso il centro di identificazione e di espulsione («il CIE») di Ponte Galeria, a Roma, e il giudice di pace di Roma convalidò il provvedimento di trattenimento. Successivamente il giudice, su richiesta della Questura di Roma, dispose la proroga del trattenimento presso il CIE, per ulteriori 30 giorni, al fine di ultimare le procedure di identificazione, senza che né i ricorrenti né il loro avvocato fossero avvisati. I ricorrenti si rivolsero alla Corte di cassazione per l'annullamento della decisione del giudice di pace relativa alla proroga del trattenimento. La Corte di cassazione accolse i ricorsi e annullò senza rinvio la decisione del giudice di pace di Roma, cassando il provvedimento che disponeva la proroga del trattenimento, poiché era stato adottato senza il rispetto del principio del contraddittorio e, quindi, in violazione degli articoli 24 (diritto di difesa) e 111 (giusto processo) della Costituzione.

I ricorrenti intentarono quattro azioni civili dinanzi al Tribunale di Roma, dirette ad ottenere dal Ministero dell'interno e dal Ministero della giustizia, il risarcimento del danno asseritamente subito in ragione della loro detenzione presso il CIE.

Il Tribunale di Roma con diverse decisioni, adottate tra settembre 2014 e giugno 2016, respinse i ricorsi. A seguito delle sentenze del Tribunale di Roma i ricorrenti presentarono i loro ricorsi alla CEDU.

- ***Le eccezioni preliminari del Governo respinte dalla Corte***

Il Governo italiano ha presentato due eccezioni preliminari.

La prima, in relazione al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, perché i ricorrenti non avevano appellato le sentenze sfavorevoli del Tribunale di Roma e non avevano esperito l'azione di responsabilità civile dei magistrati, prevista dalla legge n. 117 del 1988. La Corte ha respinto questa eccezione, rilevando, quanto alla eccepita mancata proposizione dell'appello, come l'esistenza di un consolidato indirizzo giurisprudenziale interno - che, in casi simili a questo portava a giudicare inammissibile la domanda di risarcimento danni ex art. 2043 c.c. proposta nei confronti del Ministero dell'Interno e improcedibile quella proposta nei confronti del Ministero della Giustizia - a giudizio della Corte rendeva "*l'efficacia di un appello avverso le decisioni controverse del Tribunale di Roma (…) quantomeno incerta*". La Corte ha ricordato che spetta al Governo dimostrare che esso fosse, all'epoca dei fatti, un mezzo di ricorso effettivo sia in teoria che in pratica, ovvero non solo accessibile ed in grado di offrire ai ricorrenti la riparazione per le violazioni lamentate, ma altresì in grado di offrire prospettive ragionevoli di successo. Nel caso di specie, i ricorrenti avevano fatto riferimento a numerose sentenze del Tribunale di Roma con cui erano stati respinti motivi di ricorso simili ai loro, mentre il Governo aveva prodotto una sola decisione di accoglimento del ricorso di un cittadino straniero che si trovava in una situazione analoga. Quanto all'azione ai sensi della legge n. 117/88, la Corte ha osservato che tale azione presuppone l'esistenza di un comportamento quantomeno colpevole, se non doloso, da parte dei magistrati e che, di conseguenza, per potervi accedere, i ricorrenti avrebbero dovuto dimostrare il dolo o la colpa grave dei giudici che avevano deliberato nella loro causa, e, comunque, il Governo non aveva prodotto alcun esempio che dimostrasse come una tale azione fosse stata intentata con successo in circostanze simili a quelle in causa (*Zeciri c. Italia*, n. 55764/00, e *mutatis mutandis*, *Sardinas Albo c. Italia* (dec.) n. 56271/00).

La seconda eccezione sollevata dal Governo italiano, sosteneva la perdita della qualità di vittima dei ricorrenti, a seguito delle decisioni della Corte di cassazione che aveva annullato le proroghe dei trattenimenti. La Corte ha ricordato che, affinché una decisione o una misura favorevole a un ricorrente sia sufficiente per revocargli la qualità di vittima, occorre che le Autorità nazionali abbiano riconosciuto, espressamente o in sostanza, la violazione della Convenzione e vi abbiano posto rimedio. Nel caso in esame, la Corte ha considerato che il riconoscimento da parte dei giudici di legittimità della irregolarità della proroga della detenzione contestata non costituiva una riparazione sufficiente in quanto non aveva permesso ai ricorrenti di ottenere un risarcimento appropriato.

➢ *Violazione dell'articolo 5, par. 1, lettera f)*[32]

Preliminarmente, la Corte ha rammentato che l'articolo 5 della Convenzione sancisce e tutela un diritto fondamentale, la protezione dell'individuo da qualsiasi attacco arbitrario dello Stato al suo diritto alla libertà, e che, se è pur vero che la lettera f) dell'articolo 5 § 1 permette agli Stati di limitare la libertà degli stranieri nell'ambito del controllo dell'immigrazione, tuttavia, anche nelle ipotesi in cui sia legittimo applicare questa deroga, la privazione della libertà è una misura talmente grave che si giustifica soltanto quando altre misure, meno severe, sono state prese in considerazione e giudicate insufficienti per salvaguardare l'interesse, personale o pubblico, che richiede la detenzione. Non é, dunque, sufficiente che la privazione della libertà sia conforme al diritto nazionale, occorre anche che sia necessaria nelle circostanze del caso di specie (*Witold Litwa c. Polonia*, n. 26629/95, e *Stanev c. Bulgaria* [GC], n. 36760/06).

Nel caso di specie, la Corte ha osservato che la Corte di cassazione aveva annullato il provvedimento di proroga del trattenimento, in quanto adottato *de plano*, senza la partecipazione dei ricorrenti e del loro avvocato ed ha ricordato che la giurisprudenza della Cassazione era già chiara dal 2002, circa la necessità di rispettare il principio del contraddittorio, anche in caso di proroga di una misura di detenzione. Ha, pertanto, ritenuto che l'omessa convocazione degli interessati e del loro avvocato e l'omessa fissazione di una udienza, costituivano una "***irregolarità grave e manifesta***" e che, in queste circostanze, la proroga della detenzione dei ricorrenti, ai fini della loro espulsione, non era conforme alle norme, con conseguente violazione dell'articolo 5 § 1, lettera f) della Convenzione.

➢ *Violazione dell'articolo 5, paragrafo 5*[33]

La Corte ha rammentato che il diritto alla riparazione per ingiusta detenzione, sancito dal dall'articolo 5, paragrafo 5, della Convenzione, presuppone che sia stata accertata la violazione di uno dei precetti dell'articolo stesso. Nel caso di specie, la Corte ha constatato che la proroga della detenzione dei ricorrenti era stata irregolare e che la Corte di cassazione aveva riconosciuto la nullità di detta proroga. Pertanto, si trattava di accertare se i ricorrenti disponessero nell'ordinamento italiano della possibilità, concreta ed effettiva, di far valere il diritto ad ottenere riparazione. La Corte ha osservato che l'articolo 314 c.p.p, che dovrebbe fornire un rimedio in caso di ingiusta detenzione,

[32] Articolo 5 : "1. Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge:
[omissis]
(f) se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale é in corso un procedimento d'espulsione o d'estradizione.; [omissis]".

[33] Articolo 5 , paragrafo 5: "5. Ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione di una delle disposizioni del presente articolo ha diritto a una riparazione.".

non era applicabile nel caso dei ricorrenti. Per quanto riguarda gli altri rimedi, che sono quelli stessi indicati dal Governo per eccepire il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, la Corte ha osservato che gli stessi argomenti che l'avevano portata a rigettare quella eccezione la portavano ora a concludere che vi è stata violazione del paragrafo 5 dell'articolo 5 della Convenzione.

La Corte ha condannato lo Stato a corrispondere ai ricorrenti 6.500 euro ciascuno a titolo di danno morale e 10.500 euro, complessivi, per le spese legali del procedimento.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento dell'equa soddisfazione, in corso di esecuzione, chiuderà il caso sotto il profilo delle misure individuali.

Più problematica si presenta il caso sul piano delle misure generali da adottare per garantire il pieno allineamento dell'ordinamento nazionale a quello convenzionale.

Il presente caso era stato già segnalato tra i ricorsi pendenti di maggior rilievo nella Relazione al Parlamento per l'anno 2015[34] per la tematica affrontata dell'estensione della disciplina sulla riparazione per ingiusta detenzione al trattenimento senza titolo presso i CIE, evidenziando che non sembrava configurabile un rimedio interno effettivo nella materia de qua. L'odierna sentenza conferma il deficit di tutela presente nell'ordinamento in materia posto che, come rilevato dalla stessa Corte europea la disciplina dettata dall'articolo 314 c.p.p. è invocabile solo nell'ambito del procedimento penale nei casi di ingiusta detenzione e non è suscettibile di applicazione analogica.

Il quadro normativo di riferimento é, invero, piuttosto articolato.

L'articolo 5, paragrafo 5, della Convenzione stabilisce il diritto ad ottenere una riparazione da parte di ogni persona, vittima di arresto o detenzione contrarie alle disposizioni dello stesso articolo 5, paragrafi da 1 a 4. Dunque, per la CEDU, le ipotesi di riparazione sono tassative e specificamente previste nel caso di mancato rispetto delle disposizioni dettate dai primi quattro commi dell'articolo 5 (*Wassink c. Olanda*, 27 settembre 1990). Il diritto alla riparazione sorge poi allorquando la violazione di uno o più di tali disposizioni sia stabilita da un'autorità nazionale o dalla Corte di Strasburgo (*N.C. c. Italia*, dell'11.01.2001 (ric. n. 24952/94) § 49). La Corte europea dei diritti dell'uomo esige, ancora, che il ricorso interno per ottenere la riparazione abbia un grado sufficiente di certezza (*Sakık ed altri c. Turchia*, 26 novembre 1997, § 60; *Ciulla c. Italia*, 22 febbraio 1989, § 44) e che tocca allo Stato convenuto dimostrare questa qualità del rimedio interno (*Sardinas Albo c. Italia* (dec.), 8 gennaio 2004; *Zeciri c. Italia* del 4 agosto 2005, §34-37).

[34] Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pagg. 29-30.

Il nostro articolo 314 c.p.p. prevede, invece, il diritto alla riparazione solo in due casi distinti: allorquando l'imputato sia stato assolto nel merito (meccanismo anche detto di riparazione di ingiustizia sostanziale), ovvero in caso di imposizione o mantenimento della custodia cautelare in violazione delle condizioni di applicabilità previste dagli artt. 273 - mancanza di gravi indizi - e 280 c.p.p. - limiti edittali di pena sotto i quali non sono ammissibili le misure restrittive della libertà - (meccanismo anche detto di riparazione di ingiustizia formale). Ne deriva che risultano fuori dell'ambito di applicazione di tale norma interna una serie di ipotesi previste dalla disposizione sovranazionale. Sulla base di tale asimmetria, la Corte EDU ha riscontrato la violazione dell'articolo 5, paragrafo 5 della Convenzione nell'ipotesi di persona condannata ad una pena superiore al periodo trascorso in custodia cautelare, allorquando però una parte di tale periodo era da imputarsi a custodia irregolare per l'oltrepassamento dei termini massimi (*Picaro c. Italia*, del 9 maggio 2005, § 72-86). E' stata riscontrata la medesima violazione anche in relazione all'ordine illegittimo, concernente uno straniero, di essere ristretto presso un centro di ritenzione, in attesa di esplusione; ciò in quanto il menzionato art. 314 non equipara la ritenzione alla detenzione (*Zeciri c. Italia* del 4 agosto 2005, §43-52): **il presente caso Richmond Yaw, dunque, non è inedito, essendosi la problematica già presentata in passato**.

Ciò che induce a riflessione è il fatto che la Corte di cassazione ha, nella specie, annullato il titolo illegittimo di detenzione e che, nell'ipotesi in cui il meccanismo attivato dal diritto interno, attraverso l'annullamento o la riforma della misura cautelare per mancanza di una delle condizioni previste, si sia dimostrato efficace ed in grado di correggere eventuali errori di valutazioni, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha in genere ritenuto la non violazione dell'articolo 5, paragrafo 1 (il quale regola i casi e le procedure per cui un individuo può essere privato della sua libertà). Cosi', nella sentenza *Benham c. Regno Unito* del 10 giugno 1996, si afferma che "*una detenzione è in principio regolare se ha luogo in esecuzione di una decisione giudiziaria. La constatazione susseguente della commissione di un errore da parte del giudice non può ripercuotersi, in diritto interno, sulla validità della detenzione subita nel frattempo. E' per tale ragione che la giurisprudenza di Strasburgo si rifiuta sempre di accogliere i ricorsi presentati da persone il cui verdetto di colpevolezza sia stato ribaltato in appello sulla base del riscontro dell'esistenza di errori di fatto o di diritto*." (§42). Al paragrafo §46 si continua poi affermando che "*il semplice fatto che la decisione sia stata annullata in appello non si ripercuote in sé sulla regolarità dell'incarcerazione.*". Questi principi risultano, però, smentiti nel caso in esame, così come lo fu in passato, sempre contro l'Italia, nel caso *Seferovic*, sentenza dell'8 febbraio 2011, dove la ricorrente, versando in una situazione di clandestinità, era stata detenuta per 43 giorni in un centro di ritenzione in vista della sua espulsione, fino a quando un tribunale nazionale aveva annullato il decreto di espulsione e l'ordine di detenzione in quanto la ricorrente, avendo partorito (sia pure un bimbo

deceduto), si trovava in una situazione che non ne permetteva l'espulsione. La Corte, nella specie, aveva concluso per la violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, della Convenzione, in quanto, come afferma al par. 38, occorre distinguere due diverse ipotesi: a) ordinanze di privazione della libertà prive di base legale e dunque manifestamente illegittime (come nel caso di emissione da parte di tribunale incompetente), in cui l'eventuale successivo annullamento non impedisce una constatazione di violazione dell'articolo 5, paragrafo 1 (sul punto la Corte non cita alcun precedente); b) ordinanze di privazione della libertà che sono invece *prima facie* valide ed efficaci fino al momento in cui sono annullate da un'altra giurisdizione, in cui tale annullamento evita la constatazione di violazione del principio europeo del diritto alla libertà (e qui la Corte cita, tra l'altro, il caso *Benham c. Regno Unito*). Sta di fatto, però, che tale caso *Benham* riguardava una detenzione ordinata dalla magistratura inglese per mancato pagamento di imposte, che era stata annullata da una giurisdizione superiore sul presupposto che la decisione di ordinare la detenzione doveva ritenersi erronea in quanto, piuttosto che ordinare l'arresto, i magistrati avrebbero dovuto intraprendere le altre strade previste dall'ordinamento. Ciò detto, appare realmente difficile vedere quale differenza presenti questo caso, dove la Corte ha concluso per la non violazione, in ragione dell'annullamento da parte di una giurisdizione superiore, rispetto ai casi *Seferovic* e *Richmon Yaw,* dove, invece, la conclusione è stata diversa, estendendosi anche alla violazione dell'articolo 5, paragrafo 5 della Convenzione, in quanto l'articolo 314 c.p.p. non prevede il diritto alla riparazione per l'ingiusta detenzione in caso di ritenzione in un centro di ritenzione in attesa dell'espulsione.

In conclusione, **il meccanismo italiano non appare in perfetta sintonia con il sistema convenzionale**. Per alcuni aspetti offre, invero, una tutela minore (come nel quadro sopra offerto); per altri aspetti, invece, offre una tutela maggiore, come nel meccanismo detto di riparazione di ingiustizia sostanziale, dove il sistema interno prevede un indennizzo, a fronte dell'orientamento della Corte europea che ritiene che la CEDU "non garantisce ad un imputato, successivamente prosciolto, il diritto di percepire un indennizzo per le restrizioni apportate legittimamente alla sua libertà. Un tale diritto non può discendere né dall'articolo 6, paragrafo 2 né da nessun altra disposizione della Convenzione." (*Masson e Van Zon*, § 49).

Ovviamente, quella della riparazione da ingiusta detenzione presso un centro di identificazione e di espulsione per stranieri è una tematica che dipende a sua volta da una questione a monte e cioé l'impossibilità, per una serie di ragioni, di decidere in tempi ragionevoli quale debba essere la sorte dell'immigrato clandestino: attribuzione dello *status* di rifugiato ovvero espulsione verso lo Stato di provenienza, con l'ulteriore difficoltà, quando ci sia carenza di documenti di identificazione, di verificare quale sia tale Stato. Accelerare tale tempistica e giungere ad una

decisione definitiva in tempi accettabili sarebbe di grande aiuto per evitare una serie di problematiche a valle, non ultima quella oggetto delle sentenze in esame.

Sotto questo profilo, si segnala che con il decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante "Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale", convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, sono state istituite sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, alle quali è stata attribuita anche la competenza per le controversie sul riconoscimento della protezione internazionale nonché sui procedimenti per la convalida del provvedimento con cui il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale.

Resta comunque da valutare l'opportunità di un intervento normativo che introduca una specifica misura di compensazione applicabile alla stregua dei criteri di efficacia e di concretezza dei rimedi interni secondo l'interpretazione della Corte EDU.

- ***Khlaifia e altri c. Italia – Sentenza (CG) 15 dicembre 2016 (ricorso n. 16483/12)***

Esito:	**violazione articolo 5, paragrafi 1, 2 e 4**
	non violazione articolo 3
	violazione articolo 13, in combinato con articolo 3
	non violazione articolo 4, Protocollo 4, in combinato con articolo 13

QUESTIONI AFFRONTATE:

Diritto alla libertà e alla sicurezza - - Trattenimento nel centro di primo soccorso e accoglienza temporanea - Espulsione di immigrati clandestini tunisini

Con la sentenza del 1° settembre 2015[35], la Corte europea ha accolto il ricorso di tre cittadini tunisini, che avevano lamentato il trattamento subito presso l'isola di Lampedusa e presso il porto di Palermo in occasione del loro sbarco irregolare sulle coste italiane avvenuto nel settembre del 2011, ed ha condannato l'Italia al pagamento di una somma pecuniaria (10.000 euro a ricorrente e spese processuali) per la violazione delle seguenti disposizioni della Convenzione:

- Articolo 3, sui trattamenti inumani e degradanti, per le condizioni a bordo della nave e nel centro di prima accoglienza di Contrada Imbriacola;
- Articolo 5, sul diritto alla libertà e alla sicurezza;

[35] Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pagg. 59 e seguenti.

- Articolo 4, Protocollo 4, aggiuntivo alla CEDU, sul divieto di espulsione collettiva.

I ricorrenti avevano sostanzialmente lamentato di essere stati vittima di gravi violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, a causa della privazione della libertà personale nei giorni trascorsi presso il CSPA di Contrada Imbriacola e sulle navi a Palermo, del trattamento inumano e degradante subito durante la "detenzione", dell'espulsione che sarebbe stata disposta in base alla loro origine e senza alcuna considerazione delle loro situazioni individuali e del fatto di non aver potuto beneficiare di un efficace rimedio giurisdizionale interno per far valere i loro diritti.

➢ *La richiesta del Governo di riesame del caso dinanzi alla Grande Camera*

Il Governo ha richiesto il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera ai sensi dell'articolo 43 della Convenzione, ritenendo che la questione sollevasse gravi problemi di interpretazione della Convenzione e comunque comportasse un'importante questione di carattere generale. La richiesta si è concentrata, in particolare, sull'interpretazione ed applicazione dell'articolo 4 del Protocollo 4 CEDU. La sentenza, infatti, è apparsa particolarmente censurabile con riguardo alla ritenuta sussistenza, nel caso di specie, di un'espulsione collettiva, ipotesi che - secondo la giurisprudenza della Corte europea - ricorre quando vi siano misure che obblighino degli individui a lasciare un Paese in quanto gruppo (quindi a cagione della nazionalità, etnia, cultura, religione). All'errata conclusione, la Corte è giunta sulla base della semplice considerazione che i decreti di respingimento consegnati ai cittadini tunisini erano sostanzialmente identici, differenziandosi solo per i dati anagrafici dei destinatari. La Corte ha ritenuto, inoltre, che non erano stati effettuati i colloqui individuali con i ricorrenti (al fine di tenere conto della loro specifica situazione), basandosi sulla sola circostanza che non risultavano prodotti i verbali di tali colloqui, non dando alcun rilievo all'evidenziata impossibilità per lo Stato italiano di provare il contrario a causa dell'incendio doloso che colpì il centro.

La condanna per violazione del divieto di espulsioni collettive subita dallo Stato è stata ritenuta particolarmente grave, considerato che tale pratica non è stata mai posta in essere dall'Italia (anche i giudici dissenzienti hanno sottolineato l'eccezionalità/rarità della condanna per violazione dell'articolo 4, Protocollo 4 Cedu) e poteva rappresentare un pericoloso precedente per un Paese come l'Italia che da anni fronteggia l'emergenza delle operazioni di soccorso, accoglienza, riconoscimento dei migranti, con indubbie ripercussioni negative sull'immagine dell'Italia a livello internazionale.

Con la sentenza del 15 dicembre 2016, la Grande Camera ha ribaltato parzialmente l'esito della sentenza della Camera, nei termini e con le motivazioni che di seguito di riassumono.

- ***violazione dell'articolo 5, paragrafi 1, 2 e 4***

La Grande Camera ha confermato la sentenza del 1° settembre 2015, con riferimento alla violazione dell'articolo 5, paragrafi 1,2 e 4, della Convenzione.

Dinanzi ai giudici della Camera (sezione II) i ricorrenti avevano lamentato di essere stati arbitrariamente privati della libertà, perché non avevano potuto liberamente allontanarsi dal CSPA di Lampedusa e dalle navi, ed erano stati costantemente sorvegliati dalla polizia; avevano lamentato, inoltre, di non aver avuto spiegazioni circa le ragioni del trattenimento e i mezzi per proporre ricorso; ciò in violazione dell'articolo 5 §§ 1, 2 e 4 CEDU.

La Camera, tenuto conto delle restrizioni che le autorità avevano imposto agli interessati, aveva ritenuto che i ricorrenti fossero stati privati della loro libertà, con la conseguenza dell'applicabilità dell'articolo 5 della Convenzione. I giudici della sezione II, avendo ricondotto la privazione di libertà subita dai ricorrenti all'ambito di applicazione della lettera f) dell'art. 5, § 1, CEDU, in quanto evidentemente finalizzata al controllo dell'ingresso degli stranieri sul territorio nazionale, avevano rilevato l'assenza di idonea base legale per il trattenimento e, accogliendo la tesi dei ricorrenti basata sulla lettera dell'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1998, che, pur legittimando i cd. respingimenti differiti, non prevede alcuna forma di privazione di libertà nei riguardi del migrante, avevano concluso, all'unanimità, che il trattenimento dei ricorrenti costituiva una violazione dell'art. 5 § 1 della Convenzione in quanto privo di una base legale nel diritto interno.

La Camera aveva ritenuto fondate le lamentele dei migranti anche con riguardo alla violazione del paragrafo 2 dell'art. 5, per l'assenza di comunicazione da parte delle Autorità italiane circa le ragioni del loro trattenimento. Pur se inevitabilmente coscienti del loro status di migranti irregolari i ricorrenti, ad avviso della Corte, avrebbero dovuto ricevere dalle autorità italiane una informativa completa e, soprattutto, tempestiva circa le ragioni del loro trattenimento, le accuse formulate a loro carico e i modi e i termini per proporre ricorso. Inoltre, sebbene il provvedimento di respingimento notificato ai ricorrenti indicasse la possibilità di contestarne la legalità, la Corte aveva ritenuto che la mancanza dell'indicazione specificamente prevista dal paragrafo 2 dell'art. 5 "dei motivi dell'arresto e di ogni accusa formulata a suo carico" rendesse di fatto impossibile impugnare efficacemente la legalità della detenzione, integrando la violazione anche del paragrafo 4 dell'art. 5.

La Grande Camera ha condiviso le argomentazioni della Sezione II alla base della constatazione di violazione.

In particolare, con riferimento alla base legale della privazione della libertà quale requisito imposto dal paragrafo 1, la Corte ha osservato come "*le disposizioni applicabili in materia di*

trattenimento degli stranieri in situazione irregolare manchino di precisione. ***Questa ambiguità legislativa ha dato luogo a numerose situazioni di privazione della libertà de facto, in quanto il trattenimento in un CSPA sfugge al controllo dell'autorità giudiziaria****, il che, anche nell'ambito di una crisi migratoria, non può conciliarsi con lo scopo dell'articolo 5 della Convenzione: assicurare che nessuno sia privato della sua libertà in maniera arbitraria.*"(§ 106). Sulla base di tali considerazioni la Corte è giunta alla conclusione che "*la privazione della libertà dei ricorrenti non soddisfaceva il principio generale della certezza del diritto e contrastava con lo scopo di proteggere l'individuo dall'arbitrarietà. Pertanto tale privazione della libertà non può essere considerata «regolare» ai sensi dell'articolo 5 § 1 della Convenzione*." (§ 107).

Quanto alle disposizioni previste dai paragrafi 2 e 4, prevedenti, l'uno, l'obbligo di informazione dei motivi di arresto e di ogni accusa formulata a carico della persona privata delle libertà, l'altro il diritto, per tale persona, di contestare la misura privativa adottata, la Grande Camera ha rilevato che, nonostante fosse plausibile che i tre ricorrenti fossero a conoscenza del loro status di migranti irregolari, non vi era alcuna prova che gli stessi avessero ricevuto alcuna specifica informazione in ordine ai presupposti ed alla durata del trattenimento. Dalla violazione dell'obbligo informativo la Corte ha fatto discendere anche la conseguente violazione del diritto a un ricorso effettivo: posto che i migranti non erano stati informati delle ragioni poste alla base della loro detenzione, il diritto di ricorrere contro tale misura era comunque privo di ogni contenuto effettivo.

Ad abundantiam, la Corte ha notato, altresì, che i decreti di respingimento erano stati consegnati ai ricorrenti molto tardivamente. Pertanto, anche se avessero contenuto informazioni riguardanti la base giuridica del trattenimento, cosa che non si è verificata nel caso di specie, tali decreti in ogni caso non avrebbero soddisfatto la condizione della comunicazione «nel minor tempo possibile» richiesta dalla Convenzione.

- ***Non violazione dell'articolo 3, sotto il profilo materiale***

La Grande Camera ha, invece, ribaltato la sentenza del 1° settembre 2015 con riferimento alla ritenuta violazione dell'articolo 3, relativa al periodo di restrizione nel CSPA.

Ha confermato, invece, la constatazione di **non violazione dell'articolo** in esame con riguardo al periodo di trattenimento sulle navi.

In relazione al trattenimento dei ricorrenti nel CSPA di Lampedusa, la Sezione II, basandosi sui rapporti redatti da diverse organizzazioni internazionali, aveva osservato che la situazione eccezionale che l'isola di Lampedusa si era trovata ad affrontare nel 2011, caratterizzata da forti ondate migratorie e una crisi umanitaria, che avevano fatto pesare un gran numero di obblighi sulle autorità italiane creando difficoltà di ordine organizzativo e logistico non potevano "esonerare lo Stato convenuto dal suo obbligo di garantire ai ricorrenti delle condizioni privative della libertà

compatibili con il rispetto della loro dignità umana, tenuto conto dei termini assoluti nei quali è formulato l'articolo 3 della Convenzione (§ 128 sentenza 1° settembre 2015).

In ordine alla ritenuta sussistenza di tale violazione, la Grande Camera ha riconsiderato uno dei principali argomenti preliminari portati dal Governo italiano: la rilevanza dello stato di emergenza conseguente agli avvenimenti noti come "primavere arabe". Sul punto, la Grande Camera mostra una maggiore sensibilità circa l'argomento del Governo rispetto a quanto emergeva nella sentenza del settembre 2015: pur riaffermando, infatti, che la peculiare rilevanza dell'art. 3 CEDU nell'architettura convenzionale non consente di attribuire decisivo rilievo a qualsivoglia situazione emergenziale nella quale si sia trovato lo Stato in occasione delle supposte violazioni, la Grande Camera riconosce come la condizione dell'isola di Lampedusa nel corso del 2011 fosse eccezionale e imprevedibile e come abbia costretto il Governo italiano ad affrontare diverse e serie difficoltà, che dovevano essere tenute presenti nella disamina del caso.

Ciò premesso i giudici hanno ricordato che i reports maggiormente presi in considerazione in ragione della loro idoneità ed autorevolezza, per determinare lo stato del centro di prima accoglienza di Lampedusa al momento in cui vi furono ospitati i ricorrenti, erano principalmente due: quello della Commissione istituita dal Senato italiano e quello della sotto-commissione dell'Assemblea generale del Consiglio d'Europa.

Tuttavia, mentre la seconda sezione aveva valorizzato in particolare i dati provenienti dal primo, la Grande Camera ha puntato maggiormente la propria attenzione sul secondo, in ragione del fatto che il primo faceva riferimento a dati raccolti nel 2009, mentre il secondo riporta elementi raccolti nel 2011 solo pochi mesi prima dei fatti lamentati dai ricorrenti. Quest'ultima relazione dava conto di una situazione "***decente benché basilare***", dove numerosi enti umanitari avevano libero accesso alla struttura in un clima di generale cooperazione, erano soddisfatti minimi standard igienico-sanitari ed erano garantiti assistenza medica e controlli sanitari da parte della locale A.S.L..

Nel merito, in relazione al sovraffollamento lamentato dai ricorrenti, in assenza di dati precisi quanto alla capienza del centro e all'effettiva consistenza delle presenze nel periodo interessato, la Corte ha effettuato delle valutazioni approssimative, alla luce delle quali tuttavia ha notato che il risultato raggiunto indica una percentuale di sovraffollamento certamente non superiore al 75%, la quale, ulteriormente temperata da una pur minima libertà di movimento all'interno del centro, si rivelava lontana dalla casistica che induce comunemente la Corte a rinvenire una violazione dell'art. 3 CEDU.

In relazione alla condizione di vulnerabilità, la Grande Camera ha rilevato che, benché si dovesse riconoscere che lo status di migrante implicasse *ex se* una condizione di vulnerabilità, che i ricorrenti non appartenevano a nessuna categoria di soggetti specialmente vulnerabili (richiedenti-

asilo, anziani, minori) e che, al contrario, per sesso, età e nazionalità non presentavano condizioni personali di particolare rilevanza. Ha sottolineato, inoltre, la breve durata del trattenimento denunciato (tre o quattro giorni), e rilevato altresì la mancanza di condizioni particolarmente severe o allarmanti individuate dalla giurisprudenza (ad es. impiego di violenza, ritardo nella prestazione di urgenti cure mediche, radicale assenza di servizi igienici, minore età della vittima). Da una considerazione d'insieme dei precedenti rilievi, la Grande Camera, in riforma della pronuncia resa dalla sezione semplice, ha quindi concluso che le doglianze avanzate dai ricorrenti per quanto concerne il trattenimento nel centro di accoglienza sull'isola di Lampedusa non avevano raggiunto quella minima soglia di gravità necessaria per la declaratoria della violazione convenzionale e conclude per l'integrale rigetto dell'accusa di violazione dell'art. 3 CEDU nel presente caso.

- ***Non violazione dell'art. 4, Protocollo 4***

La ritenuta violazione dell'articolo 4, Protocollo 4, che vieta le "espulsioni collettive" costituiva uno degli aspetti maggiormente critici della sentenza del 1° settembre 2015.

La Camera aveva accolto le doglianze dei ricorrenti che sostenevano di essere stati vittime di una espulsione collettiva, sulla sola base della loro nazionalità e senza alcuna considerazione circa le loro situazioni individuali, in applicazione delle procedure semplificate previste dall'accordo bilaterale italo-tunisino.

Il Governo aveva contestato fermamente la non configurabilità nel caso di specie di una espulsione collettiva, evidenziando la natura individuale dei decreti di respingimento, redatti separatamente per ciascuno dei ricorrenti nonché la personale consegna agli interessati, che però avevano rifiutato di firmare il verbale di notifica. Il Governo aveva, altresì, sottolineato che al momento del loro arrivo sull'isola di Lampedusa, tutti i migranti irregolari erano stati identificati dalla polizia nell'ambito di colloqui individuali eseguiti con ciascuno di loro con l'aiuto di un interprete o di un mediatore culturale. L'esame individuale della situazione di ciascun ricorrente risultava dalla raccolta dei dati anagrafici e biometrici dei migranti, ai quali erano stati rilasciati dei lasciapassare individuali per il rientro in Tunisia.

Tuttavia la Camera, alla luce della propria giurisprudenza in materia (cfr. *Hirsii Jamaa c. Italia*, n. 27765/09, GC) pur premettendo che il numero di individui espulsi sulla base di decisioni similari non costituisce presupposto da solo sufficiente per accertare la violazione dell'articolo 4, Protocollo 4, aveva rilevato che la sola identificazione di ciascun migrante - benché fosse un elemento a favore della tesi di Governo - non fosse sufficiente ad escludere la natura collettiva dell'espulsione, soprattutto al ricorrere di elementi quali: l'assenza di indicazioni circa la situazione individuale del migrante nel provvedimento di espulsione, l'assenza di prova dell'effettuazione di colloqui

informativi individuali (sebbene la difesa del Governo italiano avesse riferito che i colloqui erano stati regolarmente svolti e non potevano essere esibiti i relativi verbali solo perché erano stati bruciati nell'incendio del centro), il gran numero di individui coinvolti, accomunati dalla stessa nazionalità, l'affermazione di dover procedere mediante "procedure semplificate" in virtù dell'accordo bilaterale italo-tunisino. Questi elementi avevano portato la Sezione ad escludere la sussistenza delle necessarie garanzie circa la presa in carico da parte dello Stato delle situazioni individuali dei ricorrenti e quindi a concludere che l'allontanamento dei ricorrenti aveva avuto un carattere collettivo contrario all'articolo 4 del Protocollo 4.

I giudici della Grande Camera sono giunti ad opposte conclusioni.

Dopo aver analiticamente ripercorso le tesi esposte dalle parti nel giudizio dinanzi alla Sezione, la Grande Camera ha ricordato le finalità del divieto di espulsioni collettive, e cioé prevenire la possibilità che si verifichino espulsioni di stranieri sulla base della loro mera appartenenza ad un gruppo e senza la necessaria attenzione per le peculiarità del caso concreto, ed ha poi ripercorso brevemente i principi affermati nei quattro casi nei quali sino ad oggi è stata riscontrata una violazione dell'art. 4, Protocollo 4 (*Čonka c. Belgio*, ricorso n. 51564/99; *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, Grande Camera, ricorso n. 27765/09; *Georgia c. Russia* (I), CG, ricorso n. 13255/07; *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, ricorso n. 16643/09).

Alla luce della propria giurisprudenza e sottolineata la funzione del divieto di espulsioni collettive che si sostanzia nella tutela dall'arbitrio, il che comporta che se il migrante ha avuto modo di rappresentare le particolarità della propria condizione, lo spirito della norma è comunque rispettato, la Grande Camera ha focalizzato l'attenzione sui due momenti nei quali i ricorrenti avevano avuto modo di sottoporre alle Autorità dello Stato ospitante le loro posizioni individuali, ossia il colloquio identificativo, intrattenuto all'ingresso nel centro di accoglienza, e l'incontro con il console tunisino avvenuto il giorno della partenza per la Tunisia.

Quanto alla prima identificazione, della quale non vi sono evidenze documentali, la Corte non solo ha ritenuto plausibile la spiegazione offerta dal Governo italiano secondo cui si erano svolti dei colloqui individuali in presenza di un interprete o di un mediatore culturale, e i moduli compilati dai migranti erano poi andati distrutti nell'incendio del centro di accoglienza, ma altresì ha rilevato che la massiccia presenza nel centro di personale esterno e aveva certamente offerto ai migranti sufficienti occasioni per evidenziare le peculiarità del loro caso. In proposito, la Corte ha precisato che l'articolo 4, Protocollo 4, non implica in ogni circostanza un vero e proprio diritto ad un colloquio individuale, **ma solo che allo straniero venga offerta una possibilità reale ed effettiva di far valere gli argomenti contrari all'espulsione, e che questi siano esaminati in modo adeguato dalle**

autorità. Possibilità che, oltre che durante il soggiorno nel centro di Lampedusa, sarebbe stata fornita anche nel corso dell'incontro con il console tunisino.

Quanto agli argomenti valorizzati dalla Sezione semplice (omogeneità e genericità dei provvedimenti espulsivi; grande quantità di espulsioni simultanee), la Grande Camera ha ritenuto che essi non potevano essere considerati di per sé decisivi nel caso in cui ciascun interessato avesse avuto l'opportunità di esporre le proprie ragioni dinanzi alle autorità competenti (§ 239). La Corte, infine, ponendo la questione dell'utilità concreta dell'esame individuale nel caso di specie, ha ritenuto di sottolineare anche il fatto che i ricorrenti non avevano fornito alcun elemento concreto utile a dimostrare che, qualora sentiti, avrebbero potuto ottenere la sospensione dell'espulsione e la permanenza in Italia.

- ***Violazione dell'articolo 13 in relazione all'art. 3***

I ricorrenti avevano lamentato, la violazione dell'articolo 13 della Convenzione, relativo al diritto ad un ricorso effettivo, in riferimento a tutte le norme convenzionali rilevanti nel caso di specie.

Tale doglianza era stata accolta dalla Sezione semplice – che aveva rilevato una violazione sostanziale dell'art. 3 limitatamente al periodo di detenzione nel centro di accoglienza – in ragione dell'assenza di un mezzo di impugnazione o opposizione avverso le condizioni di trattenimento.

La Grande Camera, che è invece pervenuta a negare la violazione sostanziale dell'art. 3 CEDU, ha osservato, tuttavia, come le censure sollevate dai ricorrenti quanto alla violazione dell'articolo 3 ponessero delicate questioni di fatto e di diritto e che a prescindere quindi dall'esito della censura sostanziale, richiedessero un esame autonomo. Condividendo i rilievi formulati nella sentenza del settembre 2015, la Grande Camera ha confermato esservi stata violazione dell'art. 13 CEDU, con riferimento all'art. 3, in ragione dell'assoluta mancanza di un organo cui i migranti avrebbero potuto indirizzare doglianze relative alle condizioni del trattenimento.

- ***Non violazione dell'articolo 13 rispetto all'articolo 4, Protocollo 4***

La grande Camera non ha, invece, condiviso le conclusioni della Sezione semplice relative alla constatata violazione dell'articolo 13 in riferimento all'articolo 4, Protocollo 4.

La Sezione aveva ritenuto violata la garanzia procedimentale poiché, pur se l'ordinamento italiano prevedeva uno specifico mezzo di impugnazione avverso il provvedimento di respingimento (rappresentato dal ricorso al giudice di pace territorialmente competente), tale ricorso non possedeva efficacia sospensiva del rimpatrio, rendendo impossibile o eccessivamente difficoltoso il concreto accesso al rimedio giurisdizionale e, soprattutto, esponendo i migranti ai

rischi derivanti da un rimpatrio eseguito senza prendere in considerazione la loro situazione individuale.

Nell'esaminare questo motivo, la Grande Camera ha richiamato la considerazione per la quale la necessità di efficacia sospensiva non è assoluta. Con riferimento alla sentenza della Grande Camera *De Souza Ribeiro* (sulla quale anche la Sezione semplice aveva costruito il proprio ragionamento), la Corte ha ricordato che la necessità di efficacia sospensiva è strettamente connessa al rischio di maltrattamenti (art. 3 CEDU) o di danno irreversibile alla persona (art. 2 CEDU) derivanti dal rimpatrio. La Corte ha notato come nel caso di specie i ricorrenti non avessero lamentato alcun rischio per la vita o l'integrità fisica, nel caso in cui fossero stati rimpatriati in pendenza del procedimento di impugnazione, concludendo che non vi fosse alcuno dei gravi rischi per i quali con la propria giurisprudenza aveva affermato la necessità che il mezzo di impugnazione fosse dotato di efficacia sospensiva.

Poiché, quindi, il rimedio offerto dall'ordinamento italiano per censurare la legittimità del provvedimento di rimpatrio esisteva ed era potenzialmente effettivo, non essendo richiesto che fosse dotato di efficacia sospensiva in casi come quello dei ricorrenti, la Grande Camera ha concluso per la riforma della sentenza impugnata, escludendo la violazione dell'articolo 13, in relazione all'art. 4, Protocollo 4.

All'esito del giudizio, la Grande Camera, in ottemperanza al disposto dell'articolo 41 CEDU e alla luce delle violazioni riscontrate, ha deciso in favore dei ricorrenti un'indennità di euro 2.500,00 ciascuno, riducendo sensibilmente l'equo indennizzo di euro 10.000,00, concesso dalla sezione semplice per ciascuno dei ricorrenti.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento dell'equo indennizzo chiede il caso sotto il profilo delle misure individuali.

Prima di affrontare il profilo delle misure di carattere generale necessarie per conformarsi alle conclusioni della Corte, è opportuna una premessa.

I cittadini stranieri entrati in modo irregolare in Italia sono accolti nei centri per l'immigrazione dove ricevono assistenza, vengono identificati e trattenuti in vista dell'espulsione oppure, nel caso si tratti di richiedenti protezione internazionale, per le procedure di accertamento dei relativi requisiti.

Tali strutture si dividono dunque in:

- centri di primo soccorso e accoglienza (Cpsa): sono quelli che hanno costituito l`oggetto della sentenza della Corte europea. Essi ospitano gli stranieri al momento del loro arrivo in Italia ed in tali centri i migranti ricevono le prime cure mediche necessarie, vengono fotosegnalati e

possono richiedere la protezione internazionale. Successivamente, a seconda della loro condizione, vengono trasferiti nelle altre tipologie di centri;

- centri di accoglienza (Cda): essi garantiscono la prima accoglienza allo straniero rintracciato sul territorio nazionale per il tempo necessario alla sua identificazione e all'accertamento della regolarità della sua permanenza in Italia;
- centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara): sono riservati allo straniero irregolare che richiede la protezione internazionale per l'identificazione e l'avvio delle procedure relative.
- centri di identificazione ed espulsione (Cie): vi sono trattenuti gli stranieri giunti in modo irregolare in Italia che non fanno richiesta di protezione internazionale o non ne hanno i requisiti.

La loro funzione è quella di evitare la dispersione sul territorio di chi è in via di espulsione e consentire l'esecuzione del relativo provvedimento da parte delle Forze dell'ordine. Il tempo di permanenza (18 mesi al massimo) è funzionale alle procedure di identificazione e a quelle successive di espulsione e rimpatrio.

Nella sua sentenza (in particolare, § 69), la Corte europea rileva che la legge italiana non prevede espressamente il trattenimento di migranti nei Cspa, ossia nei centri dove i ricorrenti furono sistemati. Più precisamente, l'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 prevede tale trattenimento, in vista dell`espulsione, per gli stranieri che è necessario soccorrere o per i quali devono essere effettuati dei controlli supplementari sulla identità o attendere i documenti di viaggio e la disponibilità di un trasportatore. Ma, nella specie, i migranti furono sistemati in un CSPA, dove la permanenza doveva essere limitata al tempo strettamente necessario per accertare l'identità del migrante e la legalità della sua presenza sul territorio italiano. Trattandosi di trattenimento per il quale non è prevista alcuna decisione formale (la questura di Agrigento, peraltro, si era limitata a registrare la presenza dei migranti nel CSPA senza adottare decisioni che disponessero il loro trattenimento), ove tale permanenza venga prolungata «senza alcuna misura giuridica o amministrativa» che la giustifichi, per la Corte europea essa equivale ad una detenzione illegale, anche se non si tratta di detenzione *strictu sensu* ma di limitazione della libertà di movimento (tale limitazione è stata dunque oggetto di una autonoma valutazione da parte della Corte europea che ha ritenuto di prescindere, sul punto, dal *nomen juris* attribuito all`istituto dal singolo Paese membro).

La conclusione raggiunta dalla Corte è stata appunto quella di una privazione della libertà "non regolare", la quale sia non soddisfaceva il principio generale della certezza del diritto (in particolare per l`ipotesi in cui il trattenimento dei ricorrenti fosse stato previsto dall'accordo

bilaterale con la Tunisia, non reso pubblico), sia contrastava con lo scopo di proteggere l'individuo dall'arbitrio.

Tali notazioni preliminari consentono di affermare come, in considerazione dei fatti specifici che hanno condotto la Corte a ritenere nel caso di specie la violazione della Convenzione, dalla pronuncia in questione non emerga una valutazione di inadeguatezza in via generale del sistema ordinamentale che regola l'ingresso senza permesso nel territorio dello Stato. Tale sistema presenta, infatti, idonee forme di garanzia, consistenti nell'obbligo di motivazione dei provvedimenti di espulsione e nella previsione di forme di controllo giurisdizionale (procedimento di convalida da parte dell'autorità giudiziaria).

E` di tutta evidenza che i Paesi membri che si affacciano sul Mediterraneo si sono confrontati con una crisi emergenziale umanitaria che ha pochi precedenti in Europa almeno negli ultimi 60 anni. E gli strumenti di gestione dei flussi migratori irregolari (perche`, peraltro, irregolari, con la consapevolezza di esserlo, erano i migranti protagonisti del presente caso, oltre che inidonei a ricevere lo status di rifugiati od altro tipo di protezione internazionale) appaiono come strumenti bisognosi di essere adattati sistematicamente alle nuove esigenze, che si presentano a volte inaspettatamente e che mutano costantemente. In tali situazioni, l`applicazione astratta di regole - concepite per altre situazioni e per scongiurare altri pericoli – rischia di porsi in contrasto con la realta` oggettiva, le cui sfaccettature ed i cui aspetti molteplici meriterebbero una considerazione piu` adattata al caso concreto.

Ne consegue che la scelta delle misure da adottare non può che passare per una più chiara precisazione, a livello regolamentare, delle caratteristiche, dei presupposti, dei tempi e delle garanzie della fase di *pre–admittance*, allorquando è necessario, ed anche fisiologico, fare ricorso ad una limitazione della libertà di movimento (considerata dalla Corte europea alla stregua della privazione della libertà personale), ed a procedure di identificazione (con uso, se necessario, della forza finalizzata al prelievo delle impronte digitali), come primo strumento di gestione dei flussi migratori irregolari.

In tale scenario si collocano le misure intraprese al fine di prevenire il verificarsi di situazioni analoghe a quella censurata dalla Corte, il Ministero dell'interno[36] ha evidenziato la particolare rilevanza della nuova disciplina dell'accoglienza che, con l'emanazione del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (di recepimento delle direttive europee in materia di procedura e di accoglienza), rafforza la strategia avviata con l'approvazione del Piano Operativo Nazionale, avvenuta il 17 giugno 2015, per fronteggiare in maniera strutturata, ma al tempo stesso più flessibile, il flusso

[36] Ministero dell'interno – Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentati – Relazione del 28 marzo 2017.

straordinario di migranti, adulti, bambini e minori non accompagnati, superando la logica emergenziale che aveva caratterizzato le prime reazioni alle ondate migratorie.

In linea con l'Agenza europea sulle migrazioni, l'Italia ha messo in atto il nuovo approccio "hotspot[37]", mediante un piano volto a canalizzare gli arrivi in porti di sbarco, situati nel punti più interessati dai flussi migratori. La presenza presso gli "*hotspot*" di rappresentanti dell'ACNUR e dell'OIM (sulla base di apposite convenzioni con il Ministero dell'interno) assicura l'informazione sul diritto di asilo e concorre all'individuazione di soggetti vulnerabili e di vittime della tratta.

In materia si segnala, inoltre, il recentissimo decreto-legge n. 13 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, che ha introdotto nel decreto legislativo n. 286 del 1998 (TUI) misure per consentire l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare (art. 10-*ter*).[38]

[37] "*Operational solutions for emergency situations*". Sono strutture destinate prioritariamente alla primissima accoglienza dei migranti. Presso di esse sono eseguite le operazioni di screening sanitario, pre-identificazione, registrazione, foto-segnalamento e rilevazione dattiloscopica dei migranti.

[38] D.Lgs. 25-7-1998 n. 286, recante Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero – "**Articolo 10-ter Disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare**.

1. Lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare é condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi allestiti nell'ambito delle strutture di cui al decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, e delle strutture di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142. Presso i medesimi punti di crisi sono altresì effettuate le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico, anche ai fini di cui agli articoli 9 e 14 del regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 ed é assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito.

2. Le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico sono eseguite, in adempimento degli obblighi di cui agli articoli 9 e 14 del regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, anche nei confronti degli stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale.

3. Il rifiuto reiterato dello straniero di sottoporsi ai rilievi di cui ai commi 1 e 2 configura rischio di fuga ai fini del trattenimento nei centri di cui all'articolo 14. Il trattenimento é disposto caso per caso, con provvedimento del questore, e conserva la sua efficacia per una durata massima di trenta giorni dalla sua adozione, salvo che non cessino prima le esigenze per le quali é stato disposto. Si applicano le disposizioni di cui al medesimo articolo 14, commi 2, 3 e 4. Se il trattenimento é disposto nei confronti di un richiedente protezione internazionale, come definita dall'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, é competente alla convalida il Tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea.

4. L'interessato é informato delle conseguenze del rifiuto di sottoporsi ai rilievi di cui ai commi 1 e 2.".

1.1.3. In materia di equo processo (articolo 6)

- ***D.A. e altri c. Italia – Sentenza 14 gennaio 2016 (ricorsi nn. 68060/12, 16178/13, 23130/13, 23149/13, 64572/13, 13662/13, 13837/13, 22933/13, 13668/13, 13657/13, 22918/13, 22978/13, 22985/13, 22899/13, 9673/13, 158/12, 3892/12, 8154/12, 41143/12)***

Esito: **violazione articoli 6, paragrafo 1, 13 e 1 Protocollo 1, nonché 2, sotto il profilo procedurale**

QUESTIONI AFFRONTATE:

Vittime di trasfusioni di sangue infetto – Diritto all'esecuzione di decisioni giudiziarie – Violazione del diritto alla vita sotto il profilo procedurale in relazione all'eccessiva durata dei procedimenti

Ancora una sentenza in materia di danni da emotrasfusioni o da vaccinazioni obbligatorie, oggetto di contenzioso seriale approdato dinanzi alla Corte di Strasburgo. La Corte è intervenuta una prima volta nel 2009 con la sentenza resa nella causa *G.N. ed altri contro l'Italia*[39], e successivamente nel 2013 con la sentenza pilota *M.C. e altri c. Italia*[40] e nel 2014 con la sentenza *G.C. ed altri contro Italia*[41], con la quale la Corte ha condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 2 della Convenzione sotto il profilo procedurale per l'eccessiva durata dei procedimenti e la mancanza da parte delle Autorità italiane di una risposta adeguata e rapida conforme agli obblighi procedurali imposti agli Stati da questa disposizione.

Come nelle fattispecie precedenti, all'origine del caso vi sono i diciannove ricorsi presentati da 889 cittadini italiani, infettati da diversi virus (HIV, epatite B o epatite C) a seguito di trasfusioni di sangue effettuate a causa di patologie da cui erano affetti (talassemia o emofilia) o di interventi chirurgici, titolari del diritto di indennizzo previsto dalla legge n. 210 del 25 febbraio 1992.

[39] Con la sentenza del 1° dicembre 2009 (cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2009, pag. 36) la Corte EDU ha accertato la violazione dell'articolo 2, sotto il profilo procedurale, per l'eccessiva durata del giudizio di risarcimento del danno promosso dai ricorrenti talassemici o eredi di talassemici, nonché dell'articolo 14, congiuntamente all'articolo 2, per l'ingiustificata disparità di trattamento subita rispetto agli emofiliaci o eredi di emofiliaci destinatari dell'accordo transattivo concluso con il Ministero della salute, sulla base della legge 20 giugno 2003, n. 141.

[40] Con la sentenza pilota *M.C. e altri* del 3 settembre 2013 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. Per un aggiornamento sullo stato di esecuzione si rinvia al paragrafo 1.2.2

[41] La sentenza è descritta nella Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 81 e seguenti.

Le situazioni sottoposte al vaglio della Corte sono eterogenee. Un gruppo di ricorrenti, pur avendo ottenuto dalla magistratura amministrativa l'accertamento dell'illegittimo silenzio del Ministero della salute, sollecitato per la conclusione delle transazioni previste dal decreto del Ministero della salute 4 maggio 2012, si vedevano la prescrizione del loro diritto di credito. Un altro gruppo ha lamentato l'inesecuzione delle sentenze di condanna interne a causa del mancato pagamento dell'importo dovuto. Altri hanno lamentato la non accessibilità alle procedure transattive, alcuni la durata eccessiva dei procedimenti di risarcimento in violazione dell'articolo 2 della Convenzione sotto il profilo procedurale, altri ancora l'esclusione dalle transazioni regolate dal decreto ministeriale sopracitato, pubblicato in G.U. 13 luglio 2012 n. 162.

Nel corso della causa, è intervenuto il decreto-legge n. 90 del 24 giugno 2014, convertito dalla legge n. 114 dell'11 agosto 2014, che all'articolo 27-bis ha stabilito una nuova apertura transattiva per coloro che avevano proposto la domanda entro il 19 gennaio 2010.

➢ *Le statuizioni della Corte*

Sugli originari 889 ricorrenti, le condanne inflitte dalla Corte allo Stato italiano hanno riguardato solo 371 posizioni.

Infatti, per molti dei ricorrenti la domanda è stata dichiarata irricevibile o cancellata dal ruolo. In particolare, per un altro gruppo di ricorrenti, che avevano i requisiti per avvalersi del rimedio previsto dall'art. 27-*bis* del citato decreto-legge n. 90 del 2014, la Corte ha dichiarato l'irricevibilità dei ricorsi per mancato esaurimento delle vie interne, ai sensi dell'art. 35 § 1 della Convenzione. La Corte ha rilevato che, sebbene l'esaurimento delle vie di ricorso interne si valuti, normalmente, alla data in cui viene presentato il ricorso, tuttavia questa regola prevede eccezioni, che possono essere giustificate dalle circostanze particolari di ciascuna fattispecie, quali l'introduzione di una nuova legislazione che preveda un rimedio interno, tenuto conto di un problema sistemico di lungaggine procedurale, come nel caso di specie. La Corte ha valutato il nuovo rimedio compensativo istituito dal Governo italiano con l'articolo 27-*bis*, come un rimedio effettivo, accessibile ed efficace, per risolvere le oltre 7000 cause civili pendenti in questa delicata materia, anche in considerazione del fatto che le nuove procedure semplificate previste dall'art. 27-*bis* avevano già consentito di liquidare indennizzi adeguati, nei confronti di ricorrenti che avevano aderito alla procedura transattiva semplificata da esso prevista, ed ha, conseguentemente, ritenuto che, nel caso di specie, fosse giustificata l'applicazione dell'eccezione.

Altri ricorsi sono stati cancellati dal ruolo perché i ricorrenti avevano già ricevuto i risarcimenti, oppure figuravano in più di un ricorso, oppure si erano già avvalsi del rimedio transattivo previsto dal citato articolo 27-*bis* (che comporta la rinuncia a perseguire il riconoscimento

del medesimo diritto fatto valere con la procedura prevista dal decreto dinanzi a qualsiasi tribunale nazionale o sovranazionale).

- ***Violazione dell'articolo 6***

La Corte ha riconosciuto la violazione nei confronti di **sette ricorrenti** (ricorso n. 8154/12), già parti del la causa c.d. "Emo-ter[42]", che avevano lamentato la mancata esecuzione delle decisioni giudiziarie rese in loro favore, già eseguite nei confronti di altre parti nella stessa causa. La Corte ha ricordato che l'esecuzione di una sentenza, deve essere considerata come parte integrante del processo ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione e che neppure un ritardo pur eventualmente giustificabile, per la presenza di circostanze particolari, può avere come conseguenza una lesione sostanziale del diritto tutelato dall'articolo 6, paragrafo 1.

- ***Violazione articolo 2, sotto il profilo procedurale***

Con riferimento alla denunciata durata eccessiva dei procedimenti civili per ottenere il risarcimento del danno risultante dalle infezioni post-trasfusionali, la Corte ha rilevato che tali procedimenti avevano effettivamente avuto una durata che andava, a seconda dei casi, dai cinque ai dodici anni per un grado di giudizio, dai sette ai quattordici anni per due gradi di giudizio e dagli undici ai quattordici anni per tre gradi di giudizio (§ 91). Richiamando la propria giurisprudenza e il precedente *G.N. e altri c. Italia*, la Corte ha giudicato che la durata dei procedimenti era stata eccessiva con conseguente violazione dell'articolo 2 della Convenzione sotto il profilo procedurale.

- ***Violazione articolo 13***

Nei confronti dei sette ricorrenti che avevano lamentato la mancata esecuzione delle sentenze definitive pronunciate in loro favore, la difesa del Governo italiano aveva sostenuto che essi avrebbero potuto avvalersi del rimedio previsto dal decreto-legge n. 90 del 2014. La Corte ha, però, rilevato che il decreto-legge, entrato in vigore molto tempo dopo la sentenza del Tribunale di Roma del 29 agosto 2005, che riconosceva il diritto dei ricorrenti ad essere risarciti, e le rispettive decisioni che stabilivano il *quantum*, non poteva essere considerato come una via di ricorso da esperire per lamentare la mancata esecuzione delle sentenze sopra menzionate. Pertanto, la Corte ha ritenuto che i ricorrenti non disponessero di un ricorso effettivo per denunciare la violazione degli articoli 6 § 1 e 1 del Protocollo n. 1, come richiesto dall'articolo 13 della Convenzione.

- ***Violazione articolo 1 del Protocollo 1***

[42] Si tratta della causa risarcitoria azionata dinanzi al Tribunale civile di Roma da centinaia di parti, conclusa in primo grado con la sentenza del 29 agosto 2005 di condanna del ministero della Salute al risarcimento dei danni. La sentenza, provvisoriamente esecutiva, è stata impugnata dal Ministero della Salute. Il procedimento in appello è a tutt'oggi pendente.

Molti ricorrenti erano titolari di crediti esigibili, in virtù di sentenze, che avevano quantificato le somme alla quali essi avevano diritto, rendendo tali somme crediti esigibili, e, pertanto, secondo la giurisprudenza della CEDU un "bene" ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo 1. La mancata esecuzione di queste sentenze da parte del Governo italiano ha dunque costituito, secondo la Corte, un'ingerenza nell'esercizio del diritto al rispetto dei beni dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo 1, poiché essi non hanno potuto ricevere le somme che ragionevolmente potevano aspettarsi di ottenere dai risarcimenti ai quali avevano diritto.

Complessivamente, solo per sette ricorrenti sono state accolte le doglianze per danno materiale, mentre per gli altri soggetti che hanno visto il parziale accoglimento delle loro domande, la Corte, conformemente ai propri precedenti, ha condannato l'Italia sostanzialmente al danno morale per l'eccessiva durata della procedura.

MISURE ADOTTATE:

Sul piano delle misure di carattere individuale sono in corso di completamento i pagamenti dell'equa soddisfazione a titolo di danno morale in favore dei 162 ricorrenti.

Con riferimento allo stato di adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi stabiliti dalla sentenza in esame, occorrono alcune considerazioni.

La sentenza presenta elementi di notevole interesse in quanto contiene una valutazione complessivamente positiva del nuovo articolo 27- bis del decreto legge n. 90 del 2014 - proposto dal Governo nel 2014, per "*per ristorare i soggetti danneggiati da trasfusione con sangue infetto, da somministrazione di emoderivati infetti o da vaccinazioni obbligatorie*" - sia per **l'accessibilità** che per **l'adeguatezza dell'importo stabilito**.

Quanto al primo aspetto, la Corte ha notato che l'accesso all'indennizzo "*é aperto a tutte le persone oggetto di una decisione di rigetto per prescrizione. Così, la garanzia messa in atto dal Governo è ampia e riguarda un gruppo di persone più consistente rispetto ai destinatari delle proposte transattive in applicazione del decreto n. 162/12, in quanto quest'ultimo esclude dalle transazioni le persone per le quali il procedimento civile era stato dichiarato prescritto*.". Inoltre, la Corte ha rilevato che l'esistenza di condizioni di ricevibilità fissate dal decreto-legge, non costituisse di per sé un ostacolo all'indennizzo, contrariamente a quanto argomentato da alcuni ricorrenti.

Con riferimento all'adeguatezza dell'indennizzo offerto dal Governo, la Corte ha osservato che l'importo fissato dal decreto-legge, ossia 100.000 EUR per ogni persona che ha presentato domanda di adesione nonché per gli eredi, nel caso in cui la persona sia deceduta nel corso del procedimento, non fosse trascurabile, tenuto conto soprattutto di tutte le domande di adesione alla

procedura transattiva presentate a livello interno (circa 7.000) e costituisce una somma adeguata per concludere i procedimenti di indennizzo pendenti.

La Corte ha valutato positivamente anche le modalità ed i tempi di trattazione delle domande di indennizzo formulate dai ricorrenti. In particolare, ha notato che il termine previsto dall'articolo 27-*bis* per la chiusura della operazioni di pagamento (entro il 31 dicembre 2017) non è eccessivamente lungo, tenuto conto del numero complessivo delle domande presentate per accedere agli accordi transattivi delle cause (e dunque del numero potenziale delle domande volte ad ottenere la somma stabilita dall'articolo 27-*bis)*.

In conclusione, la Corte ha considerato adeguate le misure poste in essere dallo Stato italiano per superare le criticità strutturali riscontrate nel sistema di indennizzo dei danni da emotrasfusioni con sangue infetto, in particolare promuovendo il piano d'azione pluriennale messo in atto dal Governo per la chiusura delle posizioni di tutti coloro che hanno aderito al programma transattivo.

Il piano d'azione è articolato in due fasi: la prima, fino al 31 dicembre 2014, contemplante l'evasione di circa 1000 pratiche; la seconda dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2017, prevedente la definizione di circa 1835 pratiche, con un totale di 5500 pratiche nel triennio (tale suddivisione tiene ovviamente conto della disponibilità di risorse finanziarie).

In sede di esecuzione del menzionato piano d'azione, il Ministero della salute ha comunicato che la liquidazione degli indennizzi sta procedendo sulla base di un ordine di priorità che tiene conto della gravità dell'infermità (ovvero della già riconosciuta categoria del danno) ed in caso di parità, della situazione economica dell'interessato. Nell'esercizio finanziario 2016, il predetto Ministero ha istruito e liquidato complessivamente **n. 1515 posizioni**, che comprendono anche gli eredi dei danneggiati deceduti.

- ***Huzuneau c. Italia – Sentenza 1 settembre 2016 (ricorso n. 36043/08)***

Esito: violazione articolo 6

QUESTIONI AFFRONTATE:

Mancata restituzione in termini del condannato in contumacia sotto la vigenza dell'articolo 175, comma secondo, c.p.p., prima della riforma operata con la legge 28 aprile 2014, n. 67.

Il ricorrente, cittadino rumeno, condannato in contumacia dalla Corte d'Assise di Roma a ventotto anni di reclusione per omicidio , ha adito la Corte europea lamentando la violazione

dell'articolo 6 della Convenzione, sotto il profilo del diritto ad un processo equo, per non aver avuto l'opportunità di presentare la propria difesa dinanzi agli organi giudiziari italiani.

A seguito della definitività della condanna, il ricorrente era stato arrestato in Romania in esecuzione di un mandato di arresto internazionale. Estradato in Italia, aveva presentato una domanda di restituzione nel termine per proporre ricorso per cassazione, avvalendosi dell'articolo 175 c.p.p., argomentando che non si era sottratto volontariamente alla giustizia e che, in assenza di notificazione degli atti processuali nel suo luogo di residenza in Romania, non era stato possibile per lui avere conoscenza effettiva del procedimento penale intentato nei suoi confronti fino al momento del suo arresto. Non aveva avuto contatti con l'avvocato nominato d'ufficio e non aveva mai rinunciato al suo diritto di comparire.

La Corte d'assise d'appello di Roma riconobbe che il ricorrente non aveva avuto conoscenza effettiva del procedimento e che, pertanto, non si poteva considerare che egli avesse rinunciato ad assistere al processo. Di conseguenza, riconobbe il diritto alla restituzione nel termine, peraltro, limitatamente al ricorso per cassazione, in quanto l'unico ricorso che l'avvocato nominato d'ufficio non aveva ancora esperito.

La decisione della Corte d'assise d'appello venne contestata dal ricorrente che affermò di avere diritto a un processo sul merito e non soltanto a un ricorso per cassazione.

Con sentenza del 13 gennaio 2008, le sezioni unite della Corte di cassazione precisarono che un condannato in contumacia perdeva il suo diritto alla restituzione nel termine se il difensore di fiducia o l'avvocato nominato d'ufficio avevano, in maniera autonoma, anche all'insaputa del loro cliente, impugnato la decisione contestata e se il giudice nazionale competente aveva già deciso in merito al loro ricorso. A sostegno della decisione, le Sezioni Unite invocarono i principi dell'unicità del diritto di impugnare una sentenza e del ne bis in idem e sottolinearono che la possibilità di un doppio appello (uno interposto dal difensore e l'altro dall'imputato) era in contrasto con l'esigenza del rispetto del «termine ragionevole» quando l'imputato contumace, è stato rappresentato da un avvocato. Se quest'ultimo ha esperito i ricorsi esistenti per impugnare la decisione di condanna, non è più possibile per l'interessato avvalersene dopo essere venuto a conoscenza della condanna.

A seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 317 del 4 dicembre 2009 che, nell'ambito di un procedimento analogo, aveva dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 175, comma secondo, c.p.p., nella misura in cui tale disposizione non permetteva all'imputato, che non avesse avuto conoscenza effettiva del procedimento, di ottenere la restituzione nel termine per proporre ricorso avverso la decisione resa in contumacia, quando lo stesso ricorso era stato proposto in precedenza dall'avvocato, il ricorrente presentò nuovamente domanda di restituzione nel termine, che fu respinta dalla Corte d'assise di Roma e poi dalla Corte di cassazione.

➢ *Violazione dell'articolo 6*

La Corte ha ricordato che se un procedimento che si svolge in assenza dell'imputato non è di per sé incompatibile con l'articolo 6 della Convenzione, sussiste, invece, **diniego di giustizia** quando un individuo condannato *in absentia* non può ottenere che un giudice deliberi nuovamente, dopo averlo sentito, sulla fondatezza dell'accusa in fatto come in diritto, laddove non sia accertato che egli ha rinunciato al suo diritto di comparire e difendersi[43], o che avesse intenzione di sottrarsi alla giustizia[44]. In particolare, la Corte ha ribadito che, se è vero che un imputato può rinunciare ai diritti della difesa, tuttavia, non ne perde il beneficio soltanto in quanto assente al dibattimento, essendo di fondamentale importanza per l'equità del sistema penale che l'imputato sia difeso in maniera adeguata sia in primo grado che in appello.

Nella cornice valoriale delineata, i giudici di Strasburgo hanno affrontato l'esame del caso di specie, osservando, in primo luogo come la Corte costituzionale, nel pronunciarsi sulla questione, avesse ritenuto, in particolare, incompatibile con la Costituzione il privilegiare principi come quello della non duplicazione del processo a scapito delle garanzie dell'imputato.

Pur in presenza di tali importanti premesse interpretative da parte della Consulta, la Corte europea, ritenuto che "*i diritti della difesa di un imputato – che non si è sottratto alla giustizia e non ha rinunciato inequivocabilmente alle sue garanzie procedurali – non possono essere ridotti al punto da renderli inoperanti con il pretesto di garantire altri diritti fondamentali del processo, come il diritto al «termine ragionevole» o quello del «ne bis in idem», o, a fortiori, per preoccupazioni legate al carico di lavoro dei tribunali*" (§ 48) ha giudicato che, nel caso di specie, risultando evidente che al ricorrente era stata preclusa "*la possibilità di ottenere una nuova decisione sulla fondatezza dell'accusa sia in fatto che in diritto, sebbene la sua assenza al processo non gli fosse imputabile*", vi fossero elementi sufficienti "*per concludere che vi è stata violazione dell'articolo 6 della Convenzione*" (§§ 49- 50).

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il ricorrente non ha presentato domanda di equa soddisfazione, pertanto la Corte non ha accordato alcuna somma a questo titolo.

A seguito della sentenza di condanna dell'Italia, il ricorrente ha adito la Corte d'appello di Perugia con richiesta di revisione, ai sensi degli articoli 630 e 635 c.p.p., della sentenza pronunciata dalla Corte d'assise d'appello di Roma. La Corte ha dichiarato inefficace l'ordine di esecuzione della

[43] Colozza c. Italia, 12 febbraio 1985, § 29; Einhorn c. Francia (dec.), n. 71555/01, § 33; Krombach c. Francia, n. 29731/96, § 85; Somogyi c. Italia, n. 67972/01, § 66.
[44] Medenica c. Svizzera, n. 20491/92, § 55, e Sejdovic, sopra citata, § 82.

pena alla luce della citata decisione della Corte europea e del deliberato di cui alla sentenza della Corte Costituzionale n. 113/11 (che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 630 c.p.p. nella parte in cui non consente di presentare una domanda di revisione del processo, basandosi su una sentenza della Corte di Strasburgo di violazione dell'articolo 6 CEDU) ed ha disposto l'immediata scarcerazione del sig. Huzuneanu.

Sul piano delle misure generali, dalla sentenza non discende la necessità di un adeguamento legislativo. In primo luogo perché la norma in questione è stata modificata proprio a seguito di varie decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo e, per la precisione, all'indomani della sentenza *Sejdovic c. Italia*, emessa dalla prima sezione della Corte in data 10 novembre 2004 e, successivamente, rinviata alla Grande Camera, la quale ha riesaminato la questione con sentenza del 1° marzo 2006. In secondo luogo perché la menzionata sentenza della Corte costituzionale n. 317 del 4 dicembre 2009 ha colmato una lacuna di tale riforma, che poteva prestarsi a interpretazioni erronee.

In altre parole, costituisce ormai *ius receptum* che il diritto di un accusato, di partecipare di persona al processo, sia un elemento fondamentale di un equo processo.

Quanto al mezzo prescelto dal nostro ordinamento per purgare la contumacia incolpevole, lo stesso consiste nella possibilità per il condannato *in absentia* di impugnare la sentenza di condanna (dunque, non riapertura del processo, ma impugnazione della sentenza emessa in contumacia). Con decisione di irricevibilità del 25 novembre 2008, nel caso *Cat Berro c. Italia*, la Corte europea ha avallato tale scelta legislativa, sottolineando che il ricorrente avrebbe dovuto azionare lo strumento previsto dalla novella dell'articolo 175, il quale soddisfa le garanzie richieste dalla giurisprudenza di Strasburgo per conformarsi ad una constatazione di iniquità processuale a seguito di una condanna in contumacia (e cioé, riesame del suo caso da parte di un'autorità giudiziaria che ascolti le sue difese e, all'esito, si pronunci sugli elementi di fatto e di diritto), non potendo certo pretendere il condannato in contumacia l'inefficacia del giudicato di condanna *sic et simpliciter,* atteso che la sentenza della Corte europea si limita agli aspetti procedurali del procedimento nazionale senza speculare sulla colpevolezza o meno del ricorrente. La sentenza emessa in contumacia, invero, non diviene inefficace e può di regola costituire titolo di detenzione provvisoria: semplicemente, la giurisprudenza di Strasburgo esige la possibilità per il condannato di impugnare la sentenza e di far valere nel nuovo giudizio di appello le sue ragioni.

1.1.4. In materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu)

- ***Cincimino c. Italia – Sentenza 28 aprile 2016 (ricorso n. 68884/13)***

Esito: violazione articolo 8

QUESTIONE TRATTATA:

Tutela dei legami familiari – Omesso esame della permanenza delle condizioni alla base del provvedimento di allontanamento della figlia minore dalla madre - Violazione degli obblighi positivi dello Stato in relazione al mantenimento del legame tra genitori e figli

Ancora una sentenza con la quale la Corte europea interviene sulla delicata tematica degli obblighi positivi imposti agli Stati membri dall'articolo 8 della Convenzione, in particolare l'obbligo che grava sulle autorità nazionali di mettere in campo tutte le misure idonee a garantire il mantenimento dei legami familiari, nella fattispecie tra genitori e figli[45].

La ricorrente, sig.ra Cincimino, ha adito la Corte di Strasburgo, nel 2013, lamentando la violazione del suo diritto di mantenere un rapporto con la figlia minore, ormai dodicenne. In base ad una perizia psichiatrica del 2003, che evidenziava un disturbo narcisistico della personalità della ricorrente, che avrebbe potuto comportare un pregiudizio all'equilibrato sviluppo psico-fisico della figlia, il Tribunale di Palermo aveva tolto alla sig.ra Cincimino la potestà genitoriale.

Successivamente, le era stato anche vietato qualsiasi incontro con la minore. Tutte le richieste della ricorrente per ottenere un riesame della sua condizione psicologica e delle sue capacità genitoriali, al fine di un riavvicinamento con la figlia, erano state respinte dal Tribunale e dalla Corte d'appello di Palermo. Secondo la ricorrente lei e la figlia erano state abbandonate dalle autorità, le quali avevano imposto la rottura del legame familiare piuttosto che aiutarle a costruire una relazione sana.

- ***Violazione dell'articolo 8***

La Corte, in base ai principi della propria consolidata giurisprudenza in materia, ha rammentato che il processo decisionale, che porta all'applicazione di misure di ingerenza negli ambiti tutelati dall'art. 8 della Convenzione deve essere equo e rispettare gli interessi tutelati da tale disposizione. Inoltre, la Corte ha ribadito che l'art. 8 della Convenzione pone a carico dello Stato l'obbligo, positivo, di attivare tutti gli strumenti idonei a rendere "effettivo" il rispetto della vita

[45] Per approfondimenti sulla tematica, già oggetto di numerose sentenze di condanna pronunciate a carico dell'Italia nell'anno 2015, si rinvia alla Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pagg.71 e seguenti.

familiare, che, nell'ambito del rapporto genitoriale, significa garantire la convivenza tra genitori e figli. Conseguentemente, quando è accertata l'esistenza di un legame familiare, lo Stato deve agire in modo tale da permettere a tale legame di svilupparsi e deve adottare le misure idonee a ricongiungere il genitore e il figlio interessati, perché "*rompere tale legame significa tagliare al figlio le sue radici*".

Nel caso di specie, la Corte, esaminate le risultanze processuali e rilevata, in particolare, la mancata disposizione di una nuova perizia sulle condizioni psicologiche della ricorrente, ha giudicato che le autorità italiane non si erano adeguatamente adoperate per il mantenimento del legame tra la minore e sua madre, violando gli obblighi positivi di tutela imposti dall'articolo 8.

La Corte ha, pertanto, dichiarato l'avvenuta violazione dell'articolo 8 della Convenzione riconoscendo alla ricorrente il risarcimento del danno morale.

La Corte ha invitato, altresì, le autorità nazionali a riesaminare, entro breve termine, la domanda della signora Cincimino volta ad ottenere il ripristino della potestà genitoriali, tenuto conto della situazione della ricorrente e dell'interesse superiore del minore.

MISURE ADOTTATE

Sotto il profilo delle misure individuali, oltre al pagamento delle somme accordate a titolo di soddisfazione del danno morale – per il pregiudizio già subito e non riparabile nella forma della *restitutio in integrum* - si evidenzia che, quale riparazione in forma specifica alla quale la Corte ha invitato le autorità italiane, il Ministero della giustizia ha provveduto a comunicare la sentenza alla competente autorità giudiziaria, segnalando gli aspetti che richiedevano uno specifico intervento.

Nel settembre del 2016, il Tribunale per i minorenni di Palermo ha riaperto la procedura di reintegrazione della potestà genitoriale, al fine del suo riesame.

E' stata dunque data applicazione al principio generale secondo cui, quando la violazione è stata commessa nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, nell'ipotesi di procedimento di volontaria giurisdizione, lo stesso giudice che ha pronunciato il provvedimento censurato a Strasburgo, deve, in applicazione della clausola *rebus sic stantibus* che regola la materia, esaminare la situazione di fatto e di diritto quale si presenta in conseguenza della sentenza della Corte europea ed adottare, tenendo conto della statuizione ricavabile dalla relativa motivazione, la decisione che, nel processo di libera formazione del suo convincimento, reputa idonea.

Sul piano delle misure generali si ritiene costituisca rimedio sufficiente la diffusione della sentenza della Corte tra gli "addetti ai lavori".

- ***Strumia c. Italia – Sentenza 23 giugno 2016 (ricorso n. 53377/13)***

Esito: violazione articolo 8

QUESTIONE TRATTATA:

Tutela dei legami familiari – Diritto di visita del genitore non convivente – Effettività della tutela

All'origine della causa dinanzi alla Corte vi è una lunga e articolata vicenda giudiziaria che ha contrapposto i genitori di una minorenne in ordine all'esercizio della potestà genitoriale o alle modalità di affidamento della figlia.

Il problema dell'esercizio della potestà genitoriale si è posto nell'ambito del giudizio di separazione personale tra coniugi avviato dall'odierno ricorrente, nel novembre del 2007, caratterizzato da una forte conflittualità tra le parti. In tale contesto fu disposta, ai fini delle decisioni sull'affidamento e sul diritto di visita della minore, una complicata consulenza tecnica di carattere psicologico svolta anche con l'ausilio di un ginecologo, per accertare la sussistenza di presunti abusi sessuali che la madre dichiarava essere stati commessi dal padre. Nonostante dagli accertamenti disposti non fosse risultata la violenza sessuale, la madre si adoperò in ogni modo per impedire che si potesse stabilire un legame tra la minore e il padre. Nel 2010, il Tribunale di Pisa pronunciò la separazione legale tra il ricorrente e la moglie e dispose l'affido condiviso della minore ai due genitori, stabilendone il collocamento presso la madre, dal momento che essa, nel frattempo, era diventata la figura di riferimento della figlia. Al padre fu riconosciuto un ampio diritto di visita, con un incremento progressivo nel tempo. Tuttavia, nonostante numerosi interventi dei giudici, sollecitati anche dagli assistenti sociali, a causa del persistente comportamento ostativo della ex moglie, il ricorrente non è riuscito ad esercitare il suo diritto di visita ed a stabilire un rapporto con la figlia.

Dinanzi alla Corte EDU il ricorrente ha lamentato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, essendo stato leso il suo diritto al rispetto della vita privata e familiare a causa della mancata attuazione dei provvedimenti adottati dalle autorità per consentirgli l'esercizio del diritto di visita. In particolare, le autorità non avrebbero assunto le misure, anche provvisorie, necessarie per assicurare il mantenimento del legame familiare con la figlia minore. La mancata revoca della potestà genitoriale nonostante il comportamento ostruzionistico dell'ex moglie, avrebbe consentito il protrarsi nel tempo di una situazione sempre più grave che aveva finito per compromettere del tutto le relazioni con la figlia.

➢ *Violazione dell'articolo 8*

La Corte ha ritenuto sussistente la violazione dell'articolo 8 della Convenzione nei confronti dello Stato italiano in quanto le autorità nazionali competenti sono venute meno all'obbligo positivo di adottare tutte le misure necessarie e sufficienti a rendere effettivo il diritto di visita del ricorrente ed a tutelare il legame affettivo padre-figlio.

Per giungere a questa conclusione la Corte, preliminarmente, ha ricordato quanto già ripetutamente affermato nella propria giurisprudenza e cioè che l'articolo 8 della Convenzione, che ha, essenzialmente, come obiettivo quello di preservare l'individuo dalle ingerenze arbitrarie dei poteri pubblici, non si limita ad ordinare agli Stati di astenersi da comportamenti arbitrari ma, a questa prescrizione in negativo unisce l'obbligo, in positivo, di adottare le misure idonee a garantire il rispetto effettivo della vita privata e familiare nell'ambito di un quadro giuridico adeguato e sufficiente ad assicurare l'osservanza di tali diritti e delle misure giudiziarie e/o delle altre misure specifiche di protezione. Questo quadro giuridico deve permettere alle autorità competenti di adottare le misure idonee a riunire i genitori ai propri figli e a mantenere i contatti tra loro anche in caso di conflitti tra i genitori. Tale obbligo positivo non si limita solo a ciò, ma comprende anche l'adozione di misure preparatorie che permettano il conseguimento di tale risultato. Inoltre, tali misure, per essere efficaci, devono essere adottate rapidamente perché il trascorrere del tempo può avere conseguenze irrimediabili sull'evoluzione dei rapporti tra il minore e il genitore non convivente.

Applicando tali principi al caso di specie, la Corte, pur riconoscendo le difficoltà che la situazione in esame presentava per i giudici italiani, in quanto le tensioni esistenti tra i genitori della minore e, soprattutto, il comportamento ostruzionistico della madre avevano ostacolato il mantenimento del rapporto tra la minore e il padre, ha osservato che "una mancanza di collaborazione tra i genitori separati non può dispensare le autorità competenti dal mettere in atto tutti i mezzi che possano permettere il mantenimento del legame familiare".

Secondo la Corte, le misure adottate dal tribunale per i minori e gli interventi degli assistenti sociali, sebbene coerenti con le regole in materia, non sono stati adeguati. In particolare, i giudici di Strasburgo, hanno ritenuto che il fatto che le autorità preposte abbiano lasciato trascorrere tanto tempo senza adottare interventi risolutivi, limitandosi a porre in essere "***una serie di misure automatiche e stereotipate***" abbia concorso a compromettere il legame familiare. In effetti, secondo la Corte, le autorità non avevano dimostrato la diligenza necessaria nel caso di specie, non avevano fatto "***sforzi adeguati e sufficienti***" ed erano rimaste al di sotto di quello che ci si poteva ragionevolmente attendere da loro, integrando così la violazione dell'obbligo, positivo, posto agli

Stati dall'art. 8 della Convenzione, di tutelare i legami familiari, particolarmente quelli tra genitori e figli.

MISURE DA ADOTTARE

La Corte non ha suggerito specifiche prescrizioni da attuare, anche perché la situazione appare ormai difficilmente recuperabile, limitandosi a disporre il pagamento di una somma a titolo di equa soddisfazione che, a livello di misure individuali, chiude la questione del pregiudizio già subito, specie per il periodo 2006-2010, atteso che nel successivo periodo 2010-2016, come peraltro riconosciuto dalla Corte stessa, i servizi sociali avevano dato seguito alle disposizioni del tribunale, ma ciò nonostante il ricorrente non era riuscito ad esercitare il suo diritto di visita per l'ostracismo della madre ed il rifiuto della figlia sobillata dalla genitrice.

Si tratta, comunque, di un caso che è il risultato di una stortura a livello di applicazione della normativa, in quanto questa già prevede, a livello generale, una serie di misure finalizzate ad indurre il genitore inadempiente a ravvedersi e ad evitargli di commettere atti che possano arrecare pregiudizio al minore o ad ostacolare il corretto svolgimento delle modalità dell'affidamento o del diritto di visita dell'altro genitore. Si tratta della legge n. 56 del 2006 che ha introdotto i rimedi di carattere sanzionatorio e risarcitorio di cui all'art. 709-*ter* del codice di procedura civile. Appare utile riportare il testo della norma:

"Per la soluzione delle controversie insorte tra i genitori in ordine all'esercizio della responsabilità genitoriale o delle modalità dell'affidamento è competente il giudice del procedimento in corso. Per i procedimenti di cui all'articolo 710 è competente il tribunale del luogo di residenza del minore.

A seguito del ricorso, il giudice convoca le parti e adotta i provvedimenti opportuni. In caso di gravi inadempienze o di atti che comunque arrechino pregiudizio al minore od ostacolino il corretto svolgimento delle modalità dell'affidamento, può modificare i provvedimenti in vigore e può, anche congiuntamente:

1) *ammonire il genitore inadempiente;*
2) *disporre il risarcimento dei danni, a carico di uno dei genitori, nei confronti del minore;*
3) *disporre il risarcimento dei danni, a carico di uno dei genitori, nei confronti dell'altro;*
4) *condannare il genitore inadempiente al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria, da un minimo di 75 euro a un massimo di 5.000 euro a favore della Cassa delle ammende.*

I provvedimenti assunti dal giudice del procedimento sono impugnabili nei modi ordinari."

La misura generale più adeguata appare dunque la diffusione della sentenza della Corte europea tra gli addetti ai lavori.

- ***Giorgioni c. Italia – Sentenza 15 settembre 2016 (ricorso n. 43299/12)***

Esito: **violazione articolo 8 per il periodo dal 2006 al 2010**
non violazione per il periodo successivo al 2010

QUESTIONE TRATTATA:

Tutela dei legami familiari – Diritto di visita del padre non affidatario - Effettività della tutela

La vicenda è molto simile a quella definita dalla Corte di Strasburgo con la sentenza *Strumia c.Italia*. Anche in questo caso, il ricorrente si è rivolto alla Corte EDU lamentando che, dopo la separazione, avvenuta nel 2006, la ex moglie C.M. affidataria del loro figlio minore, aveva per lungo tempo impedito, di fatto, con la sua costante presenza e il suo comportamento ostile, che il ricorrente potesse mantenere i rapporti con il figlio, nonostante le diverse decisioni del tribunale con cui era stato riconosciuto il suo diritto di visita ed erano state stabilite le modalità di esercizio del diritto medesimo.

Nel ricorso a Strasburgo il ricorrente ha lamentato che l'autorità giudiziaria e gli assistenti sociali non avevano esercitato un controllo effettivo sul rispetto del suo diritto di visita e, nonostante le sue reiterate richieste, non avevano agito per proteggere la sua relazione con il figlio dalle ingerenze ostili della madre, che si rifiutava anche di consentire che lo incontrasse senza la sua presenza.

➢ *Violazione dell'articolo 8*

Preliminarmente la Corte ha ricordato che se scopo essenziale dell'articolo 8 CEDU è quello di proteggere l'individuo da ingerenze arbitrarie dei pubblici poteri, esso non si esaurisce nel porre a carico dello Stato un dovere di astensione, ma si sostanzia anche nella posizione di obblighi positivi implicanti l'adozione di misure volte al rispetto della vita familiare e delle relazioni tra gli individui. In particolare, tali strumenti giuridici devono consentire allo Stato di adottare misure idonee a riunire un genitore al proprio figlio, anche in presenza di conflitti tra i genitori. Peraltro "gli obblighi positivi non implicano solo che si vigili affinché il minore possa mantenere il contatto con il genitore, ma comprendono tutte le misure propedeutiche che consentono di raggiungere tale risultato"(§ 62). Pur rilevando che per essere adeguate le misure per la "*riunione genitore e figlio*" devono essere attuate in maniera tempestiva, potendo il decorso del tempo produrre conseguenze irrimediabili per le relazioni tra il figlio e il genitore non convivente, la Corte ha osservato che l'obbligo gravante sulle autorità nazionali non è assoluto e la cooperazione e la comprensione di tutte le persone interessate è un fattore importante.

Ne deriva che il punto decisivo sta nell'accertare se le autorità nazionali abbiano adottato, per facilitare le visite, tutte le misure necessarie che ragionevolmente era possibile attendersi da loro per mantenere i legami tra il ricorrente e suo figlio.

A tal fine, nel quadro così ricostruito, la Corte ha esaminato i motivi di ricorso su due distinti periodi: il primo dall'agosto 2006 al novembre 2010; il secondo dal novembre 2010 al 2016.

Con riferimento al primo periodo, la Corte ha rilevato che le doglianze del ricorrente erano fondate, non avendo le autorità nazionali dato prova della diligenza che il caso richiedeva. In particolare, i giudici interni non avevano adottato, fin dall'inizio della separazione, misure utili all'instaurazione di contatti effettivi. Inoltre, avevano tollerato per circa quattro anni che la madre con il suo comportamento ostruzionistico, impedisse la nascita di una vera relazione tra il padre e il figlio. Anche in questo caso, come per il precedente *Strumia*, la Corte ha rilevato che lo svolgimento del procedimento dinanzi al tribunale mostrava piuttosto "*una serie di misure automatiche e stereotipate",* lasciando *"che si consolidasse una situazione di fatto creata a dispetto delle decisioni giudiziarie*." (§75).

Per tali ragioni la Corte ha concluso che, relativamente al periodo tra agosto 2006 e novembre 2010 c'é stata violazione degli obblighi positivi di tutela dei legami familiari imposti agli Stati dall'art. 8 della Convenzione.

- ***Non violazione dell'articolo 8***

Quanto al periodo successivo al novembre 2010, la Corte ha rilevato che dagli sviluppi della procedura emergeva che le autorità interne, avevano adottato misure utili ad agevolare la relazione tra il figlio il genitore, ma che, quest'ultimo aveva manifestato un atteggiamento negativo, decidendo di non partecipare più alle visite. Constatato che l'interessato non esercitava il diritto di visita da più di cinque anni e non si sforzava di mantenere il legame con suo figlio, la Corte ha concluso che le autorità nazionali, a partire dal novembre 2010, avevano compiuto gli sforzi che ci si poteva ragionevolmente attendere per garantire il rispetto del diritto di visita del ricorrente, conformemente alle esigenze del diritto al rispetto della vita familiare garantito dall'articolo 8 della Convenzione. Pertanto, la Corte ha concluso che per tale periodo, non vi è stata violazione del diritto alla vita familiare del ricorrente.

MISURE DA ADOTTARE

Trattandosi di caso analogo al caso Strumia, valgono le stesse considerazioni. E cioé, sotto il profilo delle misure individuali, il pagamento dell'indennizzo concesso dalla Corte. Sul piano generale, la diffusione della sentenza tra gli operatori di diritto, unitamente all'apertura di un canale informativo con gli uffici giudiziari minorili al fine di assicurare un'interpretazione convenzionalmente orientata della normativa in materia.

Il pagamento della somma concessa a titolo di equa soddisfazione chiude il caso sotto il profilo delle misure individuali.

In punto di esecuzione in forma specifica della sentenza, occorre rilevare che nessuna misura poteva essere attuata con riguardo al periodo 2010-2016, perché, come riconosciuto dalla Corte stessa, i servizi sociali hanno dato seguito alle disposizioni del tribunale[46] ed è stato il ricorrente a non esercitare il diritto di visita per sua volontà.

Quanto al periodo dal 2006 al 2010, trattandosi di violazione consumata, costituisce misura adeguata, anche in funzione preventiva del verificarsi di analoghe violazioni, la diffusione della sentenza tra gli operatori di diritto.

1.1.5. In materia di violazione del divieto di discriminazione in combinato con il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 14 e articolo 8)

- ***Taddeucci e McCall c. Italia – Sentenza 30 giugno 2016 (ricorso n. 51362/09)***

Esito: violazione articolo 14, in combinato con l'articolo 8

QUESTIONE TRATTATA:

Divieto di discriminazione e tutela dei legami familiari - Ricongiungimento familiare – Unione tra persone dello stesso sesso - Impossibilità di ottenere il permesso di soggiorno per motivi familiari per il partner straniero

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

[46] Il Tribunale per i minorenni di Brescia ha definito il procedimento a tutela del minore Giorgioni con decreto del 29 maggio 2012, incaricando i servizi sociali di organizzare incontri protetti quindicinali tra il minore e il padre e di sostenere il minore in un progetto di riavvicinamento al padre. Il medesimo decreto disponeva, altresì, che dopo sei mesi continuativi di incontri protetti, avrebbero potuto essere previsti, con il monitoraggio dei servizi sociali, incontri liberi. Il decreto impartiva, inoltre dettagliate prescrizioni al padre affinché seguisse il percorso di riavvicinamento al figlio, prestando la massima collaborazione con i servizi sociali.

Nel settembre 2009, un cittadino italiano e uno neozelandese, si sono rivolti alla Corte di Strasburgo per denunciare il rifiuto delle autorità italiane di concedere al secondo ricorrente un permesso di soggiorno per motivi familiari. I ricorrenti sostenevano che ciò costituiva una discriminazione fondata sull'orientamento sessuale, in violazione dell'articolo 14 (divieto di discriminazione).

La coppia, nel 2003, decise di trasferirsi in Italia per motivi di salute del primo ricorrente. Inizialmente il partner straniero, ebbe un permesso di soggiorno temporaneo come studente. Successivamente, chiese il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi familiari, in base al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (TUI), che gli fu rifiutato. Nel 2005, presentarono insieme un ricorso al Tribunale di Firenze, che fu accolto. Il tribunale osservò che i richiedenti erano stati riconosciuti come coppia in Nuova Zelanda, ove il secondo ricorrente aveva ottenuto un permesso di soggiorno per motivi familiari, in qualità di partner non coniugato. Secondo il tribunale, lo *status* di coppia non sposata dei ricorrenti non era contrario all'ordine pubblico, visto che, le coppie di fatto beneficiano di un riconoscimento sociale e giuridico in Italia, e il decreto legislativo n. 286 del 1998, letto in modo conforme ai principi sanciti dalla Costituzione, induceva a considerare il convivente dello stesso sesso come "familiare" del cittadino italiano e, quindi, come titolare del diritto di ottenere un permesso di soggiorno; inoltre, tale diritto discendeva, secondo il tribunale , anche dagli articoli 3 e 10 della direttiva n. 2004 / 38 / CE, che riconoscevano al *partner* di un cittadino dell'Unione europea il diritto di ottenere un permesso di soggiorno quando fosse provata l'esistenza di una relazione stabile.

Con la sentenza del 12 maggio 2006, la Corte d'appello di Firenze, in accoglimento del gravame interposto dal Ministero dell'interno, contestò la lettura del decreto legislativo n. 286 del 1998, suggerita dal tribunale, ricordando che la Corte costituzionale aveva affermato, ripetutamente, che un rapporto fondato sulla mera coabitazione, privo di stabilità e di certezza giuridica, non poteva in alcun caso essere assimilato alla famiglia legittima fondata sul matrimonio. La Corte d'appello ritenne che la legge neozelandese non fosse coerente con l'ordine pubblico italiano, perché considerava come "conviventi" persone dello stesso sesso e poteva essere interpretata nel senso di conferire a tali persone la qualità di "familiari" ai fini del rilascio alle stesse del permesso di soggiorno; e, infine, stabilì che né il diritto eurounitario, in particolare la direttiva n. 2004 / 38 / CE, né le disposizioni della Convenzione obbligavano gli Stati a riconoscere le relazioni tra persone dello stesso sesso.

I ricorrenti proposero ricorso per cassazione che fu respinto con sentenza del 30 settembre 2008. La Corte di cassazione, in buona sostanza, accolse e avvalorò l'interpretazione del caso data dalla Corte d'appello. Essa dichiarò che poiché la Corte costituzionale aveva escluso la possibilità di

estendere alla convivenza la protezione riconosciuta alla famiglia legittima, non era possibile dare un'interpretazione estensiva del decreto legislativo n. 286 del 1998, né tale interpretazione poteva derivare dagli articoli 8 e 12 della Convenzione dal momento che, secondo la Corte di cassazione, tali articoli lasciavano agli Stati un ampio margine di discrezionalità in ordine alle misure da adottare per assicurare l'esercizio dei diritti garantiti. Osservò, inoltre, che non vi era stata alcuna discriminazione nel caso di specie, poiché l'esclusione dei *partner* non coniugati dal diritto di ottenere un permesso di soggiorno per motivi familiari, riguardava sia i *partner* dello stesso sesso che le coppie di sesso diverso. Infine, dichiarò che la direttiva n. 2004/38/CE non si applicava al caso di specie, perché riguardava la libera circolazione dei cittadini europei all'interno dell'Unione, mentre, nel caso di specie, uno dei due ricorrenti era un cittadino italiano residente in Italia.

- ***Violazione dell'articolo 14 in combinato con l'articolo 8***

La Corte ha ricordato che l'articolo 14 della Convenzione, del quale si lamentava la violazione, non ha esistenza propria, perché esso completa le previsioni della Convenzione e dei suoi Protocolli e vale unicamente a garantire il godimento dei diritti e delle libertà ivi enunciati. Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che poiché i ricorrenti lamentavano che il rigetto della domanda, volta ad ottenere un permesso di soggiorno per motivi familiari, aveva ostacolato la loro intenzione di continuare a vivere insieme in Italia, si dovesse preliminarmente accertare se i fatti denunciati rientrassero nel campo di applicazione dell'articolo 8 della Convenzione, e, in caso affermativo, se rappresentassero una ingerenza non ragionevole e ingiustificata da parte delle autorità nazionali.

La Corte ha rammentato di aver dichiarato, in precedenti sentenze, che era artificioso continuare a considerare che, una coppia omosessuale, diversamente da una coppia eterosessuale, non potesse conoscere una "vita familiare" ai sensi dell'articolo 8; al contrario, i giudici di Strasburgo, avevano già chiarito che una coppia omosessuale, convivente *de facto* in modo stabile, rientrava nella nozione di "vita familiare" allo stesso titolo di una coppia eterosessuale che si trovava nella stessa situazione. Per la Corte, tali considerazioni erano applicabili agli odierni ricorrenti.

In merito alle ragioni giuridiche addotte dal Governo italiano per giustificare il rifiuto di concedere il permesso richiesto, la Corte ha osservato che l'eventuale esistenza di un fondamento giuridico che giustificasse il rifiuto, non necessariamente implicava che non vi fosse stata ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata e familiare degli interessati; inoltre, nel caso concreto, secondo i giudici di Strasburgo, lo Stato italiano aveva omesso di trattare i ricorrenti in modo diverso dalle coppie eterosessuali e di tener conto della capacità di queste ultime di ottenere un riconoscimento legale della loro unione, senza alcuna giustificazione obiettiva e ragionevole.

La Corte ha, quindi, ritenuto che, nel caso in esame, si era verificata un'ingerenza ingiustificata nel godimento dei diritti garantiti dall'articolo 8 della Convenzione, e l'articolo 14 era applicabile al caso, congiuntamente a tale disposizione. Infatti - ha osservato - in base alla giurisprudenza consolidata, si può ipotizzare la violazione dell'articolo 14 qualora esista una disparità di trattamento tra persone poste in situazioni assimilabili o non sia applicato un trattamento diverso a persone le cui situazioni sono sensibilmente diverse. Nel caso di specie, non risultava che i ricorrenti, una coppia omosessuale non sposata, fossero stati trattati diversamente da una coppia eterosessuale non sposata, poiché la qualità di "familiare" era riconosciuta dal diritto nazionale soltanto al "coniuge", e non al convivente. Tuttavia, all'epoca dei fatti, i ricorrenti non avevano, in Italia, né la possibilità di accedere al matrimonio, esistente invece per le coppie eterosessuali, né ad alcuna altra forma di riconoscimento della loro unione. La Corte ha ritenuto che, decidendo di trattare, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari, le coppie omosessuali alla stregua delle coppie eterosessuali che non avevano regolarizzato la loro situazione, lo Stato aveva violato il diritto dei ricorrenti di non subire alcuna discriminazione fondata sull'orientamento sessuale, nel godimento dei diritti tutelati dall'articolo 8 della Convenzione e che, pertanto, vi era stata violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8.

MISURE ADOTTATE

Sotto il profilo delle misure individuali, il pagamento delle somme accordate dalla Corte a titolo di equa soddisfazione, effettuato nel corso del 2017, chiude il caso.

Quanto alle misure di carattere generale, già in sede di replica alle osservazioni dei ricorrenti il Governo italiano aveva comunicato alla Corte europea le novità normative introdotte per adeguare l'ordinamento interno alla Convenzione. La legge 6 agosto 2013 n. 97 (che ha modificato il decreto legislativo n. 30 del 6 febbraio 2007 di recepimento della direttiva 2004/38/CE), ha previsto agevolazioni all'ingresso e al soggiorno del *partner* cittadino di Paese terzo, con il quale il cittadino dell'Unione europea "*abbia una relazione stabile, debitamente attestata*".

L'approvazione della legge 20 maggio 2016, n. 76, recante "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze", entrata in vigore prima della pronuncia della sentenza, ha certamente agevolato la valutazione della Corte, che si è limitata alla condanna dell'equa soddisfazione senza indicare allo Stato ulteriori prescrizioni in sede attuativa. In particolare, l'articolo 1, comma 20, della legge prevede che "*Al fine di assicurare l'effettività della tutela dei diritti e il pieno adempimento degli obblighi derivanti dall'unione civile tra persone dello stesso sesso,*

le disposizioni che si riferiscono al matrimonio e le disposizioni contenenti le parole <<coniuge>>, <<coniugi>> *o termini equivalenti, ovunque ricorrono nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti, nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi, si applicano anche ad ognuna delle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso*".

In applicazione della legge il Ministero dell'Interno – Dipartimento delle libertà civili e dell'immigrazione, ha diramato, in data 5 agosto 2016, una circolare esplicativa contenente "Indicazioni operative ai fini del rilascio del nulla osta al ricongiungimento familiare". La circolare precisa che "*il diritto al ricongiungimento familiare di cui all'articolo 29 e seguenti del decreto legislativo n. 286 del 1998 (TUI) si estende ai cittadini stranieri dello stesso sesso uniti civilmente. Pertanto, sarà possibile richiedere il nulla osta al ricongiungimento familiare a favore del partner unito civilmente purché maggiormente e non legalmente separato.*".[47]

In definitiva, vi è stato un intervento normativo preventivo che, pur non risolvendo il pregiudizio già causato *medio tempore*, ha comunque impedito l'aggravamento degli effetti sulle posizioni dei ricorrenti e, soprattutto, si è concretizzato in una misura idonea a prevenire altre violazioni future.

1.2. Le sentenze di condanna: casi seriali

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

- ***Mango c. Italia – Sentenza 5 maggio 2015 (ricorso n. 38591/06)***
- ***Russo c. Italia - Sentenza 5 maggio 2015 (ricorso n. 14231/05)***
- ***Pellitteri e Lupo c. Italia - Sentenza 6 ottobre 2015 (ricorso n. 50825/06)***
- ***Quintiliani c. Italia - Sentenza 6 ottobre 2015 (ricorso n. 9167/05)***
- ***Preite c. Italia - Sentenza 17 novembre 2015 (ricorso n. 28976/05)***

Esito: violazione articolo 1, Protocollo 1,

QUESTIONE TRATTATA:

- ***Espropriazione indiretta***

Sono cinque casi nei quali la Corte, ha dichiarato la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, sulla base della constatazione che i ricorrenti avevano subito, pur se con diverse modalità e in

[47] Informazioni rese dal Ministero dell'interno con relazione del 27 marzo 2017.

diverse circostanze, una *espropriazione indiretta*[48], istituto che, secondo la giurisprudenza costante della Corte, si pone in contrasto con il principio di legalità non assicurando un sufficiente grado di certezza giuridica. 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 statuale nel diritto di proprietà dell'individuo non rispetta neanche il principio di proporzionalità. Secondo la Corte europea, infatti, il rapporto ragionevole tra interesse generale e diritti individuali non sarebbe rispettato non solo nell'ipotesi di applicazione di criteri risarcitori riduttivi e non pari almeno al valore venale del bene ma anche quando la concessione del risarcimento non avviene in concomitanza con l'espropriazione ed il privato viene costretto ad intraprendere azione giudiziaria contro l'ente espropriante per ottenere tale compensazione.

MISURE ADOTTATE

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

Sul piano generale, queste sentenze possono ritenersi tra le ultime pronunciate dalla Corte in materia. Come già segnalato, da ultimo nella Relazione per l'anno 2014[49], il deficit strutturale

[48] Si tratta, come é noto, di una elaborazione giurisprudenziale che si é venuta formando, quale *diritto vivente,* 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 é la legge 27.10.88 n. 448, mentre l'ultima é contenuta in un *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 decreto legislativo 27 dicembre 2002 n.302 (cfr. in particolare articolo 43), era possibile trovarsi in presenza di tre diverse ipotesi:

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

b) una occupazione appropriativa 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 é previsto un criterio di compensazione ridotto per la perdita della proprietà ma significativamente superiore a quello indicato al punto precedente (la somma é 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 é diminuito del 40% ma anzi deve essere ulteriormente aumentato del 10% e tale correttivo é appunto finalizzato a compensare l'irregolarità formale della seconda fase della procedura, nella quale manca un decreto di esproprio emesso nei termini). Si tratta di parametri risarcitori introdotti con la legge 662 del 1996, anch'essa con efficacia retroattiva;

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

[49] Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 86.

stigmatizzato dalla Corte europea ed oggetto di un imponente contenzioso seriale, è stato definitivamente risolto a livello ordinamentale.

Residuano pochi casi di violazioni riguardanti "vecchie" procedure espropriative regolate dalla pregressa disciplina, come accaduto nelle fattispecie in esame.

Con riferimento ai ricorsi ancora pendenti in materia dinanzi alla Corte è ormai in via di conclusione l'apposito piano di smaltimento che ne prevede la chiusura mediante regolamenti amichevoli o dichiarazioni unilaterali (*infra* paragrafo 2.2.7)

1.2.2. Contenzioso in materia di Diritto all'equo processo e al ricorso effettivo (articoli 6, paragrafo 1, e 13)

- ***Olivieri e altri c. Italia – Sentenza 22 febbraio 2016 (ricorsi riuniti nn. 17708/12, 17717/12, 17729/12, 22994/12)***

Esito: violazione articolo 6, paragrafo 1, violazione articolo 13

QUESTIONE TRATTATA:

Equo processo – Accessibilità ad un mezzo di ricorso effettivo - Condizione di ricevibilità dell' "istanza di prelievo" nel giudizio amministrativo – Ineffettività rimedio Pinto

All'origine della causa vi sono quattro ricorsi con cui nove cittadini italiani hanno adito la Corte, nel 2012, lamentando la violazione del loro diritto a un processo entro un termine ragionevole (articolo 6 § 1 della Convenzione) e l'ineffettività del rimedio interno (articolo 13 della Convenzione).

I ricorrenti, *ex* dipendenti comunali, avevano presentato un ricorso al TAR Campania, chiedendo il ricalcolo degli anni di servizio e la corresponsione delle differenze retributive. Il giudizio era stato incardinato nel 1990 e dopo 18 anni, nel 2008, era stata sollecitata, da parte della cancelleria del tribunale, la riassunzione con domande di fissazione di fissazione dell'udienza. I ricorrenti depositarono la richiesta nel luglio – settembre 2008 ottenendo la fissazione delle udienze in tempi brevi (tra novembre 2008 e marzo 2009). Nel medesimo periodo le parti presentarono un ricorso dinanzi alla Corte d'appello di Napoli, ai sensi della legge 24 marzo 2001 n. 89, c.d. "legge Pinto", per lamentare la durata eccessiva del giudizio. La Corte d'appello di Napoli, dichiarò, però, i ricorsi irricevibili, perché i ricorrenti avevano provveduto alla riassunzione del giudizio con istanza di fissazione dell'udienza senza depositare alcuna "istanza di prelievo" prevista dalla disciplina della legge Pinto (con l'entrata in vigore, il 25 giugno 2008, dell'articolo 54, comma 2, del decreto-

legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133[50]) quale condizione di ricevibilità del rimedio indennitario.

La Corte di cassazione confermò il giudizio di irricevibilità dei ricorsi con la stessa motivazione.

➢ *Violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, e dell'articolo 13*

La Corte ha affrontato l'esame dei ricorsi operando una attenta ricostruzione della disciplina sulla trattazione dei ricorsi amministrativi, nel cui ambito ha provveduto alla disamina della funzione dell'istituto dell'istanza di prelievo, la cui effettività è stata valutata nel vissuto della prassi giudiziaria.

Sulla base di tale analisi, la Corte ha osservato che né dalla normativa esaminata né dalla prassi giudiziaria si evince che l'istanza di prelievo possa efficacemente accelerare la decisione in merito alla causa sottoposta all'esame del giudice amministrativo e, inoltre, che il sistema giuridico nazionale non prevede alcuna condizione volta a garantire l'esame dell'istanza. In particolare, la Corte, considerato che la presentazione dell'istanza di prelievo non abbia un effetto significativo sulla durata del procedimento, portando alla sua accelerazione o impedendole di oltrepassare il limite di quanto possa essere considerato ragionevole, è giunta alla conclusione che l'esito di tale istanza è aleatorio. Pertanto, "*la condizione di ammissibilità di un ricorso «Pinto» previsto dall'articolo 54, comma 2 della legge n. 112 del 2008 risulta essere una condizione formale che produce l'effetto di ostacolare l'accesso alla procedura «Pinto». Essa considera che l'inammissibilità automatica dei ricorsi «Pinto», basata unicamente sul fatto che i ricorrenti non hanno presentato l'istanza di prelievo, ha privato questi ultimi della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente*." (§ 64).

Ad abundantiam, con riferimento all'ambito temporale di applicazione della disciplina dell'articolo 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, quale risultante dalle modifiche apportate dal decreto legislativo 2 luglio 2010 n. 104, secondo cui «La domanda di equa riparazione non è proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'articolo 2, comma 1 (della legge 24 marzo 2001 n. 89), non è stata presentata l'istanza di prelievo di cui all'articolo 71, comma 2 del codice di procedura amministrativa, **né con riguardo al periodo anteriore alla sua presentazione.»,** la Corte ha ritenuto che "*una prassi di*

[50] Articolo 54. Accelerazione del processo amministrativo
omissis
2. La domanda di equa riparazione non é proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89, non é stata presentata l'istanza di prelievo di cui all' articolo 71, comma 2, del codice del processo amministrativo, né con riguardo al periodo anteriore alla sua presentazione.
omissis"

interpretazione e applicazione dell'articolo 54, secondo comma, di detto decreto legge che ha per effetto quello di opporsi all'ammissibilità dei ricorsi «Pinto» relativi alla durata di un processo amministrativo conclusosi prima del 25 giugno 2008 solo in quanto non è stata presentata un'istanza di prelievo, potrebbe essere di natura tale da esonerare i ricorrenti interessati dall'obbligo di esperire il ricorso «Pinto». Lo stesso varrebbe per quanto riguarda i procedimenti ancora pendenti in cui la fissazione d'urgenza dell'udienza sia stata richiesta solo dopo l'entrata in vigore della disposizione in questione. In questi casi non si può escludere che essa sia interpretata dai giudici nazionali nel senso di escludere dalla determinazione della durata soggetta a indennizzo i periodi anteriori al 25 giugno 2008. Una tale prassi potrebbe infatti privare sistematicamente alcune categorie di ricorrenti della possibilità di ottenere, nell'ambito «Pinto», una riparazione adeguata e sufficiente. Questa stessa conclusione si applica alla nuova formulazione dell'articolo 54, comma 2 del decreto-legge n. 112 del 2008 (come modificato dal decreto legislativo 2 luglio 2010 n. 104 (§§ 68-69)".

La Corte ha, quindi, ribadito che l'articolo 13 della Convenzione si fonda sull'ipotesi che l'ordinamento interno offra un ricorso effettivo per quanto riguarda la violazione dedotta ed ha ricordato che "*un ricorso di cui dispone la parte per lamentare l'eccessiva durata del procedimento è «effettivo», ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione, se permette di evitare che si verifichi o si protragga la violazione dedotta o se permette di fornire all'interessato una riparazione adeguata per tutte le violazioni che si siano già verificate. Il che non è avvenuto nelle presenti cause*."(§ 70).

In conclusione, la Corte ha stabilito che la procedura per lamentare la durata eccessiva di un giudizio dinanzi al giudice amministrativo, risultante dalla lettura dell'articolo 54, c. 2 del decreto-legge n. 112 del 2008 in combinato disposto con la legge Pinto, non può essere considerata un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione.

➢ *Mancato accoglimento della richiesta di riesame del caso dinanzi alla Grande Camera*

Avverso la sentenza, il Governo ha presentato una motivata richiesta di riesame del caso da parte della Grande Camera. In via generale, la richiesta è stata basata sulla constatazione che la sentenza, intervenendo sul principio della necessaria presentazione dell'istanza di prelievo quale condizione di ricevibilità della richiesta di indennizzo *ex lege* Pinto, incide fortemente sul sistema ordinamentale nazionale in materia di equa riparazione da irragionevole ritardo dei processi amministrativi.

Nel merito, la sentenza è apparsa censurabile nel complesso dell'apparato motivazionale a sostegno della condanna dello Stato italiano. Particolarmente critica è stata ritenuta l'affermazione che l'istanza di prelievo è uno strumento processuale che non produce alcun effetto significativo sulla durata del procedimento, degradando tale istanza a "mera condizione formale" che avrebbe il solo effetto di ostacolare l'accesso ai procedimenti Pinto.

Come ha controargomentato il Segretariato generale della Giustizia amministrativa, l'istanza di prelievo, che nell'ambito del processo amministrativo è una facoltà a disposizione del ricorrente e sottintende la concreta manifestazione di interesse alla definizione rapida della causa,[51] nel sistema della disciplina indennitaria recata dalla legge Pinto assume "*il ruolo di istituto acceleratorio, assecondando la ratio fondamentale e primigenia dell'articolo 6, par,1, CEDU. Da tale norma discende infatti l'obbligo primario dello stato di assicurare il principio della ragionevole durata del giudizio, ma non certo quello speculativo, di monetizzare per sistema il danno di una giustizia ritardata. In questo senso si può affermare che l'istanza di prelievo da semplice "facoltà", quale è nel processo amministrativo, diventa un "onere" agli effetti del giudizio da instaurare per ottenere l'indennizzo per l'irragionevole durata del processo*. "[52]. E' stato, inoltre, rilevato come a fronte di tale onere sia evidente la *ratio* sottesa all'intervento normativo che ha elevato l'istanza di prelievo a condizione di ricevibilità del ricorso Pinto, consistente, da un lato, nel consentire al giudice la definizione prioritaria dei ricorsi per i quali vi sia interesse effettivo alla decisione e dall'altro nel tentativo di scoraggiare comportamenti dilatori o speculativi delle parti che omettano artatamente l'istanza di prelievo per ritardare la decisione della causa e determinare i presupposti per ottenere l'equa riparazione.

La richiesta di rinvio è stata, purtroppo, respinta dal *panel* dei cinque giudici, senza alcuna motivazione. La sentenza è diventata definitiva il 4 luglio 2016.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Se, sotto il profilo delle misure individuali, il pagamento dell'equa soddisfazione a titolo di danno morale accordata dalla Corte europea chiude il caso, problematica si presenta, invece, l'esecuzione della sentenza sotto il profilo delle misure di carattere generale, per gli evidenti effetti che la pronuncia è destinata a produrre sulla validità e sull'efficacia del sistema apprestato dall'ordinamento italiano per garantire la ragionevole durata del processo, prevedente non più solo rimedi di carattere risarcitorio *ex post* - la cui insufficienza sul piano dell'effettività del rimedio è stata reiteratamente stigmatizzata - ma anche rimedi preventivi che, operando *ex ante*, incentivino una maggiore celerità delle procedure, mirando ad impedire che si produca l'irragionevole ritardo da compensare.

In via generale, va osservato che l'introduzione, nel sistema di riparazione offerto dalla legge Pinto, di condizioni di procedibilità della richiesta di equa soddisfazione e, segnatamente, della previa richiesta di misure acceleratorie nel procedimento principale, non è, di per sé, in conflitto con

[51] Articolo 71 c.p.a.
[52] Segretariato generale della giustizia amministrativa, relazione del 23 maggio 2016.

la nozione convenzionale dell'equo processo, sotto il profilo della ragionevole durata dei processi. La Corte europea ha, nelle sue sentenze, sempre riconosciuto, nell'organizzazione del rimedio interno, un certo margine di valutazione discrezionale al legislatore e al giudice nazionale, consentendo, per di più, a quest'ultimo di riconoscere indennizzi sensibilmente inferiori a quelli fissati dalla Corte stessa per casi simili, purché il divario non sia irragionevole ed il rimedio sia abbinato alla possibilità per il ricorrente di chiedere misure acceleratorie della procedura principale e purché inoltre si tratti di decisioni rapide, motivate ed eseguite celermente (cfr. *Dubjakova c. Slovacchia* (decisione) del 10 ottobre 2004). Il punto è che la misura acceleratoria deve essere effettiva e, cioè, garantire una reale accelerazione della procedura, mentre, nella specie, la Corte europea, basandosi su esempi portati alla sua attenzione, ha visto nella misura acceleratoria solo un mezzo per limitare l'accesso al rimedio compensatorio.

Certo è che, da un lato, tale rimedio interno, apprestato dal nostro legislatore, non si è dimostrato da solo idoneo a chiudere il procedimento dinanzi al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per l'adozione di misure generali atte a risolvere la problematica della durata esorbitante dei procedimenti giudiziari; dall'altro lato, è dimostrato che il rimedio abbia addirittura appesantito ulteriormente il sistema giudiziario senza eliminare le conseguenze delle già constatate violazioni e prevenirne altre, con il risultato che l'Italia continua ad essere permanentemente monitorata sulla problematica delle lungaggini processuali. Il prevedere delle condizioni di ricevibilità / procedibilità della richiesta di equa soddisfazione, quali appunto la previa richiesta di misure acceleratorie nel procedimento principale, possiede l'astratta attitudine a risolvere la problematica della durata esorbitante dei procedimenti giudiziari e ad ottenere, nel contempo, anche un risparmio di spesa (minore ammontare di indennizzi da liquidare). Ma deve trattarsi di misure acceleratorie effettive, mentre la sentenza della Corte europea sembra smentire tale caratteristica, su cui occorre lavorare in futuro.

In tale ottica va, segnalato che, seppure abbia un ambito di riferimento limitato al processo amministrativo, la sentenza Olivieri potrebbe aprire la strada alla bocciatura di rimedi simili in tutti quei casi in cui le condizioni preliminari preposte all'attivazione della legge Pinto non dovessero dimostrare un concreto effetto utile ai fini dell'accelerazione dei processi. In particolare, sotto la lente della Corte EDU potrebbero finire le previsioni introdotte nella legge di stabilità 2016 per il giudizio civile (legge 28 dicembre 2015 n. 208 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"), con conseguente recrudescenza del filone contenzioso che ha già trascinato l'Italia dinanzi alla Corte europea per ineffettività del sistema domestico di ristoro alla irragionevole durata dei processi.

Alla luce della *ratio* della sentenza della Corte e della sua ipotizzabile forza espansiva, il complessivo sistema dei rimedi previsti dall'ordinamento per assicurare una risposta alla domanda di giustizia in tempi ragionevoli, appare meritevole di una più organica rivisitazione in via legislativa.

Quanto alle misure generali già adottate per ridurre la durata dei processi amministrativi, si rinvia ai dati esposti dal Presidente del Consiglio di Stato in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario per il 2017 ove emerge la conferma del *trend* dell'ultimo quinquennio di riduzione dei tempi di definizione dei giudizi, dell'arretrato e dei carichi pendenti, nonostante consistenti carenze di organico.[53]

Si segnala che il Comitato dei ministri ha dato atto della determinazione dell'Autorità italiana nel perseguire la riduzione dell'eccessiva lentezza dei procedimenti amministrativi, prima con l'adozione del nuovo Codice del processo amministrativo nel 2010, e successivamente con l'adozione delle misure per l'informatizzazione del processo civile, amministrativo, contabile e tributario (decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114). Queste misure si uniscono alle riforme avviate nel 2015 per facilitare l'interazione fra pubblica amministrazione e cittadini e imprese che hanno avuto un impatto positivo sulla riduzione dei procedimenti pendenti dinanzi alle corti interne.

Corre l'obbligo di evidenziare che altri due gruppi di ricorsi (*Cavenaghi + 44 c. Italia* e *Abenavoli + 119 c. Italia*), pendono dinanzi alla Corte europea e per essi sono in istruttoria proposte di definizione in via amichevole, al fine di evitare ulteriori pronunce di condanna per fattispecie analoghe al caso

1.3. Le sentenze di non violazione

1.3.1. In materia di diritto ad un equo processo (articolo 6)

- ***Ben Moumen c. Italia - Sentenza 23 giugno 2016 (ricorso n. 3977/13)***

Esito: non violazione dell'articolo 6, paragrafi 1 e 3 d)

QUESTIONE TRATTATA:

Processo penale - Prove – Diritto dell'imputato di confrontarsi con testimoni a carico - Dichiarazione del teste c.d. assente

[53] Consiglio di Stato - Inaugurazione dell'anno giudiziario 2017 - Relazione del Presidente Alessandro Pajno - Dati statistici, in www.giustizia-amministrativa.it

All'origine del ricorso alla CEDU, vi è il caso di un cittadino marocchino, condannato in Italia per stupro e percosse, all'esito di un procedimento penale, nel quale, l'unico testimone diretto degli avvenimenti, B, non si era presentato al processo.

I carabinieri, nel corso delle indagini, avevano raccolto la testimonianza di B a carico del ricorrente e, stante la successiva irreperibilità del testimone, il verbale delle dichiarazioni rilasciate in fase investigativa da B era stato letto in udienza e acquisito documentalmente agli atti del processo. La condanna del ricorrente si fondò sulle dichiarazioni della vittima, considerate precise, attendibili e corroborate da altri elementi, tra i quali le dichiarazioni di B.

- ***Non violazione dell'articolo 6, paragrafi 1 e 3 d)***

Dinanzi alla Corte europea il ricorrente ha lamentato l'iniquità del processo penale subito in quanto era stato condannato sulla base di dichiarazioni rese da un testimone in sede di indagini investigative, mai sentito in dibattimento.

La Corte europea ha esaminato il caso di specie alla luce dei c.d. *Al-Khawaja criteria*[54], come precisati nella sentenza *Schatschaschwili c. Germania*[55]. In particolare, la Corte ha osservato che la testimonianza di B era stata attentamente valutata e che le dichiarazioni della vittima erano state esaminate con rigore. La Corte ha inoltre rilevato che il ricorrente era stato rappresentato da un avvocato durante il processo e aveva avuto la possibilità di presentare le sue difese e la sua versione dei fatti attraverso il suo legale e di persona.

Tenuto conto degli elementi compensativi, globalmente considerati, la Corte ha ritenuto che la testimonianza di B non fosse stata da sola determinante per la condanna del ricorrente e, di conseguenza, ha concluso che il fatto che il ricorrente non avesse potuto, in nessuna fase del procedimento, interrogare o far interrogare il testimone B non avesse reso iniquo il procedimento nel suo complesso.

CONSIDERAZIONI

[54] Corte EDU, Grande Camera, 15 dicembre 2011, *Al-Khawaja and Tahery c. Regno Unito*. In questa sentenza viene affrontata la tematica della compatibilità con il principio del giusto processo sull'utilizzo delle dichiarazioni dei testi c.d. assenti (coloro che sono stati ascoltati in sede investigativa, senza poi partecipare al dibattimento) ai fini di una declaratoria di colpevolezza. La Corte ha declinato il vaglio di equità del procedimento penale, sotto il profilo in esame, in tre *steps* successivi: 1) esame delle ragioni del mancato ascolto del testimone nel dibattimento; 2) decisività della prova assunta; 3) ricerca di elementi idonei, ivi comprese salde garanzie procedurali, a "compensare" gli svantaggi causati alla difesa dall'ammissione della prova "spuria" ed a garantire che il processo, giudicato nel suo complesso, sia giusto.

[55] Corte EDU, Grande Camera, 15 dicembre 2015, *Schatschaschwili, c. Germania*. In questa sentenza, la Corte ha affinato i cd. **Al-Khawaja criteria** precisando che l'ordine degli *steps* che il loro ordine può essere modificato quando la verifica di uno specifico requisito può assumere carattere risolutivo ai fini del vaglio di equità. Ha precisato, tuttavia, che il mancato soddisfacimento di ciascun singolo criterio non é di per sé sufficiente a determinare l'iniquità dell'intero procedimento: in particolare, l'assenza di un valido motivo sotteso alla mancata escussione dibattimentale costituisce solamente un fattore da soppesare e la ricerca di fattori compensativi deve essere effettuata anche nel caso in cui vi sia incertezza sul rilievo determinante della prova "spuria".

Con questa sentenza la Corte ha ricordato che il principio sancito dall'articolo 6 c. 3 lett. d) in base al quale l'imputato ha il diritto di esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenerne la convocazione nel processo, ai fini del contraddittorio, ammette delle eccezioni, (cfr. Vronchenko c. Estonia, n. 59632/09, § 57, 18 luglio 2013, Schatschaschwili c. Germania [GC] n. 9154/10, § 111-131) che possono essere fatte valere a condizione che i diritti della difesa siano rispettati, e il processo sia stato equo nella sostanza.

La Corte ha ribadito che il mero fatto della mancata comparizione del testimone nella pubblica udienza, non è sufficiente, di per sé, per integrare la violazione dell'articolo 6, comma 3, lett. d), quando la colpevolezza dell'imputato sia stata altrimenti provata (cfr. Al-Khawaja e Tahery c. Regno Unito [GC], nn.26766/05 e 22228/06, § 131, Schatschaschwili, c. Germania [GC] n. 9154/10, §§ 124 e 141), e, in tutte le fasi del procedimento, egli abbia potuto godere delle garanzie processuali previste dalle leggi vigenti, in particolare di una adeguata difesa legale.

- ***Trevisanato c. Italia - Sentenza 15 settembre 2016 (ricorso n. 32610/07)***

Esito: non violazione dell'articolo 6, paragrafo 1

QUESTIONE TRATTATA:

Condizione di inammissibilità prevista dall'articolo 366-*bis* c.p.p. vigente all'epoca dei fatti[56] – Obbligo di chiudere il ricorso per cassazione con la formulazione del "quesito di diritto" - Legittimità

Oggetto del ricorso dinanzi alla Corte di Strasburgo è la denuncia di violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, CEDU, presentata dal sig. Gino Trevisanato in relazione alla dichiarazione di inammissibilità di un suo ricorso dinanzi alla Corte di cassazione in applicazione dell'articolo 366-*bis* c.p.c..

Il ricorrente era stato licenziato dalla società IBM, alle cui dipendenze aveva lavorato per 23 anni. Sostenendo l'illegittimità del licenziamento aveva agito contro l'*ex* datore di lavoro, prima in

[56] L'articolo 366-bis c.p.c., inserito dall'articolo 6 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, é stato abrogato dall'articolo 47, comma 1, lettera d) della legge 18 giugno 2009, n. 69. L'articolo 366-bis recitava: "**Formulazione dei motivi**. Nei casi previsti dall'articolo 360, primo comma, numeri 1), 2), 3) e 4), l'illustrazione di ciascun motivo si deve concludere, **a pena di inammissibilità, con la formulazione di un quesito di diritto**. Nel caso previsto dall'articolo 360, primo comma, n. 5), l'illustrazione di ciascun motivo deve contenere, a pena di inammissibilità, la chiara indicazione del fatto controverso in relazione al quale la motivazione si assume omessa o contraddittoria, ovvero le ragioni per le quali la dedotta insufficienza della motivazione la rende inidonea a giustificare la decisione.

via stragiudiziale e poi giudizialmente, per oltre 10 anni. Giunto in Corte di cassazione, nel 2010, il suo ricorso era stato dichiarato inammissibile in forza dell'articolo 366-*bis* c.p.c., in base al quale ciascun motivo di ricorso per cassazione doveva concludersi "con la formulazione di un quesito di diritto", in modo tale da poter circoscrivere la pronuncia del giudice nei limiti di un accoglimento o di un rigetto del quesito formulato.

➢ *Non violazione dell'articolo 6, paragrafo 1*

Nel valutare il caso sottoposto al suo esame la Corte ha preliminarmente ricordato "*che il «*diritto a un tribunale *», di cui il diritto di accesso costituisce un aspetto, non è assoluto e si presta a limitazioni implicitamente ammesse, in particolare per quanto riguarda le condizioni di ammissibilità di un ricorso, in quanto esso richiede per la sua stessa natura una regolamentazione da parte dello Stato, che gode a questo proposito di un certo margine di apprezzamento*". In ogni caso, "*le restrizioni applicate si conciliano con l'articolo 6 § 1 solo se perseguono uno scopo legittimo e se esiste un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito.*"(§ 33).

Nel caso di specie, al fine di verificare se il rigetto per inammissibilità del ricorso per cassazione abbia pregiudicato la sostanza stessa del «diritto» del ricorrente «a un tribunale » la Corte ha esaminato la regola procedurale secondo un duplice aspetto: perseguimento di uno scopo legittimo e proporzionalità della limitazione imposta.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la Corte - preso atto della giurisprudenza della Corte di cassazione anteriore al ricorso presentato dal ricorrente, secondo la quale il quesito di diritto rappresentava il punto di intersezione tra la soluzione del caso specifico (e quindi l'interesse della parte di ottenere, se del caso, la riforma della decisione impugnata) e la formulazione di un principio giuridico generale applicabile a casi simili (preservando la funzione della Corte di cassazione nel suo ruolo di giudice dell'interpretazione uniforme della legge) - ha ritenuto che la limitazione imposta dall'articolo 366-*bis* c.p.c. perseguisse uno scopo legittimo, contemperando le esigenze della sicurezza giuridica e della buona amministrazione della giustizia. (§ 37).

Anche il vaglio di proporzionalità della limitazione imposta è stato superato positivamente. La Corte ha osservato che il fatto di chiedere al ricorrente (che aveva omesso del tutto di formulare il quesito di diritto) di concludere il proprio motivo di ricorso con un paragrafo di sintesi, non avrebbe comportato alcuno sforzo particolare supplementare da parte di quest'ultimo. Pertanto, la decisione di inammissibilità non poteva essere considerata una interpretazione troppo formalistica della legalità ordinaria che impedisce, effettivamente, l'esame sul merito del ricorso proposto dall'interessato. La Corte ha rilevato, inoltre, che la regola di inammissibilità era stata introdotta non

dalla giurisprudenza, ma dal legislatore ben un anno prima rispetto al ricorso per cassazione formulato dal ricorrente, e che l'abrogazione dell'articolo menzionato, operata dalla legge 18 giugno 2009 n. 69, conseguiva ad una revisione del procedimento dinanzi alla Corte di cassazione e non era dipendente da una valutazione negativa della disposizione stessa.

La Corte ha, quindi, concluso che il ricorrente non aveva subito una lesione sproporzionata al suo diritto a un tribunale e che, pertanto, non vi era stata violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione.

CONSIDERAZIONI

Come è noto, il ruolo della Corte di Cassazione è, per così dire, limitato ad un controllo sulla corretta applicazione del diritto, c.d. controllo di legittimità, ma per anni la Corte ha dovuto fare i conti con la tendenza dei ricorrenti ad incentrare i ricorsi sulle contestazioni nel merito più che sull'esposizione dei principi generali del diritto che si assumevano violati. Per correggere questa prassi era stato introdotto l'articolo 366 *bis* c.p.c. poi abrogato dalla legge n. 69 del 2009.

Il legislatore, con la previsione del "quesito di diritto", da formularsi a cura del ricorrente, a pena di inammissibilità del ricorso, aveva inteso introdurre un "filtro" procedurale, allo scopo di velocizzare le verifiche di ammissibilità dei ricorsi. Condivisibilmente, la stessa Corte europea non ha ritenuto eccessivamente oneroso, tale limite, anche in considerazione del fatto che, la redazione del ricorso per cassazione deve essere, obbligatoriamente, curata da un professionista iscritto in un apposito albo.

Se, nell'ambito del diritto interno, questo limite all'accesso, è stato ritenuto generalmente utile e funzionale, pur con qualche nota critica, tant'è che esso è stato reso strutturale dall'articolo 54 del decreto-legge 22 giugno 2012 n.83, (convertito in legge 7 agosto 2012 n. 7) che più ampiamente ha disciplinato il c.d. filtro in appello, si può dire che anche la CEDU ne abbia condiviso la *ratio*, dal momento che, sembra aver colto l'occasione del pronunciamento nella sentenza in oggetto, per inquadrare i limiti al diritto di accesso alla giustizia nell'ambito dell'articolo 6 della Convenzione.

La Corte di Strasburgo ha voluto ribadire che gli Stati, godono di un ampio margine di libertà nello stabilire le condizioni di ricevibilità dei ricorsi ai diversi organi giurisdizionali, a seconda del loro ruolo, e delle regole processuali, al fine assicurare il buon funzionamento della giustizia.

A questo fine, l'applicazione rigorosa dell'articolo 366 *bis* c.p.c., contestata nel ricorso Trevisanato, si prefiggeva di contemperare l'interesse del singolo ricorrente, ad ottenere la riforma della decisione impugnata, con l'interesse generale della collettività, ad ottenere la formulazione di un principio di diritto generale applicabile ai casi simili. E proprio nella necessità di contemperare questi due interessi, secondo la CEDU, risiede l'ammissibilità del "filtro" contestato, la cui

applicazione non limita eccessivamente la libertà del ricorrente a fronte dello scopo perseguito.

1.3.2. In materia di libertà di espressione (articolo 10, paragrafo 2)

- ***Brambilla e altri c. Italia - Sentenza 23 giugno 2016 (ricorso n. 22567/09)***

Esito: non violazione dell'articolo 10, paragrafo 2

QUESTIONE TRATTATA:

Libertà di espressione - Riservatezza delle comunicazioni - Legittimità di restrizioni che limitano le intercettazioni di comunicazioni riservate di Polizia e Carabinieri anche ai giornalisti

I ricorrenti erano, all'epoca dei fatti, il direttore e due altri giornalisti di una rete locale della Lombardia, i quali, avendo captato le comunicazioni riservate dei Carabinieri e trovandosi, per tale motivo, nel luogo e nel momento in cui si doveva effettuare una operazione di contrasto al traffico di armi, subirono una perquisizione della loro auto, che rivelò la presenza di apparecchi radio capaci di intercettare le comunicazione delle forze di Polizia e dei Carabinieri, sulle frequenze loro riservate. Successivamente, nei loro uffici furono sequestrati altri apparecchi simili, che avevano in memoria le frequenze dei centri operativi delle forze di polizia. Accusati di installazione illegale di apparecchi radio, finalizzata all'intercettazione e all'acquisizione di comunicazioni tra i centri operativi delle forze dell'ordine (articoli 617, 617 *bis* e 623 *bis* c.p.), furono rinviati a giudizio.

Nel novembre 2004, il Tribunale di Lecco assolse i tre giornalisti, in base alla considerazione che gli articoli del codice penale in questione dovevano essere interpretati alla luce dell'articolo 15 della Costituzione, che tutela unicamente le comunicazioni di natura riservata e che tali non potevano essere ritenute le comunicazioni intercettate dai ricorrenti, dal momento che era, di fatto, possibile captarle con apparecchiature liberamente acquistabili da chiunque.

Le procure di Milano e Lecco interposero appello, esponendo che le frequenze radiofoniche in questione erano assegnate esclusivamente ai centri operativi del Ministero della difesa e quindi la natura riservata delle comunicazioni intercettate era evidente, anche tenendo conto sia degli obiettivi di protezione della sicurezza e dell'ordine pubblico perseguiti per loro tramite, sia del fatto che, nel caso in discussione, esse riguardavano le prime indagini successive alla commissione di un reato ed erano, pertanto, soggette all'obbligo di riservatezza di cui all'articolo 329 c.p.. Inoltre, in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2001 n. 447, in vigore all'epoca dei fatti, gli strumenti radio utilizzati, pur potendo essere liberamente acquistati dai radioamatori,

non potevano essere utilizzati per intercettare le radiofrequenze in questione, che erano riservate alla polizia. Infine, il decreto del Ministero delle comunicazioni dell'11 febbraio 2003 aveva vietato espressamente ai radioamatori di intercettare comunicazioni che non avevano il diritto di ricevere. La Corte d'appello di Milano accolse le tesi delle procure e condannò i primi due ricorrenti ad un anno e tre mesi di reclusione e il terzo a sei mesi, accordando a tutti la sospensione dell'esecuzione della pena.

I ricorrenti presentarono ricorso per la cassazione della sentenza della Corte d'appello, sostenendo che le comunicazioni che avevano intercettato non potevano essere considerate riservate, perché erano trasmesse su frequenze "in chiaro" (non criptate), e, inoltre, che essi avevano agito nell'ambito del loro lavoro di giornalisti e, pertanto, le loro azioni erano giustificate ai sensi dell'articolo 51 c.p. e della libertà di stampa.

La Corte di cassazione respinse il ricorso, con sentenza del 28 agosto 2008, confermando la posizione espressa dalla Corte d'appello sulla riservatezza delle comunicazioni oggetto del procedimento e richiamando la propria giurisprudenza in casi analoghi (in particolare, le sentenze nn. 25488 del 6 maggio 2004 e n. 5299 del 15 gennaio 2008). Riguardo alla tutela della libertà di stampa, la Corte indicò che, in ragione degli interessi pubblici tutelati, il diritto di informare non poteva essere ritenuto prevalente in caso di intercettazione illecita delle comunicazioni delle forze dell'ordine.

- ***Non violazione dell'articolo 10, paragrafo 2***

Dinanzi alla Corte di Strasburgo i tre giornalisti hanno lamentato la violazione dell'articolo 10 (libertà di espressione), ritenendo di aver subito un'ingerenza sproporzionata nella loro libertà di espressione, in particolare con riguardo all'accesso alle informazioni in quanto giornalisti.

Preliminarmente, la Corte ha osservato che le misure di perquisizione, sequestro e privazione della libertà applicate nei confronti dei ricorrenti avevano una base legale negli articoli 247 c.p.p. e 253, 617, 617-*bis* e 623-*bis* c.p.. Ha rilevato, inoltre, come le misure in questione perseguissero scopi legittimi rispetto all'articolo 10, § 2, della Convenzione, soprattutto la tutela dei diritti altrui e, per quanto riguarda specificatamente l'intercettazione delle comunicazioni delle forze di polizia, la protezione della sicurezza nazionale, la difesa dell'ordine pubblico e la prevenzione della criminalità.

La Corte ha quindi esaminato il caso di specie alla luce dei principi generali che permettono di valutare la necessità di una determinata ingerenza nell'esercizio della libertà di espressione quali sintetizzati nella sentenza *Pentikäinen c. Finlandia,* n. 11882/10. In questa sentenza la Corte ha rammentato che la tutela che l'articolo 10 offre ai giornalisti è subordinata alla condizione che questi

agiscano in buona fede in modo tale da fornire informazioni precise e attendibili nel rispetto dei principi di un giornalismo responsabile[57]. Inoltre, il giornalismo responsabile è una nozione che non copre unicamente il contenuto delle informazioni che vengono raccolte e/o diffuse con mezzi giornalistici, ma comprende anche, tra l'altro, la liceità del comportamento dei giornalisti, in particolare dal punto di vista dei loro rapporti pubblici con le autorità nell'esercizio delle loro funzioni di giornalisti (*Pentikäinen*, § 90). I giudici di Strasburgo hanno anche detto che "*malgrado il ruolo fondamentale svolto dai media in una società democratica, i giornalisti non possono, in linea di principio, essere svincolati dal loro dovere di rispettare le leggi penali di diritto comune in quanto l'articolo 10 offrirebbe loro una tutela inattaccabile. In altri termini, un giornalista autore di un reato non può avvalersi di una immunità penale esclusiva – di cui non beneficiano le altre persone che esercitano la loro libertà di espressione – soltanto in quanto il reato in questione è stato commesso nell'esercizio delle sue funzioni di giornalista*" (sentenza citata).

Precisato il contesto giurisdizionale di riferimento, e bilanciati gli interessi in causa, costituiti da una parte, dall'interesse pubblico al buon funzionamento delle forze dell'ordine e, dall'altra, dall'interesse dei lettori a ricevere delle informazioni, la Corte ha ritenuto che, nel caso di specie, non era stato impedito ai ricorrenti di portare a conoscenza del pubblico fatti di cronaca, e la loro condanna si era basata unicamente sulla detenzione e l'utilizzo di apparecchi radiofonici usati per ottenere più rapidamente le informazioni, intercettando le comunicazioni tra forze di polizia, che sono di natura riservata secondo il diritto interno. Ha rilevato, inoltre, che i giudici italiani avevano stabilito una distinzione appropriata tra il dovere dei ricorrenti di rispettare la legge e il diritto a svolgere la loro attività giornalistica e che le sanzioni applicate ai ricorrenti non sembravano dunque sproporzionate.

In base a questi elementi, la Corte ha concluso per la non violazione dell'articolo 10 della Convenzione.

CONSIDERAZIONI

Con la sentenza in oggetto la CEDU ha affrontato il rapporto difficile e, per certi aspetti, spesso conflittuale, tra le esigenze dell'informazione e quelle della tutela del segreto, in relazione alle attività di indagine delle forze di polizia.

La legislazione italiana riconosce e tutela pienamente la libertà di espressione, che, tuttavia, è sottoposta a quegli stessi limiti generalmente applicati in tutti gli stati democratici, volti a tutelare

[57] La Corte cita anche, *mutatis mutandis*, Bladet Tromsø e Stensaas c. Norvegia [GC], n. 21980/93, § 65; Fressoz e Roire c. Francia [GC], n. 29183/95, § 54; Kasabova c. Bulgaria, n. 22385/03, §§ 61 e 63-68; Times Newspapers Ltd c. Regno Unito (nn. 1 e 2), nn. 3002/03 e 23676/03, § 42.

altri diritti e valori fondamentali della società civile, quali in particolare, la riservatezza delle informazioni che servono a tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato; la violazione delle leggi che stabiliscono tali limiti si configura come un reato anche quando sia commessa da professionisti dell'informazione.

La pronuncia della CEDU ha seguito, nel caso in oggetto, l'approccio pragmatico che contraddistingue la giurisprudenza della Corte quando affronta casi che riguardano l'operato di giornalisti professionisti, i giudici di Strasburgo, nel respingere questo ricorso hanno in sostanza ribadito che l'interesse all'informazione non può prevalere sul bene pubblico, tutelato da norme dello Stato, legittimamente poste, in base al secondo comma dell'articolo 10 della Convenzione, e che i giornalisti, anche nell'esercizio della loro professione, devono comportarsi secondo legalità; essi non sono dispensati, dal rispetto dei limiti e delle restrizioni, imposti alla generalità dei cittadini delle leggi nazionali, nell'interesse generale.

1.4. LE SENTENZE DI RADIAZIONE DAL RUOLO PER INTERVENUTO REGOLAMENTO AMICHEVOLE

1.4.1. In materia di diritto ad un equo processo e al rispetto della proprietà dei beni (articoli 6, 1, prot. 1 e 14)

- ***M.C. e altri c. Italia – Sentenza 26 maggio 2016 (ricorso n. 5376/11)***

QUESTIONE TRATTATA:

Rivalutazione indennizzi in favore di danneggiati da somministrazioni di sangue infetto o da vaccinazione obbligatoria – Equa soddisfazione

Con la sentenza "pilota" del 3 settembre 2013[58] la Corte, pronunciandosi sul ricorso proposto da 162 cittadini italiani, vittime o eredi di vittime di trasfusioni con sangue infetto, che avevano lamentato la mancata rivalutazione degli indennizzi ricevuti, nonché l'illegittimità dell'intervento normativo operato dalla legge 25 febbraio 1992 n. 210 (in favore di soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati infetti), ha accertato la violazione degli articoli 6, paragrafo 1, 1, Protocollo 1 e 14 in combinato disposto con l'articolo 1, Protocollo 1, per il mancato adeguamento dell'indennizzo attribuito dalla legge n. 210 del 1992 a causa della disposizione di cui all'articolo 2 del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78 convertito, con

[58] Relazione al Parlamento per l'anno 2013, pagg. 96 e seguenti.

modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n.122 che in via di interpretazione autentica ne aveva bloccato la rivalutazione[59].

La Corte ha inoltre stabilito che lo Stato "*dovrà fissare, entro sei mesi a partire dal giorno in cui la presente sentenza diverrà definitiva in virtù dell'articolo 44 §2 della Convenzione, di concerto con il Comitato dei Ministri, un termine obbligatorio entro il quale si impegnerà a garantire, con misure legali e amministrative appropriate, la realizzazione effettiva e rapida dei diritti in questione, in particolare tramite il pagamento della rivalutazione dell'IIS a ogni persona cui era stata riconosciuta l'indennità prevista dalla legge n. 210 del 1992 a partire dal momento in cui quest'ultima le è stata riconosciuta e indipendentemente dal fatto che l'interessato abbia o meno avviato un procedimento volto ad ottenerla*".

In ottemperanza agli obblighi conformativi discendenti dall'articolo 46 della Convenzione, il Governo, di concerto con le Amministrazioni interessate ha avviato un articolato piano d'azione inteso a garantire la corretta esecuzione della sentenza pilota. Di tale piano d'azione si è già riferito nella Relazione al Parlamento dello scorso anno[60] e dei relativi aggiornamenti si darà conto nella parte monitoraggio 1.2.2.

Restava aperto il piano delle misure individuali (equa soddisfazione) in favore dei 162 ricorrenti. Al fine di favorire la definizione amichevole della vicenda contenziosa, il Governo ha accolto la proposta del Greffier della Corte di versare ai 162 ricorrenti, oltre al rimborso delle spese legali, una somma sostanzialmente contenuta a titolo di danno morale (quantificato forfettariamente in 10.000,00 euro ciascuno, fatta eccezione di 10 ricorrenti per i quali la somma è stata elevata a 12.000,00 euro perché maggiormente danneggiati). Non ha invece ritenuto accogliibile la proposta del Greffier nella parte in cui prevedeva anche la liquidazione del danno materiale, in quanto tale liquidazione avrebbe dovuto avvenire nell'ambito dell'esecuzione dello specifico piano d'azione.

La posizione del Governo è stata accettata dalle controparti e il 26 maggio 2016 la Corte di Strasburgo ha cancellato il ricorso dal ruolo, per intervenuto regolamento amichevole, *ex* articolo 37-1-b (cessata materia del contendere) della Convenzione.

Il pagamento delle somme previste dal regolamento amichevole è stato completato nel corso del 2016.

1.4.2. In materia di rispetto della proprietà dei beni (Articolo 1, Prot.1)

[59] La norma, come é noto, é stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 293 del 2011.
[60] Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pagg. 131 e seguenti.

- ***Valle Pierimpié Società Agricola SPA c. Italia – Sentenza 1 settembre 2016 (ricorso n. 46154/11)***

QUESTIONE TRATTATA:

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

Con la sentenza del 23 settembre 2014[61], la Corte europea ha accolto all'unanimità il ricorso presentato dalla società agricola Valle Pierimpié Spa, accertando nei confronti dell'Italia la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione.

La società ricorrente aveva lamentato dinanzi alla Corte europea la lesione del proprio diritto di proprietà su una valle da pesca ubicata nel territorio della laguna veneta, a seguito dell'accertamento, con sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 3937/2011 del 18 febbraio 2011, passata in giudicato, della natura demaniale del bene.

La Corte europea, pur prendendo atto del giudicato nazionale sulla demanialità del bene e che la statuizione di demanialità della valle da pesca aveva perseguito una legittima finalità di interesse generale, ha ritenuto tuttavia che non fosse stato assicurato un giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e l'interesse privato di parte ricorrente, gravato di un peso eccessivo ed esorbitante costituito, non solo, dalla privazione del godimento del bene, ma anche dalla condanna al pagamento di una consistente somma di denaro a titolo d'indennizzo per occupazione abusiva.

Ha pertanto riconosciuto alla società Valle Pierimpié, la titolarità di un interesse protetto dall'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione, al momento in cui il suo titolo di acquisto è venuto meno e che l'acquisto del bene da parte della società - benché fondato su un titolo invalido – consentisse di invocare la tutela prevista dal citato articolo 1, Protocollo 1, trattandosi di un acquisto effettuato in buona fede (l'acquirente non aveva cognizione che la valle fosse un bene demaniale), per la cui perdita, inoltre, controparte non aveva ricevuto alcun indennizzo in sede nazionale.

La Corte ha, quindi, condannato lo Stato italiano al pagamento in favore della società ricorrente di euro 5.000 a titolo di ristoro per il danno morale, oltre alle spese di giudizio nella misura di 25.000 euro. Si è riservata, invece, di decidere sulla domanda di equa soddisfazione per il pregiudizio patrimoniale, invitando, peraltro, il Governo e la ricorrente a metterla a conoscenza, entro sei mesi, di qualsiasi accordo cui potranno giungere.

[61] Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 94 e seguenti.

Considerata la delicatezza della vicenda, sia le amministrazioni interessate (in primo luogo il Ministero dell'economia e delle finanze quale titolare del bene demaniale), sia la controparte hanno manifestato disponibilità per una soluzione amichevole della controversia.

In sede di valutazione delle iniziative da assumere è stata, infatti, concordemente ritenuta dalle amministrazioni interessate e dall'Avvocatura dello Stato, la sussistenza dell'interesse dello Stato di formulare una proposta che potesse essere valutata dalla Corte europea quale concreta manifestazione di riconoscere un serio ristoro alla ricorrente in modo da evitare la condanna dell'Italia al pagamento di danni patrimoniali, verosimilmente di notevole entità, con ripercussioni negative sugli altri ricorsi pendenti innanzi alla medesima Corte per casi "fotocopia" attesa la valenza di *leading case* della sentenza in esame.

All'esito di una approfondita istruttoria è stata formulata una proposta di accordo avente, peraltro, come postulato preliminare il riconoscimento dell'appartenenza al demanio marittimo dei bacini vallivi della laguna di Venezia in aderenza a quanto statuito dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la sentenza n.3937/2011 del 18/2/2011, demanialità non contestata dalla stessa Corte europea.

L'accordo, accettato dalla controparte, prevede: quale ristoro in forma specifica, il riconoscimento alla società Valle Pierimpié di un titolo per la prosecuzione dell'occupazione dell'area demaniale, per lo svolgimento dell'attività di vallicoltura con il rilascio di una concessione per ulteriori vent'anni, pari al massimo di legge, a fronte del pagamento dei canoni previsti dal decreto del Presidente del Magistrato delle acque prot. 46 – GAB del 30.01.2014; quale forma di ristoro per equivalente la rinuncia parziale dello Stato al pagamento dell'indennizzo per la pregressa occupazione *sine titulo* dell'area demaniale, richiesto con decorrenza dal 1984, riducendo la pretesa erariale per l'occupazione *sine titulo* a partire dai dieci anni antecedenti la definitività della sentenza della Corte europea. L'indennizzo viene quantificato, applicando il canone agevolato, riservato alle società cooperative e/o consorzi di cooperative di pescatori, previsto dal D.M. 15 novembre 1995, n. 595, senza maggiorazioni o sanzioni, ma con l'aggiunta di interessi e rivalutazione, e, per il periodo decorrente dall'1.1.2014, il canone di cui al decreto del magistrato delle Acque prot.46-GAB del 30.1.2014, oltre interessi legali.

Con la sentenza del 1° settembre 2016, la Corte, constatata la composizione amichevole raggiunta tra il Governo e la società ricorrente sulle domande di quest'ultima a titolo di equa soddisfazione, ha ritenuto il caso risolto ai sensi dell'articolo 37 § 1 (b) della Convenzione ed ha disposto la cancellazione della causa dal ruolo.

CONSIDERAZIONI

La soluzione giudiziaria del caso in esame acquista particolare rilevanza per le inevitabili ripercussioni sugli analoghi ricorsi pendenti dinanzi alla Corte. Si è già sottolineata, al riguardo, la valenza di *leading case* della sentenza di condanna del 23 settembre 2014 e la regolamentazione raggiunta sul caso Valle Pierimpié, a composizione dei contrapposti interessi, dello Stato ad ottenere il pagamento degli indennizzi dovuti per la protratta occupazione *sine titulo* delle valli lagunari, costituenti aree demaniali, e della controparte, in capo alla quale la Corte europea ha riconosciuto l'esistenza di un "bene" comunque protetto ai sensi della Convenzione, costituirà il precedente al quale l'ordinamento italiano potrà commisurare le determinazioni da assumere in sede di valutazione del contenzioso pendente (*supra* ricorsi pendenti 2.2.2.1.3.3).

La sussistenza di un contenzioso a carattere seriale evidenzia, comunque un problema strutturale che andrebbe risolto con misure non legate alla definizione della specifica controversia, ma, di carattere generale, a livello amministrativo o normativo.

1.5. Problematiche evidenziate dalle sentenze di condanna in tema di mancato rispetto della vita privata e familiare, tutelata dall'articolo 8 CEDU

Nella Relazione dello scorso anno è stato messo in rilievo il preoccupante dato dell'accrescimento delle pronunce che evidenziano, da parte della Corte europea, criticità dell'organizzazione statuale preposta, mediante interventi dei servizi sociali e degli organi di giustizia minorile, ad assicurare il mantenimento dei rapporti tra minori e i loro familiari, a facilitare il riavvicinamento in caso di difficoltà o a gestire l'interruzione dei contatti in casi eccezionali. In tale contenzioso, risulta decisivo l'accertamento, da parte della Corte Edu, sul se le autorità nazionali abbiano adottato in tempi brevi ogni misura necessaria e ragionevolmente esigibile nel caso concreto allo scopo di mantenere il legame familiare o facilitare il riavvicinamento, fermo restando che legittimamente gli Stati - in casi eccezionali quali quelli coinvolgenti maltrattamenti, abusi sessuali o violenze - possono disporre l'interruzione dei contatti tra minori e familiari.

Tale orientamento è stato ulteriormente ribadito dalla Corte anche nel 2016 con la sentenza di *Cincimino c. Italia* del 28 aprile 2016, nella quale la Corte ha condannato l'Italia per non aver riesaminato la domanda della madre di reintegro nell'autorità genitoriale, tenendo conto della sua situazione attuale e dell'interesse superiore della minore, valutato in maniera diversa da quanto effettuato dagli operatori interni.

Nella precedente Relazione sono stati sintetizzati i principali rilievi di carattere strutturale e sistemico che vengono mossi al complessivo operare dei servizi sociali e della giustizia minorile italiani in tema di mantenimento o ristabilimento di legami familiari, in particolare tra genitori e figli: tra di essi, in particolare, l'adozione di provvedimenti tesi – anche in assenza di violenza, abusi o maltrattamenti[62] - a recidere il legame tra minore e altri familiari, laddove la Corte appare esigere, invece, ogni sforzo inteso a garantire il mantenimento del legame, adeguatamente supportato dall'assistenza sociale.

Circa l'operare specifico degli organi di giustizia minorile, dalla rassegna delle pronunce sul tema emerge un atteggiamento della Corte di censura dell'adozione di misure tendenzialmente automatiche e poco personalizzate, adottate sulla base di indagini provvisorie di natura giudiziaria con una eccessiva delega degli accertamenti ai servizi sociali e a esperti in materia psicologica e assenza di diretta gestione da parte del giudice attraverso verifiche efficaci e tempestive.

Sugli interventi organici ipotizzabili al fine di dare risposta alle problematiche emergenti dalla giurisprudenza della Corte, il quadro delle misure quale tratteggiato nella precedente Relazione non risulta aver registrato una sensibile evoluzione, essendo ancora pendente in

[62] Circa i casi eccezionali, cfr. anche le sentenze Zhou c. Italia del 21 gennaio 2014 e Clemeno e altri c. Italia del 21 ottobre 2008.

Parlamento il disegno di legge delega recante disposizioni per l'efficienza del processo civile, licenziato il 10 marzo 2016 dalla Camera dei deputati ed in corso di esame presso la Commissione Giustizia al Senato, in sede referente (AS.2284).

Il provvedimento prevede, tra gli altri interventi, la soppressione dei tribunali per i minorenni e delle relative procure della Repubblica e la contestuale istituzione di sezioni specializzate presso i tribunali dei capoluoghi dei distretti delle corti d'appello, ove si unificherà la trattazione dei procedimenti civili attualmente di competenza del tribunale ordinario e di quello per i minorenni, oltre che dei procedimenti attribuiti oggi al giudice tutelare in materia di minori ed incapaci (con assegnazione alle nuove strutture del personale togato ed amministrativo già addetto ai tribunali per i minorenni e agli uffici del pubblico ministero presso i predetti tribunali).

Ulteriori punti qualificanti dell'organica riforma della giustizia minorile sono il mantenimento della specializzazione del giudice e del pubblico ministero minorile e della attuale composizione del collegio (integrata con i laici esperti in psicologia) per le decisioni più importanti in materia di minorenni[63]; il mantenimento del rito del processo penale minorile; la ridefinizione dei riti dei procedimenti attribuiti alle sezioni specializzate per la persona, la famiglia e i minori, secondo criteri di tendenziale uniformità, speditezza e semplificazione, con specifica attenzione alla tutela dei minori e alla garanzia del contradditorio tra le parti; il mantenimento dell'obbligatorietà dell'ascolto del minore, anche infradodicenne, quando sia capace di discernimento; l'introduzione dell'obbligo di videoregistrazione dei colloqui peritali e dell'ascolto del minore.

Solo l'applicazione delle nuova disciplina potrà permettere di verificare l'effettività della risposta alle criticità evidenziate dalla Corte.

[63] Sull'argomento della composizione mista dei collegi, in sede europea si sollevano perplessità (v. ad es. Opinion (2012) no. 15 of the Consultative council of European judges on the specialisation of judges adopted at the 13th plenary meeting (Paris, 5-6 november 2012), al cui paragrafo 33 si esprime la preferenza che gli esperti non partecipino alla decisione, potendo introdurre elementi non giuridici non sottoposti al previo contraddittorio con le parti); nel nostro Paese, viceversa, la particolare composizione del giudice minorile, in sede penale, é ritenuto dalla Corte costituzionale garanzia dell'interesse del minore nel procedimento penale minorile (sentenze dalla n. 310 del 2008 alla n. 1 del 2015).

2. LE DECISIONI

Nel rinviare a quanto già riferito in ordine all'elevato numero delle decisioni pronunciate nel corso del 2016, nel presente paragrafo se fa la rassegna sintetica raggruppate per tipologia di esito.

2.1. Le decisioni di irricevibilità

2.1.1. Irricevibilità per manifesta infondatezza

- ***Castro e Lavenia c. Italia – Decisione 31 maggio 2016 (ricorso n. 46190/13)***

QUESTIONE TRATTATA:

Effettività delle indagini e dei procedimenti - Rispetto del diritto alla vita quale tutelato dall'articolo 2 CEDU in relazione al suicidio di persona detenuta

La decisione riguarda un caso di suicidio di un detenuto nel carcere di Catania.

I ricorrenti, genitori della vittima, si sono rivolti alla Corte EDU, lamentando la violazione dell'articolo 2 della Convenzione, in quanto le autorità si sarebbero sottratte all'obbligo di proteggere la vita del loro figlio, e dell'articolo 13, per non aver potuto esperire un ricorso effettivo per far valere le proprie doglianze.

Il 24 marzo 2009 il figlio dei ricorrenti era stato arrestato, interrogato e sottoposto a fermo. Lo stesso giorno il GIP di Catania lo aveva sottoposto a custodia cautelare in isolamento "per ragioni di giustizia". Cinque giorni dopo, una guardia carceraria scoprì che il giovane, che era rientrato nella sua cella da circa tre ore, dopo un colloquio con la psichiatra del carcere, si era suicidato.

- ***Sulla non violazione dell'obbligo positivo di proteggere il diritto alla vita (articolo 2)***

La Corte ha preliminarmente ricordato che l'articolo 2, paragrafo 1, della Convenzione comporta, da parte dello Stato il dovere fondamentale di garantire il diritto alla vita, adottando una legislazione penale concreta che dissuada dal commettere offese contro la persona e si basi su un meccanismo di applicazione concepito per prevenire, reprimere e sanzionare le violazioni. In talune situazioni ben definite, l'articolo 2 della Convenzione può, inoltre, porre a carico delle autorità l'obbligo positivo di adottare preventivamente misure di ordine pratico per proteggere la persona la cui vita è minacciata dalle azioni criminali altrui o, in determinate circostanze particolari, dai

propri comportamenti. Tuttavia, ha rilevato la Corte, occorre interpretare tale obbligo in modo da non imporre alle autorità un onere insostenibile o eccessivo, senza perdere di vista, in particolare, le difficoltà, per la polizia, di esercitare le sue funzioni nelle società contemporanee, l'imprevedibilità del comportamento umano e le scelte operative da fare in termini di priorità e di risorse. Pertanto, ogni asserita minaccia contro la vita non obbliga le autorità, avuto riguardo alla Convenzione, ad adottare misure concrete per prevenirne la realizzazione. Nelle circostanze particolari di rischio di atti autolesivi, la Corte ha dichiarato che, perché vi sia un obbligo positivo, deve essere stabilito che le autorità sapevano o avrebbero dovuto sapere che una determinata persona era minacciata in maniera effettiva e immediata nella sua vita e che esse non hanno adottato, nell'ambito dei loro poteri, le misure che, da un punto di vista ragionevole, avrebbero senza dubbio rimediato a tale rischio (*Keenan c. Regno Unito* – ricorso n. 27229/95, §§ 89 e 92; *Taïs c. Francia*, n. 39922/03, § 97; *De Donder e De Clippel c. Belgio*, n. 8595/06, § 69).

Esaminato il caso alla luce dei principi sopra ricordati, la Corte ha osservato che dai documenti prodotti dal Governo, la cui veridicità non era stata contestata dai ricorrenti, risultava che, per cinque giorni, C.C. era stato sottoposto a tre esami medici e aveva incontrato più volte il personale del carcere: in particolare, si erano svolti due colloqui con la psicologa del carcere, un incontro con l'educatrice del carcere, un colloquio con l'educatore responsabile del suo monitoraggio. Inoltre, il suo caso era stato discusso nella riunione del gruppo degli educatori; e, infine, il 28 marzo 2009, qualche ora prima del suo decesso, aveva incontrato nuovamente la psichiatra del carcere. La Corte ha rilevato che al figlio dei ricorrenti non erano stati diagnosticati disturbi psichiatrici e che ciò non era dovuto a negligenza dell'*equipe* medica o del personale del carcere. In tali circostanze, e tenuto conto dei numerosi colloqui con il personale specializzato del carcere, la Corte non ha rilevato, nel caso di specie, alcuna omissione evidente che avrebbe impedito alle autorità di avere un quadro adeguato della situazione. Quanto alle modalità con cui erano stati prestati i soccorsi, la Corte ha rilevato come il personale del carcere si fosse trovato di fronte ad una situazione di estrema urgenza, che richiedeva di prendere decisioni rapide in un lasso di tempo ridotto ed aveva agito conseguentemente. La Corte ha, quindi, concluso che nel caso di specie non poteva essere rilevata alcuna apparente violazione dell'obbligo positivo di proteggere il diritto alla vita sancito dall'articolo 2 della Convenzione.

- ***Sulla non violazione dell'obbligo procedurale di svolgere un'indagine effettiva***

I ricorrenti avevano anche sostenuto che l'indagine relativa al decesso del figlio non era stata effettiva.

Considerata la quantità degli elementi di prova raccolti nel corso delle indagini nonché le attività del pubblico ministero e dell'amministrazione penitenziaria, la Corte ha rilevato che le autorità nazionali avevano agito con la diligenza e la celerità richieste dal profilo procedurale dell'articolo 2 della Convenzione e che i ricorrenti erano stati sufficientemente coinvolti nell'inchiesta.

In tali circostanze, la Corte non ha rilevato alcuna apparente violazione del profilo processuale dell'articolo 2 della Convenzione.

➢ ***Sulla non violazione dell'articolo 13 (mancanza di un mezzo di ricorso effettivo)***

In relazione alla lamentata violazione dell'articolo 13 della Convenzione, i ricorrenti avevano contestato che l'archiviazione dell'indagine penale volta ad accertare eventuali responsabilità delle autorità carcerarie, aveva precluso loro la possibilità di ottenere un adeguato risarcimento per la morte del figlio.

La Corte, anche nel rispondere all'opposta eccezione del Governo circa il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, essendo pendente l'azione civile risarcitoria, ha dichiarato comunque il motivo di ricorso irricevibile per le stesse ragioni di irricevibilità della presunta violazione dell'articolo 2. Non poteva, quindi, che ribadire la sua conclusione secondo cui l'indagine condotta sulle circostanze del decesso di C.C. era stata diligente, approfondita ed effettiva. Anche tale motivo di ricorso è stato conseguentemente ritenuto manifestamente infondato.

- ***Rasman e Veliscek c. Italia – Decisione 26 gennaio 2016 (ricorso n. 60201/09)***

QUESTIONE TRATTATA:

Effettività delle indagini e dei procedimenti - Rispetto del diritto alla vita quale tutelato dall'articolo 2 CEDU, in relazione al decesso di una persona durante un intervento di polizia

I ricorrenti sono, rispettivamente, i genitori e la sorella di un giovane affetto da schizofrenia paranoide, morto dopo l'intervento di poliziotti, richiesto dai vicini perché il giovane, in forte stato di alterazione mentale, gettava petardi nudo dal balcone di casa. I poliziotti, entrati forzando la porta, in seguito a una violenta colluttazione, lo immobilizzarono in posizione ventre a terra, ma la pressione su di lui ne causava il decesso per asfissia. Rinviati a giudizio, tre dei quattro poliziotti intervenuti riportarono, con rito abbreviato, una condanna a sei mesi di reclusione; la quarta agente

non fu ritenuta coinvolta nell'immobilizzazione in quanto era rimasta fuori dalla stanza. Tale esito fu confermato nei successivi gradi del giudizio.

I ricorrenti, non soddisfatti del giudizio interno, presentarono ricorso dinanzi alla Corte di Strasburgo, lamentando la violazione degli articoli 2 e 3 della Convenzione, sostenendo che le indagini erano state condotte in maniera superficiale e che il tribunale avrebbe dovuto valutare in maniera diversa alcuni elementi risultanti dall'inchiesta, in particolare la circostanza che gli agenti di polizia non avevano acquisito informazioni sullo stato di salute del giovane prima del loro intervento e che, nel caso di specie, non sussisteva alcuna circostanza di urgenza o di pericolo. Essi ritenevano anche che le pene alle quali gli agenti di polizia erano stati condannati, erano troppo lievi, infine contestavano l'assoluzione della quarta agente ritenuta ingiusta.

La Corte ha analizzato il ricorso unicamente dal punto di vista del profilo procedurale dell'articolo 2 della Convenzione. Rilevando che non apparivano elementi per ritenere troppo mite la pena inflitta con adeguata motivazione e con l'applicazione del beneficio del rito abbreviato, e che non vi erano elementi che permettano di concludere che, nella fattispecie, le indagini condotte dalle autorità nazionali mancassero della effettività richiesta dall'articolo 2 della Convenzione, la Corte ha rigettato il ricorso in quanto manifestamente infondato.

Capriotti c. Italia – Decisione 23 febbraio 2016 (ricorso n. 28819/12)

QUESTIONE TRATTATA:

Non violazione della vita privata (articolo 8) in un caso di intercettazioni telefoniche disposte anche su utenze estere senza rogatoria internazionale – Legittimità del cd. "instradamento".

Il ricorrente, sospettato di traffico internazionale di sostanze stupefacenti, fu sottoposto ad intercettazioni telefoniche, autorizzate dal GIP di Roma, anche su utenze estere, in quanto ritenute l'unico mezzo che permettesse di ottenere prove in merito al traffico di stupefacenti, di identificarne i responsabili e di stabilire i loro rispettivi ruoli.

Il ricorrente, nel contestare l'ordinanza di custodia cautelare emessa a suo carico dal GIP di Roma, eccepì la illegalità delle intercettazioni eseguite su linee telefoniche estere, in quanto erano state disposte dal pubblico ministero e autorizzate dal GIP senza che fosse stata preventivamente attivata la procedura della rogatoria internazionale prevista dall'articolo 727 c.p.p.. L'impugnazione fu, però, respinta dal Tribunale di Roma, in sede di riesame della misura cautelare.

Il giudice del riesame osservò che occorreva distinguere due situazioni: a) l'intercettazione di conversazioni o comunicazioni che transitavano esclusivamente sul territorio di Stati terzi, per la

quale era necessario seguire la procedura della rogatoria internazionale; b) l'intercettazione di conversazioni o comunicazioni che poteva essere effettuata dall'Italia, per la quale non era necessaria l'assistenza di Stati terzi. Questa seconda situazione, che non implicava alcuna ingerenza nella sovranità di Stati esteri, si verificava quando l'attività di captazione aveva luogo, anche solo parzialmente, in Italia, e riguardava comunicazioni o dati che transitavano parzialmente sul territorio o nello spazio aereo italiani. Peraltro, la tecnica utilizzata, quella del c.d. "instradamento", non costituiva una violazione delle norme in materia di rogatorie. Questa tecnica consisteva nel dirigere verso un "nodo" situato in Italia, le chiamate effettuate da un certo numero straniero verso l'Italia o dall'Italia verso questo stesso numero straniero. Grazie al c.d. "instradamento", qualsiasi operazione di intercettazione, ricezione e registrazione delle chiamate in entrata e in uscita dal territorio italiano, aveva luogo in Italia.

Anche i successivi gradi del giudizio confermarono la legittimità dell'utilizzo delle conversazioni telefoniche intercettate mediante la tecnica del c.d. "instradamento".

Dinanzi alla Corte di Strasburgo il ricorrente ha dedotto la violazione degli articoli 8 e 6 della CEDU, sostenendo che le intercettazioni telefoniche, effettuate nell'ambito del procedimento penale a suo carico, avevano violato il suo diritto al rispetto della vita privata e che il procedimento penale a suo carico non era stato equo, perché era stato condannato in base a intercettazioni illegali, che sarebbero state il punto di partenza delle indagini a suo carico, in violazione dell'articolo 6 della Convenzione.

La Corte europea ha dichiarato le censure dedotte manifestamente infondate.

Con riferimento all'asserita violazione dell'articolo 8, la Corte ha ritenuto che l'ingerenza nella vita privata del ricorrente, realizzata dalle autorità competenti, che indagavano sul traffico di stupefacenti, avesse una solida base legale negli articoli 266 e seguenti c.p.p., nonché nella legge 12 luglio 1991 n. 203 e che, l'esistenza di queste norme, rendeva prevedibili per il ricorrente le attività di intercettazione delle sue comunicazioni private disposte dalle autorità. Quanto alla circostanza che le intercettazioni siano state effettuate anche su linee telefoniche estere e che, secondo la tesi del ricorrente, ciò avrebbe richiesto l'uso preventivo della rogatoria di cui all'articolo 727 c.p.p., la Corte, dopo aver rammentato che, spetta, in primo luogo alle autorità nazionali, e, specificamente, alle corti e ai tribunali, interpretare e applicare il diritto interno e che, in tali valutazioni non si può prescindere dalla giurisprudenza consolidata, ha rilevato che l'interpretazione delle norme del diritto interno, resa dai giudizi nazionali, fondata sull'idea che la cooperazione delle autorità straniere non è necessaria quando l'atto investigativo è compiuto sul territorio italiano, non poteva essere considerata manifestamente arbitraria o irragionevole. Inoltre, era ispirata da una giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione, e poteva, pertanto, ben essere conosciuta dal ricorrente.

La Corte ha rilevato, inoltre, che il ricorso alle intercettazioni costituiva uno dei principali mezzi investigativi, e aveva contribuito a dimostrare il coinvolgimento di diversi individui, fra cui il ricorrente, in un'importante traffico di stupefacenti e che il ricorrente ha potuto beneficiare di un "controllo efficace" delle intercettazioni di cui è stato oggetto.

In merito al reclamo del ricorrente, per l'uso, nei procedimenti a suo carico, del contenuto delle conversazioni intercettate, in violazione del diritto all'equo processo, la Corte ha ricordato di aver già concluso che le intercettazioni relative a queste conversazioni erano "previste dalla legge" e che qualsiasi ingerenza, nel diritto del ricorrente al rispetto della sua vita privata e della sua corrispondenza, era giustificata ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo 8 della Convenzione (paragrafi 45-58 della decisione). Tenuto conto delle garanzie che hanno circondato l'ammissibilità e l'uso di queste intercettazioni, come prova a carico del ricorrente, la Corte ha concluso che, nel caso di specie, non poteva essere rilevata alcuna parvenza di violazione dell'articolo 6 della Convenzione.

Ceccuti e De Barros e Vasconcellos Ponta c. Italia – Decisione 31 maggio 2016 (ricorso n. 52511/14)

QUESTIONE TRATTATA:

Legittimità del diniego di accesso ad una terapia medica sperimentale (caso stamina)

Con la presente decisione la Corte europea ha dichiarato che non costituisce violazione dell'articolo 8 della Convenzione il rigetto di una domanda giudiziale volta ad ottenere l'accesso ad un trattamento medico sperimentale in relazione al quale vi erano dubbi di scientificità.

I ricorrenti sono tre cittadini italiani residenti a Firenze. I primi due hanno presentato il ricorso in rappresentanza della loro figlia, affetta da una grave patologia neurodegenerativa, per il cui trattamento, il Ministero della salute con decreto del 5 dicembre 2006 aveva autorizzato l'accesso ad una metodologia terapeutica sperimentale, c.d. detta "stamina", ideata da M.D.V., consistente nella somministrazione di cellule staminali.

Il 18 marzo 2013 i genitori della bambina si rivolsero al Tribunale del lavoro di Livorno affinché ordinasse all'Ospedale di Brescia di somministrare le cellule staminali alla propria figlia perché potesse continuare la terapia secondo il metodo "stamina". Con una decisione del 19 marzo 2013 il tribunale accolse questa domanda, rilevando la mancanza di terapie alternative e in considerazione dello stato di salute della paziente e di un certificato medico che consigliava la terapia richiesta.

L'Ospedale di Brescia presentò un reclamo contro questa ordinanza, rilevando la mancanza di un protocollo che consentisse la somministrazione delle cellule staminali alla paziente. Il tribunale rigettò l'opposizione dell'Ospedale e la ricorrente fu sottoposta presso la struttura sanitaria a cinque perfusioni di cellule staminali entro la fine del 2013.

Nel frattempo, nell'agosto del 2013, un Comitato di studio, istituito presso il ministero della salute, aveva reso un parere negativo sulla sperimentazione del metodo "stamina", ritenendolo privo di basi scientifiche. Il parere negativo fu contestato dalla Fondazione presieduta dall'inventore del metodo omonimo, a motivo della composizione asseritamente illegale del comitato esaminatore. Il 2 ottobre 2014 il Comitato scientifico del Ministero della salute, in una nuova composizione, emise ancora un parere negativo sul valore scientifico del "metodo stamina" rilevando, in particolare, che la descrizione della metodologia non era adeguata, che l'individuazione delle cellule staminali suscettibili di essere iniettate non era sufficiente e che esistevano rischi per i pazienti. In base a questo secondo parere il Ministero della salute con una nota del novembre 2014 indicò che la sperimentazione del "metodo stamina" non poteva essere proseguita.

Nelle more di queste pronunce, l'Ospedale di Brescia, nell'aprile 2014, aveva comunicato ai ricorrenti che la somministrazione delle cellule staminali non poteva essere proseguita presso la struttura pubblica fino all'esito degli esami da parte del comitato scientifico. I genitori presentarono un reclamo al tribunale di Livorno, chiedendo che l'Ospedale fosse obbligato a proseguire la somministrazione. Il ricorso fu dichiarato irricevibile, con una decisione del 24 luglio 2014. Il tribunale osservò che non era possibile far valere una obbligazione all'esecuzione delle trasfusioni di cellule staminali nei confronti dell'Ospedale, perché per l'effettuazione di una terapia era necessaria la cooperazione della struttura sanitaria e, inoltre, i dipendenti dell'Ospedale, che non erano parte in causa, si erano rifiutati di eseguire le trasfusioni di cellule staminali ritenendo il metodo di dubbia validità scientifica.

Nel frattempo, il Tribunale di Torino aveva aperto un'indagine penale, nei confronti dell'inventore della terapia "stamina" e di alcuni suoi collaboratori, per associazione a delinquere, traffico di medicinali, somministrazione abusiva di medicinali pericolosi per la salute pubblica e truffa. Nell'ambito di questa indagine il Gip di Torino aveva disposto il sequestro di tutto il materiale, composto da cellule staminali conservate presso l'ospedale di Brescia. Il tribunale rilevò che le persone indagate avevano continuato ad utilizzare la terapia "stamina" in assenza delle autorizzazioni necessarie e nonostante il parere contrario dell'Ordine dei medici di Torino e dell'Agenzia nazionale dei farmaco e che il protocollo relativo alla somministrazione di questa terapia, continuava a rimanere segreto. I ricorrenti si opposero al sequestro, dichiarando che una

parte del materiale biologico era di loro proprietà ma il tribunale del riesame confermò il provvedimento. I ricorrenti presentarono un ricorso in Cassazione che fu dichiarato irricevibile.

➢ ***La decisione di manifesta infondatezza***

I ricorrenti presentarono ricorso dinanzi alla Corte di Strasburgo, lamentando la violazione dell'articolo 2 della Convenzione sotto il profilo materiale, sostenendo che lo Stato italiano aveva omesso di adottare tutte le misure necessarie per garantire il diritto alla vita della loro figlia, e dello stesso articolo 2 sotto il profilo procedurale, in combinato con l'articolo 6, paragrafo, 1, per la mancata esecuzione della decisione del 19 marzo 2013, con la quale il Tribunale di Livorno aveva ordinato all'Ospedale di Brescia di somministrare le cellule staminali alla minore.

La Corte europea ha esaminato le doglienze dei ricorrenti alla luce dell'articolo 8 della Convenzione, che, nel suo valore di tutela della vita privata, comprende la libertà personale e la qualità della vita, per decidere se, in questo caso, era stato rispettato il giusto equilibrio tra gli interessi del singolo individuo e quelli dell'intera collettività. La Corte ha osservato che la mancata esecuzione dell'ordine del Tribunale di Livorno di prosecuzione della terapia "stamina" era dipesa dai dubbi insorti circa la sua validità. A fronte del parere negativo del comitato scientifico del 2 ottobre 2014 (il secondo parere negativo espresso dal comitato rinnovato) il Ministero della salute aveva deciso che la sperimentazione di questo metodo non potesse essere proseguita, per la mancanza delle condizioni di trasparenza e sicurezza per la salute pubblica. Inoltre, nello stesso periodo, era in corso un'indagine penale, per il sospetto di commissione di gravi reati connessi al metodo "stamina" nei confronti dell'inventore del metodo e dei suoi collaboratori. Letta in tale contesto, la Corte ha rilevato come la decisione del Tribunale di Livorno del 2014, che stabiliva che non poteva più essere eseguita la precedente ordinanza del 2013, che garantiva alla figlia dei ricorrenti l'accesso alla prosecuzione della terapia controversa, non potesse essere considerata arbitraria. Il tribunale aveva dovuto privilegiare l'interesse pubblico della tutela della salute di tutti i potenziali pazienti, compresa la minore interessata, e considerare la non arbitrarietà dei dubbi espressi dal personale sanitario dell'Ospedale di Brescia sulla terapia. La Corte ha, inoltre, escluso la propria competenza nel sostituirsi alle autorità nazionali nella valutazione del livello di rischio accettabile per consentire l'accesso a cure sperimentali.

- ***Gueye c. Italia – Decisione 31 maggio 2016 (ricorso n. 76823/12)***

QUESTIONE TRATTATA:

Legittimità del diniego di riconoscimento del figlio biologico ai fini della tutela del minore

La decisione di irricevibilità interviene su di un ricorso, proposto ai sensi degli articoli 8 e 14 della Convenzione, da un cittadino senegalese per un diniego di riconoscimento di paternità di minore.

Il competente tribunale, alla luce della giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo la quale l'interesse del minore ad essere riconosciuto da entrambi i genitori è un diritto soggettivo all'identità personale, sancito dall'articolo 30 della Costituzione, che può essere limitato solo quando sussistano gravi e irreversibili ragioni che possano compromettere lo sviluppo del minore e, in particolare, il suo equilibrio psichico, aveva negato il riconoscimento, giudicando che, nel caso di specie, avrebbe, effettivamente, comportato conseguenze negative per l'equilibrio psichico del minore, anche in considerazione del fatto che il ricorrente era già stato condannato per uso e detenzione di stupefacenti e aveva mantenuto comportamenti aggressivi nei confronti della sua compagna. Inoltre, le risultanze peritali avevano evidenziato che la richiesta di riconoscimento di paternità non aveva alla base un interesse affettivo ma unicamente lo scopo di regolarizzare la posizione del ricorrente sul territorio italiano. La decisione del tribunale era stata confermata dai seguenti gradi del giudizio.

La Corte europea ha notato, preliminarmente, che l'ingerenza nella vita privata familiare, tutelata dall'articolo 8, paragrafo 1, della Convenzione, che il ricorrente lamentava di aver ingiustificatamente subito da parte dei tribunali italiani, in realtà si basava legittimamente, come sottolineato dalla difesa del Governo, sull'articolo 250 del codice civile italiano; e che le decisioni adottate su questa base legale, avevano lo scopo di tutelare il figlio del ricorrente. Ha, quindi, rilevato che i giudizi nazionali, con tre diverse pronunce, avevano dichiarato che la decisione di respingere la richiesta di riconoscimento di paternità era stata presa nel superiore interesse del minore, tenuto conto di diverse ragioni e innanzitutto, che tali decisioni si sono basate sui risultati delle valutazioni peritali condotte sul ricorrente e che tutte le decisioni, ampiamente motivate, erano state adottate nell'ambito di procedimenti in contraddittorio.

Per quanto riguarda la discriminazione che il ricorrente affermava di aver subito, per il fatto di essere uno straniero in posizione irregolare, la Corte, considerati tutti gli elementi a sua disposizione, non ha rilevato alcuna violazione dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione, non potendo ritenersi discriminatorio il fatto che, insieme a tutti gli altri elementi, i giudici nazionali avessero valutato anche la posizione irregolare del ricorrente.

Il ricorso è stato, pertanto, dichiarato irricevibile per manifesta infondatezza dei motivi addotti.

- ***Olga Mauriello c. Italia* – Decisione 13 settembre 2016 (ricorso n. 14862/07)**

QUESTIONE TRATTATA:

In materia di mancato raggiungimento di anzianità minima contributiva a fini pensionistici (articolo 1 Protocollo 1)

La ricorrente aveva prestato attività lavorativa come dattilografa giudiziaria per soli dieci anni ed è cessata dal servizio per limiti di età senza aver acquisito il diritto a pensione in assenza dei necessari requisiti contributivi.

Dinanzi alla Corte europea aveva lamentato la violazione dell'articolo 1, protocollo 1, della Convenzione, chiedendo il rimborso dei contributi versati e contestando, in particolare, che l'importo contributivo, costituito presso l'INPS, non riconosciuto ai fini pensionistici, veniva imputato al bilancio dello Stato.

La Corte ha ricordato che, in base alla propria giurisprudenza consolidata, il diritto all'ottenimento di una determinata somma a titolo di trattamento pensionistico non rientra tra quelli garantiti dalla Convenzione, e che in questa materia gli Stati godono di un largo margine di discrezionalità nell'adozione delle misure di ordine generale per regolamentare la materia.

Pertanto, ha rigettato il ricorso proposto per manifesta infondatezza.

- ***Colombo e altri c. Germania e Italia – Decisione 4 ottobre 2016 (ricorso n. 73708/10)*[64]**

QUESTIONE TRATTATA:

Applicazione della Convenzione de L'Aja per la tutela dei minori

Le ricorrenti sono la madre e la nonna di due minori, contesi tra la madre e il padre, cittadino tedesco, al quale in seguito a due atti di rapimento da parte della madre ed una lunga ed articolata vicenda giudiziaria, furono affidati in via esclusiva.

Nel ricorso alla Corte di Strasburgo, le due donne hanno lamentato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, per asseriti maltrattamenti nei loro confronti conseguenti all'ingiustizia delle procedure giudiziarie subite in Italia e in Germania, dell'articolo 6 § 1, per la durata delle procedure

[64] Il ricorso, dichiarato irricevibile con la presente decisione, non era stato comunicato al Governo italiano.

per il rientro dei minori in base alla convenzione de L'Aja e per la mancanza di equità del procedimento penale subito in Italia; dell'articolo 8, per la cattiva valutazione dell'interesse superiore dei minori, in particolare, perché il Tribunale di Milano avrebbe omesso di considerare una perizia favorevole alla ricorrente, e le decisioni del tribunale tedesco sarebbero state influenzate dall'Ufficio per la tutela dell'infanzia, (Jugendamt), in modo da favorire nell'affidamento dei figli, i cittadini tedeschi in danno di quelli di altri Paesi, e, infine, perché le modalità adottate per il rientro dei minori in Germania sarebbero state brutali ed avrebbero determinato il distacco dei figli dalla madre; dell'articolo 13, collegato all'articolo 8, per il mancato effetto sospensivo del ricorso, proposto in Cassazione, contro la decisione di rientro dei minori in Germania, adottata dal Tribunale dei minori di Milano; inoltre, la madre dei due minori ha lamentato la violazione dell'articolo 10 per l'impossibilità di comunicare con l'esterno durante la sua detenzione domiciliare.

In relazione alle accuse di violazione della Convenzione sollevate dalle ricorrenti per la mancanza di equità delle procedure giudiziarie svoltesi in Germania e Italia, (artt. 3, 6 e 8), la Corte ha ritenuto che esse dovessero essere esaminate tutte alla luce dell'articolo 8. La Corte ha rilevato che la Convenzione dell'Aia definisce come fatto "illecito" la sottrazione o la mancata riconsegna di un minore in violazione del diritto di custodia, attribuito ad uno dei genitori o ad entrambi congiuntamente, dallo Stato nel quale il minore aveva la sua residenza abituale immediatamente prima della sottrazione o della mancata riconsegna (articolo 3a). Il diritto di custodia ai sensi di questa Convenzione comprende il diritto alla cura della persona del minore e, in particolare, il diritto di decidere il suo luogo di residenza (articolo 5a). La Corte ha osservato che, nel caso di specie, il padre era titolare insieme alla prima ricorrente, del diritto di determinare il luogo di residenza dei minori. Di conseguenza la Corte ha ritenuto che i minori erano stati sottratti dalla prima ricorrente in modo illecito in base all'articolo 3 della Convenzione de L'Aia.

La Corte, esaminate le modalità di svolgimento e di esecuzione di tutte le procedure svolte dalle autorità nazionali, in Germania e in Italia, ha rilevato che nessun elemento permetteva di ritenere che il Jujedamt avesse influenzato la decisione del tribunale tedesco, nella decisione sull'affidamento dei minori, in modo arbitrario o discriminatorio. Da parte sua, il Tribunale per i minori di Milano aveva prescritto misure di esecuzione adeguate e puntuali, per assicurare che il ritorno dei minori in Germania si svolgesse in modo idoneo a preservare il loro equilibrio psicologico, e lo stesso aveva fatto il Tribunale di Milano in relazione all'esecuzione dell'operazione di polizia del 4 marzo 2011, con la quale i due minori erano stati fatti rientrare in Italia dalla Slovenia, ovvero, agendo con celerità e delicatezza. Pertanto, la Corte ha concluso che tutte le accuse basate sulla violazione degli articoli 3, 6 e 8 formulate dalle ricorrenti devono essere rigettate per manifesta infondatezza.

In relazione all'accusa di violazione dell'articolo 13, per l'asserita mancanza di effetto sospensivo in relazione al ricorso presentato dinanzi alla Corte di cassazione contro la decisione di rientro dei minori in Germania, adottata dal Tribunale dei minori di Milano, la Corte ha osservato che nel diritto italiano l'articolo 373 c.p.c. prevede che la parte possa chiedere la sospensione dell'esecuzione di un provvedimento che rischia di procurargli un pregiudizio grave e irreparabile. Tuttavia, il Tribunale di Milano aveva dichiarato irricevibile una richiesta della ricorrente in tal senso, fondata non sull'effettivo mezzo di ricorso sospensivo, previsto dal citato articolo 373 c.p.c., ma sull'articolo 20 del regolamento (CE) 2201/2003. Anche questo motivo di ricorso deve pertanto essere rigettato per manifesta infondatezza. Ugualmente infondato è stato ritenuto il motivo di ricorso basato sull'articolo 10.

- ***Ali e altri c. Svizzera e Italia – Decisione 4 ottobre 2016 (ricorso n. 30474/14)***

QUESTIONE TRATTATA:

Applicazione del Regolamento di Dublino

Il ricorso a Strasburgo era stato presentato da cittadini siriani di origine curda, avverso il loro trasferimento dalla Svizzera in Italia, ai sensi del regolamento di Dublino, per il paventato rischio di trattamenti contrari al divieto di tortura, in violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

La Corte europea ha dichiarato che non vi fosse alcun motivo di ritenere che le autorità nazionali italiane non avrebbero risposto in modo appropriato alle necessità dei ricorrenti, ed ha ricordato di aver già concluso che il trasferimento di richiedenti asilo maggiorenni dalla Svizzera all'Italia, compreso di quelli che necessitano di cure mediche ma che non sono gravemente malati, non dà luogo a violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

Quanto alla lamentata violazione dell'articolo 8 della Convenzione, perché i ricorrenti sostenevano che il trasferimento in Italia avrebbe interrotto i legami con i numerosi parenti residenti in Svizzera, la Corte ha ricordato di aver già stabilito che non vi è vita familiare, ai sensi dell'articolo 8, tra genitori e figli maggiorenni, o tra fratelli maggiorenni, a meno che essi non possano dimostrare ulteriori elementi di dipendenza e che, comunque, anche assumendo che tali legami vi fossero in Siria, e siano stati mantenuti, non si poteva sostenere che la tolleranza da parte delle autorità interne della presenza dei ricorrenti in Svizzera per un lungo periodo di tempo, avesse permesso a questi di stabilire e sviluppare forti legami familiari in Svizzera. Pertanto, anche questa lamentela è stata dichiarata irricevibile perché manifestamente infondata.

Infine, in relazione all'asserita lesione dell'articolo 13, per la mancanza di un mezzo di ricorso idoneo a tutelare i ricorrenti dalla violazione nei loro confronti degli articoli 3 e 8, la Corte ha osservato che, secondo la sua costante giurisprudenza, l'articolo 13 esige che esista nel diritto interno un ricorso soltanto in ordine a doglianze "sostenibili" ai sensi della Convenzione e avendo già concluso per l'insussistenza, nel caso di specie, di pretese sostenibili ai sensi degli articoli 3 e 8 della Convenzione, anche questa doglianza è stata dichiarata manifestamente infondata e, quindi, essere rigettata.

- ***Verga e Cannarella c. Italia – Decisione 15 novembre 2016 (ricorso n. 20984/08)***

QUESTIONE TRATTATA:

Mutata destinazione d'uso di un terreno agricolo sottoposto a vincolo conformativo ai fini della destinazione a parco pubblico urbano – Compatibilità con l'articolo 1, Protocollo 1, CEDU

La questione all'origine del ricorso a Strasburgo, verteva sui vincoli conformativi - archeologico e paesaggistico - apposti dagli enti locali siciliani al bene immobile di proprietà dei ricorrenti (terreno in Licata classificato come agricolo) ed è stata oggetto, in sede nazionale, di un articolato contenzioso dinanzi al giudice amministrativo, conclusosi sfavorevolmente per gli interessati.

I ricorrenti si erano, pertanto, rivolti alla Corte europea, lamentando la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, CEDU, per aver perduto la possibilità di realizzare sul loro terreno il fabbricato rurale precedentemente progettato.

La Corte di Strasburgo ha seguito la linea difensiva del Governo italiano, che evidenziava come la nuova destinazione della zona a parco pubblico urbano (F3), comportasse un indice di costruibilità di oltre il doppio rispetto alla precedente destinazione agricola, con molteplici possibilità di altri utilizzi, diretti o tramite terzi, con conseguente incremento piuttosto che diminuzione del valore commerciale. Ha così ritenuto che il vincolo, di tipo conformativo, non alterasse il giusto equilibrio tra ingerenza nel diritto di proprietà dei ricorrenti e interesse pubblico, ai sensi del secondo comma dell'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione.

2.1.2. Irricevibilità per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne

- ***Antonino Gatto c. Italia – Decisione 8 marzo 2016 (ricorso n. 19424/16)***

QUESTIONE TRATTATA:

Pubblicazione di dichiarazioni rese a porte chiuse dinanzi alla Commissione Parlamentare Antimafia

Il ricorrente, socio e amministratore di varie società aventi sede in Calabria, sottoposta a indagine affidata alla DNA, per l'accusa di riciclaggio di denaro, proveniente dalle attività della mafia, chiusa con provvedimento di archiviazione, si era rivolto alla Corte di Strasburgo, sostenendo la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, in relazione alla divulgazione del contenuto dei resoconti delle riunioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, c.d. Commissione Antimafia, del 4 dicembre 2007 e del 5 febbraio 2008, che avrebbe violato il suo diritto al rispetto della sua vita privata.

In particolare, il ricorrente ha lamentato che il procuratore della DNA che aveva eseguito le indagini contro di lui, durante la sua audizione dinanzi alla Commissione Antimafia, aveva fornito informazioni false o non suffragate da sufficienti elementi di prova, su presunti collegamenti delle sue imprese con la mafia e, sebbene quella parte dell'audizione fosse coperta dal segreto, la Commissione aveva inserito le informazioni contestate e/o non dimostrate nella sua relazione, il cui contenuto era stato ripreso dalla stampa, in particolare da un quotidiano locale.

L'azione civile di risarcimento danni promossa dal ricorrente contro il Senato, la Camera dei Deputati, la Commissione Antimafia, il Ministro della Giustizia nonché l'editore e il direttore del quotidiano, si è conclusa sfavorevolmente per l'interessato in primo grado. Il ricorrente ha interposto appello.

Il Governo italiano, pur contestando nel merito le avverse doglianze, ha preliminarmente eccepito il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, stante la pendenza del giudizio d'appello.

La Corte ha rilevato che il ricorrente non aveva reso noto il procedimento civile da lui avviato dinanzi al Tribunale di Roma. La cancelleria della Corte aveva, infatti, potuto ottenere queste informazioni soltanto rivolgendosi direttamente al Governo italiano. Pertanto, ha ritenuto che il ricorrente aveva omesso, deliberatamente, di portare alla sua conoscenza fatti pertinenti per l'esame del suo ricorso, in violazione dell'obbligo impostogli dagli articoli 44 C, paragrafo 1 e 47, paragrafo 7 del regolamento, nonché dal suo dovere di collaborare con la Corte al fine della corretta amministrazione della giustizia.

La Corte, tuttavia, non ha ritenuto necessario affrontare la questione dell'eventuale abusività del ricorso, in quanto le dichiarazioni dell'interessato erano comunque irricevibili per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, in applicazione dell'articolo 35, paragrafo 1, della

Convenzione, posto che il ricorso per risarcimento danni proposto dal ricorrente dinanzi al Tribunale di Roma era relativo alla stessa violazione contestata dinanzi ad essa e che nell'ambito dell'esame di tale ricorso, i giudici italiani erano chiamati a valutare se la condotta della commissione parlamentare e/o del quotidiano era stata illegittima e/o colpevole, se avesse leso i diritti del ricorrente e se fosse dovuto a quest'ultimo un risarcimento pecuniario.

- ***Madonia* e *altri* c. *Italia*** – **Decisione 13 settembre 2016 (ricorso n. 48974/12)**

QUESTIONE TRATTATA:

Regime dell'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975 n. 354, in materia di incontri e colloqui dei detenuti con gli avvocati difensori

L'oggetto del caso all'esame della Corte EDU è il regime speciale di detenzione previsto dall'articolo 41-*bis* della legge n. 354 del 1975, al quale il ricorrente era sottoposto, la cui compatibilità con le garanzie di cui all'articolo 6, paragrafo 3 b), della Convenzione, è stata contestata con riferimento particolare alla limitazione al proprio diritto di difesa conseguente alla limitazione delle consultazioni tra i detenuti sottoposti a questo particolare regime carcerario e i loro avvocati.

Il Governo italiano ha eccepito dinanzi alla Corte il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, perché il ricorrente non aveva presentato alcun ricorso dinanzi al Tribunale e alla corte d'appello di Palermo per lamentare tale asserita lesione del suo diritto alla difesa. Ha, inoltre, prodotto numerose sentenze della Corte di cassazione, dimostrando che, per giurisprudenza consolidata della Suprema Corte italiana, i ricorsi che lamentavano la violazione del diritto alla difesa venivano valutati caso per caso, avendo riguardo alle circostanze particolari dei singoli procedimenti.

La Corte, esaminati gli atti del procedimento, ha sostanzialmente accolto le tesi della difesa italiana ed ha rigettato il ricorso per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne al sistema giudiziario nazionale, in applicazione dell'articolo 35, paragrafo 1, della Convenzione.

- ***Petrache e Tranca c. Italia – Decisione 4 ottobre 2016 (ricorso n. 15920/16)***

QUESTIONE TRATTATA:

Sospensione del provvedimento di sfratto di un nucleo di occupanti abusivi rumeni da un centro di assistenza abitativa temporanea

All'origine del ricorso vi è lo sgombero delle due ricorrenti, cittadine rumene, dall'insediamento in un edificio industriale dismesso ("ex Cartiera") utilizzato come centro di assistenza abitativa temporanea (CAAT) nel Comune di Roma.

Tale centro era stato visitato dalla Commissione dei diritti umani del Senato che, all'esito della visita, ne aveva denunciato le condizioni fatiscenti. A seguito di ciò, il Comune di Roma adottò un piano di intervento con il lancio del programma "Buono Casa", che prevedeva un sostegno economico alle famiglie che avevano manifestato la volontà di uscire dai CAAT, per accedere a soluzioni abitative più stabili. Nel novembre 2015 l'Amministrazione comunale decise di rendere il programma obbligatorio per tutti gli occupanti dei CAAT, con lo scopo dichiarato di giungere alla chiusura definitiva di tali strutture fatiscenti. Le ricorrenti rifiutarono di aderire al programma.

Due giorni prima della data fissata per l'esecuzione dello sfratto, le ricorrenti adirono la Corte europea dei diritti umani, presentando una domanda di applicazione di misure provvisorie, ai sensi dell'articolo 39 del regolamento della Corte, per far sospendere la loro espulsione dal CAAT.

Dinanzi alla Corte di Strasburgo le ricorrenti lamentarono la violazione degli articoli 3, 8 e 13 della Convenzione, nonché dell'articolo 14, sostenendo di essere vittime di discriminazione a causa della loro appartenenza ad un gruppo etnico specifico.

La Corte, prima di procedere all'esame del ricorso, chiese al Governo italiano di non procedere all'espulsione delle ricorrenti per tutta la durata del procedimento, in applicazione dell'articolo 39 della Convenzione, e di indicare se fosse stato provveduto un alloggio alternativo che tenesse anche conto dell'invalidità di una di loro. Il Governo italiano comunicò che già il 25 marzo 2016, il Dipartimento Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute del Comune di Roma aveva revocato gli sfratti per alcune famiglie, interessate dal trasferimento dal centro di assistenza abitativa "ex-Cartiera", in considerazione della loro vulnerabilità; il provvedimento di revoca aveva espressamente riguardato le sigg.re Liliana Tranca e Elena Petrache e il loro gruppo familiare, e le interessate erano state informate il giorno stesso della revoca dello sfratto. Il Governo informò la Corte anche del fatto che un alloggio adeguato alle condizioni di vulnerabilità di una delle ricorrenti, era stato messo dal Comune a disposizione del loro gruppo famigliare, composto di quattro persone (tra cui un minore), ma le ricorrenti lo avevano rifiutato.

Il 26 maggio 2016 le ricorrenti, depositarono la loro memoria, sostenendo che l'alloggio proposto dal Comune era troppo lontano dalla zona in cui risiedevano (10 Km) era mal servito dai mezzi pubblici, era recintato e sottoposto a videosorveglianza a cura del Comune di Roma e che si trattava di un sito riservato alle persone di etnia rom. Il Governo italiano, l'8 luglio 2016 comunicò alla Corte di aver presentato alle ricorrenti delle nuove proposte di alloggio, e produsse inoltre copia del decreto del Presidente del TAR del Lazio del 25 marzo 2016 con cui era stata accolta una domanda di misure cautelari monocratiche relativamente alle domande di sospensione di cinque sfratti presentate da altre persone residenti nel CAAT "ex-Cartiera".

I giudici di Strasburgo hanno rammentato innanzitutto che, ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 1 della Convenzione, pur applicabile con una certa flessibilità e senza eccessivo formalismo, la Corte può essere adita solo dopo che siano state esperite tutte le vie di ricorso interne. L'assenza di carattere sospensivo di un determinato rimedio interno potrebbe dispensare il ricorrente da tale obbligo, tuttavia, contrariamente a quanto affermato dalle ricorrenti, la Corte ha considerato che l'ordinamento giuridico italiano prevede rimedi interni effettivi per ottenere sia la sospensione che l'annullamento dello sfratto. Di conseguenza la Corte, sottolineando il proprio ruolo sussidiario rispetto ai sistemi nazionali di garanzia dei diritti umani, non rilevando, nel caso di specie, alcuna circostanza eccezionale di natura tale da dispensare le ricorrenti dell'obbligo di esperire la via di ricorso esistente, ha respinto il ricorso per mancato previo esaurimento dei rimedi interni.

2.1.3. Irricevibilità per non esaurimento delle vie di ricorso interne e mancanza della qualità di vittima

De Paola c. Italia – Decisione 15 marzo 2016 (ricorso n. 300/05)

QUESTIONE TRATTATA

Mancanza della qualità di vittima dell'erede ricorrente in un caso di espropriazione già adeguatamente risarcita al _de cuius_

Con la presente decisione la Corte ha dichiarato irricevibile un ricorso, proseguito dalla figlia del ricorrente, dopo il decesso di quest'ultimo, avente ad oggetto un caso di occupazione *ab origine* illegittima di un terreno, concesso in uso all'ENEL dal Comune di Benevento.

La Corte, con riferimento alla pretesa violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, CEDU, ha dichiarato l'irricevibilità del ricorso per mancanza della qualità di vittima della figlia erede, posto che a livello interno il pregiudizio subito per l'occupazione del terreno ad opera di dell'installazione

elettrica era già stato indennizzato e non vi era stata perdita della proprietà in quanto l'installazione era stata completamente rimossa successivamente.

La Corte ha, inoltre, ha ritenuto irricevibile per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne l'ulteriore motivo di ricorso basato sull'asserita violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, CEDU, con il quale la ricorrente aveva lamentato il mancato compenso per l'eccessiva durata del procedimento dinanzi alle autorità italiane.

- ***Patitucci c. Italia – Decisione 4 ottobre 2016 (ricorso n. 22783/13)***

QUESTIONE TRATTATA

Negligenza nelle cure prestate ad una persona detenuta

Il ricorrente, detenuto negli istituti penitenziari di Cosenza, Vibo Valentia e Roma Rebibbia, aveva presentato ricorso alla Corte europea, lamentando la violazione degli articoli 2 e 3 della Convenzione per avere subito, nel corso della detenzione, la mancanza di un'assistenza medica adeguata e per avere sofferto per il sovraffollamento degli istituti di reclusione.

Detenuto dal 2008 e affetto da un tumore accertato, il ricorrente, solo dal 2012, in base ad una richiesta medica certificata, aveva ottenuto dal Tribunale di sorveglianza di Roma la detenzione domiciliare, per poter essere costantemente in contatto con centri di cura esterni. Il ricorrente morì in ospedale il 10 settembre 2014. In seguito al suo decesso gli eredi intentarono un'azione di responsabilità civile contro il Ministero della salute e il Ministero della giustizia, affermando che l'interessato non aveva beneficiato di un'adeguata presa in carico medica e chiedendo un risarcimento danni sia *iure hereditatis* che *iure proprio*.

Il Governo italiano ha comunicato alla Corte che il procedimento è sempre pendente in primo grado e che l'udienza per il deposito delle conclusioni è stata fissata al 13 ottobre 2017.

Esaminando la doglianza relativa alla violazione dell'articolo 2, per le cure mediche ritenute dal defunto ricorrente insufficienti e inadeguate, la Corte, nel rilevare la pendenza della causa civile risarcitoria intentata dagli eredi, ha rigettato il motivo di ricorso per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

Riguardo alla doglianza relativa alla violazione dell'articolo 3, per il sovraffollamento sofferto dall'originario ricorrente negli istituti penitenziari in cui era stato recluso, la Corte ha considerato il motivo di ricorso come strettamente legato al ricorrente e non trasferibile ai suoi eredi. Ne ha pertanto dichiarato l'incompatibilità *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione.

2.1.4. Irricevibilità per mancanza della qualità di vittima

- ***Cento e altri c. Italia – Decisione 23 febbraio 2016 (ricorso n. 10525/06)***

QUESTIONE TRATTATA

Espropriazione indiretta – Equità del risarcimento

Il ricorso oggetto della presente decisione di irricevibilità fa parte della lista dei 105 ricorsi in materia di espropriazione acquisitiva comunicata dal Greffier della Corte europea ai fini della valutazione di un'eventuale proposta di regolamentazione amichevole.

Il caso di specie presentava una peculiarità dovuta al fatto che la vicenda contenziosa nazionale si era conclusa con una decisione favorevole all'Amministrazione provinciale comportante il diritto di quest'ultima ad ottenere dagli odierni ricorrenti la restituzione delle somme precedentemente corrisposte in esecuzione della sentenza di primo grado e riconosciute non dovute dalla Corte d'appello di Messina con sentenza passata in giudicato.

Nel ricorso dinanzi alla Corte EDU, i ricorrenti avevano lamentato la violazione degli articoli 1, Protocollo 1, e 6 della Convenzione, per essere stati privati del loro terreno in maniera incompatibile con il diritto al rispetto dei loro beni e per l'applicazione dei criteri riduttivi previsti della legge 23 dicembre 1996 n. 662, entrata in vigore nel corso del procedimento controverso.

Considerato che la pretesa restitutoria dell'Amministrazione provinciale si fondava su criteri di liquidazione dell'indennità di espropriazione dichiarati incostituzionali alla Corte costituzionale con le note sentenze gemelle nn. 348 e 349 del 2007 e che il recupero del credito vantato nei confronti dei ricorrenti avrebbe posto il Governo italiano in situazione di chiara contrarietà con l'articolo 1, Protocollo 1, CEDU, l'Amministrazione provinciale di Reggio Calabria basandosi "sulle sentenze della Corte costituzionale e della Corte Europea dei diritti dell'uomo in materia di espropriazione", ha rinunciato all'esecuzione della sentenza della Corte d'appello di Messina.

Alla luce della comunicazione del Governo, la Corte, valutato il comportamento dell'Amministrazione provinciale e ritenuto che la riparazione accordata dal Tribunale di Locri era conforme ai criteri di calcolo stabiliti dalla Corte nella sentenza *Guiso Gallisay*[65] e costituiva una riparazione adeguata e sufficiente, ha ritenuto che i ricorrenti non potevano più ritenersi vittime della asserita violazione dell'articolo 1, Protocollo 1. Di conseguenza, ha dichiarato il motivo di ricorso incompatibile *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione ai sensi dell'articolo 35,

[65] Cfr. sentenza Grande Chambre 22 novembre 2009 per il caso Guiso-Gallisay c.Italia (ricorso n. 58858/00).

paragrafo 3 e lo ha rigettato. Altrettanto ha deciso con riferimento alla dedotta violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, CEDU.

- ***Pisanti c. Italia – Decisione 3 novembre 2016 (ricorso n. 23899/08)***

QUESTIONE TRATTATA

Tardiva costituzione degli eredi presunti in un ricorso Pinto

Con la decisione del 3 novembre 2016, la Corte EDU ha rilevato la mancanza della qualità di vittime degli eredi di un ricorrente per un caso Pinto, in quanto gli stessi avevano omesso di indicare il legame di parentela con il *de cuius* e la loro costituzione in giudizio al posto del defunto era stata tardiva – come eccepito dal Governo italiano – in quanto avvenuta diversi anni dopo la morte dell'originario ricorrente).

2.1.5. Irricevibilità per abusività del ricorso

- ***Danese e altri c. Italia – Decisione 13 settembre 2016 (ricorsi nn. 11399/16 e 11436/16)***

QUESTIONE TRATTATA:

Deposito di due ricorsi identici – Mancata dichiarazione alla Corte circa l'esistenza di un precedente ricorso pendente- Abusività del ricorso

I ricorrenti sono quattro cittadini italiani residenti in provincia di Napoli, nella zona nota come "terra dei fuochi", nella quale, secondo le dichiarazioni di un pentito della camorra, questa organizzazione criminale aveva accumulato illegalmente, per anni, rifiuti tossici per l'ambiente e per la salute umana.

I ricorrenti lamentavano di essere affetti da malattie che ritenevano causate da quei rifiuti. Pertanto, si erano rivolti alla Corte europea denunciando la violazione degli articoli 2, 6, 8 e 13 della Convenzione, perché lo Stato italiano, non avendo adottato le misure necessarie per eliminare i rifiuti tossici e per bonificare i luoghi contaminati non aveva ottemperato all'obbligo di proteggere la loro vita e la loro salute. Inoltre nessuno li aveva mai informati circa i rischi legati al fatto di abitare in un territorio inquinato.

La Corte, avendo rilevato che gli stessi quattro ricorrenti avevano depositato, in due momenti diversi, due versioni identiche dello stesso ricorso, vertenti sugli stessi fatti, con identiche motivazioni, e corredati dagli stessi documenti allegati, senza dichiarare all'atto della presentazione del secondo ricorso di averne uno analogo pendente e così contravvenendo all'articolo 44 del regolamento della Corte stessa, ha deciso la riunione dei due ricorsi e li ha dichiarati entrambi irricevibili in quanto abusivi ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 3 a) della Convenzione.

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

2.2.1. In materia di irretroattività delle leggi di interpretazione autentica

- ***Fini e altri 9 c. Italia – Decisione 13 dicembre 2016 (ricorso n. 3989/09)***
- ***Bolzoni e altri 56 c. Italia – Decisione 13 dicembre 2016 (ricorso n. 20894/09)***
- ***Leonardi e altri 9 c. Italia - Decisione 13 dicembre 2016 (ricorso n. 3294/09)***

Si tratta di tre gruppi di ricorsi appartenenti al filone di contenzioso ripetitivo c.d. dei "pensionati svizzeri"(avente ad oggetto il calcolo dell'incidenza sull'ammontare della pensione del periodo lavorato in Svizzera).

I ricorrenti, cittadini italiani che avevano lavorato in Svizzera, lamentavano la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione (diritto ad un processo equo), in relazione all'applicazione retroattiva dell'articolo 1, comma 777 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria del 2007), che imponeva un'interpretazione autentica, con effetto sui giudizi in corso, in ordine alle modalità di calcolo per il periodo lavorato all'estero, ai fini pensionistici, sfavorevole ai pensionati aventi diritto alla ricongiunzione del periodo in base alla Convenzione italo-svizzera del 1961.

La materia è stata oggetto di diverse sentenze nelle quali la Corte di Strasburgo ha sempre ribadito che l'applicazione retroattiva delle norme interpretative nei procedimenti già instaurati "tranne che per impellenti motivi di interesse generale" costituisce un'ingerenza del legislatore nelle procedure giudiziarie e quindi una violazione del diritto ad un processo equo (cfr. sentenza *Maggio e altri c. Italia* del 31.05.2011 e successive sentenze conformi[66]).

[66] Nella sentenza *Maggio e altri c. Italia*, al cui filone si riconducono i casi in esame, la Corte europea ha affermato la sola violazione di tipo processuale dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione per la modalità retroattiva dell'intervento legislativo. Questa posizione é stata successivamente modificata *in pejus* per l'Italia con la sentenza *Stefanetti ed altri* del 15 aprile 2014 ove la Corte ha riscontrato anche la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, CEDU, in ragione dell'entità della riduzione di oltre la metà della pensione risultante dall'interpretazione sfavorevole al pensionato imposta dalla legge n. 296 del 2006.

In considerazione della prognosi sfavorevole all'Italia, essendo i ricorsi fondati su giurisprudenza consolidata, il Governo, recependo la proposta del Greffier della Corte, ha presentato dichiarazioni unilaterali ai sensi dell'articolo 62 A del regolamento della Corte, prevedenti il pagamento a titolo di danno materiale di un importo pari al 5% di quanto dovuto fino all'emanazione della legge n. 296 del 2006 e, a titolo di danno morale, di un importo modulato in relazione all'entità del danno materiale subito, in tal modo abbattendo sensibilmente la somma dovuta dallo Stato rispetto a quella che risulterebbe all'esito sfavorevole dei giudizi.

2.2.2. In materia di ritardo nell'esecuzione di una sentenza per l'attribuzione di assegno alimentare ed impossibilità di adire un Tribunale

- ***Teresa Kordiak c. Italia - Decisione 23 febbraio 2016 (ricorso n. 10525/04)***
- ***MalgorzataCzyzewska c. Italia - Decisione 23 febbraio 2016 (ricorso n. 5260/04)***
- ***Danuta Piegdon c. Italia - Decisione 23 febbraio 2016 (ricorso n. 17714/07)***
- ***Marzenna Ostrowska c. Italia - Decisione 23 febbraio 2016 (ricorso n. 22677/07)***
- ***Zofia Kijowska c. Italia - Decisione 26 aprile 2016 (ricorso n. 46908/06)***
- ***Bozena Pupkowska c. Italia - Decisione 26 aprile 2016 (ricorso n. 45763/12)***
- ***Klaudia Jablonska c. Italia - Decisione 30 agosto 2016 (ricorso n. 13774/15)***

Le ricorrenti sono cittadine polacche, che avevano depositato diversi ricorsi dinanzi alla Corte europea, lamentando la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, per l'impossibilità di rivolgersi ad un tribunale e la durata eccessiva della procedura per la riscossione degli alimenti in Italia. Tutte le ricorrenti avevano ottenuto, da un tribunale polacco, il diritto a un assegno alimentare, destinato a garantire il mantenimento dei figli, nati da relazioni con cittadini italiani. Poiché gli obbligati si rifiutavano di versare volontariamente le somme contestate, le ricorrenti cercarono di avvalersi della Convenzione di New York del 20 giugno 1956, sull'esazione delle prestazioni alimentari all'estero destinate ai figli e ad altri famigliari. A tale scopo, si rivolsero al tribunale polacco territorialmente competente, facente funzione di Autorità speditrice. Il Ministero dell'interno, in qualità di Istituzione intermediaria, ricevette le domande di esecuzione delle sentenze polacche.

Alla data della comunicazione dei ricorsi dinanzi alla Corte europea, i procedimenti, ancora pendenti, avevano raggiunto una durata media di circa cinque anni. Il Governo italiano ha presentato per ognuna delle ricorrenti una dichiarazione unilaterale, riconoscendo la violazione

dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, a causa della durata eccessiva della procedura di riscossione del credito alimentare, intentata ai fini dell'esecuzione della sentenza del tribunale polacco, e a causa delle difficoltà di accesso a un rimedio giudiziario efficace e degli altri aspetti collegati.

Di conseguenza, ha offerto a ciascuna delle ricorrenti, ai sensi dell'articolo 62 A del regolamento della Corte, una somma adeguata a copertura del danno morale e di tutte le spese sostenute.

La Corte, preso atto dei termini delle dichiarazioni del Governo, ha disposto la cancellazione delle cause dal ruolo, in applicazione dell'articolo 37, paragrafo 1 c) della Convenzione.

2.2.3. In materia di materia di mancata pubblicità dell'udienza nei procedimenti per ingiusta detenzione

- ***Moio c. Italia – Decisione 10 maggio 2016 (ricorso n. 4986/12)***
- ***Pesce c. Italia - Decisione 3 agosto 2016 (ricorso n. 39672/08)***
- ***Ranucci e altri 3 c. Italia – Decisione 13 settembre 2016 (ricorso n. 43993/12)***
- ***Manzo e altri 5 c. Italia - Decisione 4 ottobre 2016 (ricorso 34508/12)***
- ***D'Agostino c. Italia – Decisione 15 novembre 2016 (ricorso n. 70929/12)***

I ricorrenti si erano rivolti alla Corte lamentando la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1 (diritto ad un processo equo) della Convenzione per la mancata previsione della **facoltà**, nei procedimenti di riparazione per ingiusta detenzione, *ex* articoli 314 e 315 c.p.p., **di chiedere che l'udienza si svolga in forma pubblica**.

In considerazione di quanto stabilito dalla Corte europea nella sentenze *Lorenzetti c. Italia* del 10 aprile 2012 e *Bocellari e Rizza c. Italia* del 13 novembre 2007, nelle quali i giudici di Strasburgo avevano dichiarato che l'impossibilità di richiedere un'udienza pubblica dinanzi alla corte d'appello nel procedimento di riparazione per la detenzione subita ingiustamente, ai sensi dell'articolo 314, primo comma, c.p.p., integra la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione ed al fine di evitare ulteriori condanne, il Governo ha presentato dichiarazioni unilaterali prevedenti l'offerta di una somma ridotta a titolo di compensazione delle spese legali.

La Corte, alla luce della propria giurisprudenza, ha considerato le offerte del Governo italiano adeguate a riparare il pregiudizio subito dai ricorrenti ed ha disposto la cancellazione delle cause dal ruolo.

2.2.4. In materia di materia di ritardata o mancata esecuzione dei decreti Pinto

- ***Esposito e Frongillo c. Italia - Decisione 1 dicembre 2012 (ricorsi nn. 61375/10 e 48678/11)***
- ***Buonanno e altri c. Italia – Decisione 17 novembre 2016 (ricorso n. 260/07)***
- ***Sorgente e altri c. Italia – Decisione 17 novembre 2016 (ricorso n. 31084/08)***
- ***Lupoli e altri c. Italia – Decisione 17 novembre 2016 (ricorso n. 51656/08)***
- ***Pironti Bottiglieri e altri c. Italia – Decisione 17 novembre 2017 (ricorso n. 58579/08)***
- ***Aliberti c. Italia – Decisione 17 novembre 2017 (ricorso n. 10707/11)***
- ***Iovinella e altri c. Italia – Decisione 17 novembre 2016 (ricorso n. 34346/09)***
- ***Serra e altri c. Italia – Decisione 15 settembre 2016 (ricorso n. 48921/08)***
- ***Consumatori Associati e altri c. Italia – Decisione 15 settembre 2016 (ricorso n. 56378/10)***
- ***Distribuzione Automatica Bellini sas c. Italia – Decisione 15 settembre 2016 (ricorso n. 15183/11)***
- ***Di Luca e altri c. Italia – Decisione 1° settembre 2016 (ricorso n. 53237/10)***
- ***Attisani e altri c. Italia – Decisione 30 giugno 2016 (ricorso n. 57853/08)***
- ***Altieri e altri c. Italia – Decisione 30 giugno 2016 (ricorso n. 37755/08)***
- ***Palma e altri c. Italia – Decisione 30 giugno 2016 (ricorso n. 50633/07)***
- ***Paola e altri c. Italia – decisione 30 giugno 2016 (ricorso n. 46391/07)***
- ***Formisano e altri c. Italia – Decisione 30 giugno 2016 (ricorso n. 46326/07)***
- ***De Rosa e altri c. Italia – Decisione 30 giugno 2016 (ricorso n. 46286/07)***
- ***Patricelli e altri c. Italia – Decisione 30 giugno 2016 (ricorso N. 13750/07)***
- ***Maresca e altri c. Italia – Decisione 30 giugno 2016 (ricorso n.34970/09)***
- ***Iannella e altri c. Italia – Decisione 30 giugno 2016 (ricorso n. 2346/10)***
- ***Casalino e Polichetti c. Italia - Decisione 30 giugno 2016 (ricorso n.41245/09)***
- ***Florio c. Italia – Decisione 30 giugno 2015 (ricorso n. 3888/09)***
- ***Pennetta e altri c. Italia - Decisione 30 giugno 2016 (ricorso N. 58575/08)***
- ***Puzella e altri c. Italia – Decisione 19 maggio 2016 (ricorso n. 534/09)***

- ***Foiadello e altri c. Italia – Decisione 19 maggio 2016 (ricorso n. 7803/10)***
- ***Falato e altri c. Italia – Decisione 19 maggio 2016 (ricorso n. 8789/11)***
- ***Chiusolo e altri c. Italia – Decisione 28 aprile 2016 (ricorso n. 2144/08)***
- ***Beatrice e altri c. Italia – Decisione 17 marzo 2016 (ricorso n. 45344/08)***
- ***Picariello e altri c. Italia – Decisione 17 marzo 2016 (ricorso n. 53268/08)***
- ***Della Ratta e altri c. Italia – Decisione 17 marzo 2016 (ricorso n.49292/09)***
- ***Prosperi e altri c. Italia – Decisione 17 marzo 2016 (ricorso Nn. 62917/09)***
- ***Vanacore e altri c. Italia – Decisione 17 marzo 2016 (ricorso n. 59772/11)***
- ***Palmerini e altri c. Italia – Decisione 17 marzo 2016 (ricorso n. 20244/06)***
- ***Puma e altri c. Italia – Decisione 17 marzo 2016 (ricorso n. 7825/12)***
- ***Camaldo e altri c. Italia – Decisione 11 febbraio 2016 (ricorso n. 53239/08)***
- ***Papi e Parisi c. Italia – Decisione 28 gennaio 2016 (ricorso n. 34710/07)***
- ***Caringi e altri c. Italia – Decisione 28 gennaio 2016 (ricorso n. 38983/08)***
- ***Lanzotti e altri c. Italia– Decisione 28 gennaio 2016 (ricorso n. 8622/09)***
- ***Lari e altri c. Italia – Decisione 28 gennaio 2016 (ricorso n. 22960/09)***
- ***Petrone e altri c. Italia – Decisione 28 gennaio 2016 (ricorso n. 39666/09)***
- ***Napolitano e altri c. Italia – Decisione 28 gennaio 2016 (ricorso n. 42005/09)***
- ***Sibillo e altri c. Italia – Decisione 28 gennaio 2016 (ricorso n. 10485/10)***
- ***Moscarelli e Noto c. Italia – Decisione 28 gennaio 2016 (ricorso n. 35372/11)***

Tutte le decisioni sopra elencate rientrano nell'ambito di esecuzione del piano d'azione Pinto 1, che è stato adottato nel 2014, d'intesa con il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, per affrontare il problema dell'elevato numero di ricorsi ripetitivi contro l'Italia originati, in particolare, dalla sostanziale inadeguatezza della legge 24 marzo 2001 n. 89 nell'apprestare un rimedio efficace al *deficit* di tutela riscontrato dalla Corte in materia di durata dei processi e dalla inidoneità del meccanismo compensatorio da essa previsto nell'assicurare una rapida ed effettiva riparazione.

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).

2.2.5. In materia di mancanza di un mezzo di ricorso avverso il rigetto delle richieste di colloquio con il coniuge detenuto in custodia cautelare

- ***Renata Danila Gatto c. Italia – Decisione 26 gennaio 2016 (ricorso n. 60201/09)***

La ricorrente si era rivolta alla Corte di Strasburgo, lamentando la violazione degli articoli 8 e 13 della Convenzione, per il fatto che, per circa un anno, le autorità competenti avevano respinto le sue richieste di poter incontrare il coniuge detenuto in custodia cautelare presso la causa circondariale di Pisa, senza che nel diritto italiano la ricorrente potesse disporre di alcun mezzo di ricorso avverso il rigetto delle sue richieste.

Il Governo italiano ha riconosciuto la violazione degli articoli 8 e 13 subita dalla ricorrente e ha formulato una dichiarazione unilaterale, notificata alla Corte, che prevede il versamento in favore della ricorrente, a titolo di compensazione per i danni morali e materiali, della somma di euro 4000,00, alla luce del fatto che la mancata autorizzazione poteva apparire "una misura sproporzionata alle esigenze di integrità e utilità del risultato investigativo che intendeva soddisfare".

In relazione alla violazione dell'articolo 13 della Convenzione, derivante dalla mancanza della possibilità di ricorrere contro il diniego delle richieste di colloquio con i familiari detenuti in custodia preventiva, il Governo ha informato la Corte che la giurisprudenza della Corte di cassazione, a partire dalla sentenza Virga del 4 maggio 2011, ha esteso le tutele previste per i colloqui delle persone detenute con i familiari anche ai detenuti in via cautelare e che questo orientamento giurisprudenziale, ormai consolidato (cfr. da ultimo Corte di cassazione, sentenza n. 8798 del 24.2.2014), costituisce un nuovo strumento dell'ordinamento nazionale in grado di impedire il ripetersi di questa tipologia di violazione.

La Corte ha preso atto dell'offerta unilaterale e della soluzione illustrata dal Governo italiano circa il consolidamento del rimedio giurisprudenziale alla violazione dell'articolo 13, ed ha disposto la cancellazione della causa dal ruolo.

2.2.6. In materia di mancata protezione dei legami familiari e mancanza di mezzo di ricorso

- ***G.T. e M.T. c. Italia – Decisione 20 gennaio 2016 (ricorso n. 39570/13)***

La decisione di cancellazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole chiude il caso di due ricorrenti italiane (madre e figlia minore) che si erano rivolte alla Corte europea lamentando la violazione nei loro confronti, da parte delle autorità nazionali, dell'articolo 8 da solo e congiunto all'articolo 6 della Convenzione, perché i loro legami familiari non erano stati adeguatamente tutelati, con particolare riferimento ad un progetto di reinserimento della bambina nella sua famiglia, e dell'articolo 13, per non aver potuto disporre di un mezzo di ricorso effettivo per far valere le proprie doglianze.

Il Governo italiano, constatata l'assenza di effettiva attivazione sulle opportune misure di sostegno volte a consentire alla ricorrente di recuperare pienamente la propria funzione genitoriale, tenuto conto dei principi generali risultanti dalla giurisprudenza della Corte sull'articolo 8 della CEDU, che impone alle autorità nazionali obblighi positivi volti a realizzare concretamente il rispetto dei legami familiari (cfr. sentenza *Zhou c. Italia* del 24.01.2014[67]), ha ritenuto l'opportunità di definire il caso in via amichevole, attraverso l'offerta a controparte di una somma a titolo di compensazione dei danni morali e materiali subiti, utilizzando come parametro il risarcimento riconosciuto nella citata sentenza *Zhou c. Italia* del 24.01.2014.

2.2.7. In materia di espropriazione

- ***Guerriero e Bissi c. Italia - Decisione 26 gennaio 2016 (ricorso n. 6086/06)***
- ***Guerriero c. Italia - Decisione 26 gennaio 2016 (ricorso n. 13986/07)***
- ***Orsi e Policastro c. Italia - Decisione 15 marzo 2016 (ricorso n. 17979/07)***
- ***Società agricola Innocenti e Mangoni c. Italia - Decisione 14 giugno 2016 (ricorso n. 34593/05)***
- ***Addazio c. Italia - Decisione 13 settembre 2016 (ricorso n. 37413/06)***

[67] Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 64 e seguenti.

- ***Guerriero e Bissi c. Italia - Decisione 13 settembre 2016 (ricorso n. 11627/06)***
- ***Guerriero c. Italia - Decisione 13 settembre 2016 (ricorso n. 20804/07)***
- ***I.S.E. Industria per lo sviluppo edile c. Italia - Decisione 18 ottobre 2016 (ricorso n. 28461/05)***

Si tratta di 8 ricorsi per violazione dell'articolo 1 del Protocollo 1 in materia di espropriazione *ab origine* illegittima, che sono stati tutti chiusi con regolamento amichevole, facenti parte ancora della Lista dei 105 casi comunicata dalla Corte al governo Italiano nel 2013.

2.3. Cancellazione dal ruolo per abbandono o manifesto disinteresse dei ricorrenti alla prosecuzione del procedimento

- ***Toma Halilovich c. Italia – Decisione 12 gennaio 2016 (ricorso n. 7498/11)***
- ***Adrian Cjonbocari c. Italia – Decisione 26 aprile 2016 (ricorso n. 17911/11)***
- ***Serino c. Italia – Decisione 10 maggio 2016 (ricorso n. 8588/06)***
- ***Rainone c. Italia - Decisione 21 giugno 2016 (ricorso n. 57968/13)***
- ***U.A.H.M. c. Paesi Bassi e Italia - Decisione 30 agosto 2016 (ricorso n. 49929/11)***
- ***Di Caprio e altri c. Italia – Decisione 15 settembre 2016 (ricorso n. 19931/09)***
- ***Fedrigon e altri 43 c. Italia – Decisione 3 novembre 2016 (ricorso n. 32728/02)***
- ***Predil Anstalt ltd c. Italia – Decisione 15 novembre 2016 (ricorso n. 4945/05)***
- ***Minelli e altri 6 c. Italia – Decisione 17 novembre 2016 (ricorso n. 41255/09)***

Si tratta di decisioni di cancellazione dal ruolo per manifesto disinteresse al ricorso, mancata coltivazione del ricorso, o mancata presentazione di documenti o mancata risposta a sollecitazioni della Cancelleria della Corte.

III. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

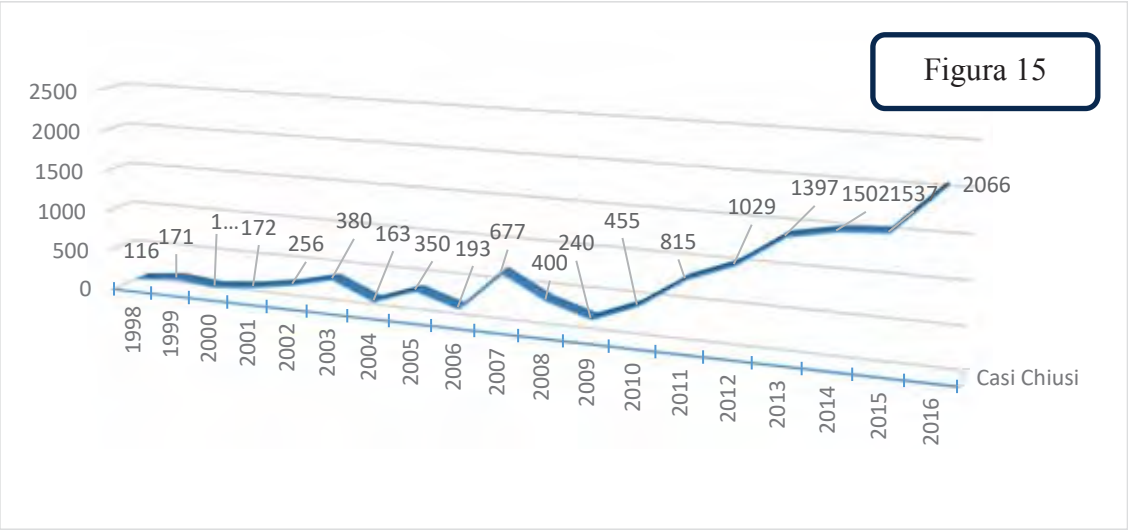
1. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE IN ANNI PREGRESSI

L'analisi dello stato di esecuzione delle sentenze pronunciate a carico dell'Italia, con particolare riferimento ai casi di maggiore rilievo ed interesse sotto il profilo delle misure di adeguamento dell'ordinamento interno necessarie per corrispondere agli obblighi discendenti dall'articolo 46 della CEDU[68], viene condotta sullo sfondo dei dati illustrati dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, competente alla supervisione sull'esecuzione delle pronunce della Corte EDU, come illustrati nel Rapporto annuale relativo all'anno 2016[69].

Le statistiche 2016 confermano il *trend* positivo registrato negli ultimi anni e il buon funzionamento del sistema di monitoraggio dimostrando come "*gli sforzi volti a concludere positivamente l'esecuzione delle sentenze nei casi pendenti hanno portato, ancora una volta,* ***a un numero record di casi chiusi nel 2016 (2.066 casi contro i 1.537 nel 2015***). *Molti dei casi chiusi riguardano vecchi problemi strutturali, specialmente il controllo delle azioni delle forze di sicurezza, la prevenzione del maltrattamento di persone private della libertà, nonché l'efficacia del potere giudiziario (in particolare della durata eccessiva dei procedimenti giudiziari)*"[70]. Figura 15

- CASI CHIUSI – ANNO 2016

Figura 15



Fonte: Consiglio d'Europa –Report annuale Comitato Ministri 2016 – 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

[68] L'articolo 46 impone alle Alte parti contraenti l'obbligo di conformarsi alle sentenze definitive della Corte per le controversie delle quali sono parti. Si tratta di un obbligo che, in linea con il carattere sussidiario della protezione accordata dalla Convenzione, vincola gli Stati solo con riferimento ai risultati da raggiungere lasciando quindi loro discrezionalità nella scelta dei mezzi.

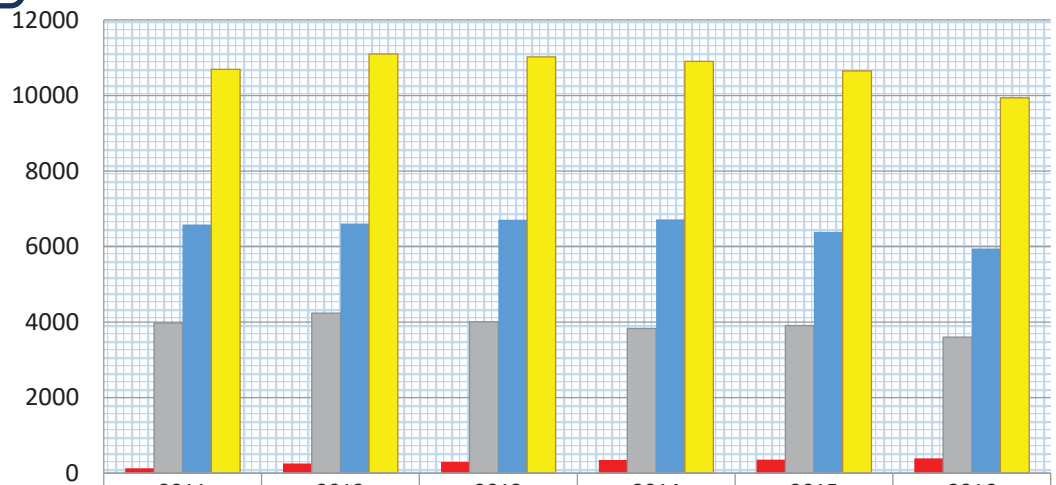
[69] Supervision of the execution of judgements and decisions of the European Court of human rights, 10th Annual Report of the Committee of Ministers – 2016 – Council of Europe.

[70] Consiglio d'Europa – Direzione della comunicazione - Comunicato stampa (DC 049(2017) - Strasburgo 05.04.2017

Il rapporto evidenzia anche un'ulteriore riduzione dei casi pendenti sottoposti al monitoraggio scesi, per la prima volta dall'inizio del processo di Interlaken nel 2010[71], sotto i 10.000 casi (9.941) dai 10.652 registrati a fine 2015. Ciò nonostante l'incremento del numero dei nuovi casi (1352 a fronte dei 1285 del 2015). Figura 16

- CASI PENDENTI SOTTOPOSTI A MONITORAGGIO DEL COMITATO DEI MINISTRI

Figura 16



	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Attesa di classificazione	132	257	302	352	359	389
Supervisione standard	3976	4233	4010	3834	3903	3602
Supervisione rafforzata	6581	6609	6707	6718	6390	5950
TOTALE	10689	11099	11019	10904	10652	9941

Fonte: Consiglio d'Europa –Report annuale Comitato Ministri 2016 – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Particolarmente significativa è il decremento del numero dei casi pendenti che rivelano l'esistenza di problemi sistemici o strutturali (*leading cases*), ridotti dai 1555 del 2015 ai 1493 del 2016.

Questi risultati illustrano l'impatto positivo delle misure introdotte, a partire da Interlaken e sviluppate nel percorso "Izmir-Brighton-Brussels", intese ad assicurare l'efficienza a lungo termine del sistema della Convenzione. Tuttavia, il rapporto mostra che vi sono ancora importanti problemi strutturali e questioni complesse da affrontare mediante l'adozione o l'implementazione di riforme

[71] Il riferimento é alla Conferenza di Interlaken del febbraio 2010 sul futuro della Corte europea. Alla base della Conferenza vi era la constatazione delle difficoltà per la Corte europea di svolgimento del proprio ruolo perché soffocata da una mole di contenzioso non più gestibile (arretrato di circa 139.000 ricorsi con incremento mensile di circa 1.500 ricorsi). Tra le principali cause del sovraccarico di lavoro sono state individuate le disfunzioni del sistema di controllo affidato al Comitato dei ministri che, non essendo in grado di risolvere i problemi strutturali presenti negli ordinamenti degli Stati, spesso evidenziati dalla Corte con sentenze pilota, consentiva il proliferare di ricorsi ripetitivi e conseguentemente l'intasamento dei ruoli della Corte. Per maggiore dettaglio sul tema si rinvia alla Relazione al Parlamento per l'anno 2010, pagg. 19 e ss.

efficaci e tali da impedire la creazione di nuovi filoni di casi ripetitivi. Si tratta, con ogni evidenza, di obiettivi che richiamano in primo luogo la responsabilità degli Stati membri, ma rispetto ad essi, è altrettanto cruciale un rafforzamento del ruolo svolto dagli Uffici del Comitato dei ministri deputati alla supervisione dell'esecuzione delle sentenze nel supportare gli Stati al fine di assicurare l'effettività del sistema della Convenzione.

Il dettaglio delle statistiche per Stato: la posizione italiana

L'analisi di dettaglio delle rilevazioni statistiche illustrate nel rapporto mostra come la posizione italiana sia in linea con il *trend* di generale diminuzione dei casi pendenti, consolidando i buoni risultati ottenuti negli ultimi anni, grazie al complesso delle misure a livello normativo/amministrativo ed organizzativo adottate per affrontare le serie criticità strutturali all'origine dei contenziosi seriali in materia di eccessiva durata dei procedimenti giudiziari e delle condizioni di detenzione. Infatti, a fronte dei 2622 casi pendenti nel 2014, ridotti a 2421 nel 2015 (-0,07%), si è arrivati al totale di 2350 casi sottoposti a supervisione alla fine del 2016, con un decremento negli ultimi due anni dello 0,07% (con un indice di ricambio positivo, nonostante l'ingresso di 35 nuovi casi sottoposti a monitoraggio, rispetto ai 26 del 2015). E' importante evidenziare che maggior parte dei casi pendenti (**2280**), riguarda ancora i contenziosi ripetitivi legati alle problematiche relative alla lunghezza dei processi ed all'insufficienza/inefficacia dei rimedi domestici. I *leading cases* sono, invece, 70 (erano 81 nel 2015) e, di questi, 20 casi sono sottoposti a supervisione rafforzata (erano 25 nel 2015). Figura 17

- CASI PENDENTI DI TUTTI I PAESI DEL CONSIGLIO D'EUROPA – ANNO 2016

Figura 17

State	Leading cases								Repetitive cases								TOTAL	
	Enhanced supervision		Standard supervision		Awaiting classification		Total of leading cases		Enhanced supervision		Standard supervision		Awaiting classification		Total of repetitive cases			
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Albania	8	4	10	6			18	10	19	24	7	12	5	4	31	40	49	50
Andorra			1	2			1	2									1	2
Armenia	3	3	8	9	1		12	12	3	2	10	5			13	7	25	19
Austria			21	14	1		22	14			20	17			20	17	42	31
Azerbaijan	14	14	31	39			45	53	40	57	52	54	10	4	102	115	147	168
Belgium	6	4	7	9		1	13	14	20	19	17	17		1	37	37	50	51
Bosnia and Herzegovina	6	5	4	6	1		11	11	9	11	6	8		1	15	20	26	31
Bulgaria	24	24	65	61		9	89	94	124	130	58	57	1	9	183	196	272	290
Croatia	4	3	63	69	3	2	70	74	2	4	85	97	5	5	92	106	162	180
Cyprus	2	2	2	3			4	5		4			3		3	4	7	9
Czech Republic	1	1	6	5			7	6			1	4	1		2	4	9	10
Denmark				1				1										1
Estonia			6	3	2	1	8	4			3			1	3	1	11	5
Finland			13	12			13	12			29	29			29	29	42	41
France	4	3	36	24	1	1	41	28	1	1	25	20	2	9	28	30	69	58
Georgia	6	6	15	9	1		22	15	2	15	11	7	3	2	16	24	38	39
Germany			15	19	2	2	17	21			5	5		1	5	6	22	27
Greece	9	12	40	37	3	1	52	50	85	84	130	146	35	31	250	261	302	311
Hungary	6	9	36	42	1	3	43	54	251	275	73	94	21	17	345	386	388	440
Iceland			2	1			2	1			3				3		5	1
Ireland	1		1	2			2	2			4	4			4	4	6	6
Italy	25	20	54	47	2	3	81	70	2161	2092	174	185	5	3	2340	2280	2421	2350
Latvia			48	40	2	1	50	41			13	11		1	13	12	63	53
Liechtenstein				1	1		1	1				1				1	1	2
Lithuania	3	3	21	16	1	1	24	20			7	7			7	7	31	27
Luxembourg			1	1			1	1									1	1
Malta	2		8	6	1	1	11	7	1		9	4	2	1	12	5	23	12
Republic of Moldova	25	22	54	55		3	79	80	113	118	73	82	5	6	191	206	270	286
Monaco																		
Montenegro			13	6			13	6			4	5		5	4	10	17	16
Netherlands	1	1	8	7			9	8						2		2	9	10
Norway			3	1			3	1									3	1
Poland	10	8	21	22	4	4	35	34	214	157	65	29	32	5	311	191	346	225
Portugal	2	1	9	10	1	2	12	13	82	7	23	20	12	1	117	28	129	41
Romania	19	12	53	52	4	3	76	72	446	370	93	111	38	35	576	516	652	588

segue (figura 17)

Russian Federation	54	54	141	147	2	3	197	204	1014	901	309	363	29	105	1352	1369	1549	1573
San Marino			1	2	1		2	2									2	2
Serbia	11	8	18	17		1	29	26	45	51	156	78	18	7	219	136	248	162
Slovak Republic	2	2	23	8	2		27	10		1	32	36	12	12	44	49	71	59
Slovenia	1	2	19	19			20	21	15	16	272	12	2		289	28	309	49
Spain	1	1	17	15		1	18	17			16	22		2	16	24	34	41
Sweden			3	2			3	2									3	2
Switzerland		1	13	6			13	7					1		1		14	7
"the former Yugoslav Republic of Macedonia"	2	4	26	24	1		29	28			86	29	8	9	94	38	123	66
Turkey	32	34	144	144	2	4	178	182	585	422	774	799	54	27	1413	1248	1501	1430
Ukraine	50	52	93	94	1		144	146	813	856	82	110	13	35	908	1001	1052	1147
United Kingdom	3	3	5	7		1	8	11	10	10			1		11	10	19	21
TOTAL	**336**	**323**	**1178**	**1122**	**41**	**48**	**1555**	**1493**	**6054**	**5627**	**2725**	**2480**	**318**	**341**	**9097**	**8448**	**10652**	**9941**

Fonte: Consiglio d'Europa –Report annuale Comitato Ministri 2016 – 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

- PRINCIPALI CASI PENDENTI DELL'ITALIA PER TIPOLOGIA DI VIOLAZIONE

Figura 18

STATO	CASI PRINCIPALI INCLUSE SENTENZE PILOTA	N. RICORSO	DATA SENTENZA	NUMERO CASI PENDENTI DAVANTI C.M.	VIOLAZIONI
ITALIA	Abenavoli (gruppo)	25587/94	02/09/1997	45	Eccessiva durata dei processi amministrativi
	Agrati e altri	43549/08	28/11/2011 (merito) 08/02/2013 (equa soddisfazione)	9	Applicazione retroattiva dei criteri di calcolo dell'anzianità di servizio del personale scolastico ex ATA
	Cestaro	6884/11	07/07/2015	1	Problema strutturale: maltrattamenti da parte della polizia. Legislazione penale inadeguata alla repressione e prevenzione di atti di tortura.
	Ceteroni (gruppo)	22461/93	15/11/1996	1725	Eccessiva durata dei procedimenti penali.
	Di Sarno e altri	30765/08	10/04/2012	1	Prolungata incapacità delle autorità di assicurare il corretto funzionamento della raccolta del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti in Campania e mancanza di rimedi effettivi.
	Ledonne N. 1	35742/07	12/08/1999	163	Eccessiva durata dei procedimenti penali
	Luordo (gruppo)	32190/96	17/10/2003	25	Eccessiva lunghezza del processo fallimentare
	M.C. e altri(sentenza pilota)	5376/11	03/12/2013	1	Disposizione legislativa che annulla retroattivamente la rivalutazione annuale di una componente supplemenatre dell'indennità per i casi di contaminazione accidentale derivante da trasfusioni di sangue infetto.
	Mostacciuolo Giuseppe No. 1	64705/01	29/03/2006	131	Importi insufficienti e ritardi nel pagamento della compensazione concessa nel contesto di un rimedio compensativo disponibile dal 2001 (c.d. L. Pinto)
	Sharifi e altri	16643/09	21/01/2015	1	L'espulsione collettiva dei richiedenti asilo alla Grecia, la mancanza di accesso alla procedura d'asilo e il rischio della deportazione in Afghanistan

Fonte: Consiglio d'Europa –Report annuale Comitato Ministri 2016 – 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

In diminuzione è, invece, il numero dei casi chiusi, pressoché dimezzato rispetto al picco raggiunto del 2015, con 108 risoluzioni finali adottate a fronte delle 228 dell'anno precedente. Resta però pur sempre un numero molto elevato ove comparato con il dato del 2014 (23). Si ricorda, però, che l'eccellente risultato raggiunto nel 2015 è in larga parte frutto del complesso delle riforme legislative-amministrative ed organizzative adottate nei settori di maggior impatto sul piano dell'effettività della risposta ai *deficit* strutturali evidenziati dalle sentenze della Corte europea.

La maggior parte dei casi chiusi riguarda contenziosi seriali (95, rispetto ai 13 *leading cases* chiusi).

1.1. Principali casi singoli sottoposti a monitoraggio

1.1.1. *Sharifi e altri c. Italia e Grecia* – Sentenza 21 ottobre 2014 (ricorso n. 16643/09) in materia di respingimenti.

Con questa sentenza la Corte, richiamando le argomentazioni sviluppate nei *leading cases* in materia di respingimenti decisi in Grande Camera *M.S.S. c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011 e *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* del 23 febbraio 2012, ha condannato nuovamente l'applicazione automatica, da parte degli Stati membri, del meccanismo previsto dal Regolamento di Dublino. Nella specie, l'Italia, respingendo indiscriminatamente, senza previo esame individuale né possibilità di ricorso, un certo numero di cittadini stranieri verso la Grecia (Stato membro di primo ingresso nell'UE, ripetutamente condannato per le insufficienze del suo sistema di asilo[72]) ha violato l'articolo 4 del Protocollo 4 (divieto di espulsioni collettive di stranieri); l'articolo 3 (divieto di trattamenti inumani o degradanti); l'articolo 13 (diritto ad un ricorso effettivo) combinato con gli articoli 3 e 4 del Protocollo n. 4. I giudici di Strasburgo hanno rimarcato come le difficoltà che gli Stati possono incontrare nella gestione dei flussi migratori o nell'accoglienza dei richiedenti asilo, non possano giustificare il ricorso a pratiche incompatibili con la Convenzione o con i suoi Protocolli (§ 224), ritenendo pertanto essersi concretizzata, nella fattispecie esaminata, la violazione dell'articolo 4 del Protocollo 4.

STATO DI ESECUZIONE

Un aggiornamento del bilancio d'azione presentato dall'Italia 23 luglio 2015[73] è stato pubblicato il 20 luglio 2016 ed esaminato dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nella 1265ma riunione, svoltasi il 21 e 22 settembre 2016.

[72] Sentenza H.H. c. Grecia del 9 ottobre 2014
[73] Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag. 126.

Nel complesso, il Comitato dei ministri ha valutato positivamente le misure adottate dall'Italia in materia di accoglienza e accesso alle procedure di asilo nei porti dell'Adriatico ed in ogni punto di approdo nel territorio italiano.

Le ulteriori informazioni richieste dal Comitato dei ministri in ordine all'effettività delle misure adottate e sull'organizzazione e sul funzionamento del sistema, nonché sul numero aggiornato dei respingimenti verso la Grecia sono state rese, a fine dicembre 2016, dal Ministero dell'interno con una esauriente relazione ed è presumibile una rapida chiusura del caso.

In particolare, il Ministero ha evidenziato la sostanziale riduzione dei casi di respingimento verso la Grecia, che sono passati dai 436 del 2015 ai 255 dell'ottobre 2016.

Quanto alle forme di accoglienza previste dalla legislazione (decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142) in favore degli immigrati presenti nel territorio italiano - ben 177.167 alla data del 29 novembre 2016, rispetto ai 103.792 dell'intero anno 2015 – il Ministero ha illustrato che, di essi, 138.206 sono ospitati nelle strutture temporanee; 1120, nei centri di primo soccorso e assistenza (c.d. "*hotpot*"); 14.683, nei centri di prima accoglienza (c.d. "*hub regionali*"); i restanti 23.158 sono stati immessi nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (circuito SPAR).

1.1.2. *Di Sarno e altri c. Italia* – Sentenza 10 aprile 2012 (ricorso n. 30765), in materia di danno da inquinamento ambientale

Continua il monitoraggio, avviato nel 2012, sullo stato di esecuzione della sentenza *Di Sarno*[74], avente ad oggetto il ricorso proposto da residenti e lavoratori di un comune campano che avevano lamentato come "*la cattiva gestione da parte delle autorità italiane del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e la mancata diligenza delle autorità giudiziarie nel perseguire i responsabili di questa situazione avevano violato i diritti loro garantiti dagli articoli 2, 6, 8 e 13 della Convenzione*"; tutto ciò con grave pregiudizio sia per l'ambiente che per la salute umana.

La Corte, in applicazione della propria giurisprudenza in materia, ha ribadito che dall'articolo 8 della Convenzione discendono obblighi positivi per gli Stati, tenuti a mettere in atto una regolamentazione idonea a proteggere effettivamente la vita privata e familiare dagli effetti negativi di attività pericolose. Per quanto attiene agli obblighi procedurali, sempre derivanti dall'articolo 8, una importanza particolare va attribuita alla diffusione delle conoscenze che consentono di valutare i rischi ai quali il pubblico è esposto. Nel caso di specie "*l'incapacità prolungata delle autorità italiane nel garantire il buon funzionamento del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti* ***ha violato il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e familiare, in violazione dell'articolo 8 della Convenzione sotto il suo profilo materiale***.". Viceversa, per quanto

[74] In Relazione al Parlamento per l'anno 2012, pag. 62.

riguarda il profilo procedurale, la Corte ha ritenuto che non vi è stata violazione della Convenzione, in quanto le autorità italiane avevano adempiuto all'obbligo di informare le persone interessate, compresi i ricorrenti, sui potenziali rischi ai quali si esponevano continuando a risiedere in Campania. La Corte ha, infine, constatato la violazione dell'articolo 13 della Convenzione, in quanto i ricorrenti non avevano potuto disporre di mezzi giuridici a far valere le loro ragioni innanzi alle autorità nazionali

STATO DI ESECUZIONE

Il Comitato dei ministri, nel corso dei tre anni dall'avvio del monitoraggio, ha verificato l'adozione di una gran numero di misure per risolvere i problemi legati al trattamento ed allo smaltimento dei rifiuti in Campania fra il 2009 e il 2016. Le misure legislative hanno riguardato, in particolare, lo sviluppo di inceneritori che producono energia, la definizione di obiettivi minimi per la raccolta differenziata, il contrasto ai fenomeni dei roghi e dello sversamento illegale in generale.

Su tali aspetti la legislazione regionale del 2015 risulta finalizzata alla riduzione della produzione dei rifiuti e, già dal 2012 è stato costituito un gruppo operativo per monitorare la gestione del ciclo dei rifiuti in Campania in relazione al suo impatto sulla salute e sull'ambiente. L'Italia ha riferito al Comitato dei ministri che fenomeni analoghi a quelli oggetto della decisione della Corte non si sono più verificati.

In particolare, la Regione Campania, tenuto conto delle modifiche legislative statali intercorse, ha provveduto a modificare la propria legislazione in maniera conforme, in primo luogo con l'adozione della legge regionale 24 gennaio 2014, n. 5 relativa al riordino del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati in Campania. La legge regionale ha applicato le previsioni di cui all'articolo 3-*bis* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazione dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, in cui si disponeva che: le regioni organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio; le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, istituiti o designati ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente.

La Regione ha, così, delineato un modello che si basa sull'aggregazione in forma associata dei comuni ricompresi nell'Ambito territoriale ottimale (ATO) per lo svolgimento delle funzioni di

organizzazione del servizio rifiuti loro attribuite dalla legislazione nazionale e regionale. Gli ATO sono a loro volta ripartiti in Sistemi Territoriali Operativi (STO), per consentire l'organizzazione puntuale dei servizi in base alle diversità territoriali e assicurare l'efficienza gestionale. La Regione, attraverso la Conferenza d'ambito, che riunisce i Sindaci dei Comuni ricadenti in ciascun ATO, redige il piano d'ambito per garantire il coordinamento delle attività e la piena efficienza del servizio di gestione integrata dei rifiuti, in riferimento al piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

Ulteriori disposizioni per la protezione dell'ambiente e della salute, che contribuiscono al risanamento delle zone agricole e alla riduzione dei rifiuti, sono state adottate con la legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6, recante "Misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana- legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016", mentre con la legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 sono state dettate le norme attuative della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti. Con delibera della Giunta regionale n. 685 del 6 dicembre 2016 è stato aggiornato il Piano regionale per la gestione dei rifiuti urbani (PRGRU), ai sensi della citata legge regionale.

Nel giugno 2016 il Comitato ha valutato il piano di azione presentato ad aprile 2016, prendendo atto delle ultime misure adottate, relative alla raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani in Campania, così come dei meccanismi di monitoraggio dello smaltimento. Ha, inoltre, riconosciuto che non si sono più verificati episodi di accumulo di rifiuti nelle strade già da quattro anni, nonché gli incoraggianti risultati raggiunti nella raccolta differenziata. Ciò considerato il Comitato ha chiesto alle Autorità di essere informato sui risultati raggiunti circa le misure già adottate, di adottarne di nuove finalizzate ad evitare il ripetersi di situazioni critiche, di conoscere quali meccanismi di monitoraggio siano stati istituiti e sei ci siano raccomandazioni in proposito, nonché come si possa assicurare il ristoro dei danni subiti dai cittadini a causa della cattiva gestione della raccolta e smaltimento dei rifiuti.

1.1.3. *Cestaro c. Italia* – Sentenza 7 aprile 2015 (ricorso n. 6884/11) in materia di divieto di tortura e di trattamento umano o degradante

Si ricorda che con la sentenza in esame, riguardante gli episodi di violenza verificatisi, in occasione del Vertice del G8 tenutosi a Genova nel luglio del 2001, all'interno della scuola Diaz-Pertini, la Corte ha condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, sotto entrambi i profili, sostanziale e procedurale.

Quanto al primo profilo, la Corte ha ravvisato nei maltrattamenti perpetrati durante l'irruzione della polizia, il risultato dell'adozione di modalità operative non conformi alle esigenze della tutela dei valori sanciti dall'articolo 3 della Convenzione e dal diritto internazionale pertinente.

Quanto al profilo procedurale, la Corte ha valutato il caso alla luce dei propri principi in materia di "inchiesta ufficiale effettiva" secondo cui è tale solo un'inchiesta avviata e condotta con celerità e che deve voler portare all'identificazione e alla punizione dei responsabili. Ma, condizione preliminare, affinché un'inchiesta sia effettiva, è che lo Stato abbia adottato una legislazione che punisca le pratiche contrarie all'articolo 3, in modo da consentire all'autorità giudiziaria di perseguire questi illeciti, di valutarne la gravità, di pronunciare pene adeguate e di escludere l'applicazione di qualsiasi misura che possa alleggerire eccessivamente la sanzione, a scapito del suo effetto preventivo e dissuasivo.

Nel condannare l'Italia, la Corte ha sottolineato **il carattere strutturale della violazione accertata**.

La mancanza nella legislazione penale italiana di una adeguata previsione normativa, dotata altresì di un severo quadro sanzionatorio, per tutti i maltrattamenti vietati dall'articolo 3, fa sì che la prescrizione, come l'indulto, possono in pratica impedire la punizione dei responsabili sia degli atti di "tortura" che dei "trattamenti inumani" e "degradanti", anche ad onta degli sforzi dispiegati dalle autorità procedenti e giudicanti.

Per quanto riguarda i rimedi da adottare la Corte ha rammentato che gli obblighi positivi imposti allo Stato dall'articolo 3 possono comportare il dovere di istituire un quadro giuridico adeguato prevedente disposizioni penali efficaci. **La Corte ha invitato quindi lo Stato italiano a dotarsi degli strumenti giuridici atti a sanzionare in maniera adeguata i responsabili degli atti di tortura o di altri maltrattamenti rispetto all'articolo 3 e ad impedire che questi ultimi possano beneficiare di misure che contrastano con la giurisprudenza della Corte**.

STATO DI ESECUZIONE

Si è già riferito nella Relazione per l'anno 2015 delle misure adottate dal Ministero dell'interno, in sede disciplinare, nei confronti dei soggetti condannati in relazione ai fatti delittuosi posti alla base del ricorso (10 decreti di sospensione dal servizio con durata compresa tra 1 e 5 mesi, un richiamo scritto e una sanzione pecuniaria), nonché, già immediatamente dopo gli eventi del G8, l'avvio di un più mirato percorso formativo del personale della Polizia di Stato, inserendo nelle materie professionali argomenti relativi alla prevenzione della lesività nelle tecniche di immobilizzazione con l'intento di contemperare le esigenze di una efficace gestione dell'ordine pubblico con la difesa dei diritti umani.

Il nodo principale del problema strutturale evidenziato dalla Corte resta, però, a livello ordinamentale, quello dell'introduzione del reato di tortura ed è un nodo ancora non sciolto[75].

La relativa proposta di legge (10-362-388-395-849-874 –B), è stata approvata dalla Commissione giustizia del Senato in seconda lettura, nel mese di luglio 2015, in un testo risultante dall'unificazione di vari disegni di legge. Il testo, rimasto fermo dal 10 luglio 2015, in stato di relazione presso il Senato, è stato approvato con modificazioni il 17 maggio 2017 e dovrà effettuare un ulteriore passaggio, il quarto, alla Camera dei deputati con l'obiettivo di essere definitivamente licenziato entro la fine della legislatura. Il testo prevede l'introduzione degli articoli 613-*bis* (Tortura) e 613-*ter* (Istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura) nel codice penale che definiscono una autonoma fattispecie di reato cui viene collegata la sanzione della pena detentiva fino all'ergastolo nel caso in cui la morte del torturato sia cagionata volontariamente. Viene, inoltre, sancita l'inutilizzabilità di ogni informazione resa sotto tortura se non come fonti di prova nei confronti del torturatore.

Si segnala che la sentenza sul caso *Cestaro*, come evidenziato nel **paragrafo relativo ai ricorsi ancora pendenti,** non esaurisce il contenzioso relativo ai fatti verificatisi in occasione del vertice G8 di Genova (v. nota piè di pagina n.23).

1.2. Casi seriali sottoposti a monitoraggio

1.2.1. Agrati ed altri c. Italia (gruppo) – Sentenza 28 novembre 2011 (ricorso n. 43459/08) in materia di leggi di interpretazione autentica

Il tema trattato è quello delle leggi di interpretazione autentica (fattispecie relativa al personale ausiliario, tecnico, amministrativo della scuola).

Con la sentenza in esame 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 CEDU contrastano, fatti salvi imperiosi motivi di interesse generale, con l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla conclusione giudiziaria di una controversia. La Corte ha rammentato, inoltre, che

[75] L'urgenza dell'intervento legislativo era stata sottolineata con forza anche dal Primo Presidente della Corte di cassazione che, nella relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014, aveva evidenziato 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.*".

l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una possibilità ragionevole di presentare la propria causa in condizioni che non la pongano in una situazione di netto svantaggio rispetto alla parte avversa. Nelle circostanze del caso, l'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005 n. 266, che escludeva dal suo campo di applicazione soltanto le decisioni giudiziarie passate in giudicato, fissava definitivamente e in maniera retroattiva i termini della discussione sottoposta ai giudici e dal momento che le azioni proposte da tutti i ricorrenti dinanzi ai giudici nazionali erano pendenti al momento della promulgazione della legge in causa, quest'ultima aveva dunque regolato l'esame di merito delle relative liti e reso vana la prosecuzione dei procedimenti.

STATO DI ESECUZIONE

Sotto il profilo delle misure individuali, il Comitato dei ministri, nel dicembre 2016, ha verificato lo stato di esecuzione delle pronunce invitando le Autorità italiane a chiarire di quali misure disponga l'ordinamento interno per rimediare alle conseguenze derivanti dalle disposizioni retroattive contenute nella legge n. 266 del 2005, per i ricorrenti dei casi *Agrati ed altri*, *De Rosa ed altri*, *Boldoni ed altri*, fino al 31 dicembre 2011. Ha, inoltre, chiesto di valutare ogni possibile meccanismo di compensazione, per i ricorrenti che abbiano subito un danno economico.

Per quanto concerne le misure a carattere generale, il Comitato ha osservato che nei giudizi sull'applicazione della legge n. 266 del 2005 le Corti interne spesso hanno adottato decisioni non rispondenti al dettato dell'articolo 6 della Convenzione. Conseguentemente, ha chiesto di conoscere quali misure siano state adottate o risultino in corso di adozione per assicurare che la legislazione con effetti retroattivi sia pienamente conforme ai dettami della Convenzione.

Infine, ha invitato le Autorità italiane a revisionare il piano di azione in riscontro alle osservazioni formulate.

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

Con la sentenza "pilota" del 3 settembre 2013 La Corte ha accertato la violazione di vari articoli della CEDU per il mancato adeguamento dell'indennizzo attribuito dalla legge n. 210 del 1992 (in favore di soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati infetti) a causa della disposizione di legge che in via di interpretazione autentica ne aveva bloccato la rivalutazione.

La norma, come è noto, è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 293 del 2011.

STATO DI ESECUZIONE

Con la sentenza di radiazione dal ruolo del 26 maggio 2016 (v. sentenza 1.4.1 pag. 125), la Corte europea ha preso atto dell'intervenuta soddisfazione delle pretese a titolo di danno individuale dei 162 ricorrenti, ai quali sono stati corrisposti gli arretrati della rivalutazione per l'intero periodo di spettanza.

Quanto alle attività di esecuzione della sentenza pilota, sulla base di una disciplina interna ormai allineata ai principi convenzionali a seguito dell'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge di interpretazione autentica, già censurata dalla Corte europea, si ricorda che con l'articolo 1, comma 186, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) si è provveduto a disporre 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[76]. La ripartizione del contributo tra le regioni e le province autonome è stata operata in percentuale rispetto al numero degli indennizzati per ciascun ente alla data del 31 dicembre 2014[77].

Per gli indennizzi gestiti dal Ministero della salute (circa 9.000 posizioni), quest'ultimo ha predisposto un piano per la liquidazione degli importi a titolo di equa riparazione che tiene conto della gravità dell'infermità contratta, cioè della categoria di danno riconosciuta, da effettuarsi entro il termine del 31 dicembre 2017. Nell'esercizio finanziario 2016, risultano liquidate n. 1.515 posizioni, comprensive anche degli eredi dei danneggiati deceduti.

Nell'aprile del 2016 inoltre il Ministero della salute ha fornito informazioni in ordine alle misure adottate per corrispondere gli arretrati a titolo di indennità integrativa speciale a livello regionale. In questa prospettiva è stato organizzato un incontro bilaterale nel dicembre 2016.

1.2.3. *Ceteroni (group)* – 22461/93; *Ledonne n. 1* - 35742/97; *Luordo (group)* - 32190/96; *Abenavoli (group)* - 25587/94; *Mostacciuolo Giuseppe n. 1 (group)* – 64705/01 - In materia di eccessiva durata dei procedimenti giudiziari

Si tratta di casi riconducibili ai ben noti filoni contenziosi concernenti l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari italiani, civili, penali, amministrativi e fallimentari.

[76] Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 121 e seguenti.
[77] Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pagg.131 e seguenti.

STATO DI ESECUZIONE

Il 9 dicembre 2015, nell'ambito della riunione n. 1243 del Comitato dei ministri, sono state adottate due risoluzioni finali di chiusura del monitoraggio dell'esecuzione, rispettivamente per 28 casi di eccessiva durata di procedimenti di separazione e divorzio e per 149 casi di eccessiva durata dei procedimenti civili, fra cui CM/ResDH(2015)155 Mostacciuolo group, sentenza 29 marzo 2006 (irragionevole durata dei procedimenti ed eccessiva lentezza del pagamento dei relativi indennizzi)[78].

Il Comitato dei ministri ha dato atto dell'impegno dello Stato italiano profuso nell'affrontare con un complesso di misure articolate a livello organizzativo/amministrativo e normativo, nel quale un importante ruolo strumentale è stato svolto dal puntuale flusso di informazioni rese dal Ministero della giustizia in ordine all'andamento dei procedimenti Pinto dopo le recenti riforme.

Il Comitato sta, inoltre, valutando il piano d'azione addizionale, presentato dalle Autorità italiane nell'ottobre 2015, contenente ulteriori misure per accelerare le procedure risarcitorie.

I casi ancora sottoposti alla sorveglianza rafforzata del Comitato dei ministri sono *Ceteroni group*, sentenza 15 novembre 1996 (eccessiva durata dei procedimenti civili); *Ledonne*, sentenza del 12 agosto 1999 (eccessiva durata dei procedimenti penali) e *Luordo group*, sentenza del 17 ottobre 2003 (eccessiva lentezza delle procedure fallimentari).

Per il ***gruppo Ceteroni***, il Comitato ha incoraggiato il permanere della collaborazione fra Autorità italiane e il Dipartimento per il monitoraggio sulle esecuzioni al fine di identificare ogni altra area necessaria di apposite misure che possano produrre risultati positivi in futuro.

Con riferimento al ***caso Ledonne***, nel dicembre 2016, il Comitato ha considerato con interesse la riforma penale in corso di esame al Senato ed ha invitato il Governo ad effettuare una nuova valutazione della situazione, che tenga conto delle rilevazioni statistiche per il periodo 2011-2016, in particolare in riferimento all'eccessiva lentezza dei processi penali. In esito a tale richiesta il Ministero della giustizia nel febbraio 2017 ha provveduto a fornire il quadro delle rilevazioni statistiche concernenti i flussi dei procedimenti penali rilevati negli uffici giudiziari per il quinquennio 2011-2015, contenente l'indicazione della durata media dei procedimenti, nonché la proporzione fra procedimenti sopravvenuti e definiti. I dati forniti si riferiscono al periodo in cui è entrata in vigore la riforma degli uffici giudiziari, che ne ha ridefinito la geografia e ridotto il numero, ed è stato introdotto il nuovo registro informatizzato del settore penale (SICP). I dati concernenti il 2016 sono, al momento, in fase di elaborazione.

[78] Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag. 147 e doc. n. 4.

Per quanto concerne le modifiche normative si segnala che il disegno di legge recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario[79]" attualmente in discussione alla Camera dei deputati, attenzionato dal Comitato dei ministri in riferimento all'esecuzione della sentenza Ledonne, apporta significative modifiche all'ordinamento penale sia sostanziale sia processuale. In particolare sul piano del diritto sostanziale, oltre all'introduzione di una nuova causa di estinzione dei reati perseguibili a querela, a seguito di condotte riparatorie, il disegno di legge interviene sulla disciplina di alcuni reati, tra gli altri, i delitti di scambio elettorale politico-mafioso, furto e rapina, inasprendone il quadro sanzionatorio. Ulteriori modifiche, attraverso un'ampia e dettagliata delega al Governo, sono proposte con riguardo al regime di procedibilità di alcuni reati e in materia di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni e per la riforma dell'ordinamento penitenziario, attraverso, fra le altre, la revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative e ai benefici penitenziari.

Particolarmente significativa risulta la modifica alla disciplina della prescrizione, con particolare riguardo ai reati di corruzione, che sebbene finalizzata ad evitare che questa scatti troppo presto rispetto alla gravità dei reati perseguiti, rischia di ledere il diritto dell'imputato ad essere giudicato in tempi ragionevoli. Infatti vengono istituiti due periodi di interruzione, fra la sentenza di primo grado e quella di appello e fra quella di appello e quella di Cassazione, per cui la prescrizione potrà scattare anche con tre anni di ritardo rispetto ad oggi.

Per il ***gruppo Luordo***, dal 2012 al 2016, si sono avuti incontri bilaterali per monitorare gli sviluppi delle riforme adottate in tema di procedure fallimentari. Il decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 giugno 2016, n. 119 ha, infatti, introdotto la possibilità di svolgere in via telematica le udienze che richiedono la presenza di un elevato numero di creditori (articolo 6) proprio con l'intento di velocizzare l'intera procedura.

Infine, per il ***gruppo Abenavoli***, sentenze 2 settembre 1994 e 1° marzo 1995 e risoluzione finale CM / ResDH(2016)358, relativa all'eccessiva durata dei processi amministrativi, il Comitato dei ministri ha ripreso l'esame dei casi nel dicembre 2016. Avendo verificato le significative misure adottate e riscontrati gli effetti positivi sulla riduzione dei casi pendenti fin dal 2011 dinanzi al Consiglio di Stato, con la risoluzione finale citata (v. sezione documenti) ha chiuso 75 casi in cui sono state adottare le misure individuali necessarie. Continua la supervisione sull'esecuzione delle sentenze per gli altri casi, con la richiesta di uno stretto monitoraggio dell'impatto delle misure adottate e la verifica attraverso le risultanze statistiche ai fini dell'adozione della risoluzione finale conclusiva del monitoraggio.

[79] Vedi legge 23 giugno 2017 n.103

1.3. Elenco Casi chiusi – risoluzioni finali

Nell'ambito della funzione di controllo svolta dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, nel 2016 sono state adottate diciotto risoluzioni finali nei confronti dell'Italia, per la chiusura del monitoraggio sui seguenti casi:

- ***Alikaj ed altri c. Italia (ricorso 47357/08) – Risoluzione CM/ResDH (2016)13 del 24 febbraio 2016;***
- ***Torreggiani ed altri c. Italia (ricorso 437517/09 + Sulejmanovic c. Italia (22635/03) – Risoluzione CM/ResDH (2016)28 dell'8 marzo 2016;***
- ***Roda e Bonfatti c. Italia (ricorso 10427/02) + Clemeno ed altri c. Italia (ricorso 19437/03) + Bove c. Italia (ricorso 30595/02) - Risoluzione CM/ResDH (2016)27 dell'8 marzo 2016;***
- ***Panetta c. Italia (ricorso 38624/07) - Risoluzione CM/ResDH (2016)63 del 13 aprile 2016;***
- ***Cecere c. Italia (ricorso 70585/01) - Risoluzione CM/ResDH (2016)95 del 4 maggio 2016;***
- ***Sejdovic c. Italia (ricorso 56581/00) - Risoluzione CM/ResDH (2016)121 del 7 giugno 2016;***
- ***Patrono, Cascini e Stefanelli c. Italia (ricorso 10180/04) + C.G.I.L. e Cofferati c. Italia (46967/07) + e 2/08 + Onorato 26218/06) - Risoluzione CM/ResDH (2016)119 del 7 giugno 2016;***
- ***Sciacca c. Italia (ricorso 50774/99) - Risoluzione CM/ResDH (2016)120 del 7 giugno 2016;***
- ***Hirsi Jmaa ed altri c. Italia (ricorso 27765/09) - Risoluzione CM/ResDH (2016)221 del 14 settembre 2016;***
- ***Costa e Pavan c. Italia (ricorso 54270) - Risoluzione CM/ResDH (2016)276 del 21 settembre 2016;***
- ***Calcagno c. Italia (ricorso 28139/04+11) - Risoluzione CM/ResDH (2016)252 del 21 settembre 2016;***
- ***Ogaristi c. Italia (ricorso 231/07) - Risoluzione CM/ResDH (2016)317 del 9 novembre 2016;***
- ***Ventorino c. Italia (ricorso 357/07) - Risoluzione CM/ResDH (2016)316 del 9 novembre 2016;***
- ***Hokic e Hrustic c. Italia (ricorso 3449/05) - Risoluzione CM/ResDH (2016)314 del 9 novembre 2016;***

- ***Silvestri c. Italia (ricorso 16861/02) + Gagliardi c. Italia (ricorso 29385/03) - Risoluzione CM/ResDH (2016)315 del 9 novembre 2016;***
- ***Ogaristi c. Italia (ricorso 231/07) - Risoluzione CM/ResDH (2016)317 del 9 novembre 2016;***
- ***Huzuneau c. Italia (ricorso 36043/08) - Risoluzione CM/ResDH (2016) del 1° dicembre 2016;***
- ***Trevisanato c. Italia (ricorso 32610/07) - Risoluzione CM/ResDH (2016) del 15 dicembre 2016.***

Segue la rassegna delle risoluzioni finali ritenute di maggior rilievo a testimonianza della validità e dell'efficacia delle misure adottate dall'Italia in sede di conformazione agli obblighi discendenti dalle sentenze di condanna. Tra di esse, la più importante è senza dubbio quella relativa alla chiusura del monitoraggio sull'esecuzione della sentenza *Torreggiani*, intervenuta su un settore di grande impatto sul piano dell'effettività della risposta resa dall'Italia al grave problema strutturale, stigmatizzato dalla Corte europea, del sovraffollamento carcerario e delle condizioni di detenzione.

1.4. Commenti ai casi chiusi di maggior rilievo

1.4.1. La risoluzione finale sul caso Torreggiani ed altri c. Italia, in tema di sovraffollamento delle carceri, CM/ResDH(2016)28.

Nella sentenza *Torreggiani* la Corte ha stabilito nella misura non inferiore a **tre metri quadri lo spazio a disposizione del detenuto: al di sotto di questo limite si configurerebbe un trattamento inumano e degradante.** Nella medesima situazione di contrasto con l'articolo 3 della Cedu si troverebbe anche il detenuto che, pur avendo a disposizione uno spazio superiore ai tre metri, vivesse in condizioni particolarmente afflittive.

In esito al piano d'azione per l'esecuzione della sentenza pilota dell'8 gennaio 2013, il Governo italiano ha presentato il bilancio d'azione il 20 novembre 2015[80].

Gli interventi legislativi adottati si sostanziano in rimedi preventivi (articolo 35-*bis* Ordinamento penitenziario) e compensatori (articolo 35-*ter* Ordinamento penitenziario) attraverso riduzioni di pena in rapporto al periodo di tempo in cui la pena è stata scontata in condizioni non conformi ai dettami della Convenzione, hanno integrato le misure strutturali adottate in esecuzione

[80] Il piano d'azione è riportato nella Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag.

del gruppo di casi riconducibili alla citata sentenza pilota e alla sentenza *Sulejmanovic c. Italia* del 16 luglio 2009, la cui applicazione ha comportato una diminuzione importante e continua della popolazione detenuta, con correlativo aumento dello spazio *pro capite* disponibile.

Ad ulteriore rafforzamento delle misure adottate per contrastare il fenomeno del sovraffollamento carcerario è stato implementato il programma di monitoraggio "Applicativo ASD" (applicativo spazi detentivi), realizzato dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, che rappresenta il sistema più avanzato di definizione dell'insieme di relazioni tra detenuti e spazi detentivi e che è stato reso disponibile a tutti i Tribunali e Uffici di sorveglianza in modo da consentire loro di disporre di un valido supporto di conoscenza delle mutevoli realtà dei singoli istituti nonché di un sistema di informazioni utili ai fini di un'efficace e tempestiva trattazione e decisione dei ricorsi in materia. La consultazione dell'ASD permette di controllare in tempo reale il rispetto dei parametri CEDU ed una più efficiente organizzazione. Attraverso un sistema di interpelli a livello nazionale ha consentito la migliore redistribuzione dei detenuti nelle strutture di tutto il territorio nazionale, mentre il *database* monitoraggio condizioni detentive, che consente di monitorare le situazioni di maggiore criticità e di effettuare interventi tempestivi, ha svolto un ruolo importante nell'archiviazione del caso Torreggiani.

A seguito della presentazione avvenuta il 20 novembre 2015 del previsto bilancio d'azione[81] il Comitato dei Ministri, "*accogliendo positivamente l'adozione di un complesso delle misure interne, preventive e compensatorie, e constatato che le informazioni rese sul loro funzionamento in pratica confermano che i rimedi sembrano offrire una risposta appropriata alle doglianze riguardanti le coattive condizioni di detenzione; avendo constatato l'importanza di continuare a seguire l'implementazione di tali rimedi per assicurarne l'accessibilità e l'efficacia e avendo notato con interesse l'adozione di un sistema di monitoraggio all'interno dell'amministrazione penitenziaria sul loro funzionamento; constatate le altre misure adottate per migliorare le condizioni materiali di detenzione ed esprimendo fiducia nella prosecuzione da parte delle Autorità italiane degli sforzi per assicurare condizioni di detenzione conformi alle esigenze della Convenzione ed agli standard dell' European Committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment […]*" ha deciso la chiusura della procedura di monitoraggio con l'adozione della risoluzione finale CM / ResDH(2016)28.

[81] Il bilancio d'azione é riportato nella Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag. 197

1.4.2. La risoluzione sul caso Roda e Bonfatti c. Italia CM/ResDH (2016)27 in materia di violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Con la sentenza del 21 novembre 2006 la Corte EDU aveva condannato l'Italia per l'accertata violazione dell'articolo 8 della Convenzione in relazione all'allontanamento dalla famiglia di una minore, nel corso di una indagine per abusi sessuali su minori. All'esito del giudizio il padre era stato riconosciuto non colpevole, tuttavia gli veniva tolta la patria potestà. La successiva attività svolta dalle autorità per il riavvicinamento alla famiglia non ha condotto la minore a manifestare la volontà di ricongiungersi al nucleo familiare.

La Corte aveva chiarito che l'articolo 8 della Convenzione non solo tutela la persona dall'ingerenza dei pubblici poteri, ma crea anche obblighi positivi aventi ad oggetto il rispetto effettivo della vita familiare ed ha accertato che le misure adottate erano congrue con la gravità della vicenda, nonché proporzionate e necessarie a tutelare gli interessi della minore. Tuttavia la prolungata interruzione dei rapporti con la famiglia e la difettosa organizzazione dei primi incontri, aveva compromesso ogni possibilità di riavvicinamento, pertanto le misure adottate per consentire il giusto equilibrio fra gli interessi della minore e dei ricorrenti non sono state sufficienti.

Il Comitato dei ministri ha riscontrato gli interventi legislativi adottati in materia di filiazione, fra i quali quelli relativi ai procedimenti di affidamento e mantenimento dei figli. Il decreto legislativo 28 dicembre 2014, n. 154 ha radicalmente modificato la disciplina del codice civile relativa ai diritti dei figli, alle azioni di *status,* alla responsabilità genitoriale, alle relazioni tra genitori e figli, introducendo nuovi articoli al codice civile (dal 337-*bis* al 337-*octies*) finalizzati a disciplinare l'esercizio della responsabilità genitoriale in tutte le ipotesi di crisi del rapporto dei genitori. In particolare l'articolo 337-*ter* si pone quale norma fondamentale in quanto prescrive il diritto per il figlio a mantenere un rapporto equilibrato con ciascuno dei genitori e di ricevere cura, educazione ed assistenza morale da entrambi, oltre a conservare rapporti significativi con gli ascendenti e i parenti di ciascun ramo genitoriale. Si è disposto anche sugli interventi d tipo sociale per supportare la famiglia di origine.

Il caso è stato, pertanto, chiuso con la risoluzione adottata l'8 marzo 2016.

1.4.3. La risoluzione sul caso Panetta c. Italia CM/ResDH (2016)63 in materia di irragionevole durata del procedimento.

La sentenza 15 luglio 2014 ha condannato l'Italia per l'irragionevole durata del procedimento di recupero del credito alimentare vantato dalla ricorrente, cui era stato riconosciuto il diritto

all'assegno riconosciuto giudizialmente a carico dell'*ex* coniuge, cittadino italiano, nonostante l'attivazione, nel 2000, della procedura stabilita dalla Convenzione di New York del 20 giugno 1956 sul recupero dei crediti alimentari.

La procedura di recupero del credito si è conclusa ma infruttuosamente per in capienza del debitore.

Quale misura di carattere generale adottata al fine di evitare il ripetersi di casi analoghi, il Ministero dell'interno ha emanato una specifica circolare a tutte le Prefetture, quali strutture coinvolte nello svolgimento dell'istruttoria delle istanze, per velocizzare la procedura di recupero dei crediti in attuazione della Convenzione di New York.

Il Regolamento (CE) n. 4/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari, all'articolo 17 , ha abolito l'*exequatur*, pertanto la decisione emessa in uno Stato membro vincolato dal Protocollo dell'Aja del 2007 è riconosciuta in un altro Stato membro senza che sia necessario il ricorso ad alcuna procedura particolare e senza che sia possibile opporsi al suo riconoscimento. Tali decisioni sono esecutive. La possibilità di utilizzare l'*European judicial network in civil matters* consente di accedere agli atti e di acquisirne la versione tradotta.

La questione è stata definitivamente chiusa con la risoluzione del 13 aprile 2016.

1.4.4. La risoluzione sul caso Patrono, Cascini e Stefanelli c. Italia CM/ResDH (2016)119 in materia di immunità parlamentare.

La sentenza ha accertato la violazione del diritto ad un equo processo, articolo 6 della Convenzione, in relazione al ricorso presentato da tre magistrati in merito a procedimenti penali per diffamazione aggravata, dai medesimi intentati nei confronti di due deputati per le loro dichiarazioni rese alla stampa. L'archiviazione dei procedimenti, disposta a seguito delle deliberazioni di insindacabilità adottate dalla Camera, nell'esercizio delle prerogative di cui all'articolo 68 della Costituzione, ha impedito ogni azione di tutela della reputazione dei ricorrenti, senza rispettare il giusto equilibrio che deve sussistere fra esigenza di salvaguardia dell'interesse pubblico e i diritti fondamentali dell'individuo.

La Corte già nella sentenza ha preso atto, con riferimento alle medesime considerazione effettuate nelle pronunce rese nei casi Cordova del 2003 e De Iorio del 2004, dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale che, a partire dal 2000, aveva ritenuto illegittima una estensione dell'immunità parlamentare a dichiarazioni che non fossero in rapporto di sostanziale connessione con precedenti atti parlamentari (cfr. sent. n. 10 del 2000 per cui il giudizio sulla correttezza costituzionale di una deliberazione di insindacabilità presuppone un'accorta verifica a che

"*l'opinione di cui si discute sia stata espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari*"). Tuttavia la Corte, pur riconoscendo che spetta alle autorità nazionali l'interpretazione della legislazione interna, avendo il Gip che aveva archiviato i procedimenti ritenuto che le dichiarazioni rese alla stampa fossero riconducibili all'attività parlamentare, ha constatato che tale interpretazione aveva violato l'articolo 6 della Convenzione.

Il Comitato dei ministri, partendo dalle richiamate considerazioni, espresse dalla Corte EDU, ha riscontrato il mutamento giurisprudenziale intercorso negli anni recenti e che deve ritenersi ormai consolidato. Ed infatti nella recente sentenza n. 265 del 2014, la Corte costituzionale, nel richiamare le precedenti sentenze n. 55 e n. 221 del 2014, afferma che: "*secondo il costante orientamento di questa Corte, le dichiarazioni rese extra moenia da un parlamentare sono coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, Cost., a condizione che esse siano legate da un nesso funzionale con l'attività parlamentare in concreto esercitata*".

Il Comitato ha, pertanto, chiuso il caso con la risoluzione adottata il 7 giugno 2016, unitamente ai casi C.G.I.L. e Cofferati, n. 1 e n.2, e Onorato.

1.4.5. La risoluzione finale sul caso Hirsi Jamaa ed altri c. Italia, sull'espulsione collettiva in Libia di cittadini somali ed eritrei intercettati in mare, Risoluzione CM/ResDH (2016)221.

Nella sentenza Hirsi Jamaa del 23 dicembre 2012, la Corte ha accertato le insufficienti garanzie di protezione dei cittadini arbitrariamente respinti verso i paesi d'origine, tramite la Libia, e così esposti al rischio di subire torture, senza che fosse accertato il diritto alla concessione dello stato di rifugiato, riscontrando, pertanto, la violazione dell'articolo 3, dell'articolo 4 del Protocollo n. 4, dell'articolo 13, combinati con gli articoli 3 e 4 del protocollo n. 4 della Convenzione.

Sul fronte delle misure individuali la collaborazione avviata dal Governo libico, riscontrata dal Comitato dei ministri, non ha portato a risultati per l'evidente difficoltà oggettiva di rintracciare i richiedenti, mentre per il pagamento dell'equa soddisfazione il Ministero dell'economia e delle finanze ha stanziato le risorse necessarie a liquidare il dovuto a tutti gli aventi diritto (capitolo 1313) che saranno a disposizione dei richiedenti, previa loro identificazione.

Per quanto concerne le misure generali il Comitato dei ministri ha verificato che le operazioni di respingimento in mare derivavano dagli accordi bilaterali, siglati dall'Italia e dalla Libia nel 2007 e nel 2009 per il contrasto all'immigrazione clandestina, ormai non più applicati. Inoltre con il decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale), di recepimento del cosiddetto "pacchetto asilo". Il decreto riforma

completamente la disciplina del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, inclusi i casi di trattenimento del richiedente asilo e modifica la disciplina previgente in relazione alle procedure di esame delle domande ed alla disciplina dei ricorsi giurisdizionali. E' stato, così, definito un sistema di accoglienza, che consente che i migranti intercettati in mare siano sbarcati in Italia e possano chiedere l'asilo o la protezione umanitaria alle Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale. Ne è seguita la risoluzione finale il 14 settembre 2016.

1.4.6. La risoluzione sul caso Costa e Pavan c. Italia CM/ResDH (2016)276 in materia di procreazione medicalmente assistita.

Con la sentenza 28 agosto 2012, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia per le disposizioni contenute nella legge 19 febbraio 2004 n. 40 relative al divieto di diagnosi pre-impianto, per 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 sulla 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.

Sul piano delle misure individuali, in sede di esecuzione della sentenza, il Tribunale civile di Roma, con ordinanza del 26 settembre 2013, ha disposto a carico del Servizio sanitario nazionale l'accesso della coppia ricorrente alla Corte EDU 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. In esecuzione di tale ordinanza, la competente ASL ha sottoposto la coppia al trattamento con interventi a scadenze stabilite fino al completamento del programma.

Sul piano delle misure generali, è stata data informativa al Comitato dei ministri dell'intervenuta 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 n.40 del 2004, 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.

Come affermato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza, la legge n. 40 del 2004 costituisce la prima legislazione organica relativa sulla materia, ed espunta la parte ritenuta incostituzionale, consente anche alle coppie fertili, come i ricorrenti Costa e Pavan, di accedere alla

diagnosi preimpianto, in coerenza con la pronuncia della Corte Edu, senza che sia necessario alcun intervento normativo.[82] Peraltro, come dato atto dal Report del Comitato dei ministri, risultano pendenti due disegni di legge in materia di fecondazione medicalmente assistita (AS 1607 e AS 1630 – entrambi in corso di esame in Commissione permanente Igiene e Sanità del Senato dal 25.01.2017).

Il Comitato dei ministri, dato atto degli interventi adottati, ha chiuso definitivamente il caso con la risoluzione finale del 21 settembre 2016.

1.4.7. La risoluzione sul caso Ventorino c. Italia CM/ResDH (2016)316 in materia di equità del processo sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale .

La sentenza 17 maggio 201, di condanna dell'Italia, è scaturita dall'omesso pagamento dell'onorario ad un avvocato per la rappresentanza in giudizio del Comune di San Nicola Manfredi.

L'avvocato ricorrente, in esito all'infruttuoso pignoramento presso terzi (presso Banca d'Italia) del Comune condannato in giudizio aveva adito la Corte Edu. La sentenza ha affermato che l'esecuzione di una sentenza deve ritenersi parte integrante del processo, ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione, in quanto il diritto ad un tribunale sarebbe fittizio se l'ordinamento giuridico di uno Stato membro permettesse che non fosse applicata una decisione giudiziaria definitiva a scapito delle parti, così come perdono efficacia le garanzie di cui all'articolo 6 se la pubblica amministrazione rifiuta, omette o ritarda l'esecuzione di una sentenza definitiva. La Corte ha, altresì, ribadito che le autorità non possono appellarsi alla carenza di fondi per non pagare un debito basato su una decisione giudiziaria.

Il Comitato dei ministri ha preso atto delle misure legislative adottate dall'Italia. Il decreto-legge 24 gennaio 2012, n.1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, all'articolo 35 *(Misure per la tempestività dei pagamenti, per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali, nonché disposizioni in materia di tesoreria unica) ha dettato disposizioni finalizzate ad accelerare il pagamento dei crediti commerciali esistenti alla data di entrata in vigore del provvedimento ed ha incrementato il fondo, già istituito per l'estinzione dei debiti contratti dalle amministrazioni centrali dello Stato (*articolo 1, comma 50, legge 23 dicembre 2005, n. 266*)*. Ai fini del pagamento dei debiti ha autorizzato le pubbliche amministrazioni a comporre bonariamente con i propri creditori le ragioni di credito e debito attraverso gli istituti di compensazione.

[82] Si segnala il decreto interministeriale 28 dicembre 2016, n. 265, recante norme in materia di manifestazione della volontà di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, in attuazione dell'articolo 6, comma 3, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, che, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, risponde alla necessità di individuare i punti essenziali utili alla formulazione del consenso e alla manifestazione della volontà di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita.

Con il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, è stato modificato il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, al fine dell'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, le cui disposizioni sono divenute efficaci dal 1° gennaio 2013.

Sono state adottate ulteriori misure legislative e finanziarie per risolvere la problematica dei debiti della pubblica amministrazione. Il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, ha dettato misure urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione e le relative misure finanziarie necessarie, mentre misure aggiuntive per gli enti locali sono state varate dal decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 ottobre 2013 n. 124. Infine il decreto- legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 ha stanziato risorse aggiuntive per garantire il pagamento dei debiti contratti dalla pubblica amministrazione.

Nel 2012, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, è stata realizzata la Piattaforma dei crediti commerciali (sistema PCC) come strumento attraverso il quale le imprese, previa istanza presentata alle rispettive pubbliche amministrazioni debitrici, possono ottenere la certificazione dei crediti commerciali vantati, che possono essere ceduti a banche o intermediari finanziari abilitati, compensati con debiti accertati ed iscritti a ruolo o con somme dovute in base agli istituti definitori della pretesa tributaria e deflattivi del contenzioso tributario. Dal 1° luglio 2014 il sistema ha assunto la funzione di piattaforma per il monitoraggio dei debiti commerciali della pubblica amministrazione.

Considerate le misure adottate il Comitato dei ministri ha chiuso definitivamente il caso con la risoluzione del 9 novembre 2016.

2. EFFETTIVITA' DELLE MISURE DI CARATTERE GENERALE INTRODOTTE PER SUPERARE LE CRITICITA' STRUTTURALI EVIDENZIATE DALLE VIOLAZIONI SERIALI

2.1. L'eccessiva durata dei processi: impatto delle misure organizzative e legislative adottate.

Come ha evidenziato il Ministro della giustizia nella relazione di apertura dell'anno giudiziario 2017, nel corso del 2016 è proseguito l'impegno riformatore, intrapreso negli anni precedenti, al fine di ricondurre il sistema giudiziario agli standard qualitativi attesi anche in ambito internazionale, in una prospettiva fondata sulla "necessaria complementarietà" tra le misure di carattere normativo e quelle di tipo organizzativo, queste ultime condotte nell'alveo di un recupero dell'efficienza del sistema giudiziario.

2.1.1. MISURE ORGANIZZATIVE: IL PIANO STRAORDINARIO DI SMALTIMENTO DELL'ARRETRATO PINTO IN MATERIA DI RITARDI DELLA GIUSTIZIA ORDINARIA. AGGIORNAMENTO

Nel contesto sopra descritto si colloca l'implementazione del piano straordinario per l'abbattimento del debito derivante dalla c.d. "legge Pinto".

Nelle precedenti relazioni[83] si è dato conto delle ragioni che hanno indotto il Ministero della giustizia ad adottare specifiche misure organizzative finalizzate alla riduzione del forte debito arretrato, accumulatosi nel corso degli anni nella fase esecutiva della procedura di liquidazione dell'equo indennizzo Pinto[84].

Con l'accordo di collaborazione stipulato il 18 maggio 2015 tra il Ministero della giustizia e la Banca d'Italia è stato varato un piano di progressivo rientro dal debito Pinto, in virtù del quale il pagamento dei decreti di condanna sopravvenienti viene effettuato in sede centrale, così da consentire alle Corti d'appello di concentrarsi in via esclusiva sullo smaltimento del debito pregresso. Spetta, invece, al Ministero effettuare il pagamento dei debiti sopravvenuti, avvalendosi del supporto della Banca d'Italia nell'istruttoria delle pratiche, così da garantire la tempestività dei pagamenti ed evitare la formazione di nuovo arretrato, fonte di ulteriori costi per l'erario a causa delle relative procedure contenziose instaurate sia in ambito nazionale che dinanzi la Corte europea.

Nella relazione del Ministero della giustizia sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2016[85], il Dipartimento per gli affari di giustizia ha rappresentato che il piano - che ha riguardato, dopo una prima fase di sperimentazione limitata al distretto di Roma, i distretti di Corte d'appello maggiormente gravati dal debito arretrato[86] - ha fatto registrare importanti risultati, sia in tema di importi liquidati a titolo di indennizzo (**quasi 30 milioni di euro**), sia di risparmio per mancate azioni esecutive in danno del Ministero (stimabile in **circa 6 milioni di euro**).

Il citato Dipartimento ha evidenziato come proprio grazie a questo accordo **si è avuta, al luglio del 2016 – per la prima volta dopo anni – una diminuzione di quasi 100 milioni di euro delle somme complessivamente dovute dall'amministrazione a titolo di equa riparazione dei danni derivanti dalla violazione del termine ragionevole del processo** (al 1° luglio 2016, il debito "Pinto" ammontava a complessivi euro 357.484.065,19 a fronte di 456.449.780,42 euro del gennaio 2015).

---

[83] Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 124, 125 e Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag. 137.

[84] Si ricorda che la formazione di tale arretrato, che, **alla data del 30 giugno 2015, ammontava a complessivi € 451.633.735,96,** é imputabile fondamentalmente all'insufficienza delle risorse finanziarie messe a disposizione del Ministero della giustizia, corrispondenti solo al 10-20 per cento del fabbisogno annuo richiesto.

[85] Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia - anno 2016. Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2017, www.giustizia.it

[86] Caltanissetta, Catanzaro, Genova, Lecce, Napoli, Perugia, Potenza, Roma e Salerno.

Più in dettaglio, gli Uffici ministeriali hanno segnalato, che nell'anno 2016, in collaborazione con la Banca d'Italia, sono state trattate 11.514 posizioni e sono stati emessi mandati di pagamento per un ammontare complessivo di € 19.743.252. Tali pagamenti hanno consentito di evitare azioni esecutive in danno del Ministero, con conseguente risparmio sia in termini di costi vivi (stimabili in oltre 4 milioni di euro per spese processuali) sia di dispendio di attività, in relazione al proliferare del contenzioso nei confronti dell'amministrazione.

Permanendo, tuttavia, un notevole debito arretrato, il 5 agosto 2016 il Ministero ha concordato con la Banca d'Italia l'estensione dell'accordo anche alle sedi periferiche, prevedendo che la Banca d'Italia presti la propria collaborazione nelle liquidazioni anche direttamente presso gli uffici giudiziari, con modalità da definire di comune accordo tra i presidenti delle singole Corti di appello e i direttori delle filiali coesistenti. Tale collaborazione è in fase di attuazione presso le otto Corti d'appello maggiormente gravate dal debito pregresso e ne è prevista la successiva estensione ad altre Corti di appello, anche in base alla disponibilità della Banca d'Italia.

Il Ministero ha segnalato, inoltre, i positivi effetti, prodotti dalle iniziative attuate per la riduzione del debito arretrato, sui giudizi di ottemperanza, dei quali, dopo il preoccupante aumento registrato negli anni precedenti (n. 5.253 nel 2014 e n. 5.505 nel 2015), è stato constatato un sensibile decremento (n. 3.202 nel 2016), presumibilmente destinato ad accentuarsi con il progressivo smaltimento dell'arretrato da parte delle Corti d'appello.

2.1.2. Misure legislative – Effetti deflattivi ed impatto sulla durata dei processi

2.1.2.0 La riforma della legge Pinto

Nella Relazione relativa all'anno 2015 si è dato conto delle profonde innovazioni apportate sul sistema di tutela apprestato dall'ordinamento italiano in materia di irragionevole durata dei processi con la legge n. 89 del 2001 (legge Pinto), basato su un rimedio di carattere esclusivamente riparatorio e, quindi, esperibile solo quando la durata del processo sia diventata irragionevole e la lesione del correlativo diritto si sia realizzata.

Accanto a tale rimedio, operante *ex post*, la **legge 28 dicembre 2015, n. 208** (legge di stabilità per il 2016) ha introdotto strumenti di accelerazione del processo, a disposizione delle parti, configurati come rimedi di natura preventiva, da attivarsi, cioé prima che si produca la violazione dell'articolo 6 della CEDU.

In particolare, l'esperimento dello strumento acceleratorio del processo è diventato condizione di accesso al rimedio riparatorio: se la parte non se ne avvale perde il diritto a ricevere

l'indennizzo Pinto. In tal caso, infatti, il giudice è tenuto a dichiarare inammissibile la domanda di equa riparazione[87].

A distanza di un solo anno dall'entrata in vigore della riforma, non vi sono ancora informazioni sufficienti per consentire di trarre le prime valutazioni in ordine all'impatto della nuova disciplina sia in termini di riduzione dei tempi di durata dei processi[88], sia in termini di abbattimento del contenzioso "Pinto", nazionale e, in prospettiva, anche sovranazionale (in relazione alle nuove regole introdotte in materia di pagamento degli indennizzi dalle quali è atteso un sensibile effetto di riduzione del c.d fenomeno "Pinto su Pinto", originato dal ritardo nell'esecuzione dei "decreti Pinto".

Altrettanto è a dirsi quanto all'impatto finanziario della riforma, per il quale, la relazione tecnica che ha accompagnato la legge di stabilità per il 2016, ha previsto **nell'anno 2016** una minore spesa pari ad euro 2.736.000 di euro. Mentre, per gli **anni 2017 e successivi**, tenendo conto dei benefici della norma nel suo complesso, il risparmio di spesa atteso è stato quantificato in euro 9.120.000 annui.[89]

I dati sopra menzionati, che mostrano una riduzione della spesa sostenuta per i pagamenti Pinto, lasciano comunque sperare in una conferma delle previsioni attese.

2.1.3. Le riforme legislative intervenute in combinato con soluzioni organizzative: dagli interventi dal 2014 alle misure introdotte nel 2016.

Sul piano legislativo, è proseguito l'impegno riformatore che, a partire dal 2014, ha investito importanti settori della giustizia civile, in funzione fondamentalmente deflattiva del contenzioso ed acceleratoria dei tempi di durata dei processi. Si richiamano i due decreti 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 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.

E' stato, invece, registrato un rallentamento dell'*iter* parlamentare degli interventi "*di più ampio respiro*" in materia civile e penale oggetto di due disegni di legge avviati nella XVII il cui esame

[88] Tra gli effetti attesi dall'introduzione del giudizio con il rito sommario di cognizione (o l'istanza di mutamento del rito da ordinario in sommario), che costituisce rimedio preventivo necessario ai fini del riconoscimento dell'indennità "Pinto" in caso di durata del processo oltre i termini previsti dalla legge, vi é quello della sensibile riduzione della durata dei procedimenti civili, posto che dalle rilevazioni statistiche emerge che nell'anno 2014 la durata media dei procedimenti civili introdotti con rito sommario di cognizione é di 535 giorni contro una durata media del procedimenti introdotti innanzi al tribunale con rito ordinario di cognizione pari a circa 900 giorni (fonte Ministero della giustizia).

[89] Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Relazione tecnica alla legge di stabilità 2016, legge 28 dicembre 2015, n. 208, pagg. 191-192.

non si è ancora concluso[90]. Il primo disegno di legge (recante disposizioni per l'efficienza del processo civile)[91], già menzionato nel commentare le iniziative legislative concernenti il nuovo ordinamento della giustizia minorile, prevede innovazioni nel processo di primo grado, nel giudizio d'appello e di cassazione, in chiave di razionalizzazione dei termini processuali e di semplificazione dei riti.

Il secondo disegno di legge[92] ha ad oggetto la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, completando la rivisitazione dell'intera materia già avviata con il decreto legge n. 83 del 2015, convertito dalla legge n. 132 del 2015. Il disegno di legge è stato stralciato in due parti aventi ad oggetto: l'una, la delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza; l'altra, la delega al Governo in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza.

E' stato, invece, rapidamente approvato il disegno di legge di conversione il decreto legge n. 168 del 31 agosto 2016, convertito dalla legge n. 197 del 25 ottobre 2016, con il quale il Governo aveva anticipato alcune delle innovazioni sul rito del giudizio di legittimità (legge 25 ottobre 2016, n. 197, provvedimento recante, tra l'altro, disposizioni in materia di processo telematico amministrativo). La riforma è derivata anche dalla necessità di abbattere l'arretrato dei giudizi in Cassazione, caratterizzato da un *trend* in crescita, contrariamente a quanto accertato rispetto al giudizio in appello che risulta allineato alla media europea.

Questi interventi si aggiungono ad un complesso di misure organizzative e normative poste in essere negli ultimi anni accomunati dalla preminente funzione di riduzione del pesante arretrato gravante sull'attività dei magistrati e che hanno già prodotto importanti risultati, consolidati nel 2016.

I dati nazionali sul funzionamento del sistema giustizia, in ambito civile e penale, nel 2016 mostrano, nel complesso, un indice di ricambio superiore al 100%, in quanto il numero dei procedimenti esauriti risulta superiore a quello dei nuovi procedimenti iscritti e appare stabile la tendenza a ridurre il numero dei procedimenti pendenti e la durata complessiva degli stessi[93].

Secondo le rilevazioni statistiche del Ministero della giustizia, per il settimo anno consecutivo, il 2016 ha registrato un ulteriore calo delle pendenze nazionali di affari civili, che si sono attestate a quota 3,8 milioni (circa 120 mila in meno rispetto al 2015 e ben 2 milioni in meno

[90] Corte Suprema di Cassazione – Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2016, pag. 41.
[91] Disegno di legge delega AC 2953, approvato alla Camera il 1.03.2016 e attualmente in corso di esame al Senato in 2° Commissione permanente Giustizia.
[92] Disegno di legge recante delega al Governo per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza (A.C. 3671). Il disegno di legge é il frutto del lavoro della cd. ***Commissione Rordorf***, istituita con decreto del Ministro della giustizia il 28 gennaio 2015, che ha terminato i sui lavori il 29 dicembre dello stesso anno.
[93] Corte Suprema di cassazione – Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2016, pagina 46.

rispetto al picco storico registratosi nel 2009). Il monitoraggio nel settore civile e in quello penale, inaugurato nel 2016 e pubblicato mensilmente sul sito ufficiale del Ministero ha evidenziato nel civile, che l'arretrato cd. "patologico" (ultra-annuale in Cassazione, ultra-biennale in Appello e ultra-triennale in tribunale), rilevato al 30 settembre 2016, è pari a soli 770 mila procedimenti circa – al netto delle esecuzioni immobiliari (che sono altre 130.000) – a fronte del totale di 3,8 milioni di affari complessivi, peraltro con un *trend* in continua decrescita[94].

Quanto alla durata media dei procedimenti dinanzi ai tribunali civili, essa è passata da 1.044 giorni nel 2014 a 981 nel 2016.

I dati statistici sopra esposti evidenziano, quindi, gli effetti positivi delle innovazioni normative introdotte, in combinato con l'adozione di misure organizzative ed operative più efficienti e prassi virtuose. In particolare si è rivelata positiva l'introduzione del processo civile telematico, attraverso gli applicativi dedicati alle cancellerie, ai magistrati ed ai professionisti esterni, nonché la redazione del verbale telematica. Ha contribuito anche la costituzione, all'interno di molti uffici giudiziari, dell'Ufficio per il processo, previsto già dal decreto-legge n. 90 del 2014, a supporto dell'attività giurisdizionale e per lo smaltimento dell'arretrato, costituito da personale di cancelleria, tirocinanti e giudici ausiliari d'appello. Un importante riconoscimento della **qualità del servizio giudiziario italiano** è contenuto nel rapporto 2016 Doing Business Italia, elaborato dal World Bank Group: pur mantenendo, quanto a tempi e costi delle controversie, il 108° posto, registrato nel 2015, nella graduatoria dei 190 Paesi considerati, dietro i più importanti Stati europei, l'Italia ha incassato un punteggio superiore alla media dei Paesi più sviluppati (13 punti sulla media di 11), proprio nella qualità del servizio giudiziario.

Rimane, invece, alta l'attenzione sull'aumento esponenziale dei procedimenti in materia di protezione internazionale, connesso al crescere dei flussi migratori, così come sull'aumento del numero dei minori non accompagnati, che avrà certamente un impatto considerevole sugli uffici giudiziari e sul ricorso al gratuito patrocinio.

Nel settore penale, i dati statistici complessivi confermano, rispetto agli anni precedenti, la diminuzione del numero dei procedimenti pendenti (-6,2% nel 2016[95]) così come la riduzione del numero dei nuovi procedimenti iscritti e l'aumento il numero dei definiti, unitamente alla diminuzione di iscrizione di notizie di reato nelle procure. E' stata riscontrata, altresì, la diminuzione della giacenza media dei procedimenti nei tribunali ordinari e nelle corti d'appello.

In generale, è risultato positivo l'impatto in termini deflattivi della depenalizzazione e della trasformazione di reati in illeciti civili, operata dai decreti legislativi 6 febbraio 2016, nn. 7 e 8. In

[94] Fonte: Ministero della giustizia – DGSIA.
[95] Fonte: Ministero della giustizia - monitoraggio della giustizia penale 2016.

particolare, il decreto legislativo n. 7 del 2016 ha abrogato alcune tipologie di reato e introdotto sanzioni pecuniarie civili ritenute più efficaci in relazione ad illeciti di scarsa offensività. Tale opzione, associata al risarcimento alla persona offesa, si ritiene possa conseguire il duplice obiettivo di assicurare di colpire il responsabile e di liberare gli uffici di Procura da affari di scarsa rilevanza, che spesso rimangono impuniti a causa dell'eccessivo carico di affari penali. Il decreto legislativo n. 8 del 2016 ha trasformato alcuni reati in illeciti amministrativi anche per deflazionare il sistema penale, sostanziale e processuale, e rendere, al contempo, più effettiva la sanzione.

Ciò nonostante appare ancora consistente il numero dei procedimenti (19%) da cui potrebbero derivare richieste risarcitorie per la durata non ragionevole del processo[96] (tre anni per i procedimenti di primo grado, due anni per l'appello, un anno per i procedimenti in Cassazione).

2.2. Il fenomeno del sovraffollamento carcerario

Si è sottolineato come la chiusura del monitoraggio sull'esecuzione della sentenza *Torreggiani* abbia premiato l'impegno profuso dal Governo italiano per arginare il fenomeno del sovraffollamento carcerario. Come evidenziato nella relazione del Ministro della giustizia in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017, tale impegno è proseguito nel 2016, con azioni "*improntate ad un ripensamento complessivo del sistema penitenziario, tramite l'adozione di misure di carattere strutturale, normative ed organizzative, finalizzate a superare definitivamente un modello di detenzione sostanzialmente caratterizzato da passività e segregazione, mirando alla rieducazione ed al reinserimento sociale, potenziando le misure alternative al carcere e ricucendo la custodia cautelare, verso l'adozione di un modello in linea con le migliori prassi in ambito europeo*". Nella relazione si dà atto, altresì, dei risultati rilevanti ottenuti anche per effetto delle modifiche legislative introdotte con un graduale aumento delle misure alternative alla detenzione ed una progressiva diminuzione del numero delle persone ristrette in custodia cautelare, così che, al 31 dicembre 2016, il numero dei detenuti risulta diminuito, nell'arco di circa quattro anni decorrenti dalla data di pubblicazione della sentenza *Torreggiani*, di oltre undicimila unità.

Nella prospettiva sopra evidenziata, il Primo Presidente della Corte di cassazione pone l'enfasi sul valore direttivo dell'articolo 3 della Convenzione da cui discende a carico delle Autorità l'obbligo positivo di assicurare che ogni detenuto sia ristretto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana e con modalità di esecuzione della misura che garantiscano la salute ed il benessere della persona. Nel rispetto di tale linea direttrice, "*il problema del sovraffollamento carcerario*

[96] Fonte: Ministero della giustizia - monitoraggio della giustizia penale 2016.

va affrontato non solo attraverso misure che limitino quanto più è possibile il numero delle persone ristrette, ma anche migliorando le condizioni di vita dei detenuti che vanno ospitati in strutture moderne e non degradanti"[97].

Quale espressione del contesto valoriale accennato si segnala l'istituzione, nel 2016, del "Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale" nell'ambito di un meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.

Il Garante nazionale si colloca in un quadro internazionale sempre più attento alla prevenzione di situazioni che possono evolvere in mancata tutela dei diritti delle persone ristrette, piuttosto che alla pur imprescindibile reazione a comportamenti lesivi già verificatisi e la sua istituzione completa un sistema di protezione multi-livello attraverso la rete di organismi di monitoraggio e prevenzione in ambito globale, europeo e nazionale.

Previsto con il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, recante «Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria[98] », è stato successivamente regolato dal Ministro della Giustizia, con il decreto 11 marzo 2015, n. 36: solo nel 2016, dopo le positive esperienze di alcune regioni, è stata eletta la figura livello nazionale, che nel mese di marzo 2017 ha già presentato la sua prima Relazione al Parlamento per l'anno 2016.

[97] Giovanni Canzio, Corte Suprema di Cassazione, Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2016, pagine 64-65.

[98] Fonte: Relazione al Parlamento 2017 del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà presentata il 21.03.17

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: LE GARANZIE COSTITUZIONALI

1.1. Il controllo accentrato di costituzionalità: ruolo della corte costituzionale e limiti al dovere di interpretazione conforme dei giudici comuni

E' costante la giurisprudenza costituzionale nel ritenere che le norme della CEDU, nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, non sono parametri direttamente invocabili per affermare l'illegittimità di una disposizione dell'ordinamento nazionale, ma si collocano nel sistema delle fonti in modo non statico, quali norme interposte il cui rispetto è imposto dall'articolo 117, primo comma, Cost., parametro che il giudice *a quo* deve menzionare nella motivazione in ordine all'asserita violazione delle norme convenzionali e nel dispositivo dell'ordinanza, con la quale solleva questione di legittimità costituzionale della norma nazionale (**78** e **173**). Diversamente, i riferimenti del rimettente alle norme convenzionali possono svolgere solo una funzione rafforzativa delle censure dedotte (**12** e **236**).

L'obbligo di adeguamento alle norme convenzionali, secondo una lettura costituzionalmente conforme delle stesse, incombe prioritariamente sui giudici comuni, che devono applicare le norme della CEDU sulla base dei principi di diritto espressi dalla Corte EDU, specie quando il caso sia riconducibile a precedenti della giurisprudenza del giudice europeo (**n. 36 e n. 276)**. In tale attività interpretativa, che gli compete istituzionalmente ai sensi dell'articolo 101, secondo comma, Cost., il giudice comune incontra il solo limite costituito dalla presenza di una normativa nazionale di contenuto contrario alla CEDU. In tale caso, la disposizione interna va impugnata dinanzi alla Corte costituzionale, per violazione dell'articolo 117, primo comma, Cost. (**200 e 203**).

Come già affermato nella sentenza n. **49 del 2015**, il giudice nazionale non è obbligato ad interpretare in modo univoco le sentenze della Corte europea, poiché è tenuto a recepire la norma individuata a Strasburgo solo nel caso in cui si trovi in presenza di un diritto consolidato o di una sentenza pilota (**36** e **200**).

Secondo la più recente giurisprudenza costituzionale, la non adeguata utilizzazione dei poteri interpretativi che la legge riconosce al giudice rimettente e la mancata esplorazione di diverse, pur praticabili, soluzioni ermeneutiche è motivo di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale (**219).**

Nell'impossibilità di un'interpretazione adeguatrice, nei casi in cui si dubita della legittimità costituzionale della norma convenzionale, per come essa vive nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, oggetto della questione di costituzionalità non può che essere la legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione. Peraltro, la Corte costituzionale ha escluso di poter sindacare l'interpretazione delle norme CEDU fornita dalla Corte di Strasburgo, ma ciò non fa venir meno la

sua competenza a sindacare se le norme CEDU siano in contrasto con la Costituzione (***49, 96, 127, 146, 150, 184, 187 del 2015***).

Spetta, quindi, alla Corte costituzionale valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'articolo 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, sia pure con il margine di apprezzamento e di adeguamento idoneo a consentire di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico interno, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento. In altri termini, spetta alla Corte costituzionale apprezzare la giurisprudenza europea formatasi sulla norma conferente, in modo da rispettarne la sostanza, così realizzando l'interazione tra i due sistemi di garanzia dei diritti fondamentali, in un contesto di coesistenza, e non di assimilazione, tra le garanzie interne e quelle convenzionali, secondo il principio di equivalenza delle tutele, fissato dall'articolo 53 della CEDU, per il quale l'interpretazione delle disposizioni della Convenzione non può implicare livelli di tutela inferiori a quelli assicurati dal diritto nazionale (n. **193** e n. **236**).

Anche rispetto all'obbligo di conformarsi alle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, è rimesso alla Corte costituzionale valutare se una norma di cui sia stato accertato il deficit di tutela riguardo ad un diritto fondamentale, continui ad avere efficacia nell'ordinamento giuridico italiano. La peculiarità della singola vicenda su cui è intervenuta la pronuncia della Corte europea deve essere adeguatamente valutata e presa in considerazione dalla Corte costituzionale, nel momento in cui è chiamata a trasporre il principio affermato dalla Corte di Strasburgo nel diritto interno e a esaminare la legittimità costituzionale di una norma per presunta violazione di quello stesso principio (n. **200 e 193**).

Sull'estensione dell'efficacia di una sentenza di condanna pronunciata dalla Corte di Strasburgo ai casi analoghi, la Corte ha escluso la possibilità di disapplicare la norma censurata per contrasto con la CEDU, nonostante la sopravvenuta decisione della Corte europea abbia denunciato l'incoerenza della normativa censurata e condannato l'Italia per violazione del diritto convenzionale. Nell'ipotesi in cui non sia praticabile l'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata della norma sospettata di incostituzionalità, non potendo risolvere il dubbio di costituzionalità in via ermeneutica oltre i limiti derivanti dai testi delle norme, il giudice deve coinvolgere la Corte costituzionale poiché lo stabilire se l'interpretazione conforme è o non è praticabile attiene al merito della questione di legittimità costituzionale (**36, 200 e 204**).

In assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, o in presenza di richieste additive, creative o manipolative di sistema, che eccedono i suoi poteri di intervento e sono espressione di scelte discrezionali, la Corte ha affermato che spetta anzitutto al legislatore stabilire quali soluzioni

debbano adottarsi per porre rimedio alle frizioni tra l'ordinamento nazionale e la CEDU, con la conseguente inammissibilità della questione (**102)**.

1.2. La responsabilizzazione dei diversi livelli di governo coinvolti nell'attuazione del diritto convenzionale.

Nel 2016 la Corte costituzionale si è pronunciata sugli effetti derivanti dal rispetto delle norme della CEDU nell'ambito dell'assetto istituzionale dello Stato, con riferimento agli enti territoriali che si siano resi responsabili di violazioni del diritto convenzionale. La sentenza **n. 219** ha dichiarato infondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 16-*bis*, comma 5, della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (ora articolo 43 della legge n. 234 del 2012), che disciplina il diritto di rivalsa dello Stato, nei confronti dell'ente territoriale responsabile, delle somme pagate in esecuzione di sentenza di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il rimettente Tribunale di Bari aveva eccepito l'irragionevolezza (articolo 3 Cost) della natura sanzionatoria della rivalsa in quanto presupporrebbe una responsabilità dell'ente non per attività proprie, ma per attività poste in essere al solo fine di assicurare la fedele attuazione di quanto disposto dalla legge, di cui lo Stato stesso è l'unico soggetto giuridicamente responsabile.

La Corte ha specificato che: "*secondo l'espresso dettato dell'articolo 16-bis, comma 5, l'esercizio del diritto statale di rivalsa presuppone che gli enti locali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*", escludendo che dalla norma derivi un automatismo nella condanna dell'amministrazione locale in sede di rivalsa e, conseguentemente, una deroga al principio dell'imputabilità.

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

Ai fini dell'attribuzione di responsabilità è preliminare l'accertamento dell'imputabilità (se l'agente possa essere tenuto a rispondere delle conseguenze dannose della sua eventuale condotta colpevole) rispetto alla quale assumono rilievo pregnante: le ragioni della violazione ricavabili dall'accertamento compiuto nella sentenza di condanna del giudice europeo; se sia possibile disapplicare la normativa interna ritenuta in contrasto con il diritto europeo; se sia illegittimo l'operato dell'ente territoriale con riferimento alla disciplina dell'ordinamento interno; se l'ente stesso sia titolare di potestà normativa primaria. L'imputabilità risulta, infatti, immanente al concetto stesso di responsabilità ed è coerente con la *ratio* dell'intera normativa sull'esercizio della rivalsa per violazioni del diritto europeo, con riferimento sia alle condanne della Corte di giustizia

UE, sia a quelle della Corte EDU, in quanto volta alla prevenzione di tali violazioni attraverso la responsabilizzazione dei diversi livelli di governo coinvolti nell'attuazione del diritto europeo.

2. LA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

2.1. Tipologia di decisioni

Anche nel 2016 sono state numerose le pronunce della Corte costituzionale che hanno richiamato le norme della Convenzione e le sentenze della Corte EDU, rese nei giudizi sulle leggi (**sentenze** nn. **12, 36, 57, 76, 78, 84, 90, 102, 132, 140, 173, 193, 200, 203, 204, 214, 215, 219, 225, 228, 236, 243, 276, 286 e ordinanze nn. 4, 47, 54, 73, 100, 112, 165, 180, 181, 207, 208, 209, 227, 229).**

La Corte ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate sulla base del parametro rappresentato dalle norme della CEDU** nelle sentenze **nn. 36, 200. Nelle sentenze nn. 215, 228, 236, 243 e 286, la dichiarazione di incostituzionalità ha assorbito le censure relative all'articolo 117, primo comma, Cost.**

Segue la rassegna delle principali pronunce secondo i principi convenzionali richiamati.

2.1.1. La proibizione della tortura (articolo 3)

La sentenza **204** ha ritenuto non fondata, perché basata su un erroneo presupposto interpretativo, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 35-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354, censurato anche in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 3 della CEDU, nella parte in cui non prevede il ristoro economico contemplato dal comma 2 del medesimo articolo 35-*ter*, nel caso di condannati alla pena dell'ergastolo che abbiano già scontato una frazione di pena che renda ammissibile la liberazione condizionale, poiché il diverso trattamento opererebbe una differenza di tutela dei diritti fra detenuti temporanei e perpetui.

La questione era stata sollevata dal Magistrato di sorveglianza di Padova, in seguito al reclamo proposto da un condannato all'ergastolo che aveva già maturato il diritto ad accedere al beneficio della liberazione condizionale, al quale era stata riconosciuta dal magistrato di sorveglianza la violazione dei diritti di cui all'articolo 3 CEDU durante la detenzione, per un totale di almeno 404 giorni, pari ad un'ipotetica riduzione di pena di 40 giorni.

Il giudice rimettente non ha ritenuto applicabili al caso di specie i provvedimenti compensativi previsti dall'articolo 35-*ter* O.P., introdotto con il decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 117, a seguito della ben nota sentenza

pilota *Torreggiani e altri c. Italia*[99] - consistenti nell'abbuono di un giorno di pena residua per ogni dieci giorni durante i quali vi è stata la violazione, oppure nella liquidazione della somma di 8 euro per ogni giorno di detenzione subita in condizioni inumane e degradanti quando, considerato il periodo di pena residua da scontare, non sia applicabile la prima misura. Ciò sia perché la riduzione di pena non avrebbe potuto operare nei confronti di una pena perpetua, sia perché il condannato aveva già maturato il periodo di detenzione utile per godere degli istituti di favore dell'ordinamento penitenziario applicabili anche alle persone condannate all'ergastolo. Né sarebbe stato possibile il ristoro patrimoniale, applicabile solo ai casi in cui, detratta la pena detentiva ai sensi del comma 1 dell'articolo 35-*ter O.P.*, residuerebbe un danno ulteriore non riparabile in forma specifica, a causa dell'esaurimento del periodo da trascorrere in detenzione.

I dubbi di incostituzionalità sollevati dal giudice remittente non sono stati condivisi dalla Corte costituzionale che, secondo una interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata della norma impugnata, ha riconosciuto la competenza del magistrato di sorveglianza ad adottare il provvedimento di ristoro economico nel caso di periodo di detenzione trascorso in condizioni disumane, anche in mancanza di qualsiasi collegamento con un'effettiva riduzione del periodo detentivo, come avviene nell'ipotesi di soggetto sottoposto a pena perpetua. Ha, infine, ricordato che "*la sentenza della Corte EDU, nel caso Torreggiani, ha chiesto all'Italia di introdurre procedure attivabili dai detenuti per porre fine e rimedio a condizioni di detenzione o a trattamenti carcerari in contrasto con l'art. 3 della CEDU, le quali, a differenza di quelle al momento in vigore, avrebbero dovuto essere accessibili ed effettive; procedure, in altri termini, idonee a produrre rapidamente la cessazione della violazione e, anche nel caso in cui la situazione lesiva fosse già cessata, ad assicurare con rapidità e concretezza forme di riparazione adeguate. E questa richiesta deve costituire un indefettibile criterio ermeneutico ai fini della corretta applicazione della disciplina successivamente introdotta dal legislatore*."[100].

[99] Con la sentenza *Torreggiani c. Italia*, dell'8 gennaio 2013, la Corte EDU aveva certificato il malfunzionamento del sistema penitenziario italiano, accertando la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, per il quale *nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti*, a causa della situazione del sovraffollamento nelle carceri ed ingiunto allo Stato italiano di adottare le misure preventive e compensative che garantissero l'effettivo ristoro delle violazioni subite.

[100] La sentenza n.204 richiama la sentenza n. 83 del 2017, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo articolo 35-*ter,* sollevata dal Magistrato di sorveglianza di Padova antecedentemente alla sentenza n. 204, con ordinanza del 2 maggio 2016, nella parte in cui non prevede gli internati tra i soggetti legittimati a richiedere il rimedio risarcitorio ivi previsto. La Corte costituzionale ha dichiarato che, secondo un'interpretazione costituzionalmente conforme della norma impugnata, è possibile includere l'internato tra le persone legittimate ad agire. Conformemente all'articolo 1, comma 1-*quater,* del decreto-legge n. 31 marzo 2014, n. 52 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 2014, n. 81, tutte le misure d sicurezza detentive non possono durare oltre il tempo stabilito per la pena detentiva massima prevista per il reato commesso, e, anche nei casi in cui non è prevedibile che la durata della misura si protrarrà oltre il suo limite massimo, all'internato deve essere concesso il risarcimento in forma monetaria.

2.1.2. Il diritto a un equo processo (articolo 6)

2.1.2.0 Il diritto di accesso a un tribunale . Richiamo in senso rafforzativo delle censure sulla **violazione dei principi della CEDU**

Nella sentenza n. 12 la giurisprudenza europea sulle garanzie previste dall'articolo 6 della CEDU è stata utilizzata **in senso rafforzativo** dalla Corte costituzionale nel decidere, come non fondata, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 538 c.p.p., sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 Cost., nella parte in cui, in caso di assoluzione dell'imputato per vizio totale di mente, non consente al giudice di pronunciarsi sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno, proposta a norma degli artt. 74 e ss. del medesimo codice, poiché l'eventuale impossibilità per il danneggiato di partecipare al processo penale non incide né sul suo diritto di difesa né sul suo diritto d'agire in giudizio, restando intatta la possibilità di esercitare l'azione di risarcimento del danno nella diversa sede civile.

La Corte costituzionale ha richiamato la giurisprudenza europea costante nel riconoscere alla parte civile nel processo penale le garanzie in tema di equo processo stabilite dall'articolo 6 della Convenzione. Sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale , la Corte CEDU non ha ritenuto, in sé e per sé, contrastante con la protezione convenzionale, l'ipotesi del mancato esame della domanda della parte civile per essersi il procedimento penale chiuso con provvedimento diverso dalla condanna dell'imputato, avendone censurato la violazione solo quando la vittima del reato non fruisca di altri rimedi accessibili ed efficaci per far valere le sue pretese (sentenza 25 giugno 2013, *Associazione delle persone vittime del sistema s.c. Rompetrol s.a. e s.c. Geomin s.a. e altri c. Romania*; sentenza 4 ottobre 2007, *Forum Maritime s.a. c. Romania*) e quando il concreto funzionamento del meccanismo frustri indebitamente le legittime aspettative del danneggiato, come nel caso in cui la prescrizione della responsabilità penale dell'autore del reato, impeditiva dell'esame della domanda civile, sia imputabile a ingiustificati ritardi delle autorità giudiziarie nella conduzione del procedimento penale (Grande Camera, sentenza 2 ottobre 2008, *Atanasova c. Bulgaria*; sentenza 3 aprile 2003, *Anagnostopoulos c. Grecia*).

2.1.2.1 La ragionevole durata del processo – art. 6 CEDU – Interventi sulla legge Pinto

La sentenza n. 36 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2-*bis*, della legge 24 marzo 2001, n. 89, nella parte in cui determina in tre anni la ragionevole durata del procedimento *su domanda di condanna all'equa riparazione, conseguente all'eccessiva protrazione del procedimento regolato* dalla medesima legge nel primo e unico grado di merito, in riferimento

all'articolo 111, secondo comma, e all'articolo 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU.

Alla declaratoria di incostituzionalità la Corte è pervenuta sulla base del principio di diritto enucleato dalla giurisprudenza europea consolidata (Corte EDU, 6 marzo 2012, *Gagliano Giorgi c. Italia*), secondo cui lo Stato è tenuto a concludere il procedimento volto all'equa riparazione del danno da ritardo maturato in altro processo in termini più celeri di quelli consentiti nelle procedure ordinarie, che nella maggior parte dei casi sono più complesse, e che, comunque, non sono costruite per rimediare ad una precedente inerzia nell'amministrazione della giustizia. Ne consegue che "*l'articolo 6 della CEDU, il cui significato si forma attraverso il reiterato ed uniforme esercizio della giurisprudenza europea sui casi di specie […] preclude al legislatore nazionale di consentire una durata complessiva del procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001 pari a quella tollerata con riguardo agli altri procedimenti civili di cognizione, anziché modellarla sul calco dei più brevi termini indicati dalla stessa Corte di Strasburgo e già recepiti dalla giurisprudenza nazionale.*".

Quest'ultima, infatti, in applicazione degli articoli 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., alla luce dell'interpretazione data dal giudice europeo all'articolo 6 della CEDU, aveva in precedenza determinato il termine ragionevole di cui si discute, per il caso di procedimento svoltosi in entrambi i gradi previsti, in due anni, che è il limite di regola ammesso dalla Corte EDU. Per contro, in linea con la giurisprudenza europea, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis,* nella parte in cui determina in un anno la ragionevole durata del giudizio di legittimità previsto dalla legge n. 89 del 2001.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale della previsione concernente la durata del processo di primo grado fa sì che la ragionevole durata complessiva di un procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001, in concreto articolatosi su due gradi di giudizio, sia inferiore a quella stabilita per gli altri procedimenti ordinari di cognizione, e comunque possa essere contenuta nel tetto di due anni (conforme, ordinanza **n. 208)**.

Alla luce del principio della ragionevole durata del processo, "nella duplice accezione di "garanzia oggettiva", relativa al buon funzionamento dell'amministrazione della giustizia e all'esigenza di evitare la prosecuzione di giudizi dilatati nel tempo, anche tenuto conto dei relativi oneri economici, nonché di "garanzia soggettiva", quale diritto dell'imputato ad essere giudicato in un tempo ragionevole, sancito altresì dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la Corte costituzionale con la sentenza n. 45 del 2015 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, dell'art. 159, primo comma, c.p., nella parte in cui, "*ove lo stato mentale dell'imputato sia tale da impedirne la cosciente partecipazione al procedimento e questo venga sospeso, non esclude la sospensione della prescrizione quando è accertato che tale stato è irreversibile, ritenendo*

irragionevole la protrazione indefinita nel tempo della sospensione del processo e la conseguente condizione dell'imputato "eterno giudicabile".

Nella medesima prospettiva si colloca l'ordinanza **n. 4, che** ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 150 e 159 c.p., sollevata in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della CEDU, nella parte in cui prevedono la sospensione del corso della prescrizione anche in presenza delle condizioni di cui agli artt. 71 e 72 c.p.p., laddove sia accertata l'incapacità di partecipare coscientemente al procedimento dell'imputato per effetto di una patologia irreversibile e non suscettibile di miglioramenti, perché già dichiarata fondata con la sentenza n. 45 del 2015.

2.1.2.2 Terzietà e indipendenza del giudice

Con la sentenza **215,** la Corte si è pronunciata in materia di composizione della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, chiamata a svolgere funzioni decisorie in materia di contenzioso elettorale, disciplinare o inerenti alla tenuta degli albi professionali, prevista dall'articolo 17, primo e secondo comma, lettere a), b), c), d) ed e) del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse).

Il rimettente Tribunale di Milano aveva eccepito la violazione dei principi di terzietà e di indipendenza dei componenti la Commissione (tra i quali due designati dal Ministero della salute, di cui uno scelto fra i dirigenti amministrativi del Ministero e un dirigente di seconda fascia (medico o, a seconda dei casi, veterinario o farmacista), oltre alla lesione del diritto al giusto processo sancito dalla Convenzione europea, a causa della mancanza di criteri predeterminati per la selezione e per la possibile riconferma dei designati alla scadenza dell'incarico su discrezionale apprezzamento del Ministero.

L'articolo 6 della Convenzione prevede, infatti, che sia assicurato il diritto di ogni persona ad un processo equo davanti a un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge.

Pronunciandosi sulla compatibilità della composizione della Commissione con la natura di organo di giurisdizione speciale, la Corte costituzionale ha precisato che l'indipendenza, finalizzata ad impedire collegamenti istituzionali destinati ad incidere sull'autonomia decisionale del giudice, costituisce strumento imprescindibile per garantirne l'imparzialità.

Tale prerogativa, tuttavia, non può essere caratterizzata da tratti identici nei vari tipi di giurisdizione e, d'altra parte, non si rinviene nella stessa Costituzione una nozione unitaria di indipendenza. Le norme costituzionali che la impongono sono infatti norme "a fattispecie aperta",

che dettano il principio generale, lasciando che sia il legislatore ordinario a specificarne il contenuto effettivo.

Ciò, con la precisazione che il legislatore ordinario non può ritenersi depositario di un'assoluta discrezionalità nell'individuare i tratti fondanti la garanzia di indipendenza dei giudici speciali. Se così fosse, si affiderebbe detta garanzia al solo strumento della riserva di legge. Spetta invece all'interprete, alla stessa Corte costituzionale, definire i requisiti minimi che consentono la verifica di costituzionalità delle norme di riferimento quanto alla garanzia di indipendenza dei giudici speciali che le stesse devono mirare ad assicurare.

La Corte costituzionale, qualificata la Commissione organo di giurisdizione speciale, ha, quindi, censurato la violazione degli articoli 108, secondo comma, 111, secondo comma, Cost., che garantiscono l'indipendenza e l'imparzialità dell'azione giurisdizionale, con riferimento alla posizione processuale del Ministero della salute, contraddittore necessario nel procedimento che si svolge dinanzi alla Commissione.

La nomina dei suddetti componenti, affidata alla discrezionalità dell'autorità governativa, appare, infatti, sganciata da ogni riferimento normativo che valga preventivamente a determinarne l'ambito attitudinale e le competenze, indicazioni non validamente surrogate dal generico riferimento alla qualifica che gli stessi devono rivestire.

2.1.2.3 Norme interpretative e divieto di incidere retroattivamente in senso sfavorevole ai ricorrenti sui giudizi in corso (art. 6 CEDU)

Con la sentenza **n. 132** la Corte ha applicato la propria costante giurisprudenza sui principi dell'equo processo di cui all'articolo 6 della Convenzione, sotto il profilo del divieto di norme che incidono retroattivamente sui giudizi in corso (la questione, dichiarata non fondata, era riferita all'articolo 1, comma 476, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, censurato in riferimento agli articoli 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 6 della CEDU, nella parte in cui dispone che gli articoli 10, comma 3, del d.P.R. 11 settembre 2007 n. 170 e 11, comma 8, del d.P.R. 13 giugno 2002 n. 163, di recepimento degli accordi sindacali di due successivi quadrienni relativi al personale delle forze di polizia, "*si interpretano nel senso che la prestazione lavorativa resa nel giorno destinato al riposo settimanale o nel festivo infrasettimanale non dà diritto a retribuzione a titolo di lavoro straordinario se non per le ore eccedenti l'ordinario turno di servizio giornaliero. Sono fatti salvi gli effetti delle sentenze passate in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge*").

Secondo la Corte costituzionale, nella fattispecie, non risulta violato il principio dell'equo processo di cui all'articolo 6 della CEDU, poiché il divieto di norme che incidono retroattivamente

su giudizi in corso, riguarda la tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto, che non si rinviene nel caso della disposizione censurata in considerazione della sua formulazione ambigua. Secondo la Corte costituzionale, nella necessità di ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore si rinvengono gli impellenti motivi di interesse generale, che in base alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, consentono al legislatore di interferire nella determinazione giudiziaria di una controversia (sentenza 14 febbraio 2012, *Arras ed altri c. Italia*; sentenza 31 maggio 2011, *Maggio ed altri c. Italia*; sentenza 7 giugno 2011, *Agrati ed altri c. Italia*).

2.1.2.4 Retroattività della legge e lesione del principio del legittimo affidamento

Sulla tutela del legittimo affidamento, la Corte costituzionale ha affermato che gli indici sintomatici della lesione di tale principio elaborati dalla giurisprudenza costituzionale e dalla Corte EDU in gran parte convergono.

Con la sentenza **203** la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 135, sollevata, tra gli altri, con riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del primo Protocollo CEDU, nella parte in cui, al fine del contenimento dei costi della spesa sanitaria, applica ai contratti vigenti nell'esercizio 2012 per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, la riduzione, in misura percentuale fissa determinata dalla Regione o dalla Provincia autonoma, degli importi e dei corrispondenti volumi d'acquisto stabiliti nei contratti e negli accordi.

Considerato l'espresso collegamento operato tra le esigenze di contenimento della spesa pubblica e l'intervento sugli importi e i volumi di acquisto dei contratti sanitari, la Corte ha ritenuto integrato il requisito del legittimo interesse pubblico, il quale, ai sensi dell'articolo 3 Cost. e dell'articolo 1, Protocollo 1, CEDU, può giustificare l'ingerenza da parte di un'autorità pubblica nel pacifico godimento dei beni. In particolare, le ragioni che hanno giustificato la riduzione degli importi e dei volumi d'acquisto delle prestazioni sono state individuate nella finalità, espressamente dichiarata dal legislatore, di far fronte all'elevato e crescente *deficit* della sanità. Per questi stessi motivi, la Corte ha ritenuto salvaguardato il giusto equilibrio che, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, deve sussistere tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e l'obbligo di proteggere i diritti fondamentali della persona (*ex plurimis*, sentenza 13 gennaio 2015, *Vékony c. Ungheria*, § 32; sentenza 30 giugno 2005, *Jahn e altri c. Germania*, §§ 93-95; sentenza 3 luglio 2003, *Buffalo srl in liquidazione c. Italia*, § 32; sentenza 5 gennaio 2000, *Beyeler c. Italia*, § 114).

Parimenti non fondata è stata dichiarata la questione sollevata dal Consiglio di Stato con riferimento alla norma di abrogazione dell'istituto della vice-dirigenza (articolo 5, comma 13, del decreto-legge n. 95 del 2012, nella parte in cui ha abrogato l'articolo 17-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165), censurata in quanto l'abrogazione 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. Secondo il Consiglio dei Stato sarebbero stati lesi il diritto di difesa dei ricorrenti ed il principio di effettività della tutela giurisdizionale, in contrasto con la normativa europea, oltre che con quella nazionale, per aver disposto retroattivamente con legge provvedimento su diritti riconosciuti con sentenza passata in giudicato, privando i ricorrenti del diritto all'integrale esecuzione della *res iudicata.*

La Corte costituzionale, richiamando la sentenza **203,** ha ritenuto che la mancata esecuzione dell'obbligo imposto dal giudicato della sentenza del TAR Lazio n. 4266 del 2007, fosse giustificata e non ledesse, perciò, il diritto a un equo processo garantito dall'articolo 6 della CEDU, poiché la disposizione censurata, intervenuta in un ambito non coperto dal giudicato, costituisce una circostanza idonea a giustificare la mancata esecuzione degli obblighi da esso imposti, rendendo improcedibile per difetto di interesse il giudizio di ottemperanza**.**

In generale, in merito alla violazione del diritto a un equo processo garantito dall'art. 6 della CEDU, applicabile alle controversie su un diritto civile, la Corte ha condiviso l'orientamento della Corte europea sul carattere autonomo di tale concetto, indipendentemente dalla qualificazione della posizione soggettiva in termini di interesse legittimo o di diritto soggettivo da parte dell'ordinamento nazionale, essendo sufficiente che essa abbia formato oggetto di una controversia. La stessa Corte EDU ha affermato che nelle controversie concernenti il lavoro pubblico, esiste una presunzione di applicazione dell'art. 6 della CEDU, per vincere la quale lo Stato convenuto deve dimostrare la sussistenza di due cumulative condizioni: che il lavoratore non ha diritto di accedere a un giudice in base al proprio ordinamento e che l'esclusione di tale diritto è giustificata da ragioni obiettive legate all'interesse dello Stato **(sentenza n. 214)**.

2.1.3. Principio di legalità (articolo 7)

2.1.3.0 Principio di irretroattività delle sanzioni penali

Nella sentenza **n. 276** la Corte costituzionale ha verificato la compatibilità della disciplina sulla sospensione dalle cariche elettive locali[101] con il principio di irretroattività delle sanzioni di cui all'art. 7 CEDU, sulla base dei c.d. criteri "Engel", figure sintomatiche elaborate dalla giurisprudenza europea per definire la nozione di pena: la qualificazione dell'illecito operata dal diritto nazionale; la natura della sanzione, alla luce della sua funzione punitiva-deterrente; la sua severità, ovvero la gravità del sacrificio imposto. Come ribadito dalla Corte di Strasburgo nella sentenza del 4 marzo 2014, *Grande Stevens e altri c. Italia*, questi criteri sono alternativi e non cumulativi, ma ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l'analisi separata di ciascun criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una "accusa in materia penale".

Sulla base di tale premessa, la Corte costituzionale ha affermato che dal principio di legalità di cui all'articolo 25, secondo comma, Cost., si ricava la necessità, anche per le sanzioni diverse dalle pene in senso stretto, che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire, così come declinato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, secondo cui tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto.

Spetta, nondimeno, alla Corte costituzionale "*valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. In assenza di precedenti specifici della Corte EDU, esclusa la natura penale nel diritto nazionale della sospensione, non sussistono neppure gli altri due elementi della sostanza punitiva della misura e della gravità del sacrificio imposto.*".

E' stata, altresì, respinta la tesi, sostenuta dal rimettente, della "costituzionalizzazione" del principio di irretroattività in tutti i casi in cui la Costituzione riserva alla legge la disciplina di diritti inviolabili. Sulla base delle precedenti pronunce in materia, la Corte ha affermato che "*al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., […] le leggi possono retroagire, rispettando "una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela*

101 In materia di cariche elettive regionali e negli enti locali, l'articolo 7, comma 1, lett. c), del decreto legislativo 31 dicembre 2012 n. 235 prevede l'incandidabilità alle elezioni regionali per coloro che hanno riportato condanna definitiva per particolari delitti, fra i quali l'abuso d'ufficio (articolo 323 c.p.); l'articolo 8, comma 1, prevede la sospensione di diritto dalle cariche per coloro per coloro che comunque si trovano in condizione di incandidabilità o che hanno riportato condanna non definitiva per i delitti indicati alla lett. c), dell'articolo 7, o se, con sentenza di primo grado, confermata in appello per la stessa imputazione, hanno riportato una condanna ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo, dopo l'elezione o la nomina. La sospensione cessa di diritto decorsi diciotto mesi. L'articolo 11 disciplina la sospensione e la decadenza di diritto degli amministratori locali in condizione di incandidabilità. Le disposizioni sono entrate in vigore il 5 gennaio 2013, giorno successivo alla loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario" (ex plurimis, sentenze n. 156 del 2007 e n. 236 del 2015).".

Pertanto, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 7, comma 1, lettera c), 8, comma 1, e 11, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'art. 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), sollevate, in riferimento agli articoli 2, 4, secondo comma, 25, secondo comma, 51, primo comma, 97, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 7 della CEDU, dalla Corte d'appello di Bari, dal Tribunale di Napoli e dal Tribunale di Messina, con ordinanze in data 27 gennaio 2015, 22 luglio 2015 e 14 settembre 2015.

Secondo la Corte costituzionale la sospensione dalla carica nelle fattispecie sottoposte al suo giudizio, non riveste natura sanzionatoria, bensì risponde ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio e, trattandosi di sospensione, costituisce "misura sicuramente cautelare" che assicura il ragionevole bilanciamento tra il diritto di elettorato passivo, da un lato, e il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione: così come la condanna irrevocabile può giustificare la decadenza dal mandato in corso, per le stesse ragioni la condanna non definitiva può far sorgere l'esigenza cautelare di sospendere temporaneamente l'eletto da tale mandato.

Esclusa la natura punitiva e in questo senso "penale" della sospensione, la Corte ha concluso per la insussistenza anche del terzo indice, riguardante la gravità delle conseguenze sfavorevoli per colui che ne è colpito, come richiesto dalla Corte di Strasburgo (sentenza *Grande Stevens e altri c. Italia*), poiché essa è limitata a diciotto mesi, decorsi i quali la sospensione stessa viene meno, ed incide solo su una porzione del mandato elettorale.

In conclusione: "*dal quadro delle garanzie apprestate dalla CEDU come interpretate dalla Corte di Strasburgo non è ricavabile un vincolo ad assoggettare una misura amministrativa cautelare, quale la sospensione dalle cariche elettive in conseguenza di una condanna penale non definitiva, al divieto convenzionale di retroattività della legge penale. Mentre è compatibile con quel quadro la soluzione adottata dal legislatore italiano con la finalità di evitare «che la permanenza in carica di chi sia stato condannato anche in via non definitiva per determinati reati che offendono la pubblica amministrazione [possa] comunque incidere sugli interessi costituzionali protetti dall'art. 97, secondo comma, Cost., che affida al legislatore il compito di organizzare i pubblici uffici in modo che siano garantiti il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, e dall'art. 54, secondo comma, Cost., che impone ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche "il dovere di adempierle con disciplina ed onore"» (sentenza n. 236 del 2015). Nella giurisprudenza*

della Corte EDU si rinvengono decisioni che hanno collocato al di fuori della sfera penale talune restrizioni del diritto di elettorato passivo, per quanto collegate alla commissione di un illecito, in ragione della loro finalità principale di proteggere l'integrità di una pubblica istituzione (sentenze 6 gennaio 2011, Paksas c. Lituania; 24 giugno 2008, Adamsons c. Lettonia, paragrafo 114; 16 marzo 2006, Zdanoka c. Lettonia, Grande Camera, paragrafi 122, 130 e 133). Più precisamente la Corte di Strasburgo ha escluso la natura penale della misura dell'incandidabilità, quando sia diretta ad assicurare un corretto svolgimento delle elezioni parlamentari. E ciò anche se una misura dello stesso contenuto – l'esclusione dalla candidabilità – sia prevista dalla legge penale come sanzione "ancillare" o "aggiuntiva" a una sanzione penale principale, giacché in questo secondo caso, a differenza del primo, essa deriva la sua natura penale dalla sanzione principale alla quale accede (sentenza 21 ottobre 1997, Pierre Bloch c. Francia).".

2.1.3.1 Garanzia convenzionale del principio della retroattività della *lex mitior*

La sentenza **57** è intervenuta sull'applicazione del principio convenzionale di retroattività della disposizione penale più favorevole al reo, come interpretato dalla Corte EDU nella sentenza 17 settembre 2009, *Scoppola c. Italia*, secondo il quale il divieto di applicazione retroattiva della legge penale incorpora anche il corollario del diritto dell'accusato al trattamento successivo più lieve, ancorché contenuto in una legge processuale, per escluderne la rilevanza, trattandosi di fattispecie non riconducibile all'ambito di applicazione della sentenza Scoppola (la questione concerneva l'articolo 4-*ter*, commi 2 e 3, del decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2000, n. 144 e l'articolo 7, commi 1 e 2, del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4 che ha modificato l'art. 442 c.p.p., ed era stata sollevata in riferimento agli articoli 3 e 117 Cost. ed all'articolo 7, paragrafo 1, della CEDU, nella parte in cui non consentono la possibilità di ottenere in sede esecutiva la riduzione della pena dell'ergastolo a trenta anni di reclusione di cui all'art. 442 c.p.p. sul giudizio abbreviato, per i condannati che hanno potuto proporre domanda di giudizio abbreviato solo dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 341 del 2000 che, modificando il trattamento sanzionatorio in senso sfavorevole, ha precluso loro di accedere al rito alle condizioni più favorevoli).

Con la sentenza **193** Corte costituzionale ha escluso l'applicazione generalizzata alle sanzioni amministrative del principio di retroattività della ***lex mitior***. La decisione ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1[102] della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), sollevata in riferimento agli articoli 3 e 117, comma 1, della

[102] La norma censurata stabilisce che "*Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione. Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati*.".

Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 6 (diritto all'equo processo) e all'articolo 7 (principio di legalità) della CEDU, nella parte in cui non prevede l'applicazione del principio di retroattività della legge successiva più favorevole all'autore dell'illecito amministrativo.

Sull'estensione del principio, di matrice convenzionale, della retroattività della legge successiva favorevole, la Corte costituzionale ha affermato che "*Ancorché tenda ad assumere un valore generale e di principio, la sentenza pronunciata dalla Corte di Strasburgo nel caso Scoppola resta pur sempre legata alla concretezza della situazione che l'ha originata.*". Inoltre, la Corte ha rilevato come l'intervento additivo richiesto dal rimettente travalicasse l'obbligo convenzionale, poiché volto ad estendere la portata del principio della retroattività della *lex mitior* a tutto il sistema sanzionatorio amministrativo, mentre la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul punto non ha mai avuto ad oggetto il complessivo sistema delle sanzioni amministrative, bensì singole e specifiche discipline sanzionatorie che, pur qualificandosi come amministrative ai sensi dell'ordinamento interno, erano idonee ad acquisire caratteristiche punitive alla luce dell'ordinamento convenzionale.[103]

Con l'ordinanza n. 207 la Corte ha confermato la propria giurisprudenza (sentenza n. 240 del 2015[104]), in materia di compatibilità con l'articolo 7 della Convenzione, sotto il profilo dell'applicazione del principio di retroattività della *lex mitior*, dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova di cui all'art. 464-*bis*, comma secondo, c.p.p., nella parte in cui prevede che la richiesta di sospensione può essere proposta fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento nel giudizio direttissimo.

Nel riconoscere all'istituto della messa alla prova un'intrinseca dimensione processuale, con la conseguenza che, rispetto all'invocato principio di retroattività della *lex mitior,* la preclusione censurata non è conseguenza della mancanza di retroattività della norma penale più favorevole, ma del normale regime temporale della norma processuale, ed è espressione del principio *tempus regit actum*", la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione in piena sintonia con la giurisprudenza della Corte europea che, nel fissare l'ambito di applicazione del principio in esame, lo ha limitato alle sole "*disposizioni che definiscono i reati e le pene che li reprimono*" (decisione 27 aprile 2010, *Morabito c. Italia*; nello stesso senso, sentenza 17 settembre 2009, *Scoppola c. Italia*)". Perciò "*è da ritenere che il principio di retroattività della lex mitior riconosciuto dalla Corte di Strasburgo riguardi esclusivamente la fattispecie incriminatrice e la pena, mentre sono estranee all'ambito di operatività di tale*

[103] In tema di sanzioni amministrative, tale orientamento è stato confermato nel 2017, con riferimento alla possibilità di estendere alle sanzioni amministrative la portata applicativa dell'articolo 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, che prevede una deroga all'intangibilità del giudicato per i casi in cui una sentenza di condanna sia stata pronunciata in applicazione di una norma dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 43 del 2017), nelle ipotesi di depenalizzazione e conseguente sostituzione delle sanzioni penali con sanzioni amministrative, che in concreto risultano superiori al massimo della sanzione penale (sentenze n. 68 e n. 109 del 2017)
[104] Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pagine 168-169.

principio, così delineato, le ipotesi in cui non si verifica un mutamento, favorevole al reo, nella valutazione sociale del fatto, che porti a ritenerlo penalmente lecito o comunque di minore gravità» (sentenza n. 236 del 2011".

2.1.4. Il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8)

2.1.4.0 Ricerca clinica sugli embrioni

Con la sentenza **84**, la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sulle norme in materia di procreazione medicalmente assistita (legge 19 febbraio 2004, n. 40), relativamente all'utilizzazione per la ricerca scientifica bio-medica degli embrioni soprannumerari non più impiantabili, rinviando ai principi enunciati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione dell'articolo 13 della legge n. 40 del 2004, che sancisce il divieto assoluto di ricerca clinica sugli embrioni non finalizzata alla tutela dell'embrione stesso, poiché "***la scelta operata dal legislatore è una scelta di così elevata discrezionalità, per i profili assiologici che la connotano, da sottrarsi, per ciò stesso, al sindacato di questa Corte***".

La pronuncia è intervenuta dopo un rinvio a nuovo ruolo, in attesa della pubblicazione della sentenza della *Grande Chambre* della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Parrillo c. Italia*, vertente su un analogo caso di applicazione dell'articolo 13 della legge n. 40 del 2004, denunciato per violazione dell'articolo 8 sul rispetto alla vita privata. Nella sentenza, depositata il 27 agosto 2015, la Corte europea, riconosciuto l'ampio margine di apprezzamento di cui gode il legislatore italiano in questa materia, in considerazione delle delicate questioni morali ed etiche che la questione solleva, sulle quali non vi è un vasto consenso europeo, ha affermato che il divieto di sperimentazione su embrioni umani a fini di ricerca, posto dalla legislazione nazionale non viola l'articolo 8 della Convenzione.[105]

2.1.4.1 Divieto di ingerenza dell'autorità pubblica nella vita e nei rapporti familiari

La sentenza **236** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 567, secondo comma, c.p. (delitto di alterazione di stato di famiglia di neonato commesso mediante falso) nella parte in cui prevede una pena edittale (reclusione da un minimo di cinque anni a un massimo di quindici

[105] Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pagg. 92 e seguenti. La ricorrente si era sottoposta ad un trattamento di fecondazione medicalmente assistita ma, a seguito della sopravvenuta morte del compagno, aveva deciso di rinunciare all'impianto degli embrioni e chiesto di donarli a fini di ricerca, ma ciò non era stato possibile per il divieto contenuto nel citato articolo 13.

anni) manifestamente sproporzionata al reale disvalore della condotta punita, anche rispetto al meno severo trattamento previsto dal primo comma dell'articolo 567 c.p., per l'altra fattispecie di alterazione di stato dello stato di famiglia del neonato, commessa mediante la sua sostituzione, alla quale è stato parificato il trattamento sanzionatorio.

La Corte ha ravvisato nella particolare asprezza della risposta sanzionatoria una violazione congiunta degli articoli 3 e 27 Cost., essendo lesi sia il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del fatto commesso, sia quello della finalità rieducativa della pena. I riferimenti operati dal rimettente all'articolo 8 della CEDU, nel presupposto che la cornice edittale irragionevolmente elevata sarebbe in contrasto con il divieto di ingerenza dell'autorità pubblica nella vita e nei rapporti familiari di ciascun individuo, sebbene non evocati nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, sono stati considerati dalla Corte costituzionale rafforzativi delle censure relative alla pretesa carenza di proporzionalità tra l'intervento repressivo e l'esigenza di tutela della veridicità dello stato civile del neonato.

Merita di essere sottolineato l'invito implicitamente rivolto al legislatore, laddove la Corte ha affermato che: "*Un auspicabile intervento del legislatore, che riconsideri funditus, ma complessivamente, il settore dei delitti in esame, potrà introdurre i diversi trattamenti sanzionatori ritenuti adeguati*.".

2.1.5. Diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8) e divieto di discriminazione (art.14)

2.1.5.0 Interesse del minore e tutela di rapporti familiari di fatto

La sentenza **225** ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 337-ter c.c., sollevata dalla Corte d'appello di Palermo, con ordinanza del 31 agosto 2015, nella parte in cui non consente al giudice di valutare se risponda all'interesse del minore conservare rapporti significativi con l'*ex partner* del genitore biologico.

Il rimettente aveva argomentato che l'intervento del giudice a tutela del diritto del figlio minore a conservare rapporti significativi con persone diverse dai genitori, quale previsto e disciplinato dall'articolo 337-*ter* cod. civ., riguarderebbe soggetti comunque legati al minore da un vincolo parentale, con conseguente lesione dell'interesse del minore a mantenere rapporti, eventualmente intrattenuti, con adulti che non siano suoi parenti, compresi i casi di famiglie omo-genitoriali. Ciò in violazione del parametro interposto di cui all'articolo 8 della CEDU, come interpretato in modo costante dalla Corte europea in materia di riconoscimento del diritto dei genitori e dei figli, nonché di altri soggetti uniti da relazioni familiari di fatto, a mantenere stabili relazioni, anche nell'ipotesi di crisi della coppia, avuto riguardo sempre al preminente interesse del

minore (cfr. Corte europea: *Marckx c. Belgium*, del 13 giugno 1979; *Keegan c. Irlanda,* del 26 maggio 1994; *X.Y. e Z. c. Regno Unito,* del 22 aprile 1997; *Moretti e Benedetti c. Italia,* del 27 aprile 2010).

La Corte costituzionale non ha, invece, ritenuto sussistente il dedotto vuoto di tutela dell'interesse del minore presupposto dal giudice rimettente, poiché l'interruzione ingiustificata, da parte di uno o di entrambi i genitori, di un rapporto significativo, instaurato dal minore e intrattenuto con soggetti che non siano parenti, è riconducibile alla ipotesi di condotta del genitore "comunque pregiudizievole al figlio", in relazione alla quale l'articolo 333 c.c. già consente al giudice di adottare "i provvedimenti convenienti" nel caso concreto. E ciò su ricorso del pubblico ministero, ai sensi dell'articolo 336 c.c., anche su sollecitazione dell'adulto (non parente) coinvolto nel rapporto in questione.

2.1.5.1 Attribuzione automatica del cognome paterno

Con la sentenza **286** la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle norme che prevedono l'automatica attribuzione del cognome paterno al figlio, in presenza di una diversa volontà dei genitori, per violazione degli articoli 2, 3 e 29 Cost., con assorbimento delle censure eccepite con riferimento alla CEDU[106].

A giudizio della Corte la piena ed effettiva realizzazione del diritto all'identità personale, che nel nome trova il suo primo ed immediato riscontro, unitamente al riconoscimento del paritario rilievo di entrambe le figure genitoriali nel processo di costruzione di tale identità personale, impone l'affermazione del diritto del figlio ad essere identificato, sin dalla nascita, attraverso l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori.

Viceversa, la previsione dell'inderogabile prevalenza del cognome paterno sacrifica il diritto all'identità del minore, negandogli la possibilità di essere identificato, sin dalla nascita, anche con il cognome materno. Il criterio della prevalenza del cognome paterno, e la conseguente disparità di trattamento dei coniugi, non trovano alcuna giustificazione né nell'articolo 3 Cost., né nella finalità di salvaguardia dell'unità familiare, di cui all'articolo 29, secondo comma, Cost.

Nonostante siano state dichiarate assorbite le censure di illegittimità per violazione dell'articolo 117, primo comma, Cost., con riferimento agli articoli 8 e 14 della CEDU, la decisione è

[106] In particolare, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della normativa, desumibile dagli articoli 237, 262 e 299 c.c.; 72, primo comma, del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238 (Ordinamento dello stato civile); e 33 e 34 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), nella parte in cui non consente ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno. In via consequenziale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 262, primo comma, c.c.., nella parte in cui non consente ai genitori, di comune accordo, di trasmettere al figlio, al momento della nascita, anche il cognome materno; dell'articolo 299, terzo comma, c.c., nella parte in cui non consente ai coniugi, in caso di adozione compiuta da entrambi, di attribuire, di comune accordo, anche il cognome materno al momento dell'adozione.

in linea con i principi affermati dalla Corte europea, in particolare nella sentenza del 7 gennaio 2014, *Cusan Fazzo c. Italia*[107], con la quale la Corte EDU ha rilevato "*una lacuna, nel 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" ed ha affermato 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 è giunta nella presente sentenza e di garantire che siano rispettate le esigenze degli articoli 8 e 14 della Convenzione*.".

Si ricorda che anche la Corte costituzionale, in precedenti pronunce, aveva sollecitato il Legislatore a porre fine alla perdurante violazione del principio di uguaglianza "morale e giuridica" dei coniugi, realizzata attraverso la mortificazione del diritto della madre a che il figlio acquisti anche il suo cognome, in contraddizione con la finalità di garanzia dell'unità familiare, individuata quale *ratio* giustificatrice, in generale, di eventuali deroghe alla parità dei coniugi, ed in particolare, della norma sulla prevalenza del cognome paterno.

2.1.6. Divieto di discriminazione (articolo 14)

Con l'ordinanza **180** la Corte ha ritenuto compatibile con le garanzie apprestate dall'articolo 14 della Convenzione in materia di non discriminazione, la disciplina recata dall'articolo 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, la concessione agli stranieri del beneficio dell'assegno sociale.

In particolare, la Corte, ravvisata l'applicabilità nelle fattispecie all'esame del giudice rimettente della normativa dettata dall'articolo 20, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale stabilisce che l'assegno sociale è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale, ha concluso per la non violazione dei principi enunciati dall'articolo 14 della CEDU, in quanto "*da un lato, non risulterebbe evocabile alcun elemento di discriminazione tra cittadini extracomunitari, a seconda che risultino o no titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, e, dall'altro lato, neppure sussisterebbe una disparità di trattamento tra cittadini stranieri e italiani, posto che il requisito temporale del soggiorno riguarderebbe tutti i potenziali fruitori del beneficio.".*

[107] Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagine 67 e seguenti.

2.1.7. Protezione della proprietà (articolo 1 del primo Protocollo addizionale)

2.1.7.0 Diritto al rispetto della proprietà e indennità di espropriazione

La sentenza n. **90** respinge i dubbi di costituzionalità dell'articolo 8, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10, sollevati con riferimento agli articoli 42, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 1, Protocollo 1, CEDU, nella parte in cui prevede un criterio di determinazione dell'indennità di esproprio, per le aree non edificabili, simile a quello del valore agricolo medio, dichiarato costituzionalmente illegittimo, con le sentenze n. 181 del 2011 e n. 187 del 2014, in quanto il criterio di determinazione dell'indennità espropriativa da esso previsto prescinderebbe dal valore effettivo di mercato del bene espropriato e non terrebbe conto delle sue caratteristiche specifiche, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'asserita analogia tra le due fattispecie normative non è stata condivisa dalla Corte costituzionale, mancando nella disposizione censurata l'astrattezza del criterio di determinazione dell'indennità del valore agricolo medio, definito ogni anno in base alla zona agraria e il tipo di coltura, che non teneva conto delle caratteristiche specifiche del terreno e che, dunque, poteva essere priva di un ragionevole legame con il valore di mercato.

Al contrario, la Corte ha rilevato che, nella norma scrutinata, il giusto prezzo dell'indennizzo evoca l'idea di un corrispettivo commisurato al valore effettivo del bene espropriato, in linea con il principio secondo il quale, pur escludendo la necessaria corrispondenza tra l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'articolo 42, terzo comma, Cost., e il valore di mercato del bene espropriato, "*il punto di riferimento per determinare l'indennità di espropriazione deve essere il valore di mercato (o venale) del bene ablato, in modo da assicurare un ristoro economico che abbia un «ragionevole legame» con tale valore (sentenza n. 338 del 2011*).".

Ciò, in piena sintonia con gli analoghi principi fissati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nell'interpretazione dell'articolo 1, Protocollo 1, secondo la quale, poiché legittimi obiettivi di "pubblica utilità" possono esigere un rimborso inferiore al pieno valore venale, "*le modalità di indennizzo previste dalla legislazione interna devono consentire la corresponsione di una somma ragionevolmente correlata al valore del bene, senza la quale «una privazione di proprietà costituisce normalmente una sproporzionata interferenza*" (*Grande Camera*, sentenza 29 marzo 2006, *Scordino c. Italia*, ribadita dalle sentenze 6 novembre 2014, *Azzopardi c. Malta*; 23 settembre 2014, *Valle Pierimpié società agricola s.p.a. c. Italia*; 14 aprile 2015, *Chinnici c. Italia*).

2.1.8. Principio del *ne bis in idem* (articolo 4 del Protocollo 7)

2.1.8.0 Divieto di doppio giudizio penale

Con la **sentenza n. 200** la Corte costituzionale si è pronunciata sulla portata del vincolo del *ne bis in idem* in materia penale, come enunciato dall'articolo 4, Protocollo 7, CEDU, in particolare sul se possa riconoscersi allo stesso un campo applicativo diverso e più favorevole all'imputato del corrispondente principio recepito dall'articolo 649 c.p.p.

La questione era stata sollevata dal Tribunale di Torino nel corso del processo Eternit *bis,* a carico del responsabile del Gruppo Eternit, imputato di omicidio doloso per aver cagionato la morte di 258 persone. Il giudice rimettente aveva osservato che, in relazione alla medesima condotta, l'imputato, in un precedente giudizio, era stato prosciolto, per prescrizione, dai reati previsti dagli articoli 434, secondo comma, e 437, secondo comma, del codice penale, in quella sede contestati (omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro e disastro doloso). Al riguardo, ha richiamato la giurisprudenza della Corte Edu, dalla quale emergerebbe una portata applicativa dell'articolo 4, Protocollo 7, CEDU più favorevole per l'imputato, poiché, a partire dalla sentenza della Grande Camera, 10 febbraio 2009, *Zolotoukhine c. Russia*, si sarebbe stabilito che è ravvisabile identità del fatto quando medesima è l'azione o l'omissione per la quale la persona è già stata irrevocabilmente giudicata.

Nell'affrontare la questione, la Corte costituzionale ha premesso che, essendo la giurisprudenza europea non univoca, legata alla concretezza della situazione presupposta, non è possibile ricavare un principio certo (cfr. sentenza n. 49 del 2015 e 236 del 2011) che obblighi l'interprete a porre alla base della decisione un contenuto della normativa interposta ulteriore, rispetto al rilievo storico-naturalistico del fatto, circoscrivendo il divieto di doppio giudizio alla sola condotta dell'agente. "*In particolare, non solo non vi è modo di ritenere che il fatto, quanto all'art. 4 del Protocollo n. 7, sia da circoscrivere alla sola condotta dell'agente, ma vi sono indizi per includere nel giudizio l'oggetto fisico di quest'ultima, mentre non si può escludere che vi rientri anche l'evento, purché recepito con rigore nella sola dimensione materiale*".

Unico principio consolidato che si ricava dalla giurisprudenza della Corte Edu ai fini dell'applicabilità del *ne bis in idem* è il riconoscimento del carattere di giudicato della decisione giudiziale secondo l'ordinamento nazionale (Grande Camera, 27 maggio 2014, *Marguš c. Croazia*), natura riconosciuta anche alle sentenze di estinzione del reato per prescrizione.

Secondo la Corte costituzionale, quindi, né la sentenza della Grande Camera, 10 febbraio 2009, *Zolotoukhine c. Russia*, né le successive pronunce della Corte Edu, recano l'affermazione che il fatto va assunto, ai fini del divieto di *bis in idem*, con esclusivo riferimento all'azione o all'omissione

dell'imputato, ma vi sono indizi per includere nella valutazione dell'identità del fatto l'oggetto fisico di quest'ultima (sentenza 14 aprile 2014, *Muslija c. Bosnia Erzegovina*, § 34; sentenza 14 aprile 2014, *Khmel c. Russia*, § 65; sentenza 23 settembre 2015, *Butnaru e Bejan-Piser c. Romania*, § 37), mentre non si può escludere che vi rientri anche l'evento, purché recepito con rigore nella sola dimensione materiale. In tal senso, anche la tutela convenzionale considera il principio del *ne bis in idem* in modo relativo, quindi meno favorevole per l'imputato, potendo considerarsi recessivo rispetto a esigenze contrarie di carattere sostanziale.

Relativamente al caso di specie, la Corte ha affermato che, anche dal punto di vista rigorosamente materiale, la morte di una persona, seppure cagionata da una medesima condotta, dà luogo ad un nuovo evento, e quindi ad un fatto diverso rispetto alla morte di altre persone.

Entro questi limiti va escluso che sussista il primo profilo di contrasto individuato dal giudice *a quo* tra l'articolo 649 c.p.p. e la normativa interposta convenzionale, perché entrambe recepiscono il criterio dell'*idem factum*, e all'interno di esso la Convenzione non obbliga a scartare l'evento in senso naturalistico dagli elementi identitari del fatto, e dunque a superare il diritto vivente nazionale.

Passando all'esame del secondo profilo di illegittimità dell'articolo 649 c.p.p., relativo al contrasto con l'articolo 4, Protocollo 7, CEDU, nella parte in cui vieta di applicare il principio del *ne bis in idem*, ove il reato già giudicato sia stato commesso in concorso formale con quello oggetto della nuova iniziativa del pubblico ministero, nonostante la medesimezza del fatto, la Corte ha constatato che la garanzia del *ne bis in idem* viene scavalcata per la sola circostanza che il reato già giudicato definitivamente concorre formalmente, ai sensi dell'articolo 81 c.p. con il reato per il quale si procede.

Vengono così illegittimamente reintrodotti elementi di apprezzamento sulla dimensione giuridica del fatto, che erano stati espulsi attraverso l'adesione ad una concezione rigorosamente naturalistica di condotta, nesso causale ed evento, vietati dall'articolo 4, Protocollo 7, perché segna l'abbandono dell'*idem factum*, quale unico fattore per stabilire se sia applicabile o no il divieto di *bis in idem*. Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'articolo 649 del codice di procedura penale, nella parte in cui esclude che il fatto sia il medesimo per la sola circostanza che sussiste un concorso formale tra il reato già giudicato con sentenza divenuta irrevocabile e il reato per cui è iniziato il nuovo procedimento penale.

2.1.8.1 Doppio binario sanzionatorio nel Testo Unico in materia di intermediazione finanziaria e in materia tributaria

Con la sentenza **102** la Corte costituzionale si è pronunciata in materia di doppio regime sanzionatorio previsto dalla legislazione nazionale e sull'impatto nell'ordinamento interno della sentenza *Grande Stevens c. Italia* del 4 marzo 2014, secondo la quale, accertata la natura sostanzialmente penale alle sanzioni amministrative stabilite per l'illecito di manipolazione del mercato, ex articolo 187-*ter* del TUF, qualora nei confronti di un soggetto siano 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,* sancito dall'articolo 4 del Protocollo 7. Secondo la Corte europea "*non rileva accertare se gli elementi costitutivi del fatto tipizzato dalle due norme siano o meno identici, ma se i fatti ascritti agli imputati fossero riconducibili alla stessa condotta*". L'identità del fatto deve essere valutata in concreto e la nozione di sanzione penale deve definirsi non in base alla mera qualificazione giuridica da parte della normativa nazionale, ma in base agli indici elaborati dalla Corte europeo (c.d. criteri Engel).[108].

Nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate per violazione del *ne bis in idem*, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sul doppio regime sanzionatorio, amministrativo e penale, la Corte costituzionale ha ricordato che, "*in base alla consolidata giurisprudenza europea, il divieto di* bis in idem *ha carattere processuale, e non sostanziale. Esso, in altre parole, permette agli Stati aderenti di punire il medesimo fatto a più titoli, e con diverse sanzioni, ma richiede che ciò avvenga in un unico procedimento o attraverso procedimenti fra loro coordinati, nel rispetto della condizione che non si proceda per uno di essi quando è divenuta definitiva la pronuncia relativa all'altro. Non può negarsi che un siffatto divieto possa di fatto risolversi in una frustrazione del sistema del doppio binario, nel quale alla diversa natura, penale o amministrativa, della sanzione si collegano normalmente procedimenti anch'essi di natura diversa, ma è chiaro che spetta anzitutto al legislatore stabilire quali soluzioni*

[108] La discontinuità della giurisprudenza della Corte europea registrata dalla Corte costituzionale nella **sentenza 200 (**sopra riportata**)**, si constata **nella sentenza della Grande Camera 15 novembre 2016, A e B c. Norvegia, relativa a sanzioni per omessa dichiarazione di profitti derivanti da transazioni estere, che ha ridefinito la garanzia convenzionale del *ne bis in idem.***
La Corte europea ha affermato che il divieto *ex* articolo 4, Protocollo 7, CEDU, **va mitigato** qualora i due procedimenti siano condotti in parallelo, quando tra i due procedimenti sussista una stretta connessione sostanziale e temporale, tale che le due sanzioni per il medesimo fatto siano parte di un'unitaria reazione sanzionatoria apprestata dall'ordinamento.
Quanto alla connessione sostanziale, la Corte Edu ha indicato i seguenti criteri:
1) deve valutarsi, in primo luogo, se i diversi procedimenti abbiano differenti scopi, con riguardo a profili diversi della medesima condotta antisociale, valorizzando il carattere compensatorio delle sanzioni amministrative rispetto agli sforzi dell'Amministrazione per l'esercizio dei compiti nell'applicazione della legge, così differenziandole dalle sanzioni penali a carattere spiccatamente punitivo;
2) la duplicità dei procedimenti deve essere una conseguenza prevedibile della condotta;
3) nella conduzione dei procedimenti deve evitarsi, in quanto possibile, la duplicazione nella raccolta e nella valutazione della prova: le autorità procedenti devono coordinarsi in modo che l'accertamento dei fatti in un procedimento sia utilizzato altresì nell'altro procedimento;
4) nel secondo procedimento deve tenersi conto della sanzione già irrogata nel primo procedimento, di modo che la reazione sanzionatoria complessiva possa ritenersi proporzionata.
Riguardo al nesso cronologico, la Corte ha precisato che non occorre che i due procedimenti siano coevi, potendo ritenersi sussistente anche nel caso in cui il secondo processo inizia dopo la definizione del primo, purché il reo non subisca un pregiudizio sproporzionato derivante da un precedente stato di incertezza processuale.

debbano adottarsi per porre rimedio alle frizioni che tale sistema genera tra l'ordinamento nazionale e la CEDU. È significativo il fatto che in tale prospettiva si muove il recente art. 11, comma 1, lettera m), della legge delega 9 luglio 2015, n. 114 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea. Legge di delegazione europea 2014), per l'attuazione alla direttiva n. 2014/57/UE), che impone agli Stati membri di adottare sanzioni penali per i casi più gravi di abuso di mercato, commessi con dolo e permette loro di aggiungere una sanzione amministrativa nella linea dell'art. 30 del regolamento 16 aprile 2014, n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli 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."[109]

2.1.8.2 Divieto di doppio giudizio in materia tributaria

Con le ordinanze **112**, **209** e **229** la Corte costituzionale ha restituito gli atti ai giudici rimettenti per il riesame della rilevanza della questione sollevata, in considerazione delle innovazioni sistematiche apportate alle disposizioni impugnate.

All'esame della Corte era stata posta la legittimità costituzionale degli articoli 10-*bis* e 10-*ter* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205) e dell'art. 649 c.p.p. sollevate con riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 4, Protocollo 7 , come interpretato dalla Corte EDU nelle sentenze 4 marzo 2014, Grande *Stevens c. Italia*, e 20 maggio 2014*, Nikane c. Finlandia*, ed all'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), secondo i quali, qualora nei confronti di un soggetto siano state

---

109 Con l'articolo 11, co. 1 lett. *m)* della legge 9 luglio 2015, n. 114 (Legge di delegazione europea 2014), il Governo è stato delegato ad emanare 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".
Si tratta del recepimento della direttiva 2014/57/UE (MAD II) 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. La delega non è stata esercitata.
Il Regolamento riguarda i profili amministrativi delle fattispecie di abuso di mercato, ossia di abuso di informazioni privilegiate, comunicazione illecita di informazioni privilegiate e manipolazione di mercato, al fine di garantire regole uniformi nei sistemi sanzionatori degli Stati membri ed entrerà in vigore il 3 luglio 2016, con le eccezioni indicate dal medesimo articolo 39, § 2. La Direttiva riguarda le sanzioni penali minime in caso di abusi di mercato, richiedendo che le fattispecie siano sanzionate "almeno nei casi gravi e qualora i reati siano commessi con dolo" Considerando n. 23 della direttiva).
Il sistema definito dal Regolamento e dalla Direttiva appare unitario e graduato, nel quale, sulla base del Considerando 23 " Nell'applicare la normativa nazionale di recepimento della presente direttiva, gli Stati membri dovrebbero garantire che l'irrogazione delle sanzioni penali per i reati ai sensi della presente direttiva e di sanzioni amministrative ai sensi del regolamento (UE) n. 596/2014 non violi il principio del *ne bis in idem*". "Anche se nulla osta a che gli Stati membri stabiliscano regole per sanzioni amministrative oltre che sanzioni penali per le stesse infrazioni, gli Stati membri non dovrebbero essere tenuti a stabilire regole in materia di sanzioni amministrative riguardanti violazioni del presente regolamento che sono già soggette al diritto penale nazionale, entro il 3 luglio 2016. Conformemente al diritto nazionale, gli Stati membri non sono tenuti a imporre sanzioni sia amministrative che penali per lo stesso reato, ma possono farlo se il loro diritto nazionale lo consente" (Considerando n. 72 del Regolamento).

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*.

Le vicende processuali riguardano l'omesso versamento di ritenute dovute o certificate e l'omesso versamento dell'IVA, entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo, fatti dai quali sono originati due distinti procedimenti: uno in ambito tributario ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 sulle sanzioni tributarie per ritardati o omessi versamenti diretti; l'altro, penale, ai sensi degli articoli 10-*bis* e 10-*ter* del decreto legislativo n. 74 del 2000. Nel corso dei giudizi penale gli imputati hanno eccepito il divieto di proseguire l'azione producendo prova dell'avvenuto versamento dell'imposta evasa, degli interessi e delle soprattasse.

Successivamente alle ordinanze di rimessione è intervenuto il decreto legislativo 4 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio tributario), applicabile dal 22 0ttobre 2015, che ha modificato numerose disposizioni del sistema sanzionatorio tributario, tanto penale che amministrativo, in particolare gli articoli 10-*bis,* 10-*ter* e 13 del decreto legislativo n. 74 del 2000.

In particolare gli articoli 8, 11 e 12 del decreto legislativo n. 58 del 2015, oltre all'innalzamento delle soglie di punibilità, hanno introdotto la causa di non punibilità, se prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, i debiti tributari, comprese sanzioni amministrative e interessi, sono stati estinti mediante integrale pagamento degli importi dovuti (articolo 13 del decreto legislativo n. 704 del 2000), ed una circostanza attenuante speciale fuori dai casi di non punibilità, collegata alla riparazione dell'offesa causata dal reato (articolo 13-*bis* del decreto legislativo n. 704 del 2000).

La nuova disciplina ha confermato il sistema del doppio binario in materia di sanzioni tributarie, così escludendo la natura penale della sanzione amministrativa.

3. QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE, SOLLEVATE O ANCORA PENDENTI NEL CORSO DEL 2016, CON RIFERIMENTO AI PRINCIPI DELLA CEDU

Le questioni sollevate nel corso del 2016 o ancora pendenti dinanzi alla Corte costituzionale, con riferimento a principi della CEDU, hanno interessato ampi settori dell'ordinamento. Se ne segnalano le più rilevanti sotto il profilo della tematica trattata.

3.1. Proibizione della tortura e di trattamenti inumani o degradanti (articolo 3)

La compatibilità dell'articolo 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettere a) e c), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) con la Costituzione, in particolare con riferimento all'articolo 117, in relazione agli articoli 3 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, è stata sollevata dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto, con ordinanza del 29 aprile 2016[110], nella parte in cui consente all'Amministrazione penitenziaria di adottare, tra le misure di elevata sicurezza interna ed esterna, volte a prevenire contatti del detenuto in regime differenziato con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento, il divieto di ricevere dall'esterno e di spedire all'esterno libri e riviste a stampa.

Secondo il giudice rimettente se tali misure appaiono necessarie in relazione alla corrispondenza, con l'apposizione del visto di controllo sulla corrispondenza o la sospensione del diritto ad inviare e ricevere la corrispondenza, la medesima considerazione non può svolgersi per l'invio e ricezione di libri e riviste. Ne conseguirebbe, non solo la violazione della riserva di legge in materia di libertà e segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione *ex* articolo 15 Cost., come il diritto di informarsi ed informare di cui all'articolo 21 Cost., nonché il diritto allo studio tutelato dagli articoli 33 e 24 Cost., ma anche la compressione dei diritti individuali del detenuto al mantenimento della relazionalità e della vita affettiva, come individuati dalla CEDU.

3.2. Equo processo (articolo 6)

3.2.1. Termine decadenziale nel processo amministrativo

In materia di garanzie dell'equo processo che comprende anche il divieto di interferire con l'amministrazione della giustizia, si segnala la questione, ancora pendente nel 2016, avente ad

[110] La sentenza n. 122 del 2017 ha dichiarato infondata la questione.

oggetto la legittimità costituzionale dell'articolo 30, comma 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo), nella parte in cui prevede il termine di decadenza di centoventi giorni dal passaggio in giudicato della sentenza di annullamento, per l'esercizio dinanzi al giudice amministrativo dell'azione di condanna della Pubblica Amministrazione al risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi, a seguito di un provvedimento dichiarato illegittimo (**Ordinanza TAR Piemonte 17/12/2015**).

A giudizio del remittente, la previsione del termine di centoventi giorni per l'azionabilità delle pretese risarcitorie sorte in conseguenza dell'annullamento di un atto illegittimo, ridurrebbe irragionevolmente i termini di prescrizione ordinari incidendo sul diritto di azione della parte danneggiata, non esercitatile davanti al giudice ordinario, senza che la previsione della decadenza sia giustificata da qualche interesse pubblico. Il legislatore, fissando il ristretto termine decadenziale, avrebbe interferito con l'amministrazione della giustizia, attribuendo una posizione di vantaggio alla pubblica amministrazione in assenza di motivi imperativi di interesse generale, come enucleati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo con riferimento all'articolo 6 (diritto ad un equo processo) ed all'articolo 13 della Convenzione, nonché all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali UE, sul diritto ad un ricorso effettivo[111].

L'effetto decadenziale censurato dalla Corte EDU nelle già citate sentenze gemelle del 4 febbraio 2014, *Mottola c. Italia* e *Staibano c. Italia*, è alla base delle questioni pendenti in materia di **giurisdizione nelle controversie di lavoro** aventi ad oggetto l'art. 69 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante "Norme generale sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni", nella parte in cui preclude di proporre dinanzi al giudice ordinario, senza incorrere in decadenza, dopo il 15 settembre 2000, l'azione relativa a fatti connessi al rapporto di impiego anteriori al 30 giugno 1998 (**ordinanze nn. 107, 218 e 260 del 2016**).

Secondo la Corte EDU, la legge italiana, nel fissare la decadenza prevista dall'articolo 69, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001, ha posto un ostacolo procedurale che costituisce una sostanziale negazione del diritto invocato, con conseguente contrasto con l'articolo 6, comma 1,

[111] La questione è stata ritenuta infondata con la sentenza n. 94 del 2017 che ha riconosciuto la ragionevolezza della scelta discrezionale del legislatore nella disciplina degli istituti processuali, decadenza e prescrizione, l'espressione di un coerente bilanciamento dell'interesse del danneggiato di vedersi riconosciuta la possibilità di agire anche a prescindere dalla domanda di annullamento (con eliminazione della regola della pregiudizialità), con l'obiettivo, di rilevante interesse pubblico, di pervenire in tempi brevi alla certezza del rapporto giuridico amministrativo.
Rispetto ai parametri convenzionali invocati, la Corte ha ritenuto che "sostanzialmente analoghe sono le traiettorie seguite dalla consolidata giurisprudenza della Corte EDU, secondo cui «il "diritto a un tribunale", di cui il diritto all'accesso […] costituisce un aspetto, non è assoluto, potendo essere condizionato a limiti implicitamente ammessi. Tuttavia, tali limiti non debbono restringere il diritto all'accesso ad un tribunale spettante all'individuo in maniera tale, o a tal punto, che il diritto risulti compromesso nella sua stessa sostanza. Inoltre, limiti siffatti sarebbero da considerarsi in violazione dell'articolo 6 § 1 a meno che non perseguano uno scopo legittimo e che esista un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito» (Corte EDU, 4 febbraio 2014, *Staibano e altri c. Italia*, § 27; nonché la giurisprudenza ivi citata: 24 settembre 2013, *Pennino c. Italia*, § 73; *Papon c. Francia*, 25 luglio 2002, paragrafo 90; 14 dicembre 1999, *Khalfaoui c. Francia*, paragrafi 35-36)".

della Convenzione, in quanto viene meno il giusto equilibrio fra gli interessi pubblici e privati in gioco.

Non è stata fissata l'udienza di discussione.

3.2.2. Principio del contraddittorio e pubblicità delle udienze

La Corte di cassazione, con ordinanza del 1° marzo 2016, in riferimento agli articoli 3, 24, 42, 11 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione agli articoli 6, 3, 13 e art. 1, Protocollo 1, della CEDU, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 573, 579, comma 3, e 593 c.p.p., nella parte in cui non consentono al terzo estraneo al reato, ma titolare del diritto di proprietà sui beni confiscati per effetto della sentenza di primo grado, di proporre appello sul solo capo contenente la statuizione di confisca.

Nel caso di specie, la Corte d'appello di Messina ha dichiarato inammissibile l'appello presentato dai terzi titolari dei beni confiscati a norma dell'articolo 12-sexies della legge 8 giugno 1992, n. 356, pur avendo gli stessi partecipato al giudizio nel quale l'imputato è stato condannato per il delitto di cui all'articolo 416-*bis* c.p., ed ha confermato la confisca cd. allargata o per sproporzione, avente ad oggetto numerosi beni formalmente intestati ai soggetti ricorrenti, ma ritenuti riferibili al soggetto condannato.

Rileva il rimettente che, le disposizioni censurate, secondo le quali l'impugnazione per i soli interessi civili è proposta, trattata e decisa con le forme ordinarie del processo penale (articoli 573 e 579 c.p.p.), in virtù del principio di tassatività delle impugnazioni imporrebbero la necessità di individuare una norma nel codice di procedura penale che facoltizzi il soggetto terzo, non raggiunto da alcuna imputazione penale, ma colpito dal provvedimento di confisca, a proporre appello avverso la decisione di primo grado. I soggetti terzi, intestatari formalmente dei beni assoggettati a confisca in primo grado sarebbero privi della possibilità di interloquire nel giudizio di merito a cognizione piena. Sotto altro profilo viene eccepita la disparità di trattamento rispetto alla diversa regolamentazione prevista per le misure di prevenzione antimafia, in base alla quale il terzo esplica il suo diritto al contraddittorio sin dalla fase di primo grado ed è titolare del potere di impugnazione a norma degli artt. 20, 23 e 27 del decreto legislativo 6 giugno 2011 n. 159. (ordinanza n. 87 del 2016).

Non è fissata l'udienza di discussione.

Sono ben 12 le ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 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. 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'articolo 6 della CEDU, in particolare del principio della pubblicità delle udienze (tra le tante, ordinanza Corte d'appello di Genova 08/01/2015)

A fondamento delle dedotte censure il rimettente richiama la sentenza della Corte europea del 4 marzo 2014, *Grande Stevens c. Italia*, secondo la quale nel procedimento sanzionatorio dinanzi alla Consob ai sensi dell'articolo 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 (sentenza 8 giugno 1976, *Engel e altri c. Paesi Bassi*, ribadita dalla citata sentenza Grande *Stevens e altri c. Italia* e dalla sentenza 20 maggio 2014 *Nikanen c. Finlandia*).

E' importante segnalare che, successivamente alla proposizione della questione in esame, l'art. 5 del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72 ha modificato il decreto legislativo n. 58 del 1998. Il nuovo testo dell'articolo 195 prevede l'oralità e la pubblicità già nella prima fase del procedimento sanzionatorio e ammette il ricorso alla corte d'appello avverso il provvedimento che applica la sanzione. L'opposizione viene discussa in pubblica udienza. In via transitoria, si prevede che, nei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, le udienze sono pubbliche.

La Corte costituzionale esaminerà la questione alla Camera di consiglio del 21 giugno 2017[112].

Sul procedimento di riesame di misure coercitive, il Tribunale di Lecce, con tre ordinanze del 2015, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale degli articoli 309, ottavo comma, e 127, sesto comma, del codice di procedura penale, in riferimento agli articoli 111 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 6 della CEDU, nella parte in cui non consente che il procedimento incidentale di riesame delle misure cautelari personali (custodia cautelare in carcere applicata nella fase delle indagini preliminari), si svolga, su istanza degli interessati, nella forma dell'udienza pubblica.

A giudizio del remittente nel procedimento di specie, la procedura camerale non assicurerebbe all'interessato la tutela giurisdizionale prevista dalla Costituzione, attraverso un giusto processo, in violazione dell'articolo 6 della CEDU, quale norma interposta nel giudizio di legittimità costituzionale rispetto all'articolo 117 Cost. Richiama al riguardo le sentenze della Corte

[112] Ord n. 158/2017 restituzione degli atti ai giudici rimettenti per la valutazione delle modifiche normative intervenute nei giudizi principali.

costituzionale nn. 97 e 109 del 2015, che si sarebbero conformate al principio di pubblicità della causa sancito dall'articolo 6 della CEDU.

Si evidenzia, al riguardo, che la giurisprudenza della Corte europea sulla procedura prevista dall'articolo 5, paragrafo 4, della Convenzione, a tutela della libertà personale della persona arrestata (e cioè il ricorso ad un tribunale affinché sia valutata entro breve termine la legittimità della detenzione), non richiede necessariamente l'applicazione delle stesse garanzie stabilite dall'articolo 6, paragrafo 1, per il procedimento penale, ed in particolare il requisito dello svolgimento di una pubblica udienza, con la conseguenza che, se è vero che la procedura sulla libertà personale ha natura giudiziaria e deve svolgersi nel contraddittorio delle parti, non deve però necessariamente attuarsi attraverso una pubblica udienza (*Reinprecht c. Austria*, 15 novembre 2005). In particolare, la Corte ha affermato che l'articolo 5, paragrafo 4 contiene specifiche garanzie processuali in materia di privazione della libertà personale che vanno distinte da quelle accordate dall'articolo 6, di tal che la prima norma si pone come *lex specialis* rispetto alla seconda.

La questione sarà esaminata all'udienza pubblica del 24 ottobre 2017.

3.2.3. Sanzioni interdittive previste dalla legislazione in materia di fonti rinnovabili

Ancora pendenti le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato con plurime ordinanze riguardanti la disciplina recata dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, di recepimento della direttiva 2009/28/CE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (**11 ordinanze del 2014 e del 2015**).

La prima questione investe la legittimità costituzionale della sanzione, disposta dall'articolo 43, 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. Secondo i giudici remittenti, si tratterebbe di 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'articolo 7 della CEDU (*ex multis* sentenza *Grande Stevens* del 4.3.2014).

La seconda questione investe l'articolo 23 del citato decreto legislativo, nella parte in cui stabilisce che non hanno titolo a percepire gli incentivi i soggetti per i quali sia accertato che hanno

fornito dati e documenti non veritieri, o reso dichiarazioni mendaci, in relazione alla richiesta di qualifica degli impianti o di erogazione degli incentivi**.** Secondo il Consiglio di Stato, l'articolo in esame avrebbe introdotto una sanzione interdittiva, non pecuniaria, senza graduarne l'applicazione nel rispetto delle modalità predeterminate dalla suddetta legge, in tal modo violando il principio di ragionevolezza nell'esercizio della discrezionalità legislativa, poiché nello specifico settore delle sanzioni amministrative deve essere osservato, nella fase applicativa, il principio di proporzionalità, il quale impone che la misura sia idonea, necessaria e proporzionata in senso stretto rispetto allo scopo perseguito[113].

3.2.4. Retroattività delle norme di interpretazione autentica

In tutte le ordinanze che seguono, sull'illegittimità costituzionale di norme di interpretazione autentica, viene eccepita 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'articolo 6 della CEDU 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*". Sono richiamate le sentenze 31 maggio 2011, *Maggio ed altri c. Italia*, 11 dicembre 2012, *De Rosa ed altri c. Italia; 7 giugno 2011, Agrati ed altri c. Italia***.**

In tema di contributi versati ad enti previdenziali di Paesi esteri in conseguenza di convenzioni ed accordi internazionali di sicurezza sociale, la Corte di cassazione ha riproposto la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui, con norma autoqualificata interpretativa, interviene sulle modalità di calcolo della retribuzione pensionabile per i lavoratori che hanno trasferito presso l'assicurazione generale obbligatoria italiana i contributi versati all'estero. Il criterio adottato, moltiplicando per cento l'importo dei contributi trasferiti e dividendo il risultato per l'aliquota contributiva in vigore nel periodo cui si riferiscono i contributi stessi, violerebbe i principi convenzionali sul giusto processo, sanciti dall'articolo 6, e l'articolo 1, Protocollo 1, CEDU, che tutela il diritto di proprietà, a causa dell'applicazione del calcolo meno favorevole per la determinazione della retribuzione pensionabile relativa al lavoro svolto all'estero (**ordinanza 11 marzo 2015**).

A fondamento delle dedotte questioni la Corte di cassazione richiama, in particolare, la sentenza della Corte EDU 15 aprile 2014, *Stefanetti c. Italia*, che ha confermato la precedente sentenza

[113] La sentenza n. 51 del 2017 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 23, comma 3, e 43, comma 1, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, per violazione dell'articolo 76 Cost., dichiarando assorbite le altre censure.

31 maggio 2011, *Maggio c. Italia*, per aver i ricorrenti dimostrato che l'applicazione del calcolo meno favorevole aveva causato il dimezzamento del loro trattamento pensionistico. Secondo la Corte europea, sebbene la regolamentazione delle pensioni possa mutare nel futuro, lo Stato non può interferire in modo arbitrario con il relativo processo, determinando la sostanza della controversia per la sua applicazione, mutandone l'esito a favore della parte pubblica. Nel contempo ha escluso ragioni di interesse generale, non potendosi risolvere in mere esigenze finanziarie.

In precedenza, con ordinanza n. 10 del 2014 la medesima questione era stata dichiarata manifestamente infondata in quanto già decisa con la sentenza n. 264 del 2012[114].

Il tema dell'ammissibilità della retroazione degli effetti della legge sopravvenuta su posizioni definite dai decreti di natura giustiziale, equiparati a tal fine alle decisioni giurisdizionali, è alla base della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato (**ordinanza n. 231 del 2015),** in materia di riallineamento stipendiale dei magistrati (articolo 50, comma 4, penultimo ed ultimo periodo, della legge 23 dicembre 2000 n. 388, nella parte in cui, con norma di interpretazione autentica sulla portata e sulla decorrenza dell'abrogazione dei benefici economici derivanti ai magistrati dal riallineamento stipendiale, attribuiti dal nono comma dell'articolo 4 della legge 6 agosto 1984 n. 425, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge 11 luglio 1992 n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992 n. 359, ha previsto la perdita di efficacia degli effetti dei provvedimenti e delle decisioni di autorità giurisdizionali adottati difformemente alla predetta interpretazione).

Nel caso di specie, la disposizione censurata ha inciso retroattivamente su decisioni di ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica divenute definitive, decisioni che pur non avendo carattere propriamente giurisdizionale, risolvono in modo definitivo e inoppugnabile una controversia. Ad avviso del giudice remittente, la garanzia dell'affidamento legittimo dovrebbe estendersi a tutte le decisioni equiparate dal punto di vista e dell'efficacia ad una decisione giudiziaria, secondo i principi sanciti dalla giurisprudenza della Corte Edu sulla piena tutela giurisdizionale e sul giusto processo (sentenza 16 dicembre 2006, *Marevic c. Croazia*)[115].

Analoga questione è stata riproposta dal Consiglio di Stato in sede di giudizio di ottemperanza per l'esecuzione delle decisioni dei ricorsi straordinari al Capo dello Stato che, nel 1999, avevano riconosciuto ai ricorrenti, magistrati del Consiglio di Stato, la rideterminazione del

[114] La questione è stata esaminata dalla Corte costituzionale nell'udienza del 20 giugno 2017 (n. 96 del 2015).

[115] Invero, la Corte costituzionale, con sentenza n. 282 del 2005, aveva dichiarato non fondata la questione. Dopo la riassunzione del relativo giudizio, il Consiglio di Stato ha riproposto il quesito in considerazione dell'entrata in vigore dell'articolo 69 della legge n. 69 del 2009 e dell'articolo 7 del codice del processo amministrativo, che, oltre ad aver attuato la piena giurisdizionalizzazione del rimedio straordinario, hanno attribuito carattere vincolante al parere del Consiglio di Stato, limitandone la praticabilità alle sole controversie devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo

trattamento economico secondo quanto disposto dall'articolo 4, nono comma, della legge n. 425 del 1984, considerando il superiore trattamento spettante ai magistrati che seguivano in ruolo i ricorrenti medesimi (ordinanza n. 52 del 2017).

Non è stata fissata l'udienza di discussione.

3.2.5. Legittimo affidamento e articolo 1, Protocollo 1, CEDU

Al vaglio della Corte costituzionale è la legittimità della disciplina della rimodulazione delle tariffe incentivanti recata dall'articolo 26, commi 2 e 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 (laddove prevede che, in assenza di comunicazione da parte dell'operatore in ordine alla scelta della rimodulazione della tariffa incentivante per l'energia prodotta dagli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 kW, sulla base delle tre opzioni previste dalla legge, la tariffa è ridotta di una quota percentuale dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore delle nuove misure).

Secondo i giudici rimettenti (**sessantasei ordinanze del TAR Lazio**) sarebbero lesi i principi di retroattività e del legittimo affidamento, nonché i principi di parità di trattamento, ragionevolezza e proporzionalità, oltre che la libertà di concorrenza e di iniziativa economica, poiché la rimodulazione delle tariffe riguarderebbe solo una parte dei produttori di energia da fotovoltaico (impianti di potenza nominale superiore a 200 KW) i cui investimenti non sarebbero più equamente remunerati, rispetto agli altri produttori di energia che si avvalgono di sistemi di incentivazione. Sarebbe infine violato il principio di protezione della proprietà garantito dalla Convenzione EDU e del Trattato UE, quale diritto fondamentale.[116]

In tema di **perequazione delle pensioni, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015,** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, nella parte in cui prevedeva che "In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1,

[116] La sentenza 16 del 2017 ha dichiarato non fondate le questioni. Quanto alle censure relative alla lesione del legittimo affidamento la Corte ha affermato che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale e anche della Corte EDU, la tutela dell'affidamento non comporta che sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, e ciò «anche se il loro oggetto sia costituito dai diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale, entro i limiti dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica. E, nel caso di specie, le disposizioni censurate non hanno inciso nei dei rapporti di durata, riconducibili alle convenzioni stipulate dai fruitori degli incentivi con il GSE, in modo irragionevole, arbitrario e imprevedibile.
Stante la sostanziale coincidenza degli indici sintomatici della lesione del principio dell'affidamento elaborati nella giurisprudenza costituzionale e in quella delle Corti europee, la Corte ha escluso la denunciata violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di "protezione della proprietà previsto all'articolo 1, Protocollo 1, CEDU, ed all'articolo 6, paragrafo 3, del Trattato UE (Corte EDU, sentenza 14 febbraio 2012, *Arras e altri c. Italia*; sentenza della Grande Camera, 29 marzo 2010, *Depalle c. Francia*; sentenza della Grande Camera, 26 giugno 2012, *Herrmann c. Germania*).

della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento", anche con riferimento ai principi convenzionali del legittimo affidamento e del diritto ad un effettivo giudizio, sono state sollevate plurime questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni adottate con il decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65, recante "Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR, in applicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 10 marzo 2015", convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109.

Non è stata fissata l'udienza di discussione.

La Corte di cassazione, con **ordinanza del 21 settembre 2016**, in riferimento agli articoli 3, 41, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 1, Protocollo 1, CEDU, a tutela del diritto di proprietà, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi da 312 a 320 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), nella parte in cui disciplinano **l'alienazione dei veicoli giacenti presso i depositi giudiziari** a favore del custode, con il conseguente riconoscimento al custode-acquirente, con effetto retroattivo, di compensi inferiori rispetto a quelli previgenti.

Le disposizioni censurate si riferiscono a veicoli sequestrati su disposizione dell'autorità giudiziaria ed analoga disciplina (articolo 38 del decreto-legge 30 settembre 2003 n. 269, convertito con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003) è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 92 del 2013, per aver imposto "oneri non previsti né prevedibili, né all'origine né in costanza del rapporto medesimo".

A giudizio del rimettente l'efficacia retroattiva della normativa censurata violerebbe i principi costituzionali evocati in riferimento al principio del legittimo affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, per irragionevole compressione del diritto di proprietà, comprimibile solo alle condizioni previste dalla legge per causa di pubblica utilità, nonché dei diritti di credito i quali, anche se non esigibili, sono già acquisiti al patrimonio del custode.

Non è stata fissata l'udienza di discussione.

Sulla **riforma degli onorari dell'Avvocatura dello Stato**, disposta dal decreto legge n. 90 del 2014 è pendente la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi, 3, 4 e 6, per violazione degli articoli 2, 3, 23, 35, 36, 42, 53, 77, 97 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 1, Protocollo 1, CEDU.

Con riferimento alla violazione dei principi di ragionevolezza e di tutela dell'affidamento e delle legittime aspettative dei cittadini, il rimettente evidenzia la significativa riduzione dei compensi professionali degli Avvocati dello Stato rispetto al previgente regime, in vigore al

momento della loro assunzione ed al momento dello svolgimento delle prestazioni professionali. La diminuzione degli onorari professionali, a fronte del mantenimento degli stessi obblighi di prestazione lavorativa, violerebbe il diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità ed alla qualità del suo lavoro, poiché la parte di retribuzione incisa dalle disposizioni censurate rientra nella retribuzione globale, corrisposta agli Avvocati dello Stato con carattere di continuità e deve essere ricondotta nell'alveo delle aspettative legittime. La normativa censurata difetterebbe dei requisiti minimi – temporaneità dei sacrifici e riequilibro dell'importo dei trattamenti all'interno del medesimo comparto inciso- che giustificano l'efficacia retroattiva di interventi legislativi che comportano l'estinzione o la riduzione di diritti patrimoniali relativi a rapporti di durata. Sarebbe, altresì, violato il parametro interposto, rappresentato dall'articolo 1, Protocollo 1, CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza europea, secondo la quale le modifiche retroattive in *peius* dei rapporti di durata devono essere giustificate dall'indefettibile sussistenza, oltre che di un motivo imperativo di interesse generale, del ragionevole vincolo di proporzionalità tra le misure ablative e lo scopo perseguito.

3.3. Principio di legalità e principio di retroattività *in mitius* (articolo 7)

Il Tribunale di Genova, con **ordinanza del 16 giugno 2016**, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della disciplina recata dal codice della strada, nella parte in cui prevede che il diniego della patente di guida alle persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico in materia di stupefacenti (d.P.R. n. 309 del 1990) e la revoca di quella già posseduta se la condanna è successiva, si applicano anche ai reati commessi prima dell'entrata in vigore della legge 15 luglio 2009, n. 94 e indipendentemente dalla distinzione tra droghe leggere e droghe pesanti (articolo 120, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, come sostituito dall'articolo 3, comma 52, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94).

Il giudice rimettente ritiene che l'articolo censurato, nella parte in cui prende in considerazione anche i reati commessi prima dell'entrata in vigore della citata legge n. 94, indipendentemente dal fatto che la condanna sia divenuta irrevocabile prima o dopo l'entrata in vigore di tale modifica, violerebbe il principio di irretroattività delle modifiche in *peius* delle norme incriminatrici, quale tutelato anche dall'articolo 7 della Convenzione europea, qualificandosi la fattispecie prevista alla stregua di una sanzione penale in senso sostanziale.

La questione sarà esaminata all'udienza pubblica del 10 ottobre 2017 (ordinanza n. 210 del 2016).

3.4. Diritto alla vita privata e familiare (articolo 8)

In tema riconoscimento di figlio naturale in caso di maternità surrogata, la Corte d'appello di Milano ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 263 del codice civile (Impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità), in riferimento agli articoli 2, 3, 31 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo per violazione dell'articolo 8 della CEDU, nella parte in cui non prevede che l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità del figlio minorenne possa essere accolta solo quando sia ritenuta dal giudice rispondente all'interesse del minore.

La vicenda trae origine dall'appello proposto avverso la sentenza del tribunale civile che dichiarava la rimozione dello *status* di filiazione *ex matre* di minore - già riconosciuto e trascritto presso l'Ufficio dello Stato civile - a causa della sua non veridicità, avendo l'attuale appellante fatto ricorso all'estero alla tecnica della fecondazione eterologa con maternità surrogata. La donna era, infatti, affetta da una grave patologia che le impediva la gestazione. Al minore veniva riconosciuto lo stato di cittadino italiano in quanto figlio naturale del padre italiano, con il quale la ricorrente aveva poi contratto matrimonio.

Il giudice rimettente, nel richiamare la legge n. 40 del 2004 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) e la sentenza n. 162 del 2014 - con cui la Corte costituzionale ha rimosso il divieto ivi previsto del ricorso alla fecondazione eterologa – eccepisce l'irragionevolezza del sistema normativo e la discriminazione di genere laddove prevede il divieto per la donna che non possa portare a termine la gravidanza diversamente da quanto avviene per l'infertilità maschile.

Ciò premesso, il giudice evidenzia che la norma censurata, prevedendo una declaratoria di non veridicità del riconoscimento già effettuato dal genitore sociale (e non biologico) non consente di garantire l'effettiva tutela del minore nato dal ricorso alla surrogazione di maternità eseguita all'estero, sotto il profilo del riconoscimento e/o al mantenimento dell'identità relazionale e dello status di una riconosciuta filiazione materna. Al riguardo, richiama la sentenza *Paradiso e Campanelli c. Italia* del 27 gennaio 2015, con la quale la Corte EDU, per un caso di maternità surrogata caratterizzato dall'assenza di legame biologico tra i genitori intenzionali e il minore, ha ritenuto che vi fosse stata violazione dell'articolo 8 della CEDU, in relazione alla decisione di allontanamento del minore, in quanto la norma che tutela la "vita familiare" si applica anche in presenza di relazione di fatto tra i genitori il minore, anche se costituita illegalmente secondo l'ordinamento nazionale **(ordinanza del 25 luglio 2016)**.

Non è fissata l'udienza di discussione.

3.5. Principio di non discriminazione (articolo 14) – In materia di prestazioni sociali

La questione della legittimità costituzionale dell'articolo 74 del decreto legislativo 26 marzo 2001 n. 151, nella parte in cui subordina la concessione dell'assegno di maternità alla cittadinanza italiana o alla titolarità del permesso CE per lungo soggiorno, è stata sollevata dai Tribunali di Reggio Calabria e di Bergamo (**ordinanza n. 202/2015 e nn. 56 e 57 del 2016**), con ampio richiamo alla giurisprudenza della Corte EDU, secondo cui, tra i diritti patrimoniali tutelati dall'articolo l, Protocollo 1, CEDU, rientrano anche le prestazioni sociali, comprese quelle cui non corrisponde il versamento di contributi, e per tali diritti vige il divieto di discriminazione di cui all'articolo 14 della Convenzione (in tal senso, con riferimento all'assegno di invalidità civile, cfr. sentenza 26 febbraio 1993 in causa *Salesi c. Italia*; sentenza 30 settembre 2003 in causa *Koua Poirrez c. Francia*). Tali principi devono trovare attuazione in materia di prestazioni sociali, anche non contributive, senza porre alcuna discriminazione in ragione della nazionalità delle persone. Discriminazione che ricorre ogniqualvolta un dato trattamento non trovi una giustificazione oggettiva e ragionevole. L'articolo 74 censurato, ponendo come requisito per la fruizione dell'assegno di maternità il possesso della cittadinanza italiana o l'essere titolare di carta di soggiorno (ora permesso CE per lungo soggiorno), avrebbe, pertanto, portata restrittiva e non manifestamente ragionevole, introducendo un trattamento differenziato basato solo sul dato temporale di durata della residenza rispetto ad alcune categorie di stranieri extracomunitari, senza prendere in considerazione la condizione di grave bisogno della persona soggiornante, legalmente autorizzata.[117]

3.6. Obbligo di conformazione a carico degli Stati (articolo 46)

Le questioni di legittimità che assumono come parametro l'articolo 46 della Convenzione nascono dall'assenza nell'ordinamento di un apposito rimedio destinato ad attuare l'obbligo dello Stato di conformarsi a quanto statuito in decisioni definitive della Corte di Strasburgo, nell'ipotesi in cui sia stata accertata la violazione della Convenzione, o dei suoi Protocolli, da parte di una decisone definitiva dei giudici nazionali. Sorge per lo Stato l'obbligo di riparare tale violazione adottando le misure generali e/o individuali necessarie, oltre il pagamento dell'equa soddisfazione, ove attribuita dalla Corte ai sensi dell'articolo 41 della CEDU. La finalità di tali misure è quella della *restitutio in integrum* in favore dell'interessato.

Il precedente è rappresentato dalla questione esaminata dalla Corte costituzionale nel giudizio sull'articolo 630 c.p.p. (casi di revisione), censurato nella parte in cui non prevedeva la rinnovazione del processo, in caso di contrasto della sentenza o del decreto penale di condanna con

[117] La questione è stata dichiarata inammissibile con l'ordinanza n. 95 del 2017.

la sentenza della Corte europea che abbia accertato l'assenza di equità del processo ai sensi dell'articolo 6 della CEDU.

Con la sentenza n. 113 del 2011 la Corte ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale riconoscendo che l'interessato doveva beneficiare del riesame delle proprie ragioni, con l'eliminazione dei vizi procedurali accertati dalla Corte europea. Nella citata sentenza n. 113 la Corte ha affermato che "*Il legislatore resta pertanto e ovviamente libero di regolare con una diversa disciplina – recata anche dall'introduzione di un autonomo e distinto istituto – il meccanismo di adeguamento alle pronunce definitive della Corte di Strasburgo, come pure di dettare norme su specifici aspetti di esso sui quali questa Corte non potrebbe intervenire, in quanto involventi scelte discrezionali (quale, ad esempio, la previsione di un termine di decadenza per la presentazione della domanda di riapertura del processo, a decorrere dalla definitività della sentenza della Corte europea*)".

Per i soggetti che hanno adito vittoriosamente la Corte di Strasburgo, la Corte costituzionale ha riconosciuto l'esistenza dell'obbligo convenzionale di riapertura del processo penale, e, conseguentemente, ha introdotto nell'articolo 630 c.p.p. una specifica ipotesi di revisione della sentenza passata in giudicato.

Per coloro che, pur versando nella medesima situazione del ricorrente vittorioso a Strasburgo, non abbiano presentato il ricorso alla Corte europea, specie se la sentenza della Corte EDU, cui occorre conformarsi, implica l'illegittimità costituzionale di una norma di legge, la sentenza n. 210 del 2013 ha affermato la necessità di sollevare una questione di legittimità costituzionale della norma convenzionalmente illegittima. Rispetto al vincolo derivante dal giudicato sussiste "*una radicale differenza tra coloro che, una volta esauriti i ricorsi interni, si sono rivolti al sistema di giustizia della CEDU e coloro che, al contrario, non si sono avvalsi di tale facoltà, con la conseguenza che la loro vicenda processuale, definita ormai con la formazione del giudicato, non è più suscettibile del rimedio convenzionale*" (sentenza n. 210 del 2013).

Le questioni pendenti riguardano il sistema processuale amministrativo e la disciplina della revisione del giudizio civile, che - secondo i rimettenti - non contemplano, tra i casi di revocazione, quella che si renda necessaria per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte Edu (sentenza 4 febbraio 2014, *Staibano e Mottola c. Italia*, ricorsi 29907 e n. 29932 del 2007).

Con **ordinanza del 4 marzo 2015**, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 106 del Codice del processo amministrativo (decreto legislativo n. 104 del 2010) e degli articoli 395 e 396 c.p.p., in relazione agli articoli 117, primo comma, 111 e 24 Cost., nella parte in cui non prevedono un diverso caso di revocazione della sentenza quando ciò sia necessario, ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 1, della CEDU, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il giudice rimettente era stato adito per la revocazione della sentenza n. 4 del 2007, che aveva dichiarato inammissibili gli originari ricorsi dei ricorrenti, a seguito delle già citate sentenze della Corte EDU *Staibano e Mottola*. Secondo la Corte europea, il mutamento di indirizzo giurisprudenziale nell'applicazione della disciplina transitoria sul riparto di giurisdizione dal giudice amministrativo al giudice ordinario prevista dall'articolo 69 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (e non il termine previsto dalla norma "*finalizzato alla buona amministrazione della giustizia*" e "*in sé non eccessivamente breve*") aveva impedito ai ricorrenti di ottenere effettiva tutela, con violazione dell'articolo 6 della CEDU e dell'articolo 1, Protocollo 1, perché, non realizzando il giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e privati, i ricorrenti erano stati privati del diritto al versamento dei contributi previdenziali, che "*aveva una base sufficiente nel diritto interno, in quanto confermato da una giurisprudenza ben consolidata*".

All'accertamento della violazione procedurale e di quella sostanziale, la Corte di Strasburgo ha quindi fatto seguire l'esame della domanda di equo indennizzo, riservandosi di decidere laddove le parti non raggiungano un accordo.[118]

Il Consiglio di Stato ha riproposto la questione con successiva ordinanza del 17 novembre 2016 (ord. 276 / 2016).

Per le ipotesi di revocazione delle sentenze del giudice civile in contrasto con una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la Corte d'appello di Venezia, con ordinanza del 18 luglio 2016, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale degli articoli 395 e 396 c.p.c., in relazione all'articolo 46 della CEDU, nella parte in cui non prevede tra le ipotesi di revocazione un diverso

---

[118] La prima questione, esaminata dalla Corte costituzionale all'udienza del 7 marzo 2017, è stata dichiarata inammissibile in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost. e non fondata in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., con sentenza n. 123 del 26 maggio 2017.

In tema di giustizia amministrativa e di revisione dei relativi giudizi, la Corte costituzionale ha ribadito la differenza tra i ricorrenti per revocazione che hanno adito la Corte europea e coloro che, pur versando nella medesima situazione sostanziale, non hanno proposto ricorso alla Corte EDU. Nei processi diversi da quelli penali, tuttavia, anche per i primi "*l'obbligo di conformazione alle sentenze della Corte ha un contenuto variabile, che le misure ripristinatorie individuali diverse dall'indennizzo sono solo eventuali e vanno adottate esclusivamente laddove siano «necessarie» per dare esecuzione alle sentenze stesse, e che il riesame del caso o la riapertura del processo sono tuttavia da ritenersi le misure più appropriate nel caso di violazione delle norme convenzionali sul giusto processo.*" (sentenza n. 123 del 2017). In particolare, l'obbligo di conformazione alle sentenze della Corte EDU a carico dello Stato condannato non incide sulla scelta dei mezzi per l'adeguamento, che resta nella disponibilità dello Stato, entro il limite dell'adeguatezza delle misure alle conclusioni delle sentenze stesse (vengono citate tra le tante, le sentenze Grande Camera, 5 febbraio 2015, *Bochan c. Ucraina*, § 57; Grande Camera, 12 marzo 2014, *Kuric e altri c. Slovenia*, § 80), e solo in taluni casi eccezionali è stato indicato il tipo di misure da adottare (sentenza 30 ottobre 2014, *Davydov c. Russia*).

Secondo la Corte costituzionale, nelle materie diverse dal processo penale, "*dalla giurisprudenza convenzionale non emerge, allo stato, l'esistenza di un obbligo generale di adottare la misura ripristinatoria della riapertura del processo, e che la decisione di prevederla è rimessa agli Stati contraenti, i quali, peraltro, sono incoraggiati a provvedere in tal senso, pur con la dovuta attenzione per i vari e confliggenti interessi in gioco*". Nel regolare gli effetti della riapertura dei giudizi non penale, il legislatore dovrà ponderare, in relazione all'articolo 24 Cost., il diritto di azione degli interessati con il diritto di difesa dei terzi, rimasti estranei al giudizio dinanzi alla Corte europea. In tal senso, la partecipazione dei terzi nel processo in sede europea, agevolerebbe il recepimento dell'invito della Corte EDU.

caso in cui la revocazione si renda necessaria per la necessità di uniformarsi alle statuizioni vincolanti rese dalla Corte EDU.

Il caso riguarda l'impugnazione proposta avverso una sentenza di adottabilità di un minore, divenuta definitiva nelle more della decisione della Corte EDU sulla medesima questione su ricorso proposto dalla madre, decisione con la quale è stata riconosciuta la violazione dell'articolo 8 della Convenzione e lo Stato italiano è stato condannato a versare un indennizzo alla madre per il danno morale cagionato.

Evidenzia il giudice *a quo* l'impossibilità di procedere ad una interpretazione estensiva o analogica dei citati articoli del codice di procedura che renda la disposizione compatibile con la necessaria osservanza della CEDU, presidiata dall'articolo 117 Cost., non contemplando le disposizioni censurate, tra i casi di revocazione, quella che si renda necessaria per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte EDU (**ordinanza 55 del 2017**).

Non risulta ancora fissata l'udienza.

3.7. Principio del *ne bis in idem* (articolo 4 del Protocollo 7)

Il Tribunale di Monza, con **ordinanza del 30 giugno 2016**, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 649 c.p.p., nella parte in cui non prevede l'applicabilità del divieto di secondo giudizio nei confronti dell'imputato al quale, per gli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, una sanzione amministrativa di carattere sostanzialmente penale ai sensi della CEDU e dei relativi Protocolli.

Il caso sottoposto al vaglio del giudice remittente riguarda un giudizio avente ad oggetto l'illecito penale di omessa dichiarazione di IRPEF ed IVA, di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 10 marzo 200, n. 74, già sanzionato in sede tributaria, ai sensi degli articoli 1 e 5 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471.

Si tratta di ipotesi di doppia punibilità, penale e amministrativa, regolata in base al cumulo materiale fra sanzioni di diversa specie, rispetto alla quale il rimettente pone la questione relativa al rispetto del *ne bis in idem,* come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in casi di cosiddetto "doppio binario" sanzionatorio, cioè in casi nei quali la legislazione nazionale prevede un doppio livello di tutela, penale e amministrativo.

Nella materia tributaria, il possibile cumolo degli illeciti amministrativo e penale è governato dal principio di specialità di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 10 marzo 2000 n. 74. L'accertamento del rilievo penale della violazione non preclude all'Amministrazione finanziaria di quantificare la sanzione amministrativa. Tuttavia, l'eseguibilità della stessa è sospesa fino a quando non venga pronunciata la sentenza in sede penale**,** ad evitare il realizzarsi di ipotesi di decadenza o di prescrizione in danno degli interessi erariali. Gli articoli 20 e 21 del decreto legislativo n. 74 del

2000 stabiliscono, infatti, l'autonomia del procedimento amministrativo e del procedimento penale (articolo 21, decreto legislativo 74 del 2000)**.** Nel caso in cui il procedimento penale sia definito con provvedimento di archiviazione o sentenza irrevocabile di assoluzione o di proscioglimento con formula che esclude la rilevanza penale del fatto, i termini per la riscossione della sanzione amministrativa decorrono dalla data in cui il provvedimento di archiviazione o la sentenza sono comunicati all'ufficio competente.

Inoltre l'articolo 13 del decreto legislativo n. 74 del 2000, come novellato dal decreto legislativo 24 settembre 2015 n. 158 prevede una causa di non punibilità del delitto di cui all'articolo 5 del medesimo decreto nel caso di pagamento del debito tributario e della relativa sanzione, a seguito del ravvedimento operoso o della presentazione della dichiarazione omessa entro il termine di presentazione della dichiarazione relativa al periodo d'imposta successivo, sempreché il ravvedimento o la presentazione siano intervenuti prima che l'autore del reato abbia avuto formale conoscenza di accessi, ispezioni, verifiche o dell'inizio di qualunque attività di accertamento amministrativo o di procedimenti penali.

Il remittente fa coincidere, invece, la natura definitiva della sanzione con la sua avvenuta irrogazione, laddove la stessa Corte di cassazione collega l'effetto di definitività alla prova dell'avvenuto pagamento (cfr. sentenza n. 19334 del 2015).

Non è stata fissata l'udienza di discussione

Il Tribunale di Lecce, con **ordinanza del 5 maggio 2016**, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 649 c.p.p. in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 4 del Protocollo 7 della CEDU, nella parte in cui non prevede l'applicabilità del divieto di secondo giudizio nel procedimento per l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie in materia di aiuti comunitari nel settore agricolo nel caso in cui, per il medesimo fatto storico con provvedimento irrevocabile l'imputato sia stato prosciolto (nella specie, declaratoria di estinzione del reato per intervenuta prescrizione).

Nel caso sottoposto al vaglio del giudice remittente - nell'ambito di un procedimento di opposizione ad ordinanza-ingiunzione del Ministero delle politiche agricole, con la quale è stata irrogata una sanzione amministrativa ai sensi degli articoli 2 e 3 della legge 23 dicembre 1998 n. 898, sull'indebita percezione di aiuti comunitari nel settore agricolo – viene in rilievo che, per il medesimo fatto storico contestato agli imputati, il tribunale penale ha dichiarato l'estinzione del reato per intervenuta prescrizione.

Anche in questo caso si tratta di un'ipotesi di doppia punibilità, penale e amministrativa, con applicazione del cumulo materiale fra sanzioni di diversa specie, per il quale il rimettente pone la questione relativa al rispetto del *ne bis in idem,* come interpretato dalla Corte europea dei diritti

dell'uomo, in casi di cosiddetto "doppio binario" sanzionatorio, cioè in casi nei quali la legislazione nazionale prevede un doppio livello di tutela, penale e amministrativo.

Non è stata fissata l'udienza di discussione.

In tema di garanzia del *ne bis in idem* nei procedimenti sanzionatori degli abusi di mercato disciplinati dal TUF, la Corte di cassazione ha proposto, ai sensi dell'articolo 267 TUE, alla Corte di giustizia dell'Unione europea domande di pronuncia pregiudiziale sulla compatibilità del doppio binario sanzionatorio in materia di manipolazione del mercato (nel caso di specie, abuso di informazioni privilegiate), con il diritto al *ne bis in idem* riconosciuto dall'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), secondo il quale "*Nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge*" (C-537/16; C-596/16 e C-597/16).

Nell'ampia esposizione dei motivi a sostegno delle ordinanze di rinvio la Corte di cassazione muove dai principi affermati dalla Corte CEDU nella sentenza *Grande Stevens.*