

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

---

DIPARTIMENTO AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

RELAZIONE AL PARLAMENTO PER L'ANNO 2015

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

*Legge 9 gennaio 2006, n. 12*



---

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

**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 2015*

## PREMESSA

### PARTE PRIMA

I.	ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO	
1.	ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI	13
1.1.	Andamento generale	13
1.1.1.	Riduzione dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria	15
1.1.2.	Trattazione degli affari e modalità di definizione dei ricorsi	17
1.1.3.	Ricorsi decisi con sentenza	18
2.	LA POSIZIONE DELL'ITALIA	20
2.1.	L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia	20
2.2.	Tipologia dei ricorsi pendenti	23
2.2.1.	I casi pendenti dinanzi alla Grande Camera	24
2.2.1.1.	G.I.E.M. s.r.l. (ricorso n. 1828/06), Hotel Promotion Bureau s.r.l. e Rita Sarda (ricorso n. 34163/07) e Falgest s.r.l. e Gironda (ricorso n. 19029/11), in materia di confisca	24
2.2.1.2.	Paradiso e Campanelli c. Italia (ricorso n. 25358/12) in materia di procreazione medicalmente assistita	25
2.2.1.3.	Khlaifia e altri c. Italia (ricorso n. 16483/12) in materia di espulsioni collettive	27
2.2.2.	Altri ricorsi pendenti di particolare rilievo	28
2.2.2.1.	I casi relativi ai disordini durante il Vertice G8 di Genova	28
2.2.2.2.	I fatti avvenuti a Napoli durante il "global forum" nel marzo 2001 – Violenze nella caserma Virgilio Raniero (Cioffi c. Italia - ricorso n. 17710/15)	29
2.2.2.3.	Trattenimento senza titolo presso il centro di identificazione ed espulsione di Ponte Galeria (Richmond Yaw e altri c. Italia - ricorso n. 3342/11)	29
2.2.2.4.	Mancata pubblicità dell'udienza nei procedimenti per ingiusta detenzione (Bratianu e altri c. Italia – ricorso n. 65215/12)	30
2.2.2.5.	Inammissibilità per tardività dei ricorsi Pinto (Bozza c. Italia – ricorso n. 17739/09)	31
2.2.2.6.	Diritto all'identità di genere - Cambio del nome subordinato ad intervento chirurgico di rettifica del sesso (Vivaldo c. Italia - ricorso n. 55216/08)	31
2.3.	Le sentenze nei confronti dell'Italia	33
2.4.	Le decisioni	37
2.5.	I regolamenti amichevoli	38
2.6.	Gli indennizzi	38
2.7.	La rivaletta	40
II.	L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO	
1.	LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA	44
1.1.	Le sentenze di condanna: casi singoli	44
1.1.1.	Divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante (articolo 3 Cedu)	44
	• Cestaro c. Italia – Sentenza 7 aprile 2015 (ricorso n. 6884/11)	44
1.1.2.	Diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5 Cedu)	48
	• Messina c. Italia – Sentenza 24 marzo 2015 (ricorso n. 39824/07)	48
	• Gallardo Sanchez c. Italia – Sentenza 24 marzo 2015 (ricorso n. 11620/07)	52
	• Baratta c. Italia – Sentenza 13 ottobre 2015 (ricorso n. 28263/09)	55

•	<i>Khlaifia e altri c. Italia – Sentenza 1 settembre 2015 (ricorso n. 16483/12)</i>	59
1.1.3.	<i>Equo processo (articolo 6 Cedu )</i>	66
•	<i>Schipani e altri c. Italia – Sentenza 21 luglio 2015 (ricorso n. 38369/09)</i>	66
1.1.4.	<i>Principio di legalità (articolo 7 Cedu)</i>	68
•	<i>Contrada c. Italia – Sentenza 14 aprile 2015 (ricorso n. 66655/13)</i>	68
1.1.5.	<i>Diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu)</i>	71
•	<i>Manuello e Nevi c. Italia – Sentenza 20 gennaio 2015 (ricorso n. 107/10)</i>	71
•	<i>Paradiso e Campanelli c. Italia – Sentenza 27 gennaio 2015 (ricorso n. 25358/12)</i>	73
•	<i>Akinnibosun c. Italia – Sentenza 16 luglio 2015 (ricorso n. 9056/14)</i>	75
•	<i>Oliari e altri c. Italia – Sentenza 21 luglio 2015 (ricorsi nn. 18766/11 e 36030/11)</i>	77
•	<i>S.H. c. Italia – Sentenza 13 ottobre 2015 (ricorso n. 52557/14)</i>	80
•	<i>Bondavalli c. Italia – Sentenza 17 novembre 2015 (ricorso n. 35532/12)</i>	82
1.1.6.	<i>Protezione della proprietà (articolo 1, Protocollo 1 )</i>	85
•	<i>Chinnici c. Italia – Sentenza 14 aprile 2015 (ricorso n. 22432/03)</i>	85
•	<i>Odescalchi e Lante della Rovere c. Italia – Sentenza 7 luglio 2015 (ricorso n. 38754/07)</i>	86
1.2.	<i>Le sentenze di condanna: casi seriali</i>	87
1.2.1	<i>Contenzioso seriale in materia di espropriazione indiretta (articolo 1, Protocollo 1 Cedu )</i>	87
•	<i>Mango c. Italia – Sentenza 5 maggio 2015 (ricorso n. 38591/06)</i>	88
•	<i>Russo c. Italia - Sentenza 5 maggio 2015 (ricorso n. 14231/05)</i>	88
•	<i>Pellitteri e Lupo c. Italia - Sentenza 6 ottobre 2015 (ricorso n. 50825/06)</i>	88
•	<i>Quintiliani c. Italia - Sentenza 6 ottobre 2015 (ricorso n. 9167/05)</i>	88
•	<i>Preite c. Italia - Sentenza 17 novembre 2015 (ricorso n. 28976/05)</i>	88
1.2.2	<i>Contenzioso in materia di irragionevole durata dei processi e rimedio Pinto (articolo 6 )</i>	89
•	<i>Mongelli e altri c. Italia – Sentenza 19 maggio 2015 (ricorso n. 40205/02)</i>	89
1.3.	<i>Le sentenze di non violazione</i>	90
1.3.1.	<i>In materia di diritto ad un equo processo e protezione della proprietà (articolo 6, paragrafo 1, e articolo 1, Protocollo 1)</i>	90
•	<i>Mazzoni c. Italia - Sentenza 16 giugno 2015 (ricorso n. 20485/06)</i>	90
1.3.2.	<i>Rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 )</i>	92
•	<i>Parrillo c. Italia - Sentenza 27 agosto 2015 (ricorso n. 46470/11)</i>	92
1.3.3.	<i>Libertà di espressione (articolo 10, paragrafo 2, Cedu)</i>	97
•	<i>Peruzzi c. Italia - Sentenza 30 giugno 2015 (ricorso n. 39294/09)</i>	97
2.	<i>LE DECISIONI</i>	99
2.1.	<i>Le decisioni di irricevibilità</i>	99
2.1.1.	<i>Irricevibilità per manifesta infondatezza</i>	99
•	<i>Scagliarini e altri c. Italia – Decisione 3 marzo 2015 (ricorso n. 56449/07)</i>	99
•	<i>Smaltini c. Italia – Decisione 24 marzo 2015 (ricorso n. 43961/09)</i>	100
•	<i>Sampech c. Italia – Decisione 19 maggio 2015 (ricorso n. 55546/09)</i>	100
•	<i>Bolla e altri c. Italia – Decisione 19 maggio 2015 (ricorso n. 44127/09)</i>	101
•	<i>Falcon Privat Bank A.G. c. Italia – Decisione 23 giugno 2015 (ricorso n. 48931/09)</i>	103
•	<i>Lorenzetti c. Italia – Decisione 7 luglio 2015 (ricorso n. 24876/07)</i>	103
•	<i>Alfano c. Italia – Decisione 1 settembre 2015 (ricorso n. 24426/03)</i>	104
•	<i>Paolello c. Italia – Decisione 1 settembre 2015 (ricorso n. 37648/02)</i>	104
•	<i>Greco c. Italia – Decisione 1 settembre 2015 (ricorso n. 70462/13)</i>	105
•	<i>Cicnus c. Italia – Decisione 8 settembre 2015 (ricorso n. 56678/09)</i>	106
•	<i>A.C. e F.I. c. Italia – Decisione 16 ottobre 2015 (ricorso n. 18976/13)</i>	106
•	<i>Di Silvio c. Italia – Decisione 20 ottobre 2015 (ricorso n. 56635/13)</i>	107
•	<i>Mandelli Sante e Umberto c. Italia – Decisione 20 ottobre 2015 (ricorso n. 44121/09)</i>	107
•	<i>Virgilio s.p.a. c. Italia – Decisione 20 ottobre 2015 (ricorso n. 41984/04)</i>	108

•	<i>Podoleanu c. Italia – Decisione 8 dicembre 2015 (ricorso n. 63426/13)</i>	108
2.1.2.	<i>Irricevibilità per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne</i>	109
•	<i>Viviani c. Italia – Decisione 24 marzo 2015 (ricorso n. 9713/13)</i>	109
•	<i>D’Alba c. Italia – Decisione 26 maggio 2015 (ricorso n. 58437/09)</i>	110
•	<i>Parrillo c. Italia – Decisione 3 novembre 2015 (ricorso n. 43028/05)</i>	111
2.1.3.	<i>Irricevibilità per scadenza dei termini e manifesta infondatezza</i>	112
•	<i>Wind Telecomunicazioni S.p.A. c. Italia – Decisione 8 settembre 2015 (ricorso n. 5159/14)</i>	112
2.1.4.	<i>Irricevibilità per incompatibilità ratione personae</i>	112
•	<i>Della Pietra c. Italia – Decisione 19 maggio 2015 (ricorso n. 38586/06)</i>	112
•	<i>Nardone c. Italia – Decisione 20 ottobre 2015 (ricorso n. 29733/06)</i>	112
•	<i>Di Tella e altri c. Italia – Decisione 12 novembre 2015 (ricorso n. 29231/15)</i>	113
•	<i>Rinaldi e Cannova c. Italia – Decisione del 12 novembre 2015 (ricorso n. 44291/15)</i>	113
2.1.5.	<i>Irricevibilità per incompatibilità ratione materiae</i>	113
•	<i>Monaco c. Italia – Decisione 8 dicembre 2015 (ricorso n. 34376/13)</i>	113
2.1.6.	<i>Irricevibilità per tardiva proposizione del ricorso</i>	115
•	<i>IDEP e altri c. Italia – Decisione 12 novembre 2015 (ricorso n. 39393/09)</i>	115
2.1.7.	<i>Irricevibilità e aggiornamento esame</i>	115
•	<i>De Nigris c. Italia – Decisione 31 marzo 2015 (ricorso n. 41266/04)</i>	115
2.2.	<i>Le decisioni di inammissibilità</i>	116
2.2.1.	<i>Infondatezza dei motivi</i>	116
•	<i>Giorgini c. Italia – Decisione 1 settembre 2015 (ricorso n. 20034/11)</i>	116
2.3.	<i>Le radiazioni dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale</i>	117
2.3.1.	<i>In materia espropriativa o di ritardo nei pagamenti degli indennizzi Pinto</i>	117
•	<i>Agresti e altri 170 c. Italia – Decisione 19 marzo 2015 (ricorso n.40440/11) + altri 68 ricorsi</i>	117
2.3.2.	<i>In materia di ritardo nell’esecuzione di una sentenza per l’attribuzione di assegno alimentare</i>	117
•	<i>Markowicz c. Italia – Decisione 19 maggio 2015 (ricorso n. 23563/04)</i>	117
2.3.3.	<i>In materia di applicazione di misure di prevenzione</i>	117
•	<i>Cacucci e Sabatelli c. Italia – Decisione 25 agosto 2015 (ricorso n. 29797/09)</i>	117
2.3.4.	<i>In materia di violazione del diritto alla vita privata e familiare – Trasferimento di detenuto</i>	118
•	<i>Dell’Anna c. Italia – Decisione 15 dicembre 2015 (ricorso n. 50521/13)</i>	118
2.3.5.	<i>In materia di diritto ad avere elementi identificativi della famiglia biologica</i>	118
•	<i>Cavallaro c. Italia – Decisione 10 ottobre 2015 (ricorso n. 81292/12)</i>	118
3.	<i>PROBLEMATICHE EVIDENZIATE DALLE SENTENZE IN TEMA DI MANCATO RISPETTO DELLA VITA PRIVATA E FAMILIARE</i>	119
III.	<i>IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE</i>	
1.	<i>IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE IN ANNI PREGRESSI</i>	124
1.1.1.	<i>Costa e Pavan c. Italia – sentenza 28 agosto 2012 (ricorso n. 54270/10) in materia di procreazione medicalmente assistita – Divieto di diagnosi pre-impianto</i>	125
1.1.2.	<i>Sharifi e altri c. Italia e Grecia – Sentenza 21 ottobre 2014 (ricorso n. 16643/09) in materia di respingimenti.</i>	126
1.1.3.	<i>Di Sarno e altri c. Italia – Sentenza 10 aprile 2012 (ricorso n. 30765), in materia di danno da inquinamento ambientale</i>	127
1.1.4.	<i>Grande Stevens e altri c. Italia – Sentenza 4 marzo 2014 (ricorsi n. 18640/10 ed altri) in materia di diritto all’equo processo sotto il profilo del ne bis in idem</i>	128
1.2.	<i>Casi seriali</i>	130

1.2.1.	<i>Agrati ed altri c. Italia (gruppo) – Sentenza 28 novembre 2011 (ricorso n. 43459/08) in materia di leggi di interpretazione autentica</i>	130
1.2.2.	<i>M.C. e altri c. Italia (ricorso n. 5376/11) - Piano d'azione per l'esecuzione della sentenza pilota 3 settembre 2013</i>	131
1.2.3.	<i>Torreggiani ed altri c. Italia (ricorso n. 43517 ed altri) - Piano d'azione per l'esecuzione della sentenza pilota dell'8 gennaio 2013</i>	133
2.	<i>PROBLEMATICHE EVIDENZIATE DALLE VIOLAZIONI SERIALI E RIMEDI INTRODOTTI</i>	135
2.1.	<i>Considerazioni sull'effettività dei rimedi ex articoli 32-bis e 35-ter O.P.</i>	136
2.2.	<i>L'eccessiva durata dei processi: impatto delle misure organizzative e legislative adottate ed esigenza di nuovi interventi.</i>	137
2.2.1.	<i>Misure organizzative: il piano straordinario di abbattimento degli arretrati Pinto.</i>	137
2.2.2.	<i>Misure legislative - La riforma della legge Pinto del 2015: introduzione di rimedi preventivi in funzione acceleratoria dei processi.</i>	138
2.3.	<i>Effetti "deflattivi" delle iniziative legislative intervenute nel 2014</i>	141
2.3.1.	<i>Impatto delle specifiche misure</i>	142
2.4.	<i>Nuovi interventi legislativi</i>	143
3.	<i>CASI CHIUSI - RISOLUZIONI FINALI</i>	145
3.1.	<i>Le risoluzioni finali relative in materia di eccessiva durata dei procedimenti</i>	146
3.2.	<i>La risoluzione finale sul caso Godelli c. Italia in materia di diritto dell'adottato a conoscere le proprie origini.</i>	147
3.3.	<i>Le altre risoluzioni finali</i>	150

## PARTE SECONDA

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

1.	<i>LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL SISTEMA MULTILIVELLO DI PROTEZIONE</i>	155
1.1.	<i>Il controllo accentrato di costituzionalità: ruolo della Corte costituzionale e limiti al dovere di interpretazione conforme dei giudici comuni</i>	155
2.	<i>LA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE</i>	156
2.1.	<i>Tipologia di decisioni</i>	156
2.1.1.	<i>Tutela dell'equo processo (articolo 6 Cedu)</i>	157
2.1.1.1.	<i>Il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari</i>	157
2.1.1.2.	<i>Procedimento dinanzi al tribunale di sorveglianza</i>	157
2.1.1.3.	<i>Procedimento di applicazione della misura patrimoniale della confisca</i>	158
2.1.1.4.	<i>Giusto processo - Computo dell'eccessiva durata del processo penale - Fase delle indagini preliminari</i>	159
2.1.1.5.	<i>Limiti alla retroattività delle leggi non di natura penale - Divieto di ingerenza del legislatore sui processi in corso e motivi imperativi di interesse generale</i>	162
2.1.2.	<i>Diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5 Cedu)</i>	164
2.1.3.	<i>Principio di legalità (articolo 7 Cedu)</i>	165
2.1.3.1.	<i>Confisca edilizia</i>	166
2.1.3.2.	<i>Retroattività della lex mitior - Sospensione del procedimento con messa alla prova</i>	168
2.1.4.	<i>Il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articoli 8 e 12 Cedu)</i>	169
2.1.4.1.	<i>Diritto all'identità personale - Rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso</i>	169
2.1.4.2.	<i>Selezione eugenica degli embrioni</i>	170
2.1.5.	<i>Principio di non discriminazione (articolo 14), in materia di prestazioni sociali - Invito al legislatore</i>	172
2.1.6.	<i>Diritto al rispetto della proprietà e indennità di espropriazione (articolo 1 Protocollo 1 Cedu)</i>	174

3. QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE ancora PENDENTI o SOLLEVATE NEL CORSO DEL 2015 CON RIFERIMENTO AI PRINCIPI DELLA CEDU	176
3.1. Proibizione della tortura e divieto di trattamenti inumani o degradanti (articolo 3 Cedu)	176
3.2. Equo processo (articolo 6 )	177
3.2.1. Termine decadenziale nel processo amministrativo	177
3.2.2. Retroattività delle norme di interpretazione autentica	177
3.2.3. Pubblicità delle udienze - Rito camerale	181
3.2.3.1. Procedimento di opposizione avverso sanzioni in materia di attività bancaria e intermediazione finanziaria	181
3.2.3.2. Procedimento di riesame misure cautelari personali – Codice di procedura penale	182
3.2.4. Retroattività in materia di sanzioni amministrative – Principi dell'equo processo e di legalità (articoli 6 e 7 )	182
3.2.4.1. Sanzioni interdittive previste dalla legislazione in materia di fonti rinnovabili	182
3.3. Principio di legalità	183
3.3.1. Retroattività della legge più favorevole all'autore dell'illecito amministrativo	183
3.3.2. Confisca per equivalente - T.U. in materia di intermediazione finanziaria	184
3.4. Principio del "ne bis in idem" (articolo 4, Protocollo 7 Cedu)	185
3.4.1. Il doppio binario sanzionatorio nel Testo Unico in materia di intermediazione finanziaria	185
3.4.2. Il doppio binario sanzionatorio in materia tributaria	186
3.4.3. Il principio del ne bis in idem sotto il profilo del divieto di doppio giudizio	186
3.5. Diritto alla vita privata e familiare. Rapporti del minore con l'ex partner del genitore biologico (articolo 8 )	188
3.6. Principio di non discriminazione (articolo 14 ) – In materia di prestazioni sociali	188
3.7. Diritto al rispetto della proprietà (articolo 1, Protocollo 1, Cedu ) - Regime dei "beni stimati"	189
3.8. Obbligo di conformazione a carico degli Stati (articolo 46 )	190
II. IL PROCESSO DI RIFORMA DEL SISTEMA DI TUTELA DEI DIRITTI GARANTITI DALLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO	
1. GLI SVILUPPI DEL PROCESSO DI RIFORMA DEL SISTEMA DI TUTELA DEI DIRITTI GARANTITI DALLA CEDU	193
1.1. La Dichiarazione di Bruxelles	193
III. DOCUMENTI	
1. Torreggiani e altri c. Italia (ricorso N. 43517/09) - Bilancio d'azione DH-DD ( 2015) 1251	197
2. Andreoletti + 27 c. Italia (ricorso N. 29155/95) - Risoluzione CM/ResDH(2015) 246	206
3. AC + 148 c. Italia (ricORSO N. 27985/95) - Risoluzione CM/ResDH(2015) 247	208
4. Mostacciuolo Giuseppe c. Italia (ricorso N. 64705/01); Gaglione e altri c. Italia (Ricorso N. 45867/07) - DH- DD (2015) 1123	212
5. Godelli c. Italia (ricORSO N. 33783/09) - Risoluzione CM/ResDH(2015)176	216
6. Di Pasquale c. Italia (ricorso N. 27522/04) - Risoluzione CM/ResDH(2015) 107	217
7. De Carolis e Lolli (ricorso N. 33359/05) - Risoluzione CM/ResDH(2015)70	218
8. Kollcaku c. Italia – ric. N. 25701/03; Risoluzione CM/ResDH(2015) 108	222
9. Dhahbi c. Italia (ricorso N.17120/09) - Bilancio d'azione DH- DD (2015) 1017	226
10. Ben Khemais e altri c. Italia (ricORSO N. 246/07) - Bilancio d'azione rivisto DH- DD (2015) 1070	230
11. Marturana c. Italia (ricorso N. 63154/00) - Risoluzione CM/ResDH(2015) 69	237
12. Moretti e Benedetti c. Italia (ricorso N. 16318/07) - CM/ResDH( 2015)177	241

13.	<i>M. e altri c. Italia e Bulgaria (ricOrso N. 40020/03) CM/ResDH( 2015)205</i>	242
14.	<i>Dichiarazione di Bruxelles – 26 e 27 marzo 2015 e relativo piano d’azione</i>	243

## *PREMESSA*

---

## PREMESSA

---

La diminuzione palese dei casi seriali e l'aumento delle sentenze (anche di non violazione) dotate di indubbio interesse per i futuri scenari del diritto europeo della libertà: questa è l'istantanea che meglio descrive, per l'Italia, l'anno trascorso.

Il crollo delle violazioni seriali (in particolare nelle tematiche delle lungaggini processuali, delle espropriazioni indirette, delle condizioni di detenzione e dei danni da emotrasfusioni) testimonia della riuscita dell'impegno, da parte del Governo, nell'ergersi a primo tutore dei diritti umani nel Paese, così affrancandone la Corte europea ed evitando la gravosa esposizione che deriva dall'attivazione del sistema di controllo collettivo del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nei casi di violazioni sistemiche, sintomatiche di problemi strutturali.

Ciò non può comunque prescindere dalla consapevolezza che la tematica dei ritardi processuali, che per lunghi anni ha rappresentato uno stigma per l'Italia nel consesso del Consiglio d'Europa, sia tuttora oggetto di continue sperimentazioni domestiche, a livello sia normativo che organizzativo, nell'intento di individuare una soluzione definitiva ed accettabile a tale problematica che, in quanto affonda in radici antiche ed è determinata da molteplici concause, necessita di un approccio indubbiamente complesso.

La coscienza del problema è però ben presente in quanto è notorio che, tra i fattori di promozione della capacità sociale ed economica di crescita, ciò che si usa definire come "sistema Paese", vi siano istituzioni che funzionano, infrastrutture legali efficienti, una burocrazia non opprimente. Ma è anche vero che, al di là della litania delle magagne del settore pubblico, non può non essere ricordato come la crescita abbia bisogno di un'efficace collaborazione tra pubblico e privato e del superamento delle diffidenze reciproche che a volte allignano in questi rapporti.

Con l'articolato quadro descrittivo delle altre sentenze riguardanti casi non seriali, la presente relazione realizza la sua vocazione di veicolare al Parlamento il messaggio che arriva dalla Corte europea e che è funzionale a delimitare le scelte di politica legislativa: tra le numerose sentenze di questo tipo, due sono di particolare interesse, la sentenza di violazione *Khlaifia*, che tratta dei limiti al presidio sulle frontiere meridionali d'Europa, e quella di non violazione *Parrillo*, sulla delicata tematica della bioetica.

Nell'auspicio che il quadro che questa relazione presenta annualmente delle vicende del nostro Paese a Strasburgo possa contribuire sempre più alla comprensione ed al rafforzamento degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali per istituzioni e cittadini.



*PARTE PRIMA*

---

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

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

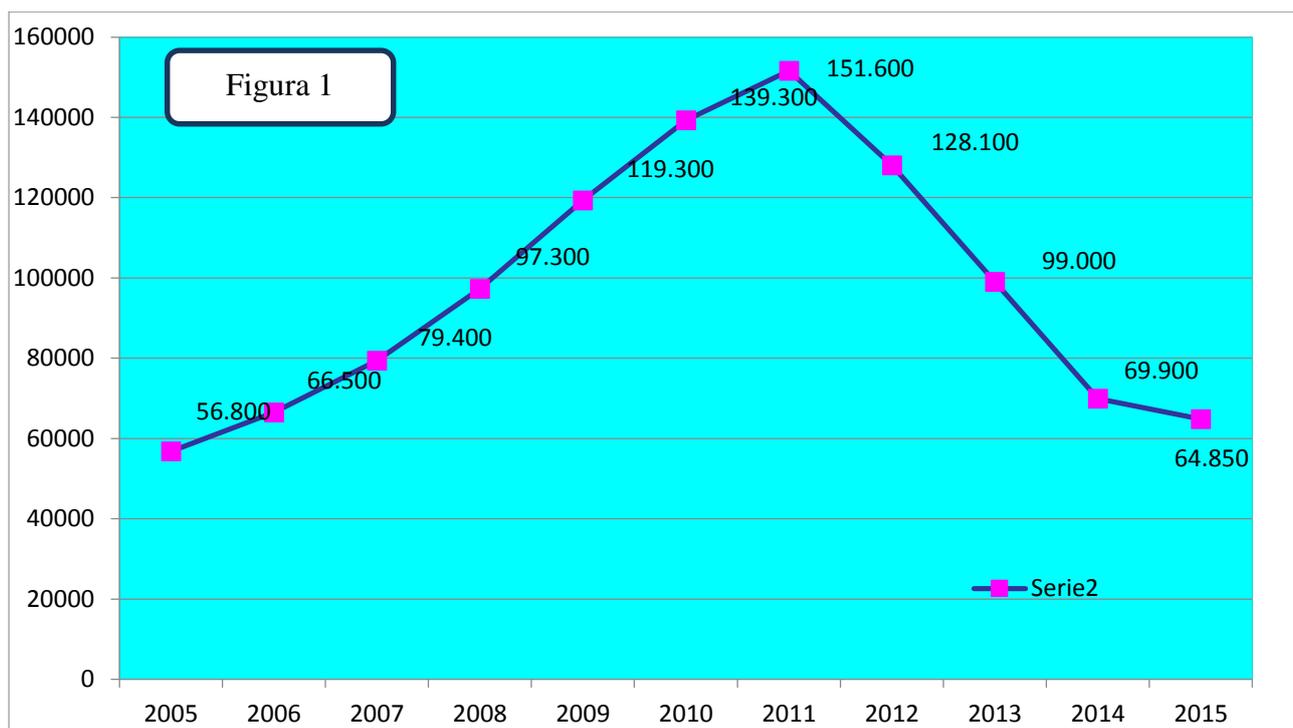
### 1.1. Andamento generale

Nel complesso, il 2015 è stato un anno decisamente produttivo per la Corte europea che ha potuto registrare ulteriori significativi progressi nell'attività di riduzione del pesante carico di lavoro.

Dalle rilevazioni statistiche 2015 elaborate della Corte<sup>1</sup> emerge la progressiva riduzione dell'arretrato che passa dai 69.900 ricorsi pendenti al 31 dicembre 2014 ai 64.850 alla data del 31 dicembre 2015 (- 7%).

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

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI NEL PERIODO 2005-2015



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

<sup>1</sup> ECHR - Analysis of Statistics 2015, gennaio 2016.

Il risultato è in buona parte dovuto all'applicazione dei nuovi modelli organizzativi e strumenti di filtraggio introdotti con il Protocollo n. 14, entrato in vigore nel 2010, proprio allo scopo di aggredire l'enorme volume di affari pendenti raggiunto in quegli anni.

Nell'ottica prospettica del Protocollo n. 14, l'uso dei nuovi metodi di trattazione dei ricorsi avrebbe potuto consentire alla Corte di concentrarsi sui casi più importanti. Tale prospettiva può dirsi effettivamente concretizzata nel 2015. Nel presentare il rapporto sull'attività della Corte europea relativa al 2015, il nuovo Presidente, Guido Raimondi, ha evidenziato come il 2015 sia stato l'anno della "*virtual elimination of the single judge cases*" ovvero dei ricorsi assegnati al giudice unico<sup>2</sup>, ricordando come si sia passati dai 100.000 casi attribuiti al giudice unico nel 2011 ai soli 3.200 pendenti al 31 dicembre 2015. Nel constatare l'importante risultato, raggiunto grazie al buon operato della sezione filtro, il presidente Raimondi ha annunciato le sfide che la Corte si propone per l'anno 2016, consistenti nell'affrontare, con i medesimi metodi, il carico di lavoro dei casi ripetitivi, che costituiscono circa il cinquanta per cento dei casi pendenti (30.500 sul totale di 64.850), dei casi prioritari, ammontanti a circa 11.500, per poi passare all'esame dei casi normali, non-ripetitivi, 19.600 alla fine del 2015<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Si ricorda che la figura del giudice unico è stata tra le più importanti novità del Protocollo n. 14, ed è stata introdotta in funzione dell'obiettivo di snellimento e semplificazione delle procedure. Il giudice unico 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.

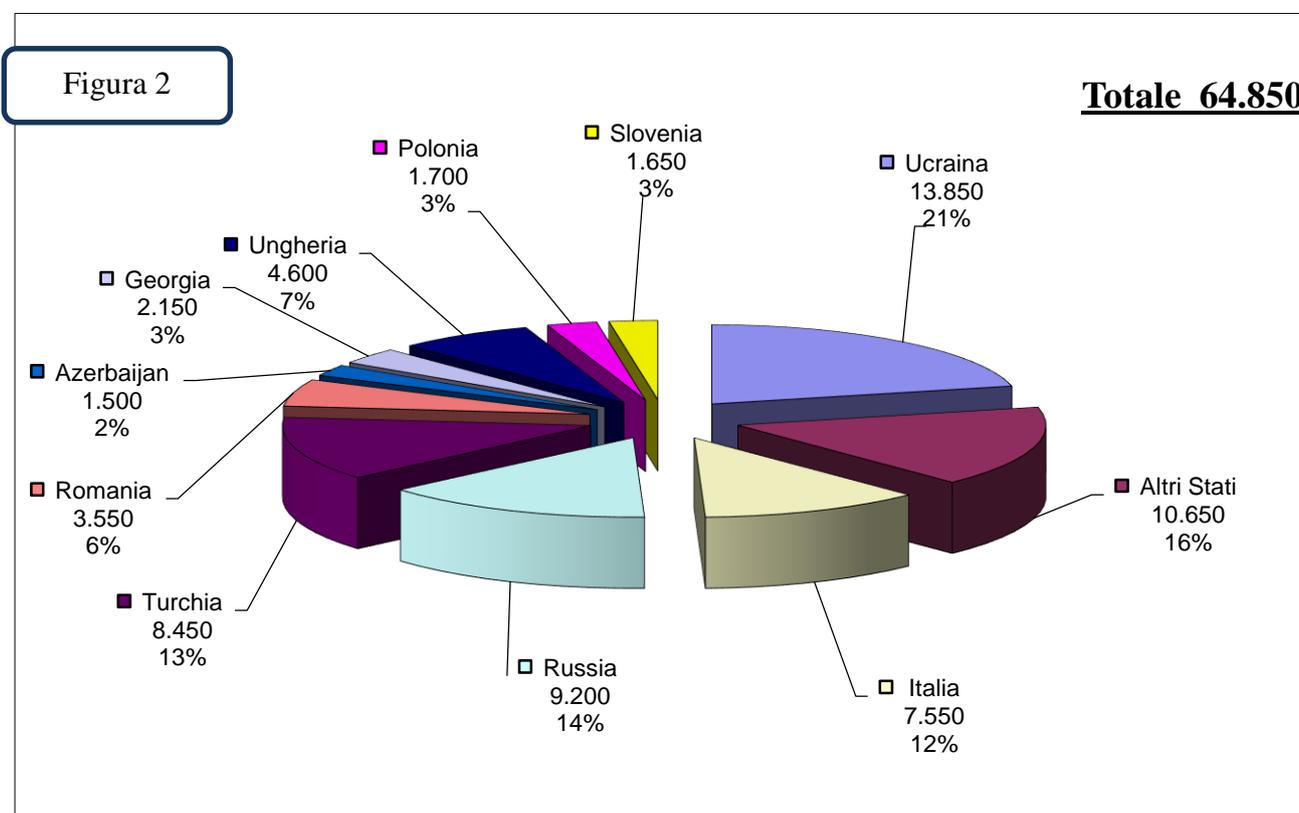
<sup>3</sup>Prefazione al Rapporto annuale sull'attività della Corte europea dei diritti dell'uomo, Consiglio d'Europa, 2016.

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

Le rilevazioni statistiche della Corte mostrano la consistente riduzione del 28% del numero dei nuovi casi attribuiti ad una formazione giudiziaria, passati dai 56.200 del 2014 ai 40.650 del 2015<sup>4</sup>, con ciò confermando, anche sotto questo versante, la generale tendenza in diminuzione del volume dei ricorsi presentati (*infra*, figura 4).

La distribuzione generale dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2015 tra i dieci Stati con il maggior numero di casi, riflette, significativamente, il quadro del nuovo scenario del contenzioso a carico di ciascun Paese membro<sup>5</sup>. Figura 2

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2015  
CONFRONTO TRA I PRINCIPALI PAESI CON IL MAGGIOR NUMERO DI RICORSI



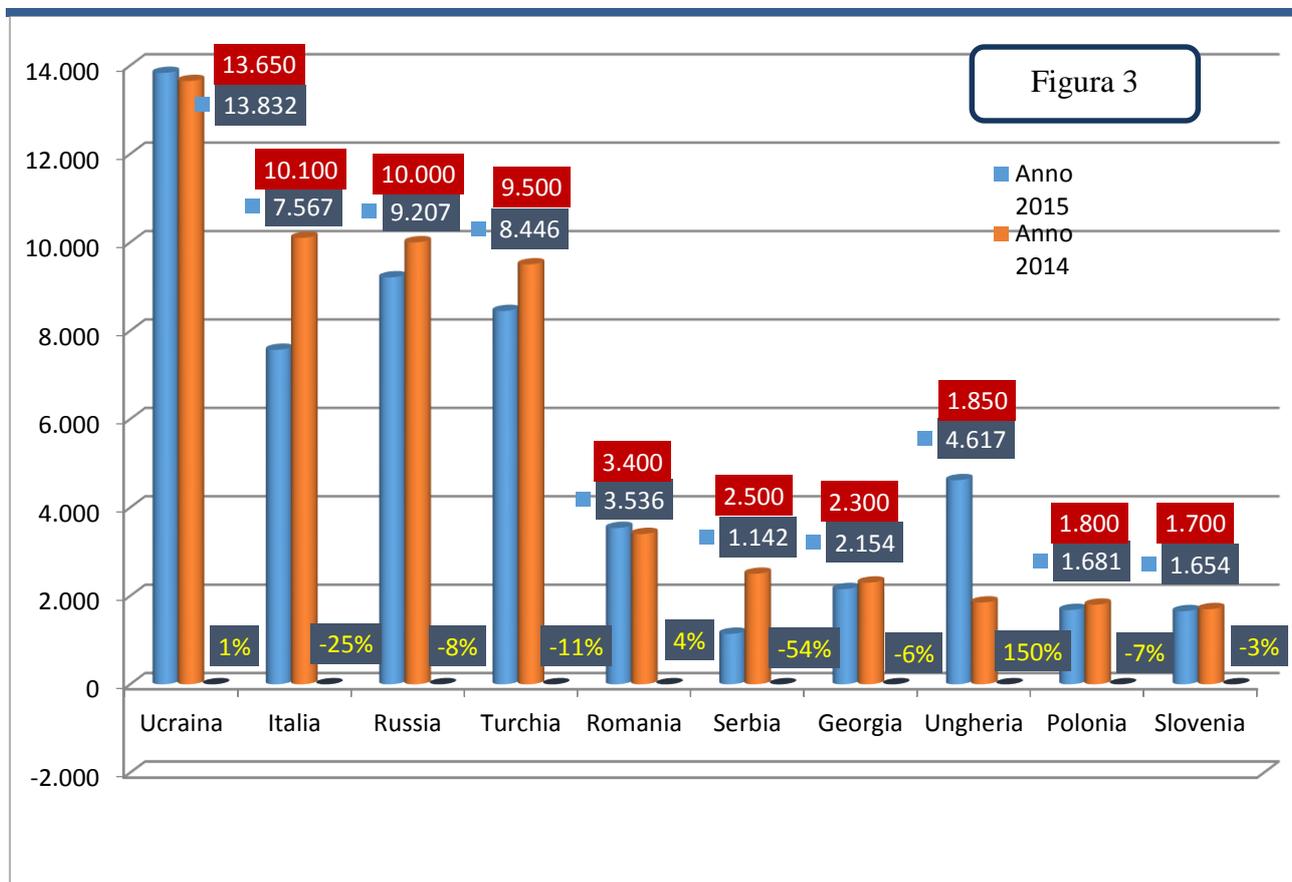
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

<sup>4</sup> Rapporto annuale 2015 della Corte europea dei diritti dell'uomo - Informazioni sulla giurisprudenza, formazione e comunicazione.

<sup>5</sup> Nelle analisi statistiche elaborate dalla Corte europea già citate al paragrafo 1.1, è stato altresì evidenziato che l'Italia continua ad essere fra i Paesi con più casi pendenti ripetitivi, anche se è stato riconosciuto lo sforzo importante sul piano legislativo per fare fronte a problematiche come l'affollamento carcerario e la lentezza dei procedimenti giudiziari, che stanno producendo effetti sul numero complessivo di procedimenti pendenti di fronte alla Corte di Strasburgo.

La figura seguente raffronta i dati relativi al carico di lavoro della Corte nei confronti dei principali Paesi membri con riferimento agli anni 2014 e 2015. Figura 3

CONFRONTO DEL CARICO DI LAVORO TRA I PRINCIPALI PAESI - ANNI 2014-2015



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 analisi statistiche evidenziate, l'Italia ha ridotto in modo consistente la quantità di affari pendenti con 7.567 ricorsi assegnati ad una formazione giudiziaria, registrando una diminuzione di 2533 unità (- 25% circa) rispetto al 2014 ed ha migliorato la propria posizione nella graduatoria dei Paesi con maggior numero dei ricorsi pendenti, passando dal secondo posto al quarto, dopo l'Ucraina, la Federazione russa e la Turchia.

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

I ricorsi decisi dalla Corte in via giudiziale sono stati 45.576, con una riduzione del 47% rispetto al 2014 (86.068). L'indice di ricambio tra il numero di quelli definiti e quelli attribuiti nel corso dell'anno è stato comunque positivo con una contrazione del volume dei ricorsi pendenti di circa 5000 casi. Figura 4

Figura 4

Descrizione	ANNI		%
	2015	2014	
Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	40.650	56.250	-27,73%
Ricorsi comunicati ai governi	15.965	7.895	102,22%
Ricorsi radiati a seguito di regolamento amichevole	1.658	1.696	-2,24%
Ricorsi radiati a seguito di dichiarazione unilaterale	2.970	502	491,63%
<b>Ricorsi decisi in via giudiziale</b>	<b>45.576</b>	<b>86.068</b>	<b>-47,05%</b>
Con sentenza definitiva (comprese comitato tre giudici)	2.441	2.388	2,22%
Con decisione (inammissibilità o radiazione)	43.135	83.680	-48,45%

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

Per quanto riguarda la trattazione degli affari, viene confermata la tendenza in aumento del numero degli affari definiti in via amministrativa, pari a 32.400 nel 2015, con un incremento, rispetto al lavoro svolto nel 2014, del 29%.

Come evidenziato nella tabella che precede, il volume dei ricorsi dichiarati irricevibili o radiati dal ruolo da un giudice unico, da un comitato o da una camera, ammonta a 43.135, con una riduzione del 48% rispetto al 2014 (83.680). Poiché l'arretrato dei casi irricevibili è stato progressivamente eliminato, il quadro generale mostra una diffusa tendenza ad un positivo decremento del carico di lavoro della Corte.

Il 2015 ha registrato anche il raddoppio del numero totale delle richieste di applicazione delle misure provvisorie (15.965), ai sensi dell'articolo 39 del regolamento della Corte (sono state 7.895 nel 2014). Le accresciute esigenze di misure interinali rendono più urgente l'introduzione, raccomandata nella Conferenza di Bruxelles, della motivazione della richiesta formulata dalla Corte, al fine di consentire al Paese destinatario di valutare al meglio le conseguenti iniziative (sul punto, *infra*, [parte II, capitolo II, par. 1.1](#)).

Nel 2015, le richieste esaminate dal *panel* di cinque giudici della Grande Camera, ai sensi dell'articolo 43 della Convenzione, sono state in totale 135 delle quali: 80 su richiesta degli Stati, 54 su richiesta dei ricorrenti, 1 caso su richiesta di entrambi. Il *panel* ha accettato le richieste in soli 15 casi (tra essi, l'affare *Paradiso e Campanelli c. Italia*, *infra*, [capitolo I, par. 2.2.1.2](#)). Sono stati 7 i casi

rimessi alla Grande Camera direttamente dalle Sezioni (tra essi, tre casi italiani in materia di confisca: *infra*, [capitolo I, par. 2.2.1.1](#)).

### 1.1.3. Ricorsi decisi con sentenza

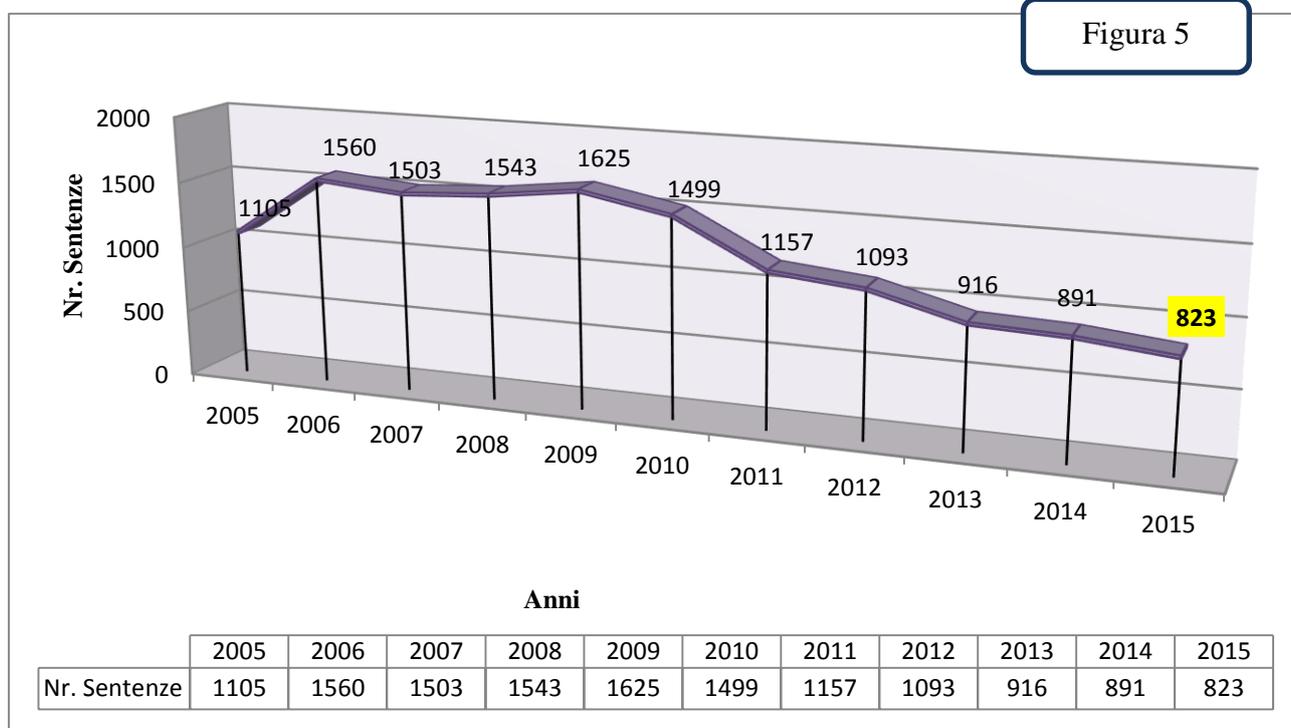
Nel corso dell'anno in rassegna, la Corte ha pronunciato in totale 823 sentenze, contro le 891 dell'anno precedente, con una contrazione del 7,63%: 22 sentenze sono state pronunciate dalla Grande Camera, 624 dalle Camere (riguardanti 830 ricorsi) e 177 dai Comitati di tre giudici (relative a 1.589 ricorsi). Il dato è in linea con la tendenza in costante riduzione registrata a partire dall'ultimo quinquennio, dopo il picco raggiunto nel 2009.

In pratica la maggior parte dei ricorsi esaminati dalla Corte è stata risolta con una decisione di irricevibilità/inammissibilità o di radiazione. Circa 400 ricorsi sono stati dichiarati inammissibili o radiati dal ruolo dalle Camere; 6.400 dai Comitati di tre giudici e ben 36.300 dal giudice unico.

Il numero dei ricorsi decisi con sentenza risulta pari a 2.441 contro i 2.388 del 2014 (+2%). Alla fine del 2015, il carico di lavoro pendente si è ridotto ad un totale di circa 61.650 ricorsi di fronte alla Corte (in composizione di Camera o Comitato) e circa 3.150 ricorsi dinanzi al giudice unico.

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

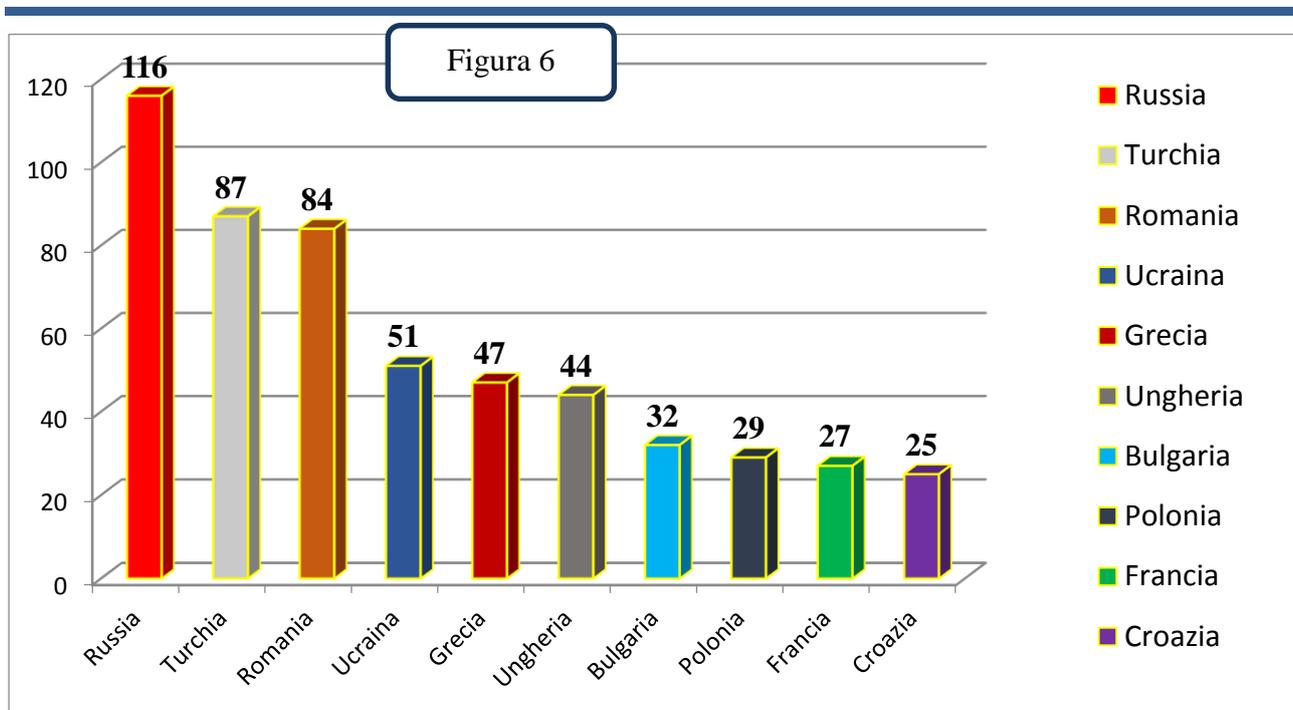
ANDAMENTO DELLE SENTENZE NEL PERIODO 2005-2015



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

L'esame delle sentenze di condanna pronunciate nei confronti degli Stati membri presenta la Russia al primo posto con 116 sentenze, seguita da: Turchia (87), Romania (84), Ucraina (51), Grecia (47), Ungheria (44), Bulgaria (32), Polonia (29), Francia (27), Croazia (25). Figura 6

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

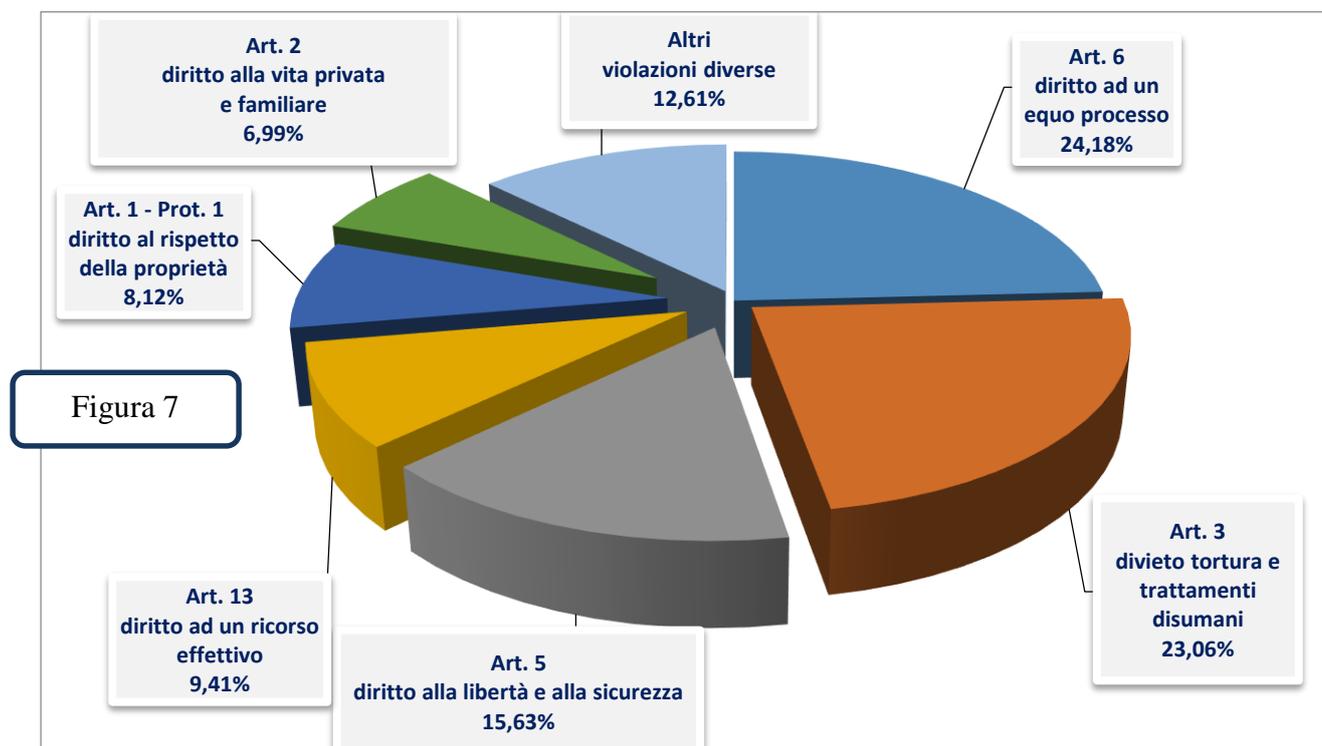


Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il dato più significativo che emerge è che l'Italia è finalmente uscita dalla classifica dei primi dieci Stati con maggior numero di sentenze di condanna, occupando l'undicesima posizione.

L'analisi delle condanne pronunciate nei confronti di tutti gli Stati evidenzia, al primo posto, per maggior numero di violazioni accertate, il diritto ad un equo processo (articolo 6 della Convenzione) con il 24,18%, seguito dal divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3) con il 23,06%, dal diritto alla libertà e alla sicurezza (tutelato dall'articolo 5) con il 15,63%, dal diritto ad un ricorso effettivo (articolo 13) con il 9,41%, dalla protezione della proprietà (articolo 1, Protocollo 1) con l'8,12%, dal diritto alla vita (articolo 2), con il 6,99%, per finire con 12,61 punti percentuali caratterizzati dall'insieme delle altre violazioni. Figura 7

## OGGETTO DELLE VIOLAZIONI NELL'ANNO 2015



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 2014, la classifica per materia non presenta variazioni con riferimento all'ordine delle violazioni accertate. Anche nel 2015, il maggior *vulnus* al sistema di protezione della Convenzione è stato registrato in materia di diritto all'equo processo. Ma occorre segnalare il preoccupante aumento delle violazioni accertate al divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante, passate dal 19,86% del 2014 al 23,06% del totale del 2015.

## 2. LA POSIZIONE DELL'ITALIA

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

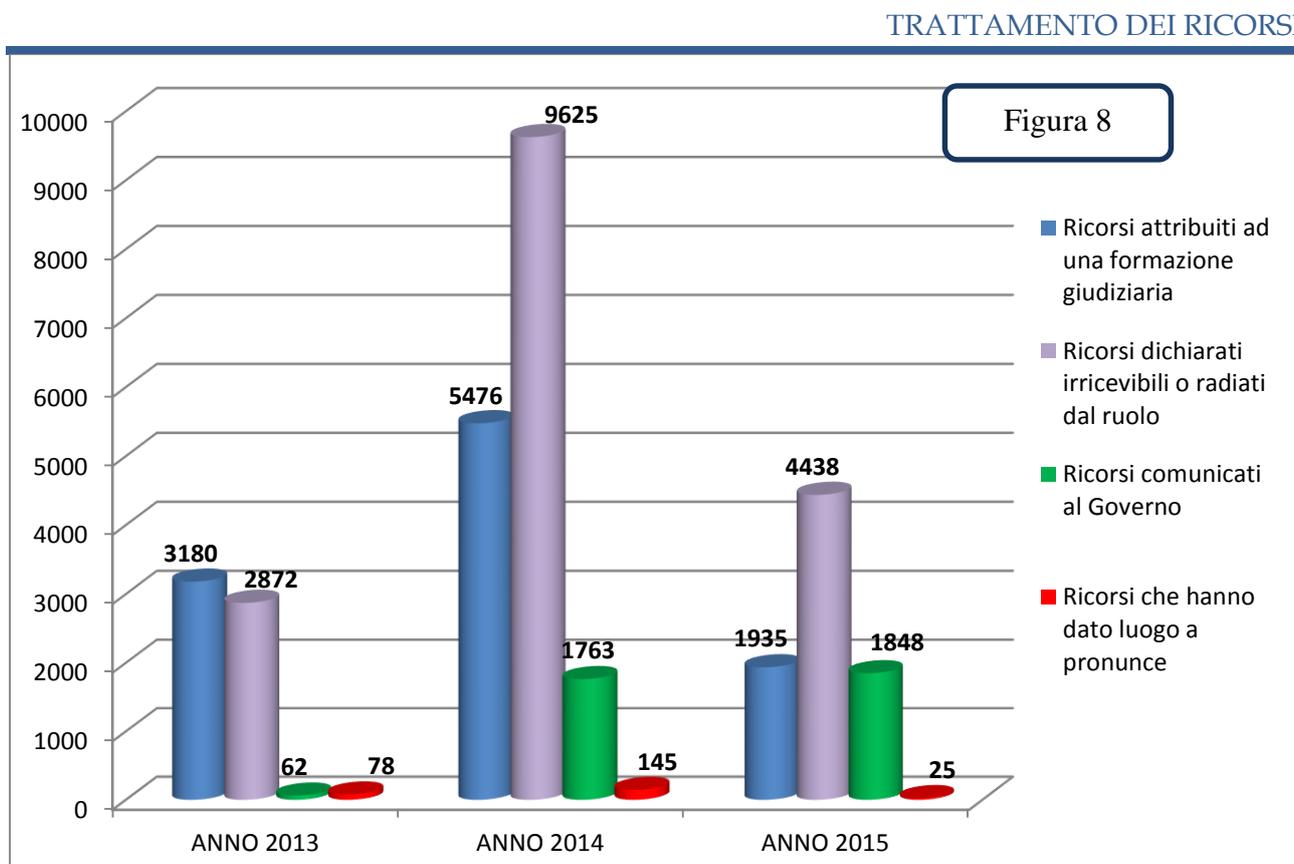
Nel quadro generale di riduzione del contenzioso dinanzi alla Corte europea, continua il positivo trend di riduzione per l'Italia, già registrato nel corso del 2014. I dati riguardanti la posizione italiana mostrano, infatti, un sensibile decremento (-25%) del volume degli affari pendenti, che si attesta sui 7.550 affari, e ciò grazie all'impegno profuso nell'abbattimento del contenzioso seriale pendente, conseguito attraverso un complesso di misure assunte, sia a livello amministrativo-organizzativo che normativo, per superare le principali criticità sistemiche che hanno finora

collocato l'Italia quale fanalino di coda nella graduatoria dei Paesi con maggior numero di ricorsi pendenti.

Gli interventi promossi dal Governo per l'abbattimento del contenzioso seriale pendente in materia di condizioni di detenzione carceraria, già avviati nel 2014 ed apprezzati dal Consiglio d'Europa, hanno portato la Corte europea a dichiarare irricevibili i ricorsi proposti dai detenuti in Italia, in quanto ha ritenuto non esperiti i nuovi rimedi interni introdotti dal legislatore italiano, in via preventiva o compensativa, alle violazioni dei diritti fondamentali derivanti dalle condizioni di sovraffollamento delle carceri, come già affermato nelle decisioni relative ai casi *Stella ed altri c. Italia* e *Rexhepi ed altri c. Italia* del 2014. Agli interventi normativi sono state affiancate misure organizzative e le politiche intraprese sono state qualificate quali *best practices* e studiate da altri Paesi aderenti alla Convenzione.

Per quanto concerne il contenzioso derivante dall'irragionevole durata dei processi, il Piano straordinario finalizzato alla riduzione del debito derivante dalle condanne di equo indennizzo, varato dal Governo e che prevede la collaborazione delle istituzioni coinvolte (Ministero della giustizia - Banca d'Italia), sta producendo gli effetti previsti di smaltimento dell'arretrato e di accelerazione delle liquidazioni degli indennizzi (per il piano straordinario Pinto si rinvia al [capitolo III, par. 2.2.1](#)). L'attuazione del processo civile telematico, in corso già a far data dal 2014, dovrebbe contribuire a monte a ridurre le ipotesi di durata eccessiva dei procedimenti.

Il grafico che segue raffigura, in termini quantitativi e in rapporto con gli anni 2013 e 2014, l'attività della Corte nei confronti del contenzioso italiano. Figura 8

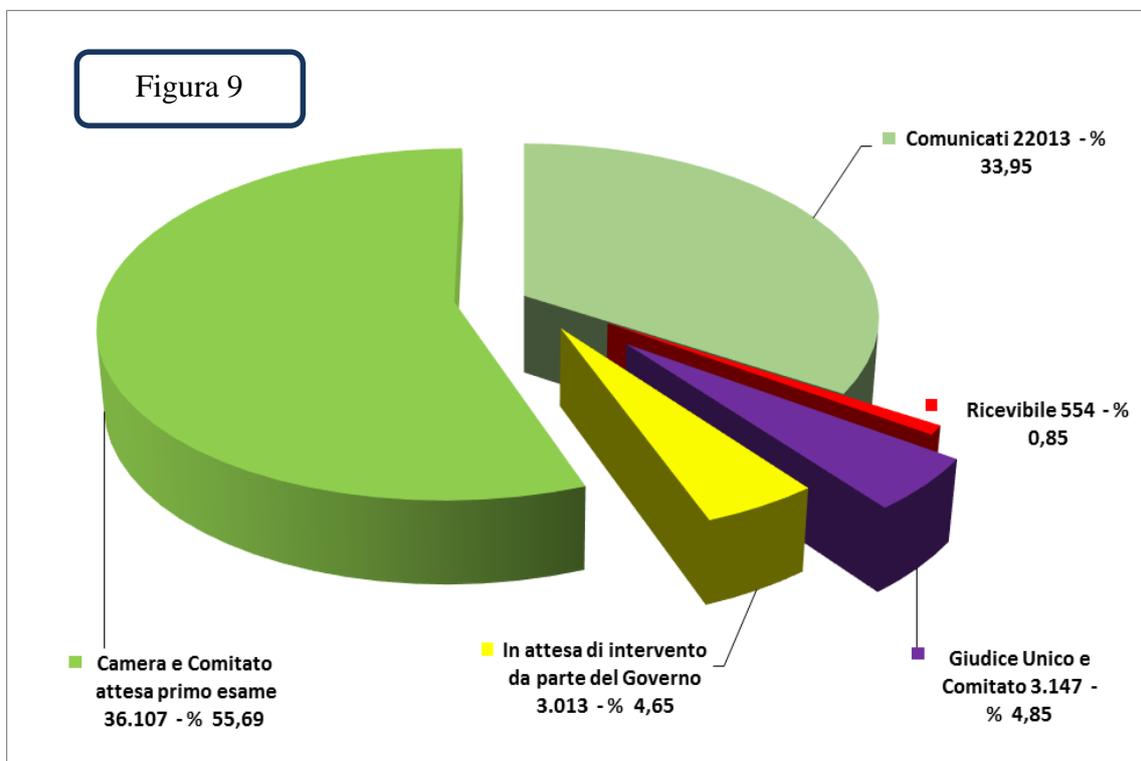


Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

L'analisi dell'andamento del contenzioso degli ultimi due anni, mostra i progressi realizzati dall'Italia nella riduzione del carico pendente: si consideri che 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 circa 19.000 casi), alla fine del 2015 ha conquistato la quarta posizione dietro l'Ucraina, la Russia e la Turchia, con un numero di ricorsi in costante riduzione. Seppure non possa sottacersi che l'Italia continua a gravare in maniera consistente sul carico di lavoro della Corte europea, sul quale incide con la percentuale dell'11,69% del totale, va però sottolineato che circa la metà dei ricorsi pendenti alla fine del 2015 (circa 3600) è costituita da casi riguardanti l'eccessiva durata dei processi o l'insufficienza degli indennizzi Pinto, casi quindi destinati ad essere progressivamente chiusi per effetto delle misure deflattive già operanti.

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

CARICO DI LAVORO ANNO 2015



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

## 2.2. Tipologia dei ricorsi pendenti

Come sopra accennato, non è ancora possibile considerare chiuso il capitolo dei ricorsi seriali Pinto, ma gli importanti interventi adottati a livello normativo ed amministrativo per affrontare le criticità sistemiche del servizio giustizia sotto il profilo della tempestività della risposta ed i recenti correttivi introdotti in chiave di maggiore effettività del rimedio offerto dalla legge n. 89 del 2001, incoraggiano una previsione di progressivo superamento di questa tipologia di contenzioso.

Il residuo cinquanta per cento delle pendenze, che quantitativamente può ritenersi fisiologico e nella media del contenzioso europeo, è fondamentalmente costituito da casi isolati o rientranti in altri filoni seriali (confische, espropriazioni, questioni pensionistiche, 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

Risulta tuttora pendente dinanzi alla Sezione allargata della Grande Camera il gruppo dei 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). Questi casi sono stati già trattati nella relazione al Parlamento per l'anno 2014<sup>6</sup>. In questa sede se ne farà solo un cenno per ricordarne la tematica.

Nel dicembre del 2015 è stato esaminato dalla Grande Camera l'affare *Paradiso e Campanelli c. Italia* (n. 25358/12), in materia di procreazione medicalmente assistita (udienza del 9 dicembre 2015). Non se ne conosce l'esito<sup>7</sup>.

A seguito dell'accoglimento, da parte del *panel* dei cinque giudici della Grande Camera, della richiesta di riesame formulata dal Governo italiano, è stato rimesso alla decisione della Grande Camera anche il caso *Khlaifia e altri c. Italia* (ricorso n. 16483/12), in materia di espulsioni collettive.

Per il rilievo di tali casi se ne riassumono le problematiche.

#### 2.2.1.1. *G.I.E.M. s.r.l. (ricorso n. 1828/06), Hotel Promotion Bureau s.r.l. e Rita Sarda (ricorso n. 34163/07) e Falgest s.r.l. e Gironda (ricorso n. 19029/11), in materia di confisca*

Si tratta di tre ricorsi concernenti la questione della confisca urbanistica di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico in materia edilizia), già oggetto di esame da parte della Corte europea con le note sentenze *Sud Fondi S.r.l. ed altri c. Italia* (n. 75909/01) e *Varvara c. Italia* (n. 17475/09)<sup>8</sup>.

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

Nella memoria sulla ricevibilità e sul merito dei ricorsi depositata in vista della trattazione dei tre casi dinanzi alla Grande Camera, la difesa italiana ha cercato di dimostrare 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, comma 2, del Testo unico in materia edilizia) non deve essere contenuto necessariamente in una sentenza di condanna,

<sup>6</sup> cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 30 e seguenti.

<sup>7</sup> Ancora non pubblicato è anche l'esito dell'udienza tenuta dalla grande Camera il 20 maggio 2015 per l'esame dell'affare *De Tommaso c. Italia* (n. 43395/09), in materia di procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione.

<sup>8</sup> Le sentenze sono state pronunciate, rispettivamente, il 20 gennaio 2009 e 29 ottobre 2013.

essendo compatibile anche con una sentenza di proscioglimento dell'imputato per ragioni diverse dalla sua innocenza (prescrizione del reato, amnistia, ecc.).

Indipendentemente dalla qualificazione giuridica che la Corte europea darà alla confisca urbanistica, essa si troverà a decidere un'altra questione di estremo rilievo: quella della proporzionalità della confisca quale strumento di ripristino della legalità urbanistica violata. Nella sentenza *Sud Fondi*, la Corte ha, infatti, già messo in rilievo che la portata della confisca, in assenza di qualsiasi indennizzo, non si giustifica rispetto alla finalità pubblica perseguita, che è quella di mettere i lotti interessati in una situazione di conformità rispetto alle disposizioni urbanistiche. Per realizzare il giusto equilibrio tra l'interesse generale della comunità e la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, sarebbe ampiamente sufficiente, secondo la Corte, prevedere la demolizione delle opere incompatibili con le disposizioni pertinenti e dichiarare inefficace il progetto di lottizzazione. Si è trattato, in sostanza, di un monito al legislatore italiano, ripreso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 49 del 2015 ove la Corte 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 è configurato nel nostro ordinamento"*. Più diffusamente, sulla sentenza n. 49 della Corte costituzionale, *infra*, [parte II, capitolo I, par. 2.1.3.1.](#)

#### **2.2.1.2. *Paradiso e Campanelli c. Italia* (ricorso n. 25358/12) in materia di procreazione medicalmente assistita**

Nell'udienza dinanzi alla Grande Camera tenutasi il 9 dicembre 2015, il collegio difensivo del Governo (integrato dall'Avvocatura dello Stato e supportato tecnicamente da esperti del Ministero della salute) ha rilevato come la Camera abbia operato, da un lato, un'interpretazione troppo estensiva dell'articolo 8, paragrafo 1 Cedu, con riferimento al diritto alla vita privata; dall'altro, troppo restrittiva dell'articolo 8, paragrafo 2, riducendo il margine di apprezzamento dello Stato.

Il percorso argomentativo seguito dal Governo nella contestazione della sentenza della Camera ha affrontato i seguenti nodi cruciali:

- a) la nozione di vita familiare;
- b) l'applicazione del principio dell'interesse del bambino;
- c) il riconoscimento di un largo margine di apprezzamento riservato allo Stato.

Il primo punto delicato del rinvio alla Grande Camera, riguarda l'interpretazione della nozione di "vita familiare" sostenuta dalla Camera. Un'interpretazione così evolutiva dell'articolo 8

Cedu - tale da condurre ad una espansione tendenzialmente illimitata della nozione, che può includere nel concetto di vita familiare non solo le relazioni di fatto e di breve durata, ma direttamente relazioni che sono illegalmente stabilite secondo il diritto nazionale - può avere un impatto particolarmente significativo nel diritto interno. Nella richiesta di riesame è stato opportunamente sottolineato che, a differenza dei precedenti menzionati dalla Camera, non c'è alcun legame genetico tra i due ricorrenti e il bambino. Le misure giudiziarie adottate, poiché il minore è stato considerato come sprovvisto di un ambiente familiare appropriato, rispondevano, pertanto, all'obiettivo di mettere fine ad una situazione di illegalità.

Quanto alla nozione di interesse del minore, che non è prevista espressamente dalla Convenzione, ne è stato sottolineato il carattere indefinito il cui utilizzo può portare a risultati molto diversi, secondo i casi, ed a soluzioni contraddittorie. Di qui l'importanza di evitare affermazioni aprioristiche del carattere "primario" di tale interesse e di cercare il giusto equilibrio tra l'interesse superiore del minore e l'ordine pubblico nazionale, soprattutto quando si tratta, come nel caso di specie, di giustificare un atto illecito.

Il terzo nodo critico della sentenza è stato individuato nella sostanziale disapplicazione del principio del margine di apprezzamento. Malgrado il riconoscimento "formale" di un largo margine di apprezzamento riservato allo Stato nelle questioni più delicate e la constatazione della mancanza di un consenso europeo sulla legittimità della maternità surrogata, la sentenza della Camera presenta una consistente incoerenza nell'interpretazione dell'articolo 8 sotto due profili: non soltanto la Corte ha esteso la nozione di vita familiare a un legame molto breve nato da una situazione di illegalità, ma ha sostituito il proprio apprezzamento della proporzionalità e della necessità delle misure adottate a quello delle autorità nazionali che, invece, avevano ben ampiamente e ragionevolmente argomentato su questo aspetto specifico. Per di più, non dando rilievo ai motivi dei giudici italiani, la Corte non ha dato alcuna preminenza all'interesse superiore del minore in concreto. Invero, la misura adottata dai giudici italiani è stato l'unico modo di procedere secondo la legislazione nazionale, tenendo conto dell'assenza di qualsiasi legame biologico tra la coppia e il minore, della condotta illegale dei ricorrenti e dell'assenza dei requisiti di età previsti dalla legislazione italiana sull'adozione di minori. E' stato quindi sottolineato che la Corte non ha il compito di sostituirsi alle autorità nazionali competenti per determinare la politica più appropriata in materia, in particolare tenuto conto del fatto che essa solleva questioni morali ed etiche molto sensibili. Si tratta dunque di un terreno nel quale gli Stati contraenti godono di un largo margine di apprezzamento tanto nella decisione di intervenire che nella maniera di porre in essere il quadro regolamentare appropriato.

Il Governo ha, pertanto, concluso che non vi è stata alcuna violazione dell'articolo 8 perché ha applicato e rispettato i principi e le disposizioni nazionali, europee e internazionali sull'interesse superiore del minore, valutato in concreto.

La sentenza della Grande Camera potrà fornire importanti principi orientativi nel difficile lavoro di bilanciamento degli interessi coinvolti in questa delicata materia.

### 2.2.1.3. *Khlaifia e altri c. Italia* (ricorso n. 16483/12) in materia di espulsioni collettive

Con la sentenza del 1° settembre 2015, illustrata al [capitolo II, par.1.1.2](#), la Corte europea ha accolto il ricorso presentato da tre cittadini tunisini giunti illegalmente nel territorio italiano e poi rimpatriati in Tunisia, 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;
- articolo 4, Protocollo 4, sul divieto di espulsione collettiva;
- articolo 13, sul diritto al ricorso effettivo.

Il Governo italiano ha richiesto il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera ai sensi dell'articolo 43 della Convenzione, ritenendo che la questione sollevi gravi problemi di interpretazione della Convenzione e comunque comporti un'importante questione di carattere generale. La richiesta si è concentrata, in particolare, sull'interpretazione ed applicazione dell'articolo 4 del Protocollo 4 Cedu<sup>9</sup>. 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 particolarmente grave, considerato che tale pratica non è stata mai posta in essere dall'Italia (anche

---

<sup>9</sup> La richiesta è stata fortemente sostenuta dal Ministero dell'interno che, all'indomani della sentenza, ne aveva stigmatizzato "l'abnormità" rispetto ai fatti presi in considerazione e ravvisato l'esistenza di gravi problemi di applicazione della Convenzione con particolare riferimento all'accertata violazione dell'articolo 4, Protocollo 4, Cedu.

i giudici dissenzienti hanno sottolineato l'*eccezionalità/rarità* della condanna per violazione dell'articolo 4, Protocollo 4 Cedu<sup>10</sup>) e può rappresentare un pericoloso precedente per un Paese come l'Italia che da anni fronteggia l'emergenza delle operazioni di soccorso, accoglienza, riconoscimento dei migranti.

La domanda di riesame formulata dal Governo è stata accolta dal *panel* dei cinque giudici della Grande Camera il 1° febbraio 2016.<sup>11</sup>

## 2.2.2. Altri ricorsi pendenti di particolare rilievo

### 2.2.2.1. 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 europea 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* (*infra*, [capitolo II, par. 1.1.1](#)) 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*".

---

<sup>10</sup> La sentenza ha registrato l'opinione parzialmente dissenziente dei giudici di Ungheria e di Montenegro Sajó e Vučinić, i quali hanno, in particolare, avvertito che "classificando come <espulsione collettiva> i tentativi dell'Italia di controllare i suoi confini durante un'emergenza imprevista, **la maggioranza arreca un grave danno a un concetto di diritto internazionale intenzionalmente ristretto e mirato che è pensato per essere applicato solamente nelle più gravi delle circostanze. La constatazione di una violazione in questa causa rappresenta in modo errato la realtà della situazione affrontata dalle autorità italiane e dai migranti in questione.** Stempera necessariamente un divieto chiaro ai sensi del diritto internazionale che ha le sue radici nelle politiche nazionali di omogeneizzazione e di genocidio del ventesimo secolo. **L'articolo 4 del Protocollo n. 4 non trova spazio nel caso di specie relativo a espulsioni non discriminatorie e regolari dal punto di vista procedurale.**"(par. 18).

<sup>11</sup> Il caso è stato discusso all'udienza del 22 giugno 2016, ma non se ne conosce l'esito.

Per i casi in esame, sono state formulate proposte di regolamento amichevole (alcune delle quali accettate dalle controparti), al fine di evitare ulteriori 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.

Sui fatti accaduti in occasione del Vertice G8 di Genova risultano depositati dinanzi la Corte europea anche ulteriori affari non ancora comunicati al Governo italiano, che aggravano il quadro delle possibili, future condanne a carico dell'Italia.

#### **2.2.2.2. I fatti avvenuti a Napoli durante il "global forum" nel marzo 2001 - Violenze nella caserma Virgilio Raniero (*Cioffi c. Italia* - ricorso n. 17710/15)**

Il ricorso *Cioffi c. Italia* presenta numerose analogie con il filone contenzioso riguardante gli episodi violenti accaduti in occasione del Vertice G8 di Genova del 2001. Il caso riguarda fatti avvenuti a Napoli durante una manifestazione *no global* culminata nel corteo conclusivo del 17 marzo 2001 ove si sono verificati seri incidenti con le forze dell'ordine, con numerosi feriti, per i quali sono stati avviati procedimenti penali a carico di 31 agenti delle forze dell'ordine.

Il ricorrente lamenta dinanzi alla Corte europea la violazione dell'articolo 3 della Convenzione per aver subito trattamenti disumani e degradanti al momento del suo arresto; lamenta, inoltre, la violazione dell'articolo 5 Cedu, per il suo trattenimento presso la caserma Virgilio Raniero senza convalida dell'autorità giudiziaria e senza la possibilità di farsi assistere da un avvocato ed informare la famiglia; lamenta infine che i procedimenti penali intrapresi dalla magistratura nei confronti dei responsabili non hanno avuto alcun esito per il decorso dei termini di prescrizione dei diversi reati e la violazione dell'articolo 13 della Convenzione per la mancata possibilità di esperire un ricorso effettivo.

Alla luce della condanna intervenuta sul caso *Cestaro* e dell'orientamento assunto con riferimento agli analoghi casi pendenti riguardanti i fatti di Genova, anche per questo affare sono in corso le attività istruttorie intese a favorirne la chiusura mediante lo strumento del regolamento amichevole.

#### **2.2.2.3. Trattenimento senza titolo presso il centro di identificazione ed espulsione di Ponte Galeria - (*Richmond Yaw e altri c. Italia* - ricorso n. 3342/11)**

Risultano pendenti dinanzi alla Corte alcuni ricorsi proposti nell'interesse di cittadini ghanesi che hanno lamentato la violazione dell'articolo 5 Cedu (diritto alla libertà e alla sicurezza)

per essere stati privati illegalmente della libertà secondo il diritto nazionale, considerato che la proroga del trattenimento presso il Centro di Identificazione ed Espulsione (CIE) di Ponte Galeria a Roma, convalidata dal Giudice di pace il 17 gennaio 2009, è stata poi annullata dalla Corte di cassazione con sentenza depositata l'8 giugno 2010. Gli stessi lamentano inoltre di non aver potuto preparare la propria difesa, in violazione del diritto ad un equo processo ex articolo 6 Cedu, l'assenza di vie di ricorso interne effettive per contestare il trattenimento, in violazione dell'articolo 13, nonché la durata del giudizio dinanzi la Corte di cassazione e l'impossibilità di ottenere una riparazione.

Il ricorso pone il tema dell'estensione della disciplina sulla riparazione per ingiusta detenzione al trattenimento senza titolo presso i CIE. Allo stato non si registrano pronunce della Suprema Corte su tale possibilità e, pertanto, non sembra al momento configurabile un rimedio interno effettivo nella materia *de qua*. Per tali ragioni, in sede ministeriale sono in corso approfondimenti per valutare l'opportunità di una definizione amichevole della controversia che utilizzi come parametro l'importo risarcitorio applicato in caso di "arresti domiciliari".

#### 2.2.2.4. Mancata pubblicità dell'udienza nei procedimenti per ingiusta detenzione (*Bratianu e altri c. Italia - ricorso n. 65215/12*)

Risultano pendenti numerosi ricorsi per violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, con i quali si lamenta la mancata previsione della **facoltà**, nei processi per ingiusta detenzione ex articoli 314 e 315 c.p.p., **di chiedere che l'udienza innanzi alla corte d'appello si svolga in forma pubblica**.

Attualmente il procedimento per ingiusta detenzione prevede che l'udienza si svolga senza la presenza del pubblico. Infatti le norme del codice di procedura penale che regolano la riparazione per l'ingiusta detenzione, rinviano alle norme e al procedimento previsto per la riparazione dell'errore giudiziario (articolo 643 e ss. c.p.p.). In particolare, l'articolo 646 primo comma c.p.p. stabilisce che "*sulla domanda di riparazione la corte di appello decide in camera di consiglio osservando le forme previste dall'articolo 127 cpp*" e l'articolo 127 c.p.p., che regola il procedimento in camera di consiglio, al sesto comma prevede che "*l'udienza si svolge senza la presenza del pubblico*".

Come è noto, in materia di mancata pubblicità delle udienze, l'Italia è stata già condannata dalla Corte Edu due volte: con la sentenza del 10 aprile 2012, sul ricorso *Lorenzetti c. Italia* e con la sentenza 13 novembre 2007, sul ricorso *Bocellari e Rizza c. Italia*. La Corte europea, pur negando carattere assoluto al principio della pubblicità dell'udienza, in quanto sono ammesse deroghe, come quando le questioni siano di tipo strettamente tecnico o possano essere affrontate sul piano meramente documentale, hanno ritenuto essenziale, tenuto conto degli interessi coinvolti, che le persone interessate abbiano almeno la possibilità di sollecitare una pubblica udienza. Anche la Corte costituzionale è intervenuta più volte in materia, anche con pronunce del 2015 (*infra*, [parte II, capitolo I, par. 2.1.1.1](#)) sancendo l'incostituzionalità delle disposizioni del codice di procedura penale

(articoli 666, 678, 679 c.p.p. e articoli 666, 667 e 676 c.p.p.) nella parte in cui, in relazione a vari istituti processuali, non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento avvenga nelle forme della pubblica udienza.

Con riferimento a un primo gruppo di casi, il Governo ha presentato una proposta di regolamento amichevole, con subordinata dichiarazione unilaterale, prevedente la definizione dei ricorsi mediante offerta di una ridotta somma a titolo di equa soddisfazione al fine di evitare una più che probabile sentenza di condanna (*Voto + 8 c. Italia - ricorso n. 28476/09* e *Polizia c. Italia - ricorso n. 35299/129*).

Poiché risultano depositati altri 11 gruppi di ricorsi per la medesima violazione, di prossima comunicazione al Governo, l'Italia si trova esposta al rischio dell'insorgere di un contenzioso seriale il cui esito sfavorevole, alla luce delle condanne subite, è già segnato. Tenuto conto dei principi sull'equo processo e della posizione della Corte costituzionale, in linea con la giurisprudenza della Corte europea, la problematica in esame è attentamente monitorata anche nell'ottica di eventuali iniziative di rango legislativo, qualora si rendano necessarie.

#### **2.2.2.5. Inammissibilità per tardività dei ricorsi Pinto (*Bozza c. Italia - ricorso n. 17739/09*)**

Ancorché verta sulla legge Pinto e quindi su problematica seriale ampiamente analizzata nel corso delle varie Relazioni al Parlamento ed ancora oggetto di trattazione nella presente sede, si ritiene opportuno segnalare il ricorso con il quale si chiede il riconoscimento della violazione dell'equo processo tutelato dall'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, in relazione alla fase dell'esecuzione di una sentenza.

La Corte, nell'invitare il Governo italiano a presentare le consuete osservazioni, ha fatto espressamente riferimento al principio in base al quale "*L'esecuzione di una sentenza emessa da un qualsiasi Tribunale, deve essere considerata come parte del "processo" ai sensi dell'articolo 6 Cedu*" come espressamente sancito dalla sentenza *Hornsby c. Grecia* del 19 marzo 1997, § 40.

Trattandosi di un aspetto procedurale interno (valutazione delle varie fasi processuali, cognizione ed esecuzione, come un "*unicum*" ai fini della richiesta dell'indennizzo stabilito dalla citata legge), sul quale è attesa una sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, in sede di osservazioni, si è fatta riserva di sviluppare la linea difensiva da sostenere a Strasburgo all'esito di tale pronuncia.

#### **2.2.2.6. Diritto all'identità di genere - Cambio del nome subordinato ad intervento chirurgico di rettifica del sesso (*Vivaldo c. Italia - ricorso n. 55216/08*)**

Il procedimento giudiziario di rettificazione dell'attribuzione di sesso è l'oggetto del ricorso proposto nel 2008 da una cittadina italiana che ha lamentato l'impossibilità di cambiare il nome (da

maschile a femminile) senza aver prima effettuato l'intervento chirurgico volto a realizzare la corrispondenza tra il sesso anatomico e quello anagrafico.

La vicenda origina dalla reiezione da parte del Prefetto di Roma della domanda di cambiamento del nome presentata dalla Vivaldo il 14 novembre 2001, cambiamento ottenuto con provvedimento del Tribunale di Roma solo a seguito dell'intervento chirurgico effettuato nel febbraio 2003. Ciò rappresentava, secondo la ricorrente, una violazione dell'articolo 8 della Convenzione in quanto lo Stato avrebbe leso il diritto del singolo al rispetto della vita privata e familiare.

Si segnala che, sul piano interno, la questione pendente dinanzi alla Corte europea ha trovato soluzione con l'intervento della Corte costituzionale che ha fornito una lettura costituzionalmente orientata della legge n. 164 del 1982 recante "Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso".

Con la **sentenza n. 221 del 2015** (*infra*, [parte II, capitolo I, par. 2.1.4.1](#)), la Corte, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge in esame, in riferimento agli articoli 2, 3, 32, 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 8 della Convenzione, ha affermato che *"stabilire che la rettificazione dell'attribuzione anagrafica di sesso si fa in forza di sentenza del tribunale passata in giudicato che attribuisca ad una persona sesso diverso da quello enunciato nell'atto di nascita a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali, subordinerebbe irragionevolmente l'esercizio del fondamentale diritto all'identità di genere a trattamenti sanitari pericolosi per la salute"*<sup>12</sup>.

Argomenta la Corte che la disposizione censurata costituisce l'approdo di un'evoluzione culturale ed ordinamentale volta al riconoscimento del diritto all'identità di genere quale elemento costitutivo del diritto all'identità personale, rientrando a pieno titolo nell'ambito dei diritti

---

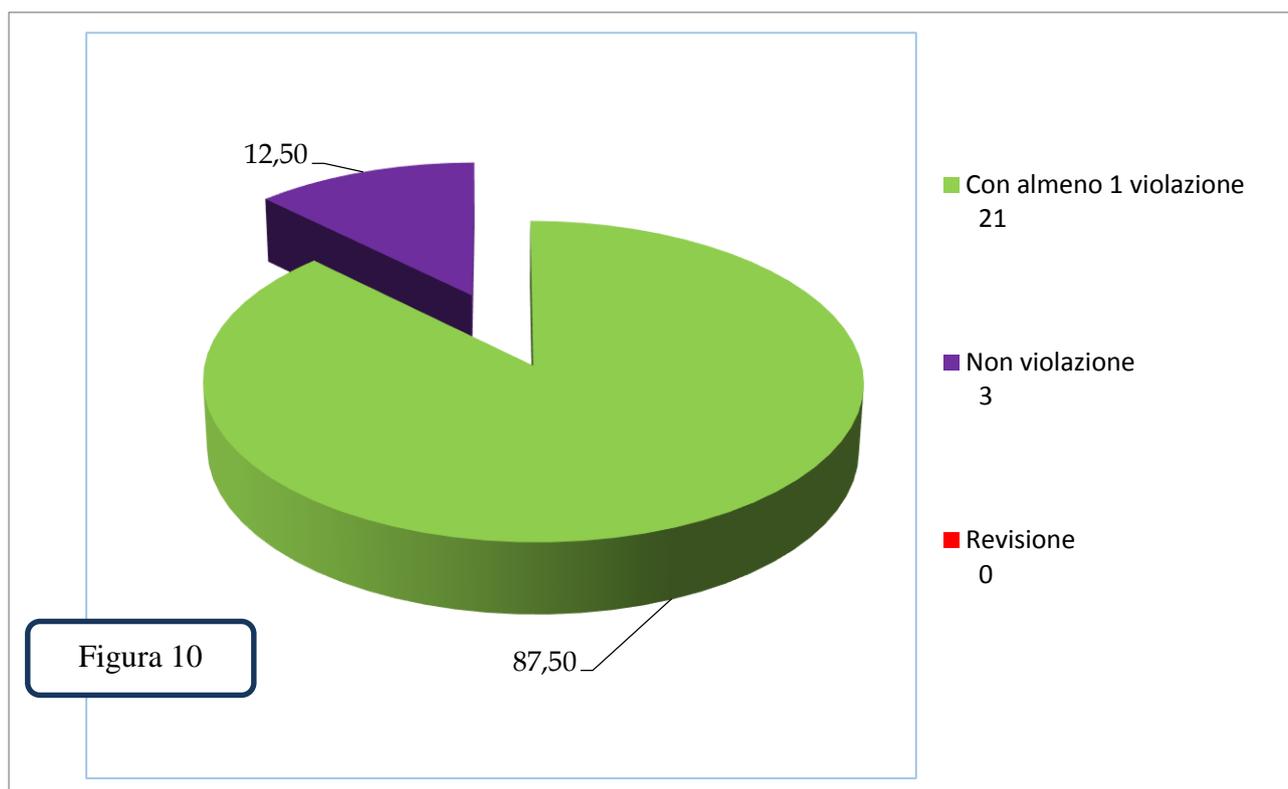
<sup>12</sup> L'intervento della Consulta è stato preceduto da una importante sentenza della Corte di cassazione che qualche mese prima aveva affermato come l'attuale sistema normativo non osti alla rettificazione dei dati anagrafici del richiedente dal genere maschile al genere femminile, pur in assenza del preventivo trattamento chirurgico di adeguamento dei caratteri sessuali primari al genere diverso da quello enunciato nell'atto di nascita. Invero, secondo la Corte di cassazione, l'articolo 1 della legge n. 164 del 1982 prevede un mutamento riguardante i caratteri sessuali, senza specificazioni ulteriori, nonostante la conoscenza al momento della sua entrata in vigore, delle due tipologie di caratteri sessuali, primari e secondari, mentre l'articolo 3 della medesima legge, prevede che l'adeguamento di tali caratteri mediante trattamento medico chirurgico deve essere autorizzato quando risulta necessario; di talché l'esame congiunto delle richiamate norme consente di escludere che si possano identificare limitazioni normative preventive al riconoscimento del diritto predetto. L'acquisizione di una nuova identità di genere può essere, infatti, il frutto di un processo individuale che non postula la necessità dell'intervento chirurgico, purché la serietà ed univocità del percorso scelto e la compiutezza dell'approdo finale, e dunque l'irreversibile cambiamento dei caratteri sessuali anatomici idoneo ad escludere qualsiasi ambiguità, sia accertata, ove necessario, mediante rigorosi accertamenti tecnici in sede giudiziale, al fine di tutelare l'interesse pubblico alla esatta differenziazione tra i generi in modo da non creare situazioni non previste dall'ordinamento. Tali elementi, in uno alla dimensione tuttora numericamente limitata del transessualismo, inducono a ritenere del tutto coerente con i principi costituzionali e convenzionali una interpretazione degli articoli 1 e 3 della legge n. 164 del 1982 che, valorizzando la formula normativa "quando risulti necessario", non imponga l'intervento chirurgico demolitorio e/o modificativo dei caratteri sessuali anatomici primari (sentenza n. 15138 del 2015).

fondamentali della persona. Interpretata alla luce dei diritti della persona, la mancanza di un riferimento testuale alle modalità attraverso le quali si realizza la modificazione porta ad escludere la necessità, ai fini dell'accesso al percorso giudiziale di rettificazione anagrafica, del trattamento chirurgico, il quale costituisce solo una delle possibili tecniche per effettuare l'adeguamento dei caratteri sessuali. Tale esclusione appare, peraltro, il corollario di un'impostazione che, in coerenza con i supremi valori costituzionali, rimette al singolo la scelta delle modalità attraverso le quali realizzare, con l'assistenza del medico e di altri specialisti, il proprio percorso di transizione, che deve comunque riguardare gli aspetti psicologici, comportamentali e fisici che concorrono a comporre l'identità di genere. Rimane così *"ineludibile un rigoroso accertamento giudiziale delle modalità attraverso le quali il cambiamento è avvenuto e del suo carattere definitivo"*. Il ricorso alla modificazione chirurgica risulta, quindi, autorizzabile in funzione di garanzia del diritto alla salute, laddove lo stesso sia volto a consentire alla persona di raggiungere uno stabile equilibrio psicofisico, in quei particolari casi nei quali la divergenza tra il sesso anatomico e la psicosessualità sia tale da determinare un atteggiamento conflittuale e di rifiuto della propria morfologia anatomica. In tal senso, quindi, *"il trattamento chirurgico non si configura come prerequisito necessario per accedere al procedimento di rettificazione, bensì come un possibile mezzo, funzionale al conseguimento di un pieno benessere psicofisico"*. Conclude, quindi, che la norma va interpretata nel senso che il diritto all'identità di genere è espressione del "diritto all'identità personale", protetto dall'articolo 2 e dall'articolo 8 Cedu, e, nel contempo è strumento per la piena realizzazione del diritto alla salute, anch'esso costituzionalmente protetto.

Stante la conformità ai principi costituzionali e convenzionali della disciplina nazionale, appare ragionevole pronosticare un esito favorevole del ricorso, invero mirante a porre una questione di principio e non una situazione corrispondente ad una attuale qualità di vittima di violazione, posto che, al momento della sua proposizione, il ricorrente aveva già da tempo ottenuto il cambio del sesso anagrafico.

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

Un'importante inversione di tendenza è da registrare sul fronte delle sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia. Il loro numero complessivo è quasi dimezzato rispetto al 2014, con 24 pronunce in totale, delle quali 21 di constatazione di almeno una violazione (contro le 44 pronunce del 2014, delle quali 39 di constatazione di almeno una violazione). Le sentenze di non violazione sono state, invece, 3 a fronte delle 2 dell'anno precedente. 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 è in buona parte frutto dell'impegno profuso nella definizione del contenzioso seriale pendente, attraverso l'utilizzo degli strumenti di definizione in via amichevole dei casi.

L'importanza del risultato è ancor più evidente alla luce dei dati statistici pubblicati dalla Corte con riferimento alle violazioni constatate a carico degli Stati membri nel periodo 1959-2015.

In tale graduatoria l'Italia è collocata al penultimo posto nella classifica dei Paesi con maggior numero di sentenze pronunciate e maggior numero di violazione dei diritti umani ai sensi della Convenzione, accumulate nel corso di decenni, in particolar modo per le gravi criticità strutturali nel settore della giustizia. Sono state infatti registrate ben 1.189 violazioni del diritto all'equo processo alle quali si aggiungono 358 violazioni in materia di protezione della proprietà (in particolare con riferimento al fenomeno della cd "espropriazione indiretta). Figura 11



TIPOLOGIA DI VIOLAZIONI ACCERTATE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

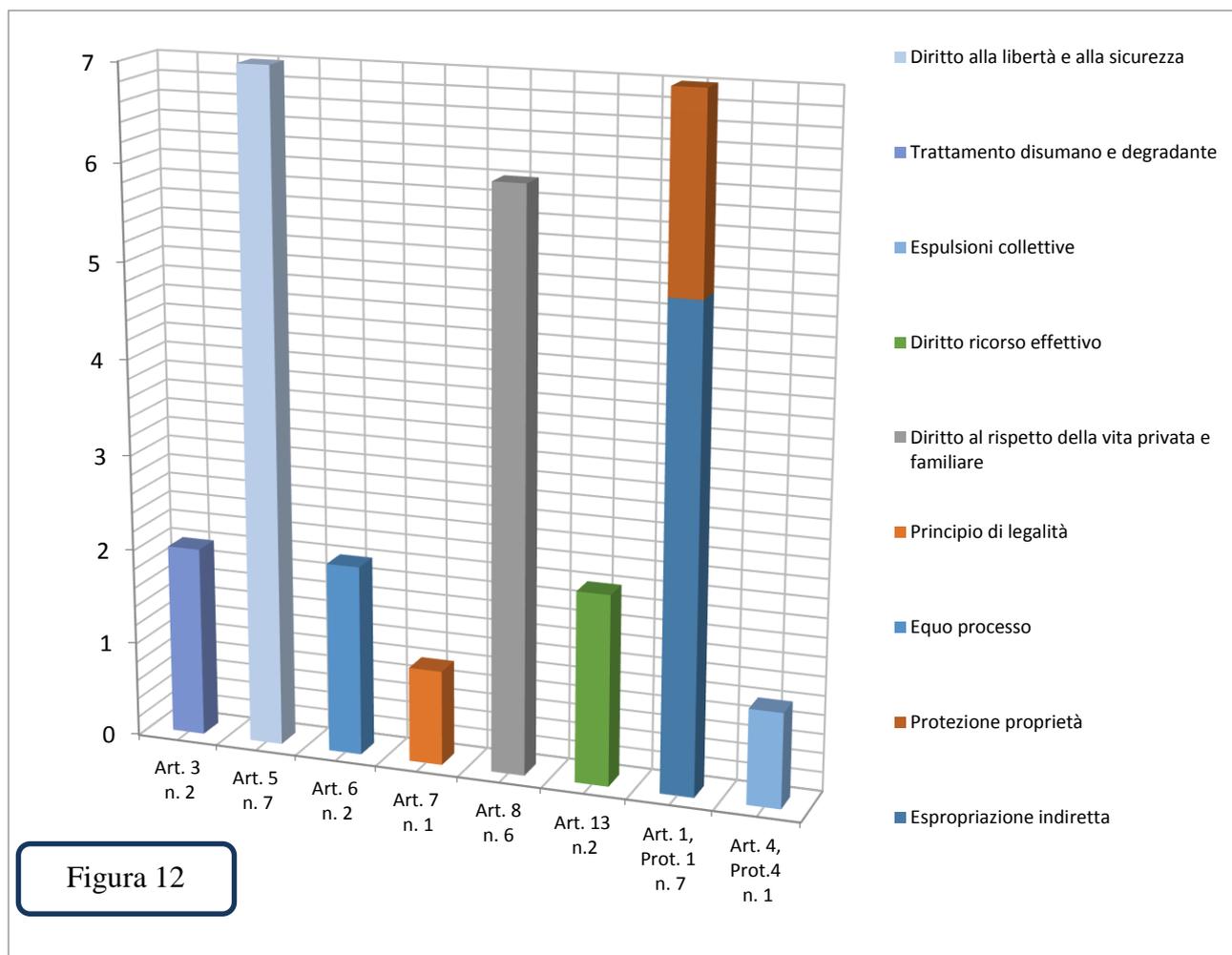


Figura 12

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

Da sottolineare che, per la prima volta, le condanne in materia di equo processo non hanno rivestito il ruolo leader nella classifica delle violazioni constatate: si ricorda che nel 2014 queste pronunce avevano avuto il primato delle violazioni, con 20 sentenze, delle quali ben 11 in materia di retroattività delle leggi di interpretazione autentica).

Al di là di pronunce riguardanti casi isolati o questioni già affrontate in precedenza (contenzioso residuale in materia di espropriazioni) hanno un carattere significativo, che merita di essere sottolineato, le pronunce in materia di diritto alla vita privata e familiare che hanno, in particolare, affrontato temi delicati quali i legami familiari e la tutela del principio di biogenitorialità. Le numerose sentenze in materia evidenziano l'esistenza di criticità nel sistema nazionale di protezione dei minori e della famiglia e del ruolo che in tale sistema è svolto dai Tribunali per i minorenni e dai servizi sociali. Per un approfondimento della problematica, *infra*, [capitolo II, par. 3](#).

## 2.4. Le decisioni

Le decisioni pronunciate dalla Corte sono state complessivamente 107 (rispetto alle 49 del 2014). Di queste, 79 decisioni di radiazione dal ruolo per regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale, 26 decisioni di irricevibilità, 2 decisioni di inammissibilità.

Da evidenziare il rilevante aumento delle decisioni di radiazione dal ruolo rispetto al 2014, sia nel dato complessivo, incrementato del 118%, sia nel dato relativo alle radiazioni per utilizzo degli strumenti di definizione dei casi in via amichevole o dichiarazione unilaterale (incrementato di oltre il 300% rispetto al 2014, ove le radiazioni da ruolo per questa ragione sono state solo 16).

La spiegazione dell'eccezionale aumento è da collegare fundamentalmente alla realizzazione del Piano di abbattimento del contenzioso seriale Pinto che ha portato alla chiusura di oltre 7000 ricorsi per ritardo nei pagamenti degli equi indennizzi Pinto e che ha visto i primi concreti risultati in termini di radiazioni dal ruolo nel corso del 2015 (**45 dichiarazioni unilaterali e 17 regolamenti amichevoli**).

In linea con il dato relativo al 2014 è il numero delle radiazioni dal ruolo in materia di espropriazione, che è il risultato della prosecuzione, con la proficua collaborazione del *Greffier* della Corte di Strasburgo, nell'attività di eliminazione delle residue vecchie cause ancora pendenti dinanzi alla Corte. Le decisioni di radiazione dal ruolo relative a questi casi sono state 7 in totale (per la rassegna delle decisioni si rinvia al [capitolo II, par. 2](#)).

Tra le decisioni di irricevibilità si segnala, per la rilevanza del tema sotteso, la pronuncia sul caso *Smaltini c. Italia* (*infra*, [capitolo II, par. 2.1.1](#)) con il quale la ricorrente ha lamentato la violazione del proprio diritto alla vita tutelato dall'articolo 2 della Cedu, sia sotto il profilo sostanziale che procedurale, ritenendo che l'insorgenza della gravissima patologia di cui soffriva fosse da ricondurre causalmente allo stato di inquinamento ambientale determinato dalle emissioni dell'ILVA di Taranto.

La Corte ha dichiarato la manifesta infondatezza del ricorso non essendo stato dimostrato dalla ricorrente il nesso di causalità tra il danno lamentato e la mancata adozione da parte dello Stato delle misure positive imposte a tutela del diritto alla vita, in materia di esercizio di attività industriali pericolose.

Questa pronuncia, tuttavia, non chiude la problematica dell'eventuale responsabilità dello Stato per lesioni conseguenti alla inosservanza degli obblighi di protezione, derivanti dall'articolo 2 della Cedu, nella vicenda Ilva di Taranto, posto che pendono dinanzi alla Corte di Strasburgo due analoghi ricorsi: *Cordella e altri c. Italia* (ricorso n. 54414/13) e *Ambrogio Melle e altri 130* (ricorso n. 54264/15).

## 2.5. I regolamenti amichevoli

Come illustrato nel paragrafo precedente, nel corso del 2015 i regolamenti amichevoli formulati su iniziativa del Governo, da valere anche a titolo di dichiarazione unilaterale, sono stati il principale strumento di abbattimento del contenzioso seriale in materia espropriativa e in materia di eccessiva durata dei processi e ritardi nei pagamenti dell'equo indennizzo Pinto.

Alla chiusura del piano d'azione Pinto, nel dicembre 2014, è seguita un'intensa attività di definizione degli ulteriori ricorsi pendenti in materia di rimedio Pinto, per profili diversi da quelli posti ad oggetto del citato piano.

In materia espropriativa il programma di definizione dei residui ricorsi pendenti, originariamente individuati dal *Greffier* della Corte in una lista di 105 casi, è ormai prossimo alla conclusione. Le proposte di regolamento amichevole si sono 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. Le proposte formulate dal Governo nel corso del 2015 sono state complessivamente 14, sette della quali accolte da controparte con conseguente radiazione delle cause dal ruolo (*infra*, [capitolo II, par. 2.3](#)).

Lo svolgimento del programma ha dovuto - e deve - necessariamente tenere conto dei vincoli di bilancio introdotti dall'articolo 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, con la conseguenza che i tempi e le scadenze per la soluzione bonaria delle liti sono stati necessariamente condizionati dall'esigenza di pianificazione delle spese.

## 2.6. Gli indennizzi

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 77.136.125,58. Il netto incremento della spesa rispetto a quella sostenuta nel 2014 (di euro 5.292.912,00) è il risultato dell'attuazione delle 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 un risparmio del 30% per i ricorsi in materia di espropriazione indiretta, ed un maggior risparmio, in termini percentuali, per i casi facenti parte del piano Pinto, per i quali sono state adottate decisioni di radiazioni dal ruolo poste in esecuzione nel corso del 2015.

Si evidenzia, infatti, che l'importo citato comprende gli indennizzi pagati in esecuzione di titoli pronunciati in anni pregressi. Tra questi, si citano, per la rilevante entità economica, la sentenza

del 23 ottobre 2012, sul caso *Immobiliare Podere Trieste srl c. Italia* (vicenda espropriativa che ha comportato una condanna ad oltre 47 milioni di euro) e la decisione del 25 novembre 2014 sul caso *Società Pratulungo Immobiliare srl c. Italia* (vicenda analoga alla precedente che ha comportato una definizione con regolamento amichevole per circa 20 milioni di euro).

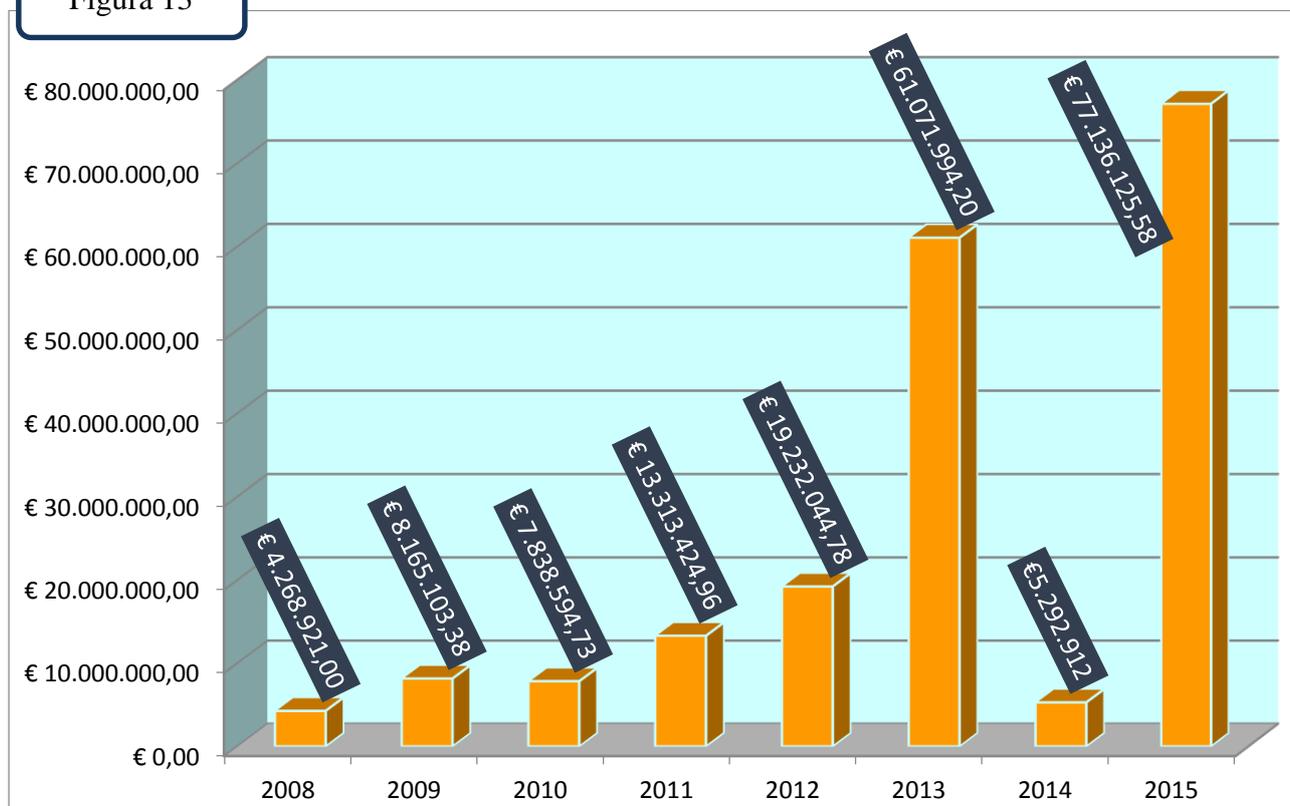
Nell'ambito del totale della spesa sostenuta nel 2015, sono state liquidate 12 pronunce emesse nell'anno in riferimento, per un importo complessivo di euro 1.269.493,00 e 8 decisioni, per l'importo complessivo totale di euro 2.195.910,02.

Quanto al piano Pinto, nel corso dell'anno 2015, è stato effettuato il pagamento di 14 decisioni di radiazione dal ruolo per l'importo complessivo di 131.319,04 euro.

Permangono le criticità segnalate dal Ministero dell'economia che rendono non agevole l'attività di liquidazione, nei casi seriali Pinto, per la mancata acquisizione della documentazione propedeutica ai pagamenti, dovuta alle difficoltà che gli studi legali interessati incontrano nel reperire i dati richiesti sia per il vasto numero dei ricorsi patrocinati sia per la dislocazione diffusa sul territorio nazionale degli assistiti.

L'andamento delle spese per risarcimenti registra, quindi, un imponente picco, evidenziato nel grafico che segue, dovuto ai provvedimenti di pagamento disposti dal competente Ministero dell'economia e delle finanze all'esito di un anno di preparazione ed elaborazione di misure di deflazione dei ricorsi pendenti. Figura 13

Figura 13



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

## 2.7. La rivalsa

In applicazione della disciplina recata dall'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234<sup>13</sup>, nel 2015 è stata avviata una nuova azione di rivalsa da parte del Ministero dell'economia e delle finanze nei confronti dell'ANAS, in relazione alla sentenza *Pecar e Pertot c. Italia* del 24 marzo 2009, per il recupero dell'onere finanziario sostenuto dallo Stato in esecuzione della citata sentenza pari ad euro 50.000,00.<sup>14</sup>

Nel corso dell'anno in riferimento la Presidenza del Consiglio dei ministri ha completato l'iter relativo ad azioni di rivalsa già avviate negli anni precedenti con l'adozione di 17 decreti di ingiunzione di pagamento. Tali provvedimenti sono stati inviati al Ministero dell'economia e delle finanze per la notifica nei confronti degli enti interessati.

L'importo complessivo da recuperare ammonta ad € 9.327.007,00.

<sup>13</sup> V. Relazione al Parlamento per l'anno 2013- pagg. 132 - 133

<sup>14</sup> Si segnala che l'azione di rivalsa nei confronti dell'ANAS, ai sensi dell'articolo 43, comma 10, segue le regole ordinarie. E' stato, pertanto richiesto all'Avvocatura dello Stato di avviare la relativa azione in sede civile.

Permangono le criticità, già in passato segnalate, che, secondo gli enti locali e le regioni, inficiano la procedura della rivalsa quale disciplinata dalla legge, soprattutto nella misura in cui la vigente disciplina non consente di operare una graduazione della responsabilità dell'ente al quale si addossano le conseguenze finanziarie derivanti dalle sentenze di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo. E sono molti i casi in cui gli enti destinatari dei provvedimenti di rivalsa hanno contestato giudizialmente la sussistenza della propria posizione di debito nei confronti dello Stato basandosi fondamentalmente sulla asserita mancata corretta imputazione delle responsabilità.

In tale contesto contenzioso si colloca la recentissima ordinanza con la quale il Tribunale di Bari ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 43, comma 10, della legge n. 234 del 2012, nella parte in cui prevede il diritto di rivalsa dello Stato, nei confronti di regioni o di altri enti pubblici *"i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali."* (ordinanza n. 74 del 2016).

La questione è sorta nel corso del giudizio proposto da un Comune per l'accertamento dell'insussistenza del diritto dello Stato ad essere rimborsato della somma pagata a titolo di risarcimento dei danni per illegittima espropriazione di un terreno da parte del Comune medesimo, come liquidata dalla Corte europea 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<sup>15</sup>.

Sulla problematica, si anticipa, peraltro, una importante novità che, impregiudicate eventuali modifiche a livello legislativo, porterà in futuro ad una diversa partecipazione e condivisione dell'istituto in questione. E' stato infatti, aperto, presso la sede istituzionale della Conferenza Stato-Città, un tavolo tecnico, sollecitato dall'Anci, finalizzato ad individuare una griglia condivisa di

---

<sup>15</sup> La questione sarà esaminata dalla Corte costituzionale nella camera di consiglio del 21 settembre 2016 (ordinanza n. 74/2016).

criteri da applicare in sede di rateizzazione dei rimborsi dovuti, al fine di rendere meno oneroso l'impatto sui bilanci dei comuni interessati.

Questa iniziativa avrà un sicuro impatto favorevole non solo al livello di leale collaborazione tra Stato ed enti interessati, ma anche in senso deflattivo del contenzioso.

Sotto questo profilo non può non constatarsi che la vigente disciplina della rivalsa ha finora mostrato una scarsa efficacia nella funzione dissuasiva che ne connota la *mission* e, anche per le ragioni sopra indicate, un minimo tasso di adesione spontanea ed un'elevata conflittualità in sede giudiziaria.

*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<sup>16</sup>, 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 sensibilizzare, in maniera più immediata, il Parlamento, della perdurante esistenza di carenze strutturali del sistema statale o di avvertire dell'insorgenza di nuove aree di potenziale criticità di rango sistemico.

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<sup>17</sup>. A quest'ultima esigenza è dedicata specifica trattazione (*infra*, [par. 3](#)).

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

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

• *Cestaro c. Italia* – Sentenza 7 aprile 2015 (ricorso n. 6884/11)

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

#### QUESTIONE AFFRONTATA:

**Uso sproporzionato ed ingiustificato della forza da parte delle forze dell'ordine. Mancanza di un'inchiesta penale effettiva. Carenze della legislazione penale.**

---

<sup>16</sup> Le prime riguardano la posizione del ricorrente, che deve essere rimesso per quanto possibile in una situazione simile a quella che sussisterebbe se la violazione non avesse avuto luogo; le seconde riguardano l'adozione di misure *erga omnes*, dirette a risolvere anche altri casi analoghi già pendenti nonché a prevenirne altri in futuro (tale seconda esigenza nasce in caso di violazioni non episodiche).

<sup>17</sup> Risoluzione (2006) 1516 del 2 ottobre 2006 del Consiglio d'Europa sull'attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea il 2 ottobre 2006 (24° seduta). Si veda anche la Raccomandazione CM7REC (2008)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui mezzi efficaci da mettere in atto a livello interno per l'esecuzione rapida delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (adottata dal Comitato dei Ministri il 6 febbraio 2008, nella 1017^ riunione dei Delegati dei Ministri).

Il caso riguarda fatti di violenza verificatisi, in occasione del Vertice del G8 tenutosi a Genova nel luglio del 2001, all'interno della scuola Diaz-Pertini. Il ricorrente, che all'epoca dei fatti aveva 62 anni, si trovava all'interno della scuola al momento dell'irruzione delle forze di polizia avvenuta nella notte tra il 21 e il 22 luglio 2001. Denunciò di aver subito lesioni personali gravi causate dalle forze dell'ordine (fu colpito sulla testa, alle braccia e alle gambe, e i colpi ricevuti gli provocarono fratture multiple. Fu ricoverato e operato presso l'ospedale di Genova e riportò esiti permanenti).

La procura della Repubblica di Genova aprì un'indagine per accertare gli elementi sui quali si era fondata la decisione di fare irruzione nella scuola Diaz-Pertini, e per chiarire le modalità di esecuzione dell'operazione e, dopo tre anni di indagini, rinviò a giudizio 28 persone tra funzionari, dirigenti ed agenti delle forze dell'ordine. Dodici imputati, tra gli altri, furono condannati, in primo grado, a pene comprese tra i due ed i quattro anni di reclusione, nonché al pagamento in solido con il Ministero dell'Interno, dei costi e delle spese ed al risarcimento dei danni alle parti civili. In appello tutti i condannati beneficiarono di un indulto di tre anni. Inoltre, poiché il termine di prescrizione, tra gli altri, dei delitti di abuso di ufficio per l'arresto illegale degli occupanti della scuola e di lesioni semplici era scaduto, la corte dichiarò non doversi procedere nei confronti degli autori di questi reati. Le condanne al risarcimento dei danni e al pagamento delle spese furono essenzialmente confermate. Infine, la Corte di cassazione confermò quasi *in toto* la sentenza, dichiarando tuttavia prescritto il delitto di lesioni aggravate per il quale dieci imputati erano stati condannati in primo grado e nove in secondo.

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

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

Nella valutazione dei fatti la Corte si è basata sulle risultanze acquisite in sede giudiziaria nazionale che avevano confermato le affermazioni del ricorrente riguardanti l'aggressione e le conseguenze di quest'ultima (cfr. §§ 166-168). Ciò premesso, la Corte non ha condiviso la tesi implicitamente avanzata dal Governo, ossia che la gravità dei maltrattamenti perpetrati durante l'irruzione della polizia dovrebbe essere relativizzata, avuto riguardo al contesto di estrema tensione derivante dai numerosi scontri che si erano prodotti durante le manifestazioni e alle esigenze, assolutamente particolari, di tutela dell'ordine pubblico. A giudizio della Corte, le tensioni che, come afferma il Governo, avrebbero caratterizzato l'irruzione della polizia nella scuola Diaz, si potevano spiegare non tanto con ragioni obiettive, quanto piuttosto con la decisione di procedere ad arresti mediatizzati e con l'adozione di modalità operative non conformi alle esigenze della tutela dei valori sanciti dall'articolo 3 della Convenzione e dal diritto internazionale pertinente. In conclusione, dopo

aver richiamato la propria giurisprudenza in materia, la Corte ha qualificato i maltrattamenti subiti dal ricorrente come "tortura" nel senso dell'articolo 3 della Convenzione.

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

L'iter argomentativo seguito dalla Corte nel valutare se vi sia stata anche la violazione dell'articolo 3 sotto il profilo procedurale, si è basato sulla nozione di "inchiesta ufficiale effettiva". Secondo i principi enucleati dalla Corte è tale solo un'inchiesta che è avviata e condotta con celerità e che deve voler portare all'identificazione e alla punizione dei responsabili. Se così non fosse, nonostante la sua importanza fondamentale, *"il divieto legale generale della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti sarebbe inefficace nella pratica, e sarebbe possibile in alcuni casi per gli agenti dello Stato calpestare, godendo di una quasi impunità, i diritti di coloro che sono sottoposti al loro controllo"* (cfr. par. 204 sentenza ). 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. Inoltre, la Corte ha rilevato che in materia di tortura o di maltrattamenti inflitti dagli agenti dello Stato, l'azione penale non dovrebbe estinguersi per effetto della prescrizione, così come l'amnistia e la grazia non dovrebbero essere tollerate in questo ambito. Applicando i menzionati principi al caso di specie, e, in particolare, l'obbligo imposto allo Stato di identificare e, eventualmente, sanzionare in maniera adeguata agli autori di atti contrari all'articolo 3 della Convenzione, la Corte ha constatato che i responsabili materiali delle violenze commesse nella scuola Diaz non erano stati identificati; che, al termine del procedimento penale nessuno era stato condannato per i maltrattamenti perpetrati nella scuola nei confronti, in particolare, del ricorrente, in quanto i delitti di lesioni semplici e aggravate si erano estinti per prescrizione; che non risultavano informazioni sugli eventuali procedimenti disciplinari a carico dei responsabili degli atti di tortura subiti dal ricorrente. La Corte ha ritenuto, dunque, che la reazione delle autorità non si era stata adeguata alla gravità dei fatti e ciò la rende incompatibile con gli obblighi procedurali che derivano dall'articolo 3. Ha precisato, a tale riguardo, che la violazione degli obblighi procedurali derivanti dall'articolo 3 non era imputabile alle tergiversazioni o alla negligenza della procura o dei giudici nazionali, ai quali ha riconosciuto, invece, le difficoltà incontrate nel corso delle indagini e del processo penale, nonché la fermezza dimostrata nel valutare la gravità dei fatti attribuiti agli imputati. La violazione era, invece, da addebitare alla legislazione penale italiana che, applicata al caso di specie, si è rivelata inadeguata e al tempo stesso priva dell'effetto dissuasivo necessario per prevenire altre violazioni simili dell'articolo 3 in futuro.

➤ *Sul carattere strutturale della violazione accertata (Articolo 46 )*

Tenuto conto dei principi posti dalla sua giurisprudenza e dei motivi che l'hanno indotta, nel caso di specie, a giudicare inadeguata la sanzione inflitta, 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 pure 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, la Corte ha rammentato, innanzitutto, 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.**

## MISURE DA ADOTTARE

L'equa soddisfazione riconosciuta dalla Corte a titolo di danno morale, nella misura di 45.000 euro, chiude la questione delle misure individuali.

Con specifico riferimento alle concrete misure adottate nei confronti dei soggetti condannati in relazione ai fatti delittuosi posti alla base del ricorso, si evidenzia che in sede disciplinare sono stati emanati 10 decreti di sospensione dal servizio con durata compresa tra 1 e 5 mesi, un richiamo scritto e una sanzione pecuniaria. Sotto un profilo generale, inoltre, come segnalato dal Ministero dell'interno, già immediatamente dopo gli eventi del G8 è stato avviato 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. Inoltre, specifici approfondimenti sono dedicati, nella formazione dei funzionari, all'attività svolta dall'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD) ai fini della prevenzione e del contrasto degli atti di tale matrice.

Sul piano ordinamentale, la sentenza ripropone, in termini pressanti, la questione dell'introduzione del reato di tortura. La relativa proposta di legge 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 (10-362-388-395-849-874 -B). A seguito delle modifiche

introdotte dal Senato, il testo dovrà tornare nuovamente alla Camera dei deputati. Ma, dal 10 luglio 2015 risulta fermo (in stato di relazione presso il Senato).

Rimane quindi ancora inascoltata e, purtroppo, di grave attualità la “espressa e urgente sollecitazione” rivolta al Parlamento 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.*”.

Considerato che la sentenza sul caso *Cestaro*, come evidenziato nel [capitolo I, par. 2.2.2.1](#), non esaurisce il contenzioso relativo ai fatti verificatisi in occasione del vertice G8 di Genova, è altamente probabile che la perdurante mancata risposta legislativa al grave *vulnus* registrato dalla Corte europea, comporterà ulteriori sentenze di condanna a carico dell’Italia.

### 1.1.2. Diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5 Cedu)

• *Messina c. Italia* – Sentenza 24 marzo 2015 (ricorso n. 39824/07)

**Esito:** **violazione articolo 5, paragrafi 1 e 5**  
**non violazione articolo 6**

### QUESTIONI AFFRONTATE:

**Libertà personale sotto il profilo della regolarità della detenzione - Liberazione anticipata - Diniego per errore materiale contenuto nel casellario giudiziale**

Il ricorrente è un cittadino italiano condannato a varie pene detentive per reati gravi. L’ultima condanna risulta pronunciata dalla corte d’assise d’appello di Palermo per associazione per delinquere di tipo mafioso con sentenza del 31 gennaio 2001, divenuta definitiva il 17 febbraio 2003. Precedentemente, il ricorrente era stato detenuto: dal 12 gennaio 1976 al 9 giugno 1978; dal 18 ottobre 1985 al 25 maggio 1987; dal 21 febbraio al 26 giugno 1990; dal 13 agosto 1993 all’8 ottobre 2007. La fine della sua pena detentiva era inizialmente prevista per il 28 febbraio 2008.

In data non precisata, il ricorrente aveva chiesto l'applicazione del beneficio della liberazione anticipata, ai sensi dell'articolo 54 della legge n. 354 del 1975,<sup>18</sup> con riferimento al periodo di detenzione compreso tra il 12 gennaio 1976 e il 23 maggio 1998.

Il magistrato di sorveglianza di Bologna concesse il beneficio richiesto per il periodo di novanta giorni relativo al lasso temporale compreso tra il 23 maggio 2003 e il 23 maggio 2004, rigettando la domanda per il periodo di detenzione anteriore al maggio 1998, poiché risultava che il ricorrente era stato condannato dalla corte d'assise d'appello di Palermo per un reato commesso dopo il 23 maggio 1998 (associazione mafiosa). Il Messina si rivolse, pertanto, al tribunale di sorveglianza di Bologna, argomentando che il rigetto della sua richiesta era frutto di un errore non avendo egli commesso altri reati successivamente al 1998, ma tale impugnazione fu rigettata. La sentenza fu, poi, cassata in sede di legittimità, a causa dell'assenza di motivazione in ordine all'individuazione dei reati che sarebbero stati commessi; dell'assenza di valutazione dell'eventuale impatto di tali reati sulla decisione di concedere la liberazione anticipata; del fatto che il giudice non aveva tenuto conto della partecipazione del ricorrente ai programmi di reinserimento sociale.

La causa fu rinviata dinanzi al tribunale di sorveglianza di Bologna per un nuovo esame. Con provvedimento del 9 dicembre 2005, la Procura ricalcolò la durata della detenzione che il ricorrente doveva ancora scontare, verificando che i reati per i quali il ricorrente era stato condannato dalla corte d'assise d'appello di Palermo erano stati commessi fino al mese di settembre 1989 e non dopo il 1998. Tuttavia, il tribunale di sorveglianza di Bologna confermò la precedente decisione attenendosi alle risultanze del casellario giudiziale che attestavano, quale data di commissione dell'ultimo reato, il mese di settembre 1998.

Il ricorrente presentò nuovamente ricorso per cassazione, denunciando l'esistenza di un errore sulla data riportata nel casellario giudiziale e la mancanza di imparzialità del tribunale di sorveglianza.

La Corte di cassazione, senza alcuna motivazione relativa alla doglianza riguardante la dedotta imparzialità, respinse il ricorso, ritenendo che la perpetrazione del reato di associazione di

---

<sup>18</sup> L'articolo 54 della legge **26 luglio 1975 n. 354**, recante "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, prevede che: "1. Al condannato a pena detentiva che ha dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione è concessa, quale riconoscimento di tale partecipazione, e ai fini del suo più efficace reinserimento nella società, una detrazione di quarantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena scontata. A tal fine è valutato anche il periodo trascorso in stato di custodia cautelare o di detenzione domiciliare.  
2. La concessione del beneficio è comunicata all'ufficio del pubblico ministero presso la corte d'appello o il tribunale che ha emesso il provvedimento di esecuzione o al pretore se tale provvedimento è stato da lui emesso.  
3. La condanna per delitto non colposo commesso nel corso dell'esecuzione successivamente alla concessione del beneficio ne comporta la revoca.  
4. Agli effetti del computo della misura di pena che occorre avere espiato per essere ammessi ai benefici dei permessi premio, della semilibertà e della liberazione condizionale, la parte di pena detratta ai sensi del comma 1 si considera come scontata. La presente disposizione si applica anche ai condannati all'ergastolo."

tipo mafioso sarebbe potuta continuare ben oltre il 1993, in quanto lo stato di detenzione non esclude, in linea di principio, la possibilità di commettere un reato di questo tipo.

Il ricorrente presentò una nuova domanda di liberazione anticipata e, il 12 luglio 2007, il casellario giudiziale fu modificato nel senso indicato dal provvedimento della Procura.

Con una decisione depositata l'8 ottobre 2007 il magistrato di sorveglianza di Bologna concesse, infine, al ricorrente una liberazione anticipata di quattrocentocinque giorni per buona condotta, che portò alla scarcerazione del Messina.

Ancorché ritenesse comunque errato il calcolo del beneficio concesso (in quanto il giudice non avrebbe preso in considerazione il periodo compreso tra il 23 novembre 2006 e l'8 ottobre 2007) il Messina non adì nuovamente il tribunale di sorveglianza, ma si rivolse direttamente alla Corte di Strasburgo, affermando che, a decorrere dal 19 gennaio 2007, la sua detenzione era divenuta irregolare in quanto non più derivante da una condanna, ma da una concessione tardiva della liberazione anticipata, basata su un errore materiale del suo casellario giudiziale.

➤ *Violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera a)*

La Corte ha osservato, in primo luogo, che l'articolo 5, paragrafo 1, lettera a) della Convenzione non attribuisce, in quanto tale, al condannato il diritto a beneficiare di un'amnistia o della liberazione anticipata, a meno che i giudici non dispongano di alcun potere discrezionale e siano tenuti ad applicare tali misure a coloro che soddisfino le condizioni richieste dalla legge per beneficiarne.

Ciò premesso, la Corte ha considerato che, ai sensi dell'articolo 54 della legge n. 354 del 1975 e conformemente alla giurisprudenza della Corte di cassazione in materia, le autorità competenti godono di un certo margine di apprezzamento al fine di stabilire se per un detenuto ricorrano i criteri di buona condotta e di partecipazione ai programmi di reinserimento in maniera reale e non puramente fittizia o pretestuosa richiesti per la concessione del beneficio penitenziario. Tuttavia, questa libertà di valutazione non è priva di limiti e ciascuna decisione deve essere debitamente motivata in diritto e in fatto. Quando le condizioni sono soddisfatte, le autorità giudiziarie devono perciò accordare la liberazione anticipata nella misura stabilita dalla legge.

Nel caso di specie, la Corte ha constatato che, a causa dell'errore materiale contenuto nel casellario giudiziale del ricorrente, questi risultava aver effettivamente espiato una pena di una durata superiore a quella che avrebbe dovuto scontare secondo il sistema giuridico nazionale, tenuto conto delle liberazioni anticipate alle quali aveva diritto.

Ha concluso, quindi, che la detenzione supplementare in questione, pari a otto mesi e venti giorni, si traducesse in una detenzione irregolare ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera a) della Convenzione.

➤ *Violazione dell'articolo 5, paragrafo 5<sup>19</sup>*

La Corte ha rammentato che il diritto alla riparazione per ingiusta detenzione previsto 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, posto che tale accertamento risulta già effettuato, alla Corte non rimaneva che determinare se il ricorrente avesse avuto, al momento della presentazione del ricorso dinanzi ad essa, la possibilità di chiedere una riparazione per il pregiudizio subito. Al riguardo, la Corte ha rilevato come spettasse al Governo indicare con sufficiente chiarezza quali ricorsi utili avrebbe dovuto presentare l'interessato in materia, non potendo essa sostituirsi ai giudici nazionali per determinare la base giuridica sulla quale il risarcimento poteva essere accordato. Poiché il Governo non ha fornito indicazioni sul rimedio che il ricorrente avrebbe dovuto esperire per ottenere un indennizzo, la Corte ha concluso per la violazione anche dell'articolo 5, paragrafo 5, della Convenzione.

➤ *Manifesta infondatezza della contestazione relativa all'articolo 6*

Il ricorrente aveva sostenuto anche la violazione dell'articolo 6 della Convenzione a causa della mancanza di imparzialità che avrebbe inficiato la procedura dinanzi al tribunale di sorveglianza di Bologna (decisione del 28 settembre 2006). In particolare, egli aveva affermato che il presidente del collegio aveva esaminato in precedenza, nell'ambito dello stesso procedimento, lo stesso tipo di domanda in qualità di magistrato di sorveglianza (decisione del 17 giugno 2004).

La Corte ha esaminato questo motivo di ricorso e, valutati tutti gli elementi a disposizione, ha ritenuto di non rilevare alcuna apparenza di violazione dei diritti e delle libertà sanciti dalla Convenzione. Di conseguenza ha concluso per la manifesta infondatezza della doglianza.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Sul piano delle misure individuali si rileva che la Corte non ha accordato alcuna somma a titolo di equa soddisfazione in quanto le richieste di parte ricorrente non sono state supportate dai necessari documenti giustificativi.

Sotto il profilo delle misure in forma specifica, si deve considerare che la giurisprudenza interna si è pronunciata nel senso della possibilità di utilizzare la procedura prevista dagli articoli 314 e 315 c.p.p. come strumento per indennizzare una ingiusta detenzione, anche nei casi in cui un soggetto non abbia potuto approfittare interamente dello sconto di pena che gli era dovuto.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> 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."

<sup>20</sup> Corte di cassazione, sentenza n. 18542 del 5 maggio 2014.

Sul piano delle misure generali, la Corte, al paragrafo 56 della sentenza, ha osservato che competeva al Governo indicare con sufficiente chiarezza quali pertinenti mezzi di ricorso l'interessato avrebbe dovuto utilizzare nel caso. Ora il Governo ritiene che la sentenza della Corte di cassazione citata nelle misure individuali, dimostra che esisteva la possibilità di applicare la procedura per il risarcimento prevista dagli articoli 314 e 315 c.p.p., utilizzando l'interpretazione estensiva che prevede l'applicazione della procedura anche alle situazioni in cui si tratta di sconto di pena non interamente applicato. La sentenza della Corte europea va a rinforzare questa interpretazione estensiva del rimedio, conformemente alle indicazioni della Corte costituzionale esposte nelle sentenze n. 348 et 349 del 2007, nelle quali è espressamente affermato che il giudice interno, fra le possibili interpretazioni della legge, deve sempre scegliere quelle conformi alla Convenzione, secondo l'interpretazione della sua Corte.

Sulla base delle esposte considerazioni, l'Italia ha presentato un bilancio d'azione nel quale il Governo ha rappresentato di *"ritenere che, in ragione della particolarità del caso e della possibilità di accedere ad un rimedio interno [effettivo] non ci sono ulteriori misure da adottare"* e, pertanto, ha chiesto la conclusione dell'esame relativo all'esecuzione della sentenza.

• *Gallardo Sanchez c. Italia* – Sentenza 24 marzo 2015 (ricorso n. 11620/07)

**Esito:** **violazione articolo 5, paragrafo 1, lettera f)**

## QUESTIONI AFFRONTATE:

### **Libertà personale - Custodia cautelare - Durata massima in pendenza di procedimento di estradizione**

Il Sig. Manuel Rogelio Gallardo Sanchez, cittadino venezuelano, il 19 aprile 2005 fu sottoposto a custodia cautelare a fini estradizionali, in esecuzione di un mandato di arresto emesso dalla corte d'appello di Atene per incendio doloso. Dopo la convalida di rito e l'emissione dell'ordinanza cautelare da parte della corte d'appello di Roma, il Ministero della giustizia chiedeva il mantenimento della misura cautelare. Nel maggio 2005 le autorità greche inviarono la domanda estradizionale.

Il ricorrente presentava tre richieste di scarcerazione, tutte respinte dalla corte d'appello che, con sentenza del 12 gennaio 2006, dichiarò sussistenti le condizioni per l'estrazione del Gallardo Sanchez, avendo verificato la conformità della richiesta delle autorità greche con la Convenzione europea in materia, il rispetto dei principi del *ne bis in idem* e della doppia incriminazione e la mancanza di motivi discriminatori o politici alla base dell'incriminazione.

Contro tale sentenza il ricorrente proponeva ricorso per cassazione, sostenendo la perenzione dell'arresto provvisorio, per la tardiva presentazione della domanda estradizionale nonché la

manca di gravi indizi di colpevolezza a suo carico. La Corte di cassazione rigettò il ricorso. Il 9 ottobre 2006 il Ministero della giustizia firmava il decreto di estradizione.

Dinanzi alla Corte europea, Gallardo Sanchez ha invocato l'articolo 5, paragrafo 3, della Convenzione, lamentando che la sua detenzione cautelare in vista dell'extradizione, durata circa un anno e sei mesi (dal 19 aprile 2005 al 26 ottobre 2006), si era protratta per un tempo eccessivo, rispetto al carattere, relativamente semplice, a suo avviso, della procedura di estradizione e pertanto era da considerarsi illegittima.

➤ *Violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera f)*

La Corte - che rivendica il potere di qualificare giuridicamente i fatti di causa - ha ritenuto di dover esaminare il ricorso alla luce dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera f)<sup>21</sup> e dei principi affermati dalla giurisprudenza in materia.

In particolare, la Corte, pur riconoscendo, nel caso di specie, la regolarità della procedura e la conformità della detenzione all'ordinamento nazionale ha, tuttavia, rammentato che il rispetto dei termini previsti dal diritto interno non comporta automaticamente la compatibilità della detenzione con le esigenze che derivano dall'articolo 5, paragrafo 1, lettera f) della Convenzione (*Auad c. Bulgaria*, n. 46390/10, § 131, 11 ottobre 2011). Questa disposizione, secondo la Corte, richiede una valutazione ulteriore finalizzata a proteggere dall'arbitrio ogni soggetto privato della libertà personale - nozione, questa, che prescinde dalla conformità con il diritto nazionale - cosicché la privazione della libertà potrebbe essere regolare secondo la legislazione interna, ma arbitraria secondo la Convenzione (*Saadi c. Regno Unito* [GC], n. 13229/03, §§ 67, 2008 e *Suso Musa c. Malta*, n. 42337/12, § 92, 23 luglio 2013). Al riguardo la Corte ha sottolineato che, alla luce di tale disposizione, la privazione della libertà personale potrebbe essere giustificata solo in forza di una procedura d'extradizione condotta con la dovuta diligenza. Compito della Corte, dunque, non è quello di valutare se la durata della procedura di estradizione sia stata nel suo insieme ragionevole, ma di stabilire se la durata della detenzione non abbia ecceduto il termine ragionevole necessario per raggiungere lo scopo perseguito. Sotto questo profilo, se vi sono stati dei periodi di inattività da parte delle autorità e, dunque, una mancata diligenza, il mantenimento in carcere cessa di essere giustificato.

La Corte, per valutare la diligenza, ha ritenuto necessario distinguere due forme di estradizione: quella ai fini di esecuzione di una pena e quella ai fini di un processo penale. Nel caso

---

<sup>21</sup> L'articolo 5, rubricato "Diritto alla libertà e alla sicurezza" al paragrafo 1, lettera f) prevede:

"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: [...]

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 è in corso un procedimento d'espulsione o d'extradizione."

in esame, essendo il procedimento penale ancora pendente, la persona sottoposta a custodia cautelare a fini estradizionali godeva della presunzione di innocenza; inoltre, in tale fase di attesa della decisione sull'extradizione, il diritto di difendersi dal merito delle accuse è considerevolmente limitato, se non addirittura inesistente posto che, peraltro, alle Autorità dello Stato richiesto è interdetto ogni esame del merito del procedimento. Per tutte queste ragioni, la tutela dei diritti della persona interessata e il corretto svolgimento della procedura, compresa l'esigenza di processare la persona entro un termine ragionevole, impongono allo Stato destinatario della richiesta di estradizione di agire con una maggiore diligenza. Nel menzionare la propria giurisprudenza in materia la Corte ha ricordato di aver già considerato eccessivi, in ragione dei ritardi da parte delle autorità interne, periodi di detenzione, rispettivamente, di un anno e undici mesi ai fini estradizionali (*Quinn c. Francia*, 22 marzo 1995) e di tre mesi ai fini dell'espulsione (*Tabesh c. Grecia*, n. 8256/07, § 56, 26 novembre 2009).

Nel precisare che, nel caso di specie, la detenzione ai fini estradizionali è durata circa un anno e sei mesi, la Corte ha rilevato che nelle varie fasi della procedura si sono verificati ritardi importanti, a cominciare dalla prima udienza della corte d'appello, fissata sei mesi dopo l'invio della domanda d'extradizione alla stessa corte e otto mesi dopo aver sottoposto l'interessato a custodia cautelare. Né la Corte ha condiviso la posizione del Governo italiano mirante ad addossare il ritardo ai ricorsi promossi dal ricorrente durante la detenzione estradizionale, atteso che tali ricorsi, basati anche sul fatto che la detenzione si prolungava in assenza di un'udienza sul merito, non erano ostativi ad un'anticipazione dell'udienza nel merito da parte della corte d'appello. La Corte ha sottolineato poi come si trattasse di procedimento tutt'altro che complesso e che il compito della corte d'appello si dovesse limitare all'analisi dei seguenti elementi: verificare se la domanda di estradizione era stata presentata secondo le forme previste dalla Convenzione europea; assicurarsi che fossero stati rispettati i principi del *ne bis in idem* e della doppia incriminazione; escludere che alla base delle azioni penali vi fossero ragioni di natura discriminatoria o politica. La legge non autorizzava valutazioni sull'esistenza di gravi indizi di colpevolezza né era stata necessaria alcuna inchiesta o attività istruttoria. Altrettanto ingiustificati, a giudizio della Corte, erano i quattro mesi di tempo che la Corte di cassazione aveva impiegato per depositare la sua sentenza, di una sola pagina, nella quale si limitava a precisare che la domanda di estradizione era stata inviata nei termini ma che essa non aveva competenza a valutare le accuse mosse contro il ricorrente dalle autorità greche. Infine, per quanto riguarda l'argomento del Governo secondo il quale il ricorrente avrebbe potuto accelerare la procedura non opponendosi all'extradizione, la Corte, nel ritenere che una tale opposizione potrebbe in principio giustificare un prolungamento della detenzione, ha tuttavia puntualizzato che la stessa

non potrebbe però, qualora si rendesse necessario un controllo giurisdizionale, sollevare lo Stato dalla sua responsabilità per un eventuale ritardo ingiustificato durante la fase giudiziaria.

La Corte ha concluso, pertanto, che la detenzione del ricorrente non era stata “regolare” ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera f) della Convenzione.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Non avendo il ricorrente formulato alcuna richiesta di indennizzo, la Corte europea non ha concesso alcuna equa soddisfazione. Nessuna misura individuale è pertanto adottabile, essendo stata già disposta l'extradizione.

Quanto alle misure di ordine generale, si rileva che il Ministero della giustizia ha richiamato l'attenzione dei Procuratori generali delle Corti d'appello sulle importanti implicazioni che la sentenza pone in tema di interpretazione del diritto nazionale in modo conforme agli obblighi di tutela convenzionale, al fine di prevenire ulteriori condanne in casi analoghi.

• *Baratta c. Italia* – Sentenza 13 ottobre 2015 (ricorso n. 28263/09)

Esito: **violazione articolo 5, paragrafo 1, lettera a)**

## QUESTIONI AFFRONTATE:

### **Libertà personale – Condanna ad una pena detentiva di un imputato contumace perché detenuto all'estero – Detenzione senza titolo**

La vicenda in esame è caratterizzata da un percorso processuale lungo e articolato di cui si riassumono gli snodi principali.

Il 7 gennaio 1994 il GIP di Catanzaro aveva emesso un provvedimento di custodia cautelare nei confronti del ricorrente, accusato, tra l'altro, di omicidio e partecipazione ad un'associazione per delinquere di tipo mafioso.

Trovandosi il ricorrente in Brasile, le autorità italiane inoltravano a tale Stato una richiesta di custodia cautelare finalizzata all'extradizione. Nel 2007, al momento del suo arresto in Brasile, però, il ricorrente veniva trovato in possesso di un passaporto con dati falsi e fu accusato e condannato in quel Paese per tale reato. La richiesta di estradizione fu accolta soltanto in parte dalle autorità brasiliane, perché il principio di specialità imponeva di escludere la possibilità di perseguire il ricorrente in Italia per alcuni capi di accusa a suo carico. Il ricorrente si opponeva all'extradizione, la relativa procedura durava diversi mesi, finché nell'ottobre 1999 il ricorrente evadeva dal carcere brasiliano. In seguito veniva nuovamente arrestato ed estradato verso l'Italia l'11 aprile 2001.

Nel frattempo, nell'ambito del procedimento penale avviato contro di lui in Italia, il ricorrente era stato dichiarato latitante, rinviato a giudizio dinanzi alla corte d'assise di Cosenza e

giudicato in contumacia. La richiesta del difensore dell'imputato di revoca della decisione di applicazione del giudizio contumaciale, basata sulla circostanza che l'imputato era detenuto in Brasile a fini estradizionali per gli stessi fatti per i quali veniva processato, non fu accolta dalla corte d'assise nonostante il ricorrente sostenesse che all'epoca dei fatti la procura generale di Catanzaro fosse stata formalmente informata del suo arresto. Il processo in contumacia si concludeva in primo grado con la condanna del ricorrente all'ergastolo, sentenza confermata dalla corte d'appello di Catanzaro con la sentenza del 13 marzo 1999 e dalla Corte di cassazione con sentenza del 3 luglio 2000.

➤ *L'incidente di esecuzione*

Nel 2007, il ricorrente intentava incidente di esecuzione, in base all'articolo 670, primo comma, c.p.p., sostenendo che la dichiarazione di latitanza e la procedura in contumacia dovevano essere considerate insussistenti e che il fatto di essere stato sottoposto a custodia cautelare a fini estradizionali fosse comunque incompatibile con una dichiarazione di latitanza. Pertanto, le sentenze di condanna non avrebbero dovuto essere notificate al suo avvocato, ma a lui stesso nel luogo in cui era detenuto in Brasile. Di conseguenza chiedeva che la sua condanna fosse dichiarata non esecutiva e che gli fosse notificata nuovamente la sentenza di primo grado, dandogli così la possibilità di proporre appello e di partecipare al suo processo. A tal fine, precisava di non aver conferito al legale, nominato al momento dell'avvio del procedimento penale, il mandato di impugnare le decisioni pronunciate in contumacia e che l'articolo 571, terzo comma, c.p.p., in vigore all'epoca dei fatti, prevedeva che in assenza di tale mandato, il difensore non potesse interporre appello o ricorrere per cassazione.

Con ordinanza del 18 marzo 2008, la corte d'assise d'appello di Reggio Calabria rigettava l'incidente di esecuzione, osservando che secondo la giurisprudenza della corte di cassazione (sez. I, n. 3517 del 15 giugno 1998), in sede esecutiva non potevano essere dedotte e rilevate questioni riguardanti nullità eventualmente verificatesi nel corso del processo di cognizione e che qualsiasi errore di fatto *in judicando* o *in procedendo* doveva essere oggetto di un ricorso ad hoc nell'ambito del procedimento penale sulla fondatezza delle accuse e non rientrava nella competenza del giudice dell'esecuzione. Nel caso di specie, l'avvocato del ricorrente aveva eccepito l'invalidità della dichiarazione di latitanza e della sentenza per contumacia tramite l'appello e il ricorso per cassazione, ma sia la corte d'assise d'appello che la corte di cassazione avevano esaminato questa eccezione e l'avevano rigettata. Ne conseguiva che ogni questione riguardante la decisione di giudicare il ricorrente in contumacia era ormai divenuta cosa giudicata e ciò ne impediva l'esame. L'ordinanza della corte d'assise d'appello fu confermata dalla corte di cassazione con sentenza n. 4554 del 2009.

A seguito della declaratoria di incostituzionalità dell'articolo 175, secondo comma, c.p.p. (sentenza della Corte costituzionale n. 317 del 2009) nella parte in cui non consentiva la restituzione dell'imputato nel termine per proporre impugnazione contro la sentenza contumaciale, quando analoga impugnazione era stata proposta in precedenza dal difensore dello stesso imputato, il ricorrente presentava una richiesta di restituzione nel termine. Con l'ordinanza del 9 marzo 2010, la corte d'assise d'appello di Catanzaro rigettava la richiesta, osservando che la condanna del ricorrente era ormai passata in giudicato e, pertanto, non poteva avvalersi della sentenza della Corte costituzionale.

Quest'ordinanza veniva annullata, senza rinvio, dalla Corte di cassazione con sentenza del 17 gennaio 2011, che disponeva la rimessione del ricorrente nel termine per impugnare la condanna del 1997 pronunciata nei suoi confronti dalla corte d'assise di Cosenza. La Corte di cassazione dichiarava, inoltre, la cessazione degli effetti della condanna definitiva del ricorrente e disponeva la revoca dell'ordine di esecuzione della condanna nonché l'immediata liberazione del ricorrente ove non detenuto per altro titolo.

Rimesso nei termini, il Baratta impugnava l'originaria sentenza del 9 giugno 1997, ottenendo dalla corte d'assise d'appello di Catanzaro, il 14 giugno 2012, la declaratoria di nullità della pronuncia di condanna, per l'omessa verifica della cessazione dello stato di latitanza a seguito della detenzione a fini estradizionali in Brasile, con conseguente rimessione del processo al primo giudice. Contro tale pronuncia la Procura presentava ricorso per cassazione che fu respinto. Il processo di primo grado contro il ricorrente veniva riaperto e l'interessato ebbe la facoltà di parteciparvi. Con sentenza del 16 dicembre 2014, la corte d'assise di Cosenza dichiarava non doversi procedere per prescrizione dei reati. La Procura impugnava la sentenza.

Alla data delle ultime informazioni ricevute dalla Corte europea (5 maggio 2015), il procedimento risultava ancora pendente dinanzi alla corte d'assise d'appello di Catanzaro.

#### ➤ *Violazione dell'articolo 5, paragrafo 1*

Dinanzi alla Corte europea il ricorrente ha dedotto la violazione degli articoli 6, 2 del Protocollo 7, e 13.

La Corte ha preliminarmente constatato come gli elementi forniti dalle parti in causa, se considerati globalmente, mostrassero nettamente che la vicenda sottoposta al giudizio si poneva sul terreno dell'articolo 5. Sull'invito del Governo a non andare "*ultra petita*", posto che la violazione di tale articolo non era stata dedotta dalla parte ricorrente, la Corte ha ricordato che essa è libera di dare ai fatti della causa una qualificazione giuridica diversa da quella che gli attribuisce l'interessato.

La Corte, dopo aver osservato che: a) l'obbligo di garantire all'accusato il diritto di essere presente nella sala d'udienza è uno degli elementi essenziali dell'articolo 6 (cfr. *Stoichkov c. Bulgaria*,

2005); b) il rifiuto di riaprire un procedimento che si è svolto in contumacia, mancando qualsiasi indicazione che l'accusato avesse rinunciato al suo diritto a comparire, è stato considerato come un *"flagrante diniego di giustizia"* che corrisponde alla nozione di procedimento *"manifestamente contrario alle disposizioni dell'articolo 6 o ai principi che quest'ultimo sancisce"*; c) l'11 aprile 2001, il ricorrente era stato incarcerato in esecuzione di una *"condanna da parte di un tribunale competente"*, ha concluso nel senso che tale privazione della libertà rientrava nell'ambito di applicazione dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera a) della Convenzione ed era conforme allo scopo di questa disposizione.

Tuttavia, il procedimento penale a carico del ricorrente, iniziato nel 1994 e terminato con la sentenza della Corte di cassazione del 3 luglio 2000, si era svolto in contumacia, mentre l'interessato era detenuto a fini estradizionali in Brasile e non aveva manifestamente rinunciato al suo diritto a comparire; né la circostanza per la quale, esercitando una facoltà riconosciuta dalla legge, il ricorrente si era opposto all'extradizione poteva essere interpretata come un tentativo di sottrarsi alla giustizia o come una rinuncia tacita a partecipare al processo.

Alla luce della propria giurisprudenza in materia, la Corte europea ha ritenuto che un procedimento di questo tipo, accompagnato dal reiterato rifiuto di riaprire e/o di tener conto dell'impedimento obiettivo rappresentato dalla detenzione a fini estradizionali all'estero, fosse *"manifestamente contrario alle disposizioni dell'articolo 6 o ai principi che quest'ultimo sancisce"*. E questa constatazione conduceva inevitabilmente alla conclusione che la privazione della libertà del ricorrente, in esecuzione della decisione adottata nell'ambito di questo procedimento, era arbitraria e dunque contraria all'articolo 5, paragrafo 1 a) della Convenzione. La Corte ha ritenuto non rilevante che la vicenda in cui era incorso il ricorrente fosse congruente con la giurisprudenza seguita all'epoca dai giudici italiani. Inoltre, seppure in seguito la Corte di cassazione avesse accettato di riaprire il termine per presentare appello e il ricorrente avesse potuto ottenere un nuovo processo a cui presenziare, tuttavia il riconoscimento tardivo della violazione dei diritti dell'accusato non poteva fornire una giustificazione, a posteriori, ad una privazione della libertà che si era protratta per circa nove anni e nove mesi.

## MISURE ADOTTATE

La Corte non ha accordato al ricorrente alcun indennizzo, dichiarando che la constatazione della violazione costituiva di per sé un'equa soddisfazione sufficiente per il danno morale subito dal ricorrente. Non vi sono, pertanto, misure individuali da eseguire.

Sotto il profilo delle misure generali si rileva che si è trattato di un caso isolato, avente ad oggetto fatti accaduti prima delle modifiche legislative in materia di processo contumaciale e di restituzione in termini. Non sussistono pertanto misure da attuare, stante l'odierno allineamento dell'ordinamento nazionale ai principi della Convenzione.

• *Khlaifia e altri c. Italia* – Sentenza 1 settembre 2015 (ricorso n. 16483/12)

**Esito:** **violazione articolo 3**

**violazione articolo 5, paragrafi 1, 2 e 4,**

**violazione articolo 4, Protocollo 4,**

**violazione articolo 13, in combinato con l'articolo 3 e l'articolo 4, Protocollo 4**

## QUESTIONI AFFRONTATE:

### **Detenzione in un Centro di primo soccorso - Divieto di tortura e di trattamenti disumani o degradanti - Mancata possibilità di un ricorso effettivo**

All'origine della causa vi è un ricorso presentato da tre cittadini tunisini che, partiti dalle coste tunisine su imbarcazioni di fortuna, sbarcarono in Italia, sull'isola di Lampedusa, il 17 e il 18 settembre 2011. Furono trasferiti nel Centro di Soccorso e Prima Accoglienza (CSPA) di Contrada Imbriacola, dove le autorità italiane, dopo aver dispensato i primi soccorsi, procedettero alla loro identificazione.

Pochi giorni dopo, una rivolta scoppiata tra i migranti provocò un grave incendio nel centro, costringendo le Autorità al trasferimento degli ospiti nel parco sportivo di Lampedusa: da lì i ricorrenti, insieme ad altri 1.800 migranti, fuggirono e raggiunsero il centro abitato dando luogo a manifestazioni nelle strade. Fermati dalla polizia, furono ricondotti nel centro di accoglienza e poi imbarcati in aerei con destinazione Palermo, dove furono trasferiti a bordo di navi ormeggiate nel porto della città. Rimasero a bordo delle navi rispettivamente fino al 27 e al 29 settembre, quando furono trasportati all'aeroporto di Palermo per essere rimpatriati. Prima di salire sugli aerei, furono identificati dinanzi al console della Tunisia conformemente agli accordi italo-tunisini dell'aprile 2011. Giunti all'aeroporto di Tunisi i ricorrenti furono rimessi in libertà.

Nel ricorso alla Corte europea i ricorrenti hanno lamentato di essere stati accolti in spazi sovraffollati e sporchi e di essere stati obbligati a dormire sul pavimento a causa della scarsità di letti disponibili e della cattiva qualità dei materassi; che i pasti venivano consumati all'esterno, seduti per terra e che il centro era sorvegliato in permanenza dalle forze dell'ordine, in modo che qualsiasi contatto con l'esterno era impossibile.

Quanto alla permanenza a bordo delle navi hanno sostenuto di essere stati insultati e maltrattati dagli agenti di polizia che li sorvegliavano e di non aver ricevuto alcuna informazione da parte delle autorità. Hanno, inoltre, affermato che per tutta la durata della loro permanenza in Italia non sarebbe stato mai rilasciato loro alcun documento.

Sullo specifico punto, il Governo, in allegato alle sue osservazioni, ha prodotto tre decreti di respingimento nominativi, datati 27 e 29 settembre 2011, adottati nei confronti dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 10 comma 2 del decreto legislativo n. 286 del 1998<sup>22</sup>. Tali decreti, redatti in italiano con una traduzione in lingua araba, contenevano l'identificazione del migrante, la constatazione dell'ingresso nel territorio italiano in elusione dei controlli e il dispositivo di espulsione con accompagnamento alla frontiera. I decreti erano accompagnati da un verbale di notifica, anch'esso redatto in italiano con traduzione in arabo, e recavano l'annotazione, manoscritta nello spazio riservato alla firma dei ricorrenti, che gli interessati si erano rifiutati di firmare e ricevere copia.

➤ *Violazione dell'articolo 5, paragrafo 1*

Nella sua difesa, il Governo aveva preliminarmente sollevato un'eccezione di ricevibilità, asserendo che la condizione dei ricorrenti non potesse essere ricondotta al concetto di privazione di libertà personale, essendosi le autorità limitate a soccorrere e identificare i ricorrenti, conformemente alla normativa nazionale ed europea, sottolineando in particolare come il CSPA e le navi sulle quali i migranti erano stati successivamente imbarcati non potessero essere considerati altro se non strutture di accoglienza.

Nell'esaminare l'eccezione la Corte ha richiamato, anzitutto, il principio per cui ogni apprezzamento circa l'effettiva privazione di libertà subita da un individuo deve necessariamente prendere le mosse dalla disamina della sua situazione concreta alla luce di un insieme di criteri come la tipologia, la durata, gli effetti e le modalità di attuazione della misura concretamente considerata. Rilevato poi, che le condizioni di trattenimento riferite dai ricorrenti trovavano conferma sia nei

---

<sup>22</sup> L'articolo 10 (*Respingimento*) del decreto legislativo 25-7-1998 n. 286, recante il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, recita: "1. La polizia di frontiera respinge gli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dal presente testo unico per l'ingresso nel territorio dello Stato.

2. Il respingimento con accompagnamento alla frontiera è altresì disposto dal questore nei confronti degli stranieri:

a) che entrando nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo;  
b) che, nelle circostanze di cui al comma 1, sono stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso.

3. Il vettore che ha condotto alla frontiera uno straniero privo dei documenti di cui all'articolo 4, o che deve essere comunque respinto a norma del presente articolo, è tenuto a prenderlo immediatamente a carico ed a ricondurlo nello Stato di provenienza, o in quello che ha rilasciato il documento di viaggio eventualmente in possesso dello straniero. Tale disposizione si applica anche quando l'ingresso è negato allo straniero in transito, qualora il vettore che avrebbe dovuto trasportarlo nel Paese di destinazione rifiuti di imbarcarlo o le autorità dello Stato di destinazione gli abbiano negato l'ingresso o lo abbiano rinvio nello Stato.

4. Le disposizioni dei commi 1, 2 e 3 e quelle dell'articolo 4, commi 3 e 6, non si applicano nei casi previsti dalle disposizioni vigenti che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento dello status di rifugiato ovvero l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari.

5. Per lo straniero respinto è prevista l'assistenza necessaria presso i valichi di frontiera.

6. I respingimenti di cui al presente articolo sono registrati dall'autorità di pubblica sicurezza."

rapporti internazionali sul CSPA di Lampedusa<sup>23</sup>, sia in quello pubblicato dal Parlamento italiano<sup>24</sup> e osservato come la fuga dei migranti dal CSPA ed il loro ri-accompagnamento coattivo da parte delle forze dell'ordine militassero nel senso che la permanenza nel CSPA fosse avvenuta contro la volontà dei migranti medesimi, la Corte ha concluso che, in concreto e a dispetto della qualificazione del CSPA operata dal diritto interno, i ricorrenti erano stati ivi trattenuti nell'ambito di una vera e propria privazione della libertà personale ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1.

Nel merito, l'avversa difesa aveva rilevato sia che l'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1998, pur legittimando i cd. *respingimenti differiti*, non prevede alcuna forma di privazione di libertà nei riguardi del migrante, sia che la situazione emergenziale allegata dal Governo italiano non appariva di portata tale da consentire alcuna deroga al divieto di privazione di libertà senza controllo giurisdizionale e, comunque, l'Italia non aveva mai invocato la deroga prevista dall'articolo 15 per i casi d'urgenza. Pertanto, la violazione perpetrata dal Governo appariva di portata strutturale, risultando ancora in corso alla data di deposito degli atti difensivi.

L'Italia aveva eccepito che i migranti erano stati semplicemente ammessi in via temporanea sul territorio dello Stato e quanto prima, previa loro identificazione, respinti, senza che perciò il diritto interno richiedesse l'esperimento di alcun controllo giurisdizionale, previsto solo in caso di espulsione.

La Corte ha accolto la tesi di parte ricorrente osservando che la legge italiana non prevede espressamente la possibilità di trattenere i migranti irregolari all'interno dei CSPA, l'unica norma pertinente restando l'articolo 14 T.U.I., che si riferisce solo alla detenzione amministrativa nei CIE, la quale risponde a finalità del tutto diverse. Pertanto, la Corte ha concluso che la privazione di libertà subita dai ricorrenti risultava priva di base legale nel diritto interno e dunque priva di uno dei requisiti essenziali imposti dall'articolo 5, paragrafo 1, della Convenzione. La Corte inoltre ha osservato che, anche volendo ritenere che l'accordo italo-tunisino dell'aprile 2011 prevedesse una base legale alla detenzione dei ricorrenti, questa non era comunque in grado di soddisfare i requisiti imposti dalla Convenzione, in quanto, non essendo tale accordo pubblico, esso non era accessibile

---

<sup>23</sup> L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) ha costituito una sottocommissione ad hoc "sull'arrivo massiccio di migranti in situazione irregolare, di richiedenti asilo e di rifugiati sulle rive del sud dell'Europa" che ha effettuato una visita informativa a Lampedusa il 23 e il 24 maggio 2011. Un rapporto fortemente critico relativo alla visita è stato pubblicato il 30 settembre 2011. Nelle sue parti pertinenti è riportato nella sentenza al paragrafo 34. Nello stesso paragrafo sono riportate anche le conclusioni che il 21 aprile 2011, Amnesty International ha pubblicato in un rapporto dal titolo "Conclusioni e raccomandazioni di Amnesty International alle autorità italiane a seguito della missione di ricerca a Lampedusa e Mineo. Una crisi umanitaria provocata dalle stesse autorità italiane"

<sup>24</sup> Il 6 marzo 2012 la commissione straordinaria per i diritti umani del Senato italiano ha approvato un rapporto "sullo stato [del rispetto] dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per i migranti in Italia". Il CSPA di Lampedusa visitato dalla commissione il 6 marzo 2012, viene descritto nel rapporto in modo fortemente critico e i passaggi relativi sono riportati nel § 31 della sentenza.

alla collettività, ragione per cui le sue disposizioni non erano conoscibili da parte degli individui a cui si applicavano.

➤ *Violazione dell'articolo 5, paragrafi 2 e 4*

L'articolo 5, paragrafo 2, della Convenzione prevede che ogni persona privata della libertà deve essere informata al più presto "dei motivi dell'arresto e di ogni accusa formulata a suo carico".

I ricorrenti avevano lamentato l'assenza di qualsivoglia forma di comunicazione da parte delle Autorità italiane circa le ragioni del loro trattenimento.

La Corte, richiamata la propria giurisprudenza e, in particolare, il fatto che l'obbligo di informazione previsto dal paragrafo 2 è intrinsecamente legato al diritto dell'individuo di contestare la legalità della sua privazione di libertà ai sensi del paragrafo 4, ha rilevato che, certamente i ricorrenti erano a conoscenza del loro *status* di migranti irregolari e del fatto che erano stati ammessi sul territorio nazionale in virtù e per le ragioni di cui all'articolo 10, comma 2 T.U.I.. Tuttavia, tale livello informativo non poteva soddisfare i requisiti di cui all'articolo 5, paragrafo 2, soprattutto perché non indicava i presupposti in fatto e in diritto della detenzione. Inoltre, la Corte ha rilevato come tale comunicazione fosse stata effettuata senza la sollecitudine richiesta dalla norma invocata.

Anche con riferimento all'allegata violazione del paragrafo 4 dell'articolo 5, la Corte ha accolto la doglianza dei ricorrenti di non essere stati posti in condizione di contestare la legalità della loro detenzione in quanto nessun provvedimento formale ad essa inerente era mai stato comunicato loro né pertanto poteva essere fatto oggetto di impugnazione.

Nonostante il Governo avesse osservato che il provvedimento di respingimento notificato ai ricorrenti indicava la possibilità di contestarne la legalità e che alcuni migranti tunisini avevano effettivamente proposto ricorsi avanti al Giudice di pace di Agrigento, la Corte, richiamati i principi generali elaborati dalla propria giurisprudenza, ha rilevato che la conclusione raggiunta con riguardo all'articolo 5, paragrafo 2, non poteva che privare radicalmente di significato la possibilità di censurare la legalità della detenzione. Ciò bastava per constatare la violazione dell'articolo 5, paragrafo 4. *Ad abundatiam*, la Corte ha precisato che, anche a voler ritenere effettiva la possibilità di contestare giudizialmente la legalità dei decreti di respingimento, il fatto che tali decreti fossero stati notificati poco prima dell'effettivo rimpatrio privava comunque nella necessaria effettività il mezzo processuale, che si rivelava, quindi, inidoneo a soddisfare i requisiti di fattibilità richiesti dalla Convenzione.

➤ *Violazione dell'articolo 3 sotto il profilo materiale*<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Il motivo di ricorso basato sulla violazione dell'articolo 3 sotto il profilo procedurale, per l'utilizzo delle navi per ospitare i migranti, è stato rigettato dalla Corte EDU perché proposto tardivamente.

Con riferimento alle doglianze dei ricorrenti circa le condizioni di detenzione nel CSPA nonché a bordo delle navi, la Corte, richiamati i principi generali in materia di accertamento della violazione dell'articolo 3, ha rilevato preliminarmente che la situazione sull'isola di Lampedusa nel 2011 aveva raggiunto un notevole grado di emergenza e che tale situazione era aggravata, all'epoca dei fatti di causa, dall'incendio del 20 settembre. Ciononostante, secondo i giudici di Strasburgo, questi fattori non potevano esonerare lo Stato dall'obbligo di garantire il rispetto dell'articolo 3, il quale costituisce una delle disposizioni principali dell'architettura convenzionale.

La Corte ha esaminato separatamente le censure relative alla detenzione nel CSPA e quelle inerenti il soggiorno sulle navi.

Quanto alla detenzione nel CSPA, la Corte ha richiamato i rapporti redatti non solo da diverse organizzazioni internazionali ma anche dalla commissione parlamentare italiana, che in quanto fonte di provenienza dello stesso Stato convenuto doveva essere tenuta in particolare rilievo: pur in assenza di dati certi circa lo spazio vitale assegnato a ciascun individuo, la Corte ha considerato che il grado di sovraffollamento in uno con le gravi carenze igieniche attestate ponessero la situazione dei ricorrenti al di sotto degli standard internazionali e di quelli previsti dalla Convenzione. La situazione, se da un lato poteva considerarsi attenuata dalla breve durata della permanenza, era del pari aggravata dal fatto che i migranti trattenuti erano reduci da un pericoloso viaggio in mare che ne aveva accresciuto la vulnerabilità sul piano fisico e psichico. Per tali ragioni, la Corte ha dichiarato l'avvenuta violazione dell'articolo 3.

Ad opposta conclusione è, invece, pervenuta con riferimento al periodo di trattenimento sulle navi, durato da sei a otto giorni, osservando che, esclusa la sussistenza di condizioni di detenzione inumane e degradanti, il solo stato di incertezza e angoscia circa la propria condizione che poteva animare i ricorrenti non raggiungeva quel livello di minima gravità necessario per configurare un'autonoma violazione dell'articolo 3.

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

I ricorrenti sostenevano di essere stati vittime di una espulsione collettiva secondo i dettami della giurisprudenza della Corte, ovvero 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. Ulteriore riprova dell'esistenza di un'espulsione collettiva era costituita, nel loro asserto, dall'elevato numero di tunisini contestualmente rimpatriati, dal fatto che l'operazione di rimpatrio era stata preannunciata da un'apposita nota ministeriale, dalla

standardizzazione dei decreti di respingimento e dalla difficoltà per i ricorrenti di prendere contatti con un legale.

Il Governo ha contestato fermamente la 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 ha 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 risulterebbe dalla raccolta dei dati anagrafici e biometrici dei migranti, ai quali erano stati rilasciati dei lasciapassare individuali per il rientro in Tunisia.

La Corte, richiamata la propria giurisprudenza in materia (*Hirsi Jamaa c. Italia*, n. 27765/09, 23 febbraio 2012, GC) ha osservato in primo luogo che il numero di individui espulsi sulla base di decisioni simili non costituisce presupposto da solo sufficiente per accertare la violazione dell'articolo 4, protocollo 4, . Tuttavia, ha rilevato che la sola identificazione di ciascun migrante - benché costituisca un elemento a favore della tesi di Governo - non è sufficiente ad escludere la natura collettiva dell'espulsione, soprattutto quando ricorrono altri 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, 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 hanno portato la Corte ad escludere la sussistenza delle necessarie garanzie circa la presa in carico da parte dello Stato delle situazioni individuali dei ricorrenti.

La Corte ha quindi concluso che l'allontanamento dei ricorrenti ha avuto un carattere collettivo contrario all'articolo 4 del Protocollo 4.

➤ ***Violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con gli articoli 3 e 5 e con l'articolo 4 del Protocollo 4***

I ricorrenti hanno affermato di non aver avuto a disposizione un efficace rimedio interno per contestare la legalità del loro trattamento in violazione del diritto ad un ricorso effettivo sancito dall'articolo 13. In particolare, hanno lamentato che l'unico strumento processuale previsto per contestare la legalità dei decreti di respingimento fosse rappresentato dal ricorso al Giudice di pace, come anche indicato nei decreti ministeriali e, tuttavia, da un lato tale mezzo non era provvisto di efficacia sospensiva e quindi era privo di effettività nei sensi indicati dalla giurisprudenza di

Strasburgo, dall'altro lato esso riguardava la sola espulsione non inerendo le condizioni di detenzione nei CSPA.

La Corte ha rammentato di aver dichiarato nella sentenza *De Souza Ribeiro c. Francia* (GC, n. 22689/07, del 13 dicembre 2012), che l'effettività di un ricorso ai sensi dell'articolo 13 richiede un esame indipendente e rigoroso nonché una natura sospensiva allorquando con esso si intenda far valere: a) che l'espulsione dell'interessato lo esporrà a un rischio reale di subire un trattamento contrario all'articolo 3 della Convenzione e/o una violazione del suo diritto alla vita, tutelato dall'articolo 2 della Convenzione; ovvero b) motivi relativi all'articolo 4 del Protocollo 4 (cfr. GC, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* n. 27765/09, 23 febbraio 2012). La Corte ha osservato che il Governo non aveva indicato alcuna via di ricorso attraverso la quale i ricorrenti avrebbero potuto denunciare le condizioni di accoglienza nel CSPA o a bordo delle navi. Un ricorso dinanzi al giudice di pace contro i decreti di respingimento sarebbe stato utile unicamente per contestare la legalità del loro rimpatrio verso la Tunisia e, peraltro, i decreti erano stati adottati soltanto alla fine del trattenimento degli interessati. La Corte ha accolto anche la prospettazione dei ricorrenti relativa all'assenza di un ricorso effettivo per contestare l'espulsione dal punto di vista del suo carattere collettivo, stante la mancanza di effetto sospensivo dell'impugnazione avverso i decreti di espulsione. La Corte ha rammentato che l'esigenza - dettata dall'articolo 13 - di sospendere l'esecuzione della misura contestata non può essere prevista in maniera accessoria (*M.S.S. c. Belgio e Grecia*, GC, n. 30696/09, 20 gennaio 2011, § 388, e *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, GC, sopra citata, § 206).

Ha, quindi, concluso che vi è stata violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 e con l'articolo 4 del Protocollo 4, della Convenzione, riconoscendo a ciascuno dei ricorrenti la somma di euro 10.000 a titolo di danno morale, oltre alle spese legali.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il Governo italiano ha chiesto ed ottenuto il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera della Corte, contestando i motivi delle constatazioni di violazione ed evidenziando la rilevanza generale delle questioni trattate che attengono al presidio delle frontiere meridionali europee (sui motivi della richiesta di riesame si rinvia al [capitolo I, par. 2.2.1.3](#)).

Il 1° febbraio 2016 la Corte europea ha accolto la domanda di rinvio e l'udienza di discussione è stata fissata per il 22 giugno 2016<sup>26</sup>. Si tratta pertanto di sentenza non definitiva, per cui ogni decisione in ordine all'eventuale scelta delle misure da adottare non può che essere rinviata all'indomani della sentenza della Grande Camera. Ciò non è però ostativo ad una riflessione nel frattempo sulle pratiche interne attualmente in vigore.

---

<sup>26</sup> Alla data di pubblicazione della presente Relazione non è noto l'esito.

### 1.1.3. Equo processo (articolo 6 Cedu )

• *Schipani e altri c. Italia* – Sentenza 21 luglio 2015 (ricorso n. 38369/09)

**Esito:** violazione articolo 6

#### QUESTIONI AFFRONTATE:

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

Il caso sottoposto alla Corte europea origina dalla pretesa alla adeguata remunerazione della frequenza di corsi di specializzazione in medicina e chirurgia in conformità alle direttive comunitarie degli anni '70 (n. 363 del 16 giugno 1975 e n. 82 del 26 gennaio 1976), il cui ritardato recepimento da parte dello Stato italiano ha dato luogo ad un imponente contenzioso risarcitorio in sede nazionale.

I ricorrenti sono quindici medici iscritti a corsi di specializzazione prima dell'anno accademico 1991/1992 (a decorrere dal quale la legislazione italiana, in recepimento delle menzionate direttive, ha introdotto la borsa di studio per la frequenza dei corsi di specializzazione) e che, nel 1996, avevano avviato una causa dinanzi al Tribunale di Roma per ottenere dallo Stato il risarcimento dei danni subiti in ragione del ritardato recepimento delle direttive comunitarie, ritardo che aveva loro precluso il beneficio della borsa di studio.

La domanda era stata rigettata sia in primo che in secondo grado, sostanzialmente perché i giudici ritennero che i ricorrenti non avessero fornito prova del danno subito. Dinanzi alla Corte di cassazione i ricorrenti insistettero nella tesi secondo cui non vi era bisogno di provare il danno subito in relazione al mancato recepimento delle direttive comunitarie, essendo tale prova *in re ipsa*. In via subordinata, chiesero il rinvio alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) perché esaminasse in via pregiudiziale la questione della responsabilità dello Stato per mancato recepimento delle direttive comunitarie e la conformità al diritto dell'Unione europea della normativa attuativa. La Corte di cassazione respinse il ricorso, ritenendo che i ricorrenti non avevano chiesto il risarcimento per la perdita di *chance* causata dall'inadempimento dello Stato, ma avevano fatto valere la loro pretesa in relazione "al tardivo intervento del legislatore italiano, che con il decreto legislativo aveva solo creato la discriminazione tra medici specializzati prima dell'emanazione dei provvedimenti attuativi e medici specializzati in seguito". La Corte di cassazione non fece alcun riferimento in sentenza alle questioni pregiudiziali sollevate in via subordinata dai ricorrenti.

Dinanzi alla Corte europea i ricorrenti hanno lamentato la violazione della Convenzione sotto vari profili, tra cui la violazione del diritto all'equo processo per la mancata motivazione del rifiuto di rimettere alla CGUE le questioni pregiudiziali come da loro richiesto.

➤ *Violazione dell'articolo 6, paragrafo 1*

La Corte ha dichiarato la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, in relazione all'omessa motivazione da parte della Corte di cassazione, in quanto giurisdizione di ultima istanza, in ordine al mancato rinvio pregiudiziale alla CGUE richiesto dalla parte ricorrente.

Citando la propria giurisprudenza sul punto e, in particolare, il caso *Dhahbi c. Italia* dell'8 aprile 2014<sup>27</sup>, la Corte ha ribadito che l'articolo 6, paragrafo 1, pone a carico delle giurisdizioni interne un obbligo di motivare<sup>28</sup> le decisioni con le quali esse rifiutano di sollevare una questione pregiudiziale, tenuto conto del fatto che rifiuti del genere sono ammessi soltanto a titolo di "eccezione" e, comunque, il quadro giuridico disegnato dall'articolo 234 del Trattato istitutivo della Comunità europea (ora articolo 267 T.F.U.E.), stabilisce l'obbligo per le giurisdizioni di ultima istanza di motivare eventuali rifiuti di sollevare questioni pregiudiziali di rinvio dinanzi alla CGUE. La Corte europea, pur individuando una motivazione implicita di rigetto quanto alla prima branca della richiesta di rinvio (quella attinente la natura del risarcimento richiesto), non ha viceversa ravvisato alcuna motivazione, neppure embrionale, a sostegno del rigetto di sollevare il secondo aspetto della questione pregiudiziale, e cioè quello attinente alla conformità o meno della normativa attuativa nazionale al diritto dell'Unione europea.

➤ *Non violazione dell'articolo 14 e dell'articolo 1, Protocollo 1*

Nel ricorso veniva anche denunciato che le vicende descritte costituivano un trattamento discriminatorio dei ricorrenti ed una violazione del diritto al rispetto dei loro beni (rispettivamente, articoli 14 e 1, Protocollo 1). In relazione a queste ultime censure la Corte europea ha osservato che i ricorrenti non avevano fornito alcuna prova di essere stati oggetto di un trattamento discriminatorio rispetto ad altri soggetti in situazione identica o analoga, né alcuna parvenza di violazione del diritto degli interessati al rispetto dei loro beni poteva ravvisarsi nella motivazione della decisione della suprema giurisdizione italiana. Conseguentemente entrambi i motivi di ricorso sono stati dichiarati infondati.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

---

<sup>27</sup> v. Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 61

<sup>28</sup> Sul punto: sentenza *Ullens de Schooten and Rezabek c. Belgio* del 20 settembre 2011, ricorso n. 3989/97 e n. 38353/07; decisione sull'irricevibilità *Vergauwen c. Belgio* del 10 aprile 2012, ricorso n. 4832/04.

La Corte ha liquidato in favore di tredici dei quindici ricorrenti un'equa soddisfazione, per danno morale, di euro 3.000 ciascuno, rigettando la richiesta di risarcimento di danni materiali e non avendo percepito alcun legame tra la violazione accertata e i danni materiali asseritamente subiti dai ricorrenti e consistenti nella presunta mancanza di una "remunerazione adeguata" come prevista dalla normativa europea (par. 87 della sentenza). Tale conclusione chiude la questione delle misure individuali per i suddetti ricorrenti ed esenta il Governo dall'individuare misure strutturali per prevenire o risolvere eventuali, analoghi casi futuri.

Quanto alle misure generali, dalla sentenza della Corte europea discende un obbligo a carico delle giurisdizioni supreme, nel senso che un rifiuto di sollevare una questione di rinvio dinanzi alla Corte di giustizia dovrà d'ora in poi essere giustificato, anche se solo in forma embrionale, utilizzando uno dei motivi individuati dalla stessa CGUE nel dispositivo della sentenza *Cilft c. Regno Unito* (C-283/81), nella quale, al fine di relativizzare l'obbligo di rinvio, sono tipizzate le eccezioni che possono essere poste a fondamento del mancato rinvio pregiudiziale da parte dei giudici di ultima istanza. In altre parole, i giudici nazionali potranno rifiutare il rinvio pregiudiziale sollecitato dalle parti solo allorquando giudichino la questione irrilevante ai fini della decisione, ovvero quando considerino che la medesima questione sia già stata oggetto di interpretazione da parte della Corte di giustizia, ovvero - da ultimo - quando la corretta applicazione del diritto euro-unitario si imponga con evidenza tale da non lasciare margine ad alcun ragionevole dubbio circa la soluzione da dare alla questione. Il dettato giurisprudenziale in materia è stato ulteriormente definito con la puntualizzazione, operata dalla successiva sentenza della CGUE, *Ferreira da Silva* del 9 settembre 2015 (C-160/14) secondo la quale, allorquando l'interpretazione di una determinata nozione sollevi molteplici interrogativi da parte di un numero consistente di giudici nazionali e sussistano pertanto difficoltà interpretative, sussiste l'obbligo per il giudice di ultima istanza di chiedere l'intervento interpretativo della CGUE al fine di ovviare al rischio di una giurisprudenza divergente a livello europeo.

#### 1.1.4. Principio di legalità (articolo 7 Cedu)

• *Contrada c. Italia* - Sentenza 14 aprile 2015 (ricorso n. 66655/13)

**Esito:** **violazione articolo 7**

#### QUESTIONI AFFRONTATE:

**Principio di irretroattività e prevedibilità della legge penale - Fattispecie in materia di condanna per reato di concorso esterno in associazione di stampo mafioso**

E' il terzo dei ricorsi con i quali il sig. Contrada ha prospettato alla Corte europea la violazione di propri diritti fondamentali in relazione ad una vicenda giudiziaria conclusasi con una sentenza di condanna per il reato di concorso esterno in associazione di stampo mafioso<sup>29</sup>.

Se ne riassumono i principali passaggi.

Il 24 dicembre 1992 il sig. Contrada venne arrestato con l'accusa di concorso esterno in associazione di tipo mafioso sulla base delle dichiarazioni di alcuni collaboratori di giustizia e rimase in regime di carcere preventivo fino al 31 luglio 1995. Il processo a suo carico, iniziato il 12 aprile 1994, si concluse con la sentenza del 5 aprile 1996 con la quale il Contrada fu condannato a dieci anni di reclusione e tre di libertà vigilata<sup>30</sup>. Il 4 maggio 2001 la Corte d'Appello di Palermo lo assolse per insussistenza del fatto. Il 12 dicembre 2002 la Corte di cassazione annullò la sentenza e ordinò un nuovo processo davanti ad una diversa sezione della Corte d'Appello di Palermo. Il 25 febbraio 2006 i giudici del secondo processo di appello confermarono, dopo 31 ore di camera di consiglio, la sentenza di primo grado. Il 10 maggio 2007 la Corte di cassazione confermò la seconda sentenza di condanna in appello. Il 24 settembre 2011 la Corte d'appello di Caltanissetta ritenne «non manifestamente infondata» la richiesta di revisione del processo, ma l'8 novembre seguente la stessa Corte dichiarò definitivamente inammissibile la richiesta. In tutto il Contrada su 10 anni di carcere previsti ne ha scontati 4 in carcere e 4 ai domiciliari mentre per i restanti 2 ha fruito dello sconto di pena per buona condotta.

Dinanzi alla Corte europea il sig. Contrada ha lamentato la violazione del principio di legalità ex articolo 7 per essere stato condannato dalla Corte di appello di Palermo, il 25 febbraio 2006, per il reato di "concorso esterno in associazione di stampo mafioso", fattispecie incriminatrice di matrice giurisprudenziale che si sarebbe perfezionata soltanto in un'epoca successiva ai fatti contestati.

---

<sup>29</sup> Il primo ricorso, risalente al 1994, non venne accolto. I giudici di Strasburgo stabilirono che la sua detenzione, tra il 24 dicembre 1994 e il 31 luglio 1995, non aveva violato il suo diritto alla libertà. La seconda volta, invece, la Corte ha dato ragione a Contrada, in accoglimento del ricorso con il quale aveva lamentato la violazione dell'articolo 3, sotto il profilo del divieto di trattamenti disumani o degradanti. Con la sentenza dell'11 gennaio 2014 la Corte ha dichiarato che la ripetuta mancata concessione dei domiciliari, dal momento della condanna e sino al luglio 2008, pur se gravemente malato e malgrado la palese incompatibilità del suo stato di salute col regime carcerario, integrasse la violazione dell'articolo 3 della Convenzione (per la sentenza v. Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 49 e ss.).

<sup>30</sup> Il tribunale di primo grado fondò il suo giudizio sull'esame di un numero considerevole di testimonianze e di documenti oltre che sulle informazioni fornite da diversi collaboratori di giustizia già membri di "cosa nostra". In particolare sul tema dell'esistenza del reato di concorso eventuale in associazione di tipo mafioso commesso da soggetti terzi diversi dai concorrenti detti "necessari" il tribunale rilevò che "certamente il settore delle relazioni tra soggetti appartenenti al mondo della politica, dell'amministrazione, dell'imprenditoria, delle professioni, della magistratura, della finanza (...) con l'organizzazione mafiosa, ove non si atteggi in forme di vera e propria integrazione nella predetta struttura criminale, è quello che in modo più congeniale si presta alla riconducibilità giuridica alla figura del concorrente esterno. Tale strumento giuridico seppure abissognevole di una prudente applicazione da parte del giudice, certamente si configura di indubbia efficacia per la repressione proprio di quelle forme di collusione che, tanto più pericolose quanto più subdole e striscianti, appaiono maggiormente riprovevoli e sintomatiche dell'elevata capacità di infiltrazione della mafia nel tessuto della società civile e pertanto in grado di evidenziare la potente carica eversiva di tale realtà criminale".

➤ *Violazione dell'articolo 7*

La Corte di Strasburgo ha accolto la prospettazione del ricorrente secondo la quale il reato di concorso esterno in associazione mafiosa avrebbe una origine giurisprudenziale, essendo emersa per la prima volta nel caso Cillari (Cass. Pen. 14 luglio 1987, n.8092), per poi essere oggetto di interpretazioni giurisprudenziali contrastanti, fino alla sua definizione nella sentenza Demytri (Cass. SS.UU. pen. 16 ottobre 1994, n.16). Pertanto, a giudizio della Corte, all'epoca dei fatti di causa il reato non era ancora sufficientemente chiaro e definito nei suoi contorni e l'incriminazione del ricorrente in applicazione di tale fattispecie a fronte di determinate condotte non poteva essere certa né prevedibile. Il ricorrente non poteva dunque conoscere, nel caso concreto, la pena in cui incorreva per la responsabilità penale derivante dagli atti da lui compiuti (cfr. sentenza *Del Rio Prada c. Spagna* del 2013). In base a queste conclusioni la Corte ha condannato l'Italia per violazione del principio di legalità sancito dall'articolo 7.

➤ *Mancato accoglimento della richiesta di riesame del Governo*

Avverso la sentenza il Governo italiano ha presentato una motivata richiesta di riesame da parte della Grande Camera. In via generale, la richiesta è stata basata sulla constatazione che la sentenza Contrada tratta di un'importante questione di carattere generale. Ciò in ragione della particolare complessità delle tematiche giuridiche implicate che investono problematiche attinenti alla stessa struttura del nostro ordinamento.

Nel merito, la sentenza è apparsa criticabile sotto vari profili, ma, principalmente, per l'affermazione **del principio secondo cui nel sistema italiano esista la norma penale di creazione giurisprudenziale** e che la norma penale così creata può essere applicata solamente per fatti successivi ad una decisione della Corte di cassazione a sezioni unite che ne abbia definito i contorni. Tale affermazione è stata fermamente contestata in sede difensiva dal Governo italiano per la considerazione, fin troppo ovvia, che la Corte di cassazione non ha certo il potere di creare nuove fattispecie di reato, ma si limita all'interpretazione della normativa preesistente, muovendosi nell'ambito di condotte già previste come illecite e perciò vietate dall'ordinamento. La preesistenza nel caso di specie discende dalle norme generali sul concorso di persone nel reato (articolo 110 c.p.) applicate al reato associativo.

Con riguardo al profilo delle **rilevanti implicazioni che la questione decisa dai giudici europei nella sentenza del 14 aprile scorso riveste per lo Stato italiano** si è sottolineato che il fenomeno mafioso ha impegnato lo Stato in un'azione di contrasto investigativo e giudiziario particolarmente significativa negli anni 80 e 90 segnati da feroci guerre tra cosche e da attacchi alle

istituzioni dello Stato. Il principio affermato nella sentenza potrebbe essere invocato, quindi, da altri soggetti condannati in relazione a condotte risalenti a fatti anteriori al 1994.

Purtroppo, la richiesta di rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera, presentata dal Governo, è stata respinta dal panel dei cinque giudici, senza alcuna motivazione. La sentenza è pertanto diventata definitiva il 14 settembre 2015.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento dell'equo indennizzo a titolo di danno morale chiude il caso sotto il profilo delle misure individuali.

Nel prendere atto della definitività della sentenza, il Ministero della giustizia, nell'esercizio delle valutazioni di competenza, non ha ritenuto di proporre o sollecitare iniziative legislative o altre misure di carattere generale connesse alla sentenza della Corte, sulla base della considerazione che tale sentenza si fonda su presupposti errati.

Quanto al "vincolo di osservanza" della giurisprudenza della Corte europea, alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 49 del 2015, deve ritenersi che la pronuncia sul caso Contrada n. 3 non possa considerarsi espressione di quel "diritto consolidato" generato dalla giurisprudenza europea che imponga al giudice nazionale di tenerne conto a fondamento del proprio processo interpretativo (per la sentenza n. 49/2015, *infra*, [parte II, capitolo I, par. 1.1](#)).

### 1.1.5. Diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu)

• *Manuello e Nevi c. Italia* – Sentenza 20 gennaio 2015 (ricorso n. 107/10)

**Esito: violazione articolo 8**

## QUESTIONE TRATTATA:

### Tutela dei legami familiari – Diritto di visita dei nonni – Effettività

Dopo la sentenza *Zhou c. Italia* del 21 maggio 2014<sup>31</sup>, ancora una sentenza in tema di 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 del minore con la famiglia di origine, anche a fronte del mancato accordo dei genitori tra loro. Nel caso di specie si tratta dei nonni paterni di una bambina di due anni che, in

---

<sup>31</sup> Per la sentenza *Zhou c. Italia*, in materia di tutela del rapporto tra madre biologica e figlio, si rinvia alla relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 64 e ss.

seguito alla separazione del loro figlio dalla madre della minore, non hanno più avuto frequentazioni con la nipote per dodici anni.

Nelle more della separazione dei genitori, a seguito della denuncia sporta dalla direttrice della scuola materna frequentata dalla bambina per sospette molestie sessuali da parte del padre, quest'ultimo è stato sottoposto a procedimento penale per abuso sessuale, conclusosi con l'assoluzione per insussistenza del fatto. Nel frattempo, la madre della minore aveva chiesto al tribunale di revocare la potestà genitoriale del padre e di impedire a quest'ultimo di vedere la figlia. Il tribunale affidò la bambina alla custodia dei nonni materni e incaricò i servizi sociali di prestare l'assistenza necessaria e di fissare le modalità per gli incontri con il padre.

Gli odierni ricorrenti, nel 2002, chiesero e ottennero dal tribunale di essere ascoltati e di essere autorizzati a vedere la nipote. Nonostante le reiterate istanze, tuttavia, riuscirono ad avere con la minore solo contatti indiretti tramite gli assistenti sociali. Nel 2006, il tribunale, su richiesta dei servizi sociali che sostenevano che tali incontri non erano conformi agli interessi della minore in quanto i nonni non avevano una posizione autonoma rispetto a quella del proprio figlio, dispose la sospensione definitiva degli incontri (peraltro di fatto mai avvenuti).

Il conseguente giudizio instaurato dai nonni (Manuello e Nevi) in sede nazionale si è concluso sfavorevolmente. In particolare, la corte d'appello di Torino, con sentenza confermata dalla Corte di cassazione, aveva valutato non rilevante, ai fini del disagio della minore, l'assoluzione del padre dalle accuse di molestie sessuali per cui, basandosi anche sulle relazioni dei servizi sociali, aveva confermato il divieto per i ricorrenti di incontrare la minore.

#### ➤ *Violazione dell'articolo 8*

La Corte ha constatato l'avvenuta violazione dell'articolo 8 della Convenzione ed ha accordato ai ricorrenti il risarcimento del danno morale e il rimborso delle spese.

La Corte, ancora una volta, ha ricordato che l'obbligo per gli Stati di predisporre ed attivare con tempestività tutti gli strumenti idonei a tutelare i legami familiari è imposto dall'articolo 8 della Convenzione e che la tutela garantita da tale disposizione ricomprende pacificamente anche il legame con i nonni. Essa ha rammentato inoltre che, secondo i principi elaborati in materia, le misure che portano a rompere i legami tra un minore e la sua famiglia possono essere applicate solo in circostanze eccezionali, citando espressamente quale precedente la sentenza *Zhou c. Italia*.

Benché consapevole del fatto che è necessaria una grande prudenza in situazioni di questo tipo e che alcune misure volte a proteggere il minore possono implicare una limitazione dei contatti con i familiari, la Corte, tuttavia, nel caso di specie, non ha potuto ignorare il fatto che in realtà non era stata adottata alcuna misura idonea a permettere di ristabilire il legame familiare tra i ricorrenti

e la minore e che la rottura totale di ogni rapporto aveva avuto conseguenze molto gravi per le relazioni familiari.

Anche in questo caso di violazione dell'articolo 8 sotto l'aspetto della mancata tutela del mantenimento dei legami familiari, la Corte ha rilevato carenze nell'attività dei servizi sociali, nella mancanza di controlli adeguati e puntuali da parte dell'autorità di vigilanza e nelle lungaggini burocratiche e procedurali che rendono spesso insostenibili i tempi di isolamento dei minori dal gruppo familiare o da una parte di esso.

## MISURE DA ADOTTARE

Sotto il profilo delle misure individuali, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento dell'equa soddisfazione riconosciuta dalla Corte. Inoltre, trattandosi di violazione commessa in gran parte nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, lo stesso giudice che ha pronunciato il provvedimento censurato a Strasburgo dovrà riesaminare la situazione di fatto e di diritto quale si presenta in conseguenza della sentenza della Corte ed adottare, tenendo conto della statuizione ricavabile dalla relativa motivazione, nonché di altre eventuali circostanze sopravvenute, la decisione che, nel processo di libera formazione del suo convincimento, reputa idonea.

L'implementazione delle misure generali dovrà invece passare per un potenziamento dei Servizi sociali, che costituiscono il necessario supporto degli organi giurisdizionali chiamati ad individuare e adottare le soluzioni più idonee nelle problematiche emergenti in tema di relazioni familiari, nonché per una ampia diffusione di questa sentenza della Corte tra tutti gli "addetti ai lavori" (in linea, *infra*, sentenza *Akinnibosun c. Italia*).

• *Paradiso e Campanelli c. Italia* – Sentenza 27 gennaio 2015 (ricorso n. 25358/12)

**Esito:** violazione articolo 8

## QUESTIONE TRATTATA:

### Allontanamento dalla famiglia di minore adottato all'estero da una coppia italiana con il ricorso alla maternità surrogata e suo affidamento ad altra famiglia

I coniugi ricorrenti, impossibilitati a procreare e incontrando difficoltà ad adottare un bambino in Italia, in considerazione del superamento del limite di età previsto dalla legislazione nazionale per l'adozione, si rivolgevano ad una agenzia russa specializzata nelle pratiche di fecondazione assistita. La ricorrente (Paradiso) si recava, pertanto, in Russia, per attuare la pratica finalizzata ad avere un figlio – poi nato nel febbraio 2011 – tramite maternità surrogata. In base ad un certificato rilasciato dalle autorità russe attestante la qualità di genitori del minore sua e di suo

marito, aveva ottenuto dal consolato italiano i documenti per il rientro in Italia con il bambino, il quale era stato conseguentemente iscritto all'anagrafe come figlio della coppia.

Il consolato aveva, comunque, segnalato che il certificato conteneva elementi non veritieri, sulla cui base le autorità italiane avevano avviato un procedimento penale nei confronti dei coniugi, accusati di alterazione dello stato civile e di falso nonché di violazione dell'articolo 72 della legge sull'adozione, avendo essi portato illegalmente il bambino in Italia ed avendo violato i limiti di età tra genitori e figli adottivi imposti dalla legge. Contestualmente, il minore, automaticamente considerato "in stato di abbandono", veniva avviato all'adozione. Il test del DNA rivelava che il bambino non aveva alcun legame biologico con i coniugi, sebbene, secondo la ricostruzione di questi ultimi, la clinica russa si fosse impegnata ad utilizzare il liquido seminale del ricorrente Campanelli, il quale si era sottoposto al test del DNA proprio sperando di poter in questo modo ottenere l'affidamento del figlio.

Il tribunale dei minori di Campobasso, con provvedimento del 20 ottobre 2011, deliberava di allontanare il bambino dai signori Campanelli e lo affidava prima ad una casa famiglia e poi ad una nuova coppia. La decisione veniva confermata con sentenza del 28 febbraio 2012.

#### ➤ *Violazione dell'articolo 8*

L'Italia è stata riconosciuta responsabile della violazione dell'articolo 8 della Convenzione in quanto il completo allontanamento del minore dalla famiglia che lo aveva dichiarato come figlio proprio e con la quale aveva trascorso i primi fondamentali momenti della vita, avrebbe leso in modo irreparabile il suo diritto a mantenere il legame con le proprie radici familiari a fronte di motivazioni che, in corso di causa, non si sarebbero dimostrate tali da pregiudicare il minore stesso se fosse rimasto con la famiglia composta dai due coniugi ricorrenti. La Corte ha ritenuto che l'operato delle autorità nazionali non abbia tutelato il minore che ha di conseguenza dovuto soffrire tutti i contraccolpi della battaglia legale tra le istituzioni e i coniugi ricorrenti. In particolare, la Corte ha rilevato che le autorità italiane si sono limitate ad allontanare immediatamente il bambino, privandolo di una famiglia e di un nome e affidandolo ad una struttura di accoglienza solo sulla base del fatto che i presunti genitori avevano fatto ricorso ad una pratica (la fecondazione eterologa all'estero) vietata dalla legislazione italiana.

Nella sentenza viene ribadita l'importanza del principio, più volte affermato nella giurisprudenza della Corte, che l'articolo 8 si applica anche a situazioni in cui vi siano legami familiari di fatto e non solo di diritto (par. 68-69). Ciò premesso, i giudici si sono concentrati sulla doglianza relativa all'allontanamento del bambino dalla famiglia dei ricorrenti, ad opera delle autorità nazionali preposte alla tutela dei minori, inquadrando l'azione come un'ingerenza nell'altrui vita privata e familiare.

La Corte ha invero ritenuto, confermando la propria giurisprudenza, che questo tipo di approccio deve essere considerato come una misura estrema e va adottato quindi solo laddove vi sia un pericolo grave ed imminente per il benessere del minore (par. 80). In quest'ottica, incombe allo Stato assicurare che anche la posizione dei genitori sia adeguatamente presa in esame, dato l'impatto che la misura di allontanamento ha anche sulla loro vita privata e familiare. Nel caso di specie, invece, secondo la Corte, la decisione sarebbe stata adottata in base all'opinabile motivo per cui lasciare il bambino ai ricorrenti ne avrebbe reso più difficile l'allontanamento in seguito e che essi non erano adatti a ricoprire il ruolo di genitori avendo fatto scelte non consentite dal diritto italiano, senza che, peraltro, fosse stata richiesta alcuna valutazione di esperti sulle loro capacità e sulle relazioni stabilite con il minore (par. 82-84).

## MISURE DA ADOTTARE

Nessuna misura da adottare al momento, atteso che la sentenza non è definitiva.

Trattandosi di questione inedita e di interesse generale, nonché apparendo incongruo l'invito contenuto nella sentenza della Corte a legittimare una situazione di fatto vietata dal codice penale e contraria anche al principio convenzionale di prevalente tutela data ai vincoli familiari biologici, il Governo italiano ha chiesto ed ottenuto il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera che ha tenuto un'udienza il 9 dicembre 2015. Si è in attesa della pronuncia della Grande Camera che si è riservata la decisione (per le motivazioni della richiesta di riesame si rinvia al [capitolo I, par. 2.2.1.2](#)).

• *Akinnibosun c. Italia* – Sentenza 16 luglio 2015 (ricorso n. 9056/14)

**Esito:** **violazione articolo 8**

## QUESTIONE TRATTATA:

### **Tutela dei legami familiari - Dichiarazione di adottabilità del minore per difficoltà del padre - Mancata prestazione di misure adeguate a mantenere il legame con il padre**

Il ricorrente, di nazionalità nigeriana, era giunto in Italia dalla Libia nel settembre del 2008, portando con sé la figlia di due anni. Padre e figlia venivano inseriti in un programma di protezione per i rifugiati. Gli assistenti sociali e la psichiatra incaricati di seguirli constatavano che la bambina soffriva di stress post-traumatico e che il padre aveva difficoltà a relazionarsi con la figlia.

Il 2 aprile 2009 il ricorrente veniva arrestato con l'accusa di far parte di un'associazione per delinquere finalizzata al traffico di clandestini. Il tribunale per i minorenni di Lecce sospendeva, pertanto, la potestà genitoriale e disponeva l'affidamento della minore. Assolto dalle accuse e rimesso in libertà, il ricorrente richiedeva al Tribunale di poter incontrare la figlia, nel frattempo stabilmente inserita nella famiglia affidataria. Il primo incontro avveniva nel 2012 e i servizi sociali

riferivano di un disagio manifestato dalla minore. L'anno successivo, la nuova richiesta di incontro veniva respinta dal tribunale che, in base alle informazioni ricevute dagli assistenti sociali, provvedeva, anche, a revocare il decreto che prevedeva l'organizzazione di incontri padre-figlia. Avverso tale revoca il ricorrente interponeva impugnazione, sostenendo che la sospensione del suo diritto di visita avrebbe avuto conseguenze irreparabili, comportando la rottura del legame con la figlia e che solo una situazione di disagio gli aveva in precedenza impedito di esercitare il suo ruolo di genitore. La corte d'appello di Lecce confermava la decisione del Tribunale, sulla base dei rapporti dei servizi sociali dai quali risultava che il ricorrente aveva mostrato un profilo autoritario (letteralmente, da "padre padrone"), che, a seguito dell'incontro con il padre, la minore aveva manifestato una regressione comportamentale e che il ricorrente non aveva la possibilità di garantire alla figlia una vita stabile, sia dal punto di vista affettivo che economico.

➤ *Violazione dell'articolo 8*

La Corte ha accertato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione e ha attribuito al ricorrente un risarcimento di 32.000 euro a titolo di compensazione per il danno morale. Non ha, invece, ordinato la riconsegna della minore al ricorrente, in considerazione dell'interesse superiore del minore, tenuto conto del fatto che la bambina aveva vissuto separata dal padre biologico dall'età di circa due anni e che essa era ormai stabilmente inserita nella famiglia adottiva.

L'iter argomentativo percorso dalla Corte è in linea con i precedenti. La Corte ha riaffermato l'esigenza che il processo decisionale che porta all'adozione di misure di ingerenza nell'esercizio del diritto al rispetto della vita familiare - come la dichiarazione di adottabilità di un minore - sia equo e rispetti, in modo adeguato, gli interessi protetti dall'articolo 8, tenendo conto, tuttavia, che l'interesse superiore del minore gioca un ruolo determinante. Ha, inoltre, ribadito che è compito di ciascuno Stato contraente dotarsi di strumenti giuridici adeguati e sufficienti per assicurare il rispetto degli obblighi positivi ad esso imposti dall'articolo 8 e, laddove venga accertata l'esistenza di un legame familiare, lo Stato deve in linea di principio agire in modo tale da permettere a tale legame di svilupparsi (cfr. *Olsson c. Svezia* (n. 2), 27 novembre 1992). A tale riguardo la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza secondo la quale l'articolo 8 implica il diritto per un genitore di ottenere misure idonee a riunirlo al figlio e l'obbligo per le autorità nazionali di adottarle e che, in questo tipo di cause, l'adeguatezza di una misura va valutata in base alla rapidità della sua attuazione. In particolare nel caso di persone vulnerabili, le autorità devono dare prova di una attenzione particolare e devono assicurare loro una maggiore tutela (cfr. *Zhou c. Italia* del 21 gennaio 2014)<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> v. nota 31.

Nel caso di specie, i giudici hanno ritenuto che la necessità fondamentale di preservare per quanto possibile il legame tra il ricorrente e la figlia non sia stata debitamente presa in considerazione, tanto più che l'interessato si trovava in situazione di vulnerabilità, dato che era straniero ed era stato appena scarcerato dopo due anni di ingiusta detenzione. Ha, pertanto, concluso che le autorità italiane *“prevedendo come unica soluzione la rottura del legame familiare, non si sono adoperate in maniera adeguata e sufficiente per far rispettare il diritto del ricorrente di vivere con la figlia, parte integrante del suo diritto al rispetto della sua vita familiare, sancito dall'articolo 8”*.

## MISURE DA ADOTTARE

Sotto il profilo delle misure individuali, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento dell'indennizzo concesso dalla Corte.

Sul piano generale, tenuto conto della diretta incidenza sui casi oggetto delle decisioni in sede nazionale, dei principi enucleabili dalla giurisprudenza della Corte, possono essere ritenute adeguate sia la diffusione della sentenza tra gli operatori del diritto sia l'apertura di un canale informativo con gli uffici giudiziari minorili al fine di assicurare un'interpretazione convenzionalmente orientata della normativa in materia. Ma, sulle problematiche emergenti dalle sentenze in materia, si rinvia all'approfondimento svolto nel [paragrafo 3](#) del presente capitolo.

• *Oliari e altri c. Italia* – Sentenza 21 luglio 2015 (ricorsi nn. 18766/11 e 36030/11)

**Esito: violazione articolo 8**

## QUESTIONE TRATTATA:

### **Mancanza della possibilità di riconoscimento giuridico delle coppie dello stesso sesso**

Il caso trae origine da due ricorsi con i quali 6 cittadini italiani si sono rivolti alla Corte europea lamentando di essere stati discriminati in ragione dell'orientamento sessuale, ed invocando la violazione degli articoli 8, 12 e 14 della Convenzione, per l'impossibilità di ottenere il riconoscimento giuridico come coppia dello stesso sesso. La Corte ha deciso la riunione dei ricorsi e li ha esaminati sotto il profilo della violazione dell'articolo 8, da solo e in combinato disposto con l'articolo 14.

Dinanzi alle giurisdizioni nazionali competenti, in tutti e tre i casi delle coppie ricorrenti erano state chieste le pubblicazioni all'Ufficiale di stato civile del Comune, ma tali richieste erano state respinte ai sensi dell'articolo 98 del codice civile. La Corte ha riassunto le lagnanze dei ricorrenti nella questione di stabilire se l'Italia, al momento in cui i ricorsi sono stati esaminati (2015) avesse mancato all'obbligo stabilito dall'articolo 8 di assicurare il rispetto della vita privata e familiare dei

ricorrenti, in particolare attraverso la previsione di una cornice legale che consentisse di ottenere riconoscimento e protezione della loro relazione nell'ambito della legislazione nazionale.

Sul ricorso presentato dalla prima coppia, che aveva adito il tribunale e poi la corte d'appello, il giudice aveva sollevato questione di legittimità costituzionale delle norme contenute negli articoli 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143- bis e 231 del codice civile.

Con la sentenza n. 138 del 15 aprile 2010, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione sollevata con riferimento all'articolo 2 Cost., in quanto essa era diretta ad ottenere una pronuncia additiva non costituzionalmente obbligata e poiché, testualmente, *“nell'ambito applicativo dell'articolo 2 Cost., spetta al Parlamento, nell'esercizio della sua piena discrezionalità, individuare le forme di garanzia e di riconoscimento per le unioni suddette”*. Ha, invece, emesso una pronuncia di infondatezza della questione con riferimento all'eccezionale violazione, da parte della normativa codicistica, degli articoli 3 e 29 Cost. sulla scorta dell'esclusivo carattere eterosessuale del matrimonio costituzionalmente contemplato.

Secondo la Corte costituzionale, la mancata estensione del modello matrimoniale alle unioni tra persone dello stesso sesso non determina una lesione della dignità umana e del principio di uguaglianza, atteso che l'unione omosessuale, pur se riconducibile all'articolo 2 Cost., rappresenta tuttavia una formazione sociale non idonea a costituire una famiglia fondata sul matrimonio stante l'imprescindibile (potenziale) *“finalità procreativa del matrimonio che vale a differenziarlo dall'unione omosessuale”*; precisando che *“in tal senso orienta anche il secondo comma della disposizione che, affermando il principio dell'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, ebbe riguardo proprio alla posizione della donna cui intendeva attribuire pari dignità e diritti nel rapporto coniugale”* concludendo che *“in questo quadro, con riferimento all'articolo 3 Cost., la censurata normativa del codice civile che, per quanto sopra detto, contempla esclusivamente il matrimonio tra uomo e donna, non può considerarsi illegittima sul piano costituzionale. Ciò sia perché essa trova fondamento nel citato articolo 29 Cost., sia perché la normativa medesima non dà luogo ad una irragionevole discriminazione, in quanto le unioni omosessuali non possono essere ritenute omogenee al matrimonio”*.

La sentenza della Corte costituzionale, pur col richiamo alle garanzie previste dall'articolo 2 della Costituzione, non ha tuttavia soddisfatto i ricorrenti, per i quali non è sufficiente il riconoscimento di tutela alle unioni omosessuali come formazioni sociali di cui all'articolo 2, atteso che solo con il matrimonio o con un istituto analogo ad esso si acquisiscono una serie di diritti e di doveri *“complessi e stratificati”* difficilmente riconoscibili o tutelabili se non con una molteplicità di azioni. In sintesi essi lamentano che dal momento che il diritto interno italiano non prevede alcuna unione alternativa al matrimonio, sia per le coppie omosessuali che per quelle eterosessuali, le coppie dello stesso sesso non dispongono di alcuno strumento di riconoscimento.

➤ *Violazione dell'articolo 8*

La difesa del Governo italiano, essenzialmente incentrata sul rispetto del “margine di apprezzamento” riservato agli Stati membri nell’ambito della legislazione interna (e ribadito peraltro dalla stessa giurisprudenza della Corte europea nei suoi precedenti *Schalk and Kopf c. Austria* del 24 giugno 2010, *Gas e Dubois c. Francia* del 15 marzo 2012 e *Hamalainen c. Finlandia* del 16 luglio 2014) non ha convinto i giudici di Strasburgo secondo i quali l’Italia non è apparsa aver preso in debita considerazione gli interessi della comunità in questione nel suo complesso. Pur tenendo conto che “è necessario del tempo per ottenere una graduale maturazione di una visione comune nazionale per il riconoscimento di questa nuova forma di famiglia” e che ci sono ancora “diverse sensibilità su una questione sociale delicata e profondamente sentita”, la Corte ha ritenuto che il Governo italiano abbia oltrepassato il margine di apprezzamento e non sia riuscito ad ottemperare all’obbligo di fornire una disciplina giuridica che preveda il riconoscimento e la tutela delle unioni tra persone dello stesso sesso.

Secondo la Corte, la tutela disponibile non solo era carente nel contenuto, nella misura in cui non provvedeva alle esigenze fondamentali di una coppia che ha una relazione stabile, ma non era neanche sufficientemente certa - dipendendo dalla convivenza, e dall’atteggiamento dei giudici (o a volte degli organi amministrativi) nel contesto di un paese che non è vincolato dal sistema del precedente giudiziario; a tale proposito la Corte ha ribadito che la coerenza e costanza delle prassi amministrative e giuridiche del sistema interno devono essere considerate un fattore importante nella valutazione effettuata ai fini dell’articolo 8.

La Corte ha altresì osservato che, benché il Governo si trovi generalmente in una posizione migliore per valutare gli interessi collettivi, nel caso di specie il legislatore italiano non sembrava aver attribuito particolare importanza alle indicazioni fornite dalla comunità nazionale, in particolare dalla popolazione italiana in generale e dalle supreme autorità giudiziarie italiane. La Corte ha riconosciuto, infatti, che in Italia le supreme autorità giudiziarie, comprese la Corte costituzionale e la Corte di cassazione, hanno dato ampio risalto all’esigenza di riconoscere e tutelare tali relazioni, in particolare facendo riferimento proprio alla sentenza della Corte costituzionale n. 138 del 2010, relativa alla causa dei due primi ricorrenti, le cui conclusioni sono state ribadite in una serie di sentenze negli anni successivi. In tali cause la Corte costituzionale ha segnatamente e ripetutamente sollecitato il riconoscimento giuridico dei pertinenti diritti e doveri delle unioni omosessuali, misura che poteva essere adottata soltanto dal Parlamento.

Infine, non avendo il Governo italiano dedotto un interesse collettivo prevalente in rapporto al quale bilanciare gli interessi fondamentali dei ricorrenti, e alla luce del fatto che le conclusioni dei tribunali interni in materia sono rimaste lettera morta, la Corte ha concluso che il Governo italiano aveva travalicato il suo margine di discrezionalità e non aveva ottemperato all’obbligo positivo di

garantire che i ricorrenti disponessero di uno specifico quadro giuridico che prevedesse il riconoscimento e la tutela delle loro unioni.

## MISURE DA ADOTTARE

La lacuna ordinamentale ravvisata dalla Corte europea è stata colmata con l'introduzione dell'istituto delle "unioni civili", in vigore dal 5 giugno 2016 in quanto introdotto dall'articolo 1, commi 1-35, della Legge 20 maggio 2016, n. 76 (cosiddetta legge Cirinnà), pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana il 21 maggio 2016 (Serie Generale n.118 del 21-5-2016) e denominata "*Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze*".

• S.H. c. Italia – Sentenza 13 ottobre 2015 (ricorso n. 52557/14)

**Esito:** violazione articolo 8

## QUESTIONE TRATTATA:

### **Tutela dei legami familiari – Adozione – Separazione dei genitori dai figli e dei figli tra loro – Mancata implementazione di misure idonee alla tutela effettiva**

La vicenda all'esame della Corte origina dal ricorso presentato dalla ricorrente S.H. avverso il decreto pronunciato dal tribunale di Roma che stabiliva l'adottabilità dei suoi tre figli, ciascuno in una famiglia diversa.

La ricorrente, affetta da depressione, seguiva una terapia farmacologica e i minori erano stati ricoverati più volte per avere ingerito accidentalmente farmaci. Il tribunale, informato dai servizi sociali, ordinava il loro allontanamento dalla famiglia. La ricorrente e il padre dei minori, sentiti dal tribunale, ammettevano l'esistenza di problematiche, affermando, tuttavia, che potevano occuparsi in maniera adeguata dei bambini all'interno della famiglia con l'aiuto dei servizi sociali e del nonno e a tale scopo chiedevano l'ammissione ad un progetto di sostegno a cura dei servizi sociali.

Dal rapporto redatto dalla psichiatra incaricata risultò che S.H. era disposta a seguire un percorso psicoterapeutico e ad accettare l'aiuto dei servizi sociali, anche alla luce del suo legame affettivo molto forte con i figli. E il gruppo di lavoro integrato sulle adozioni indicò nel suo rapporto che, nonostante le difficoltà familiari, i genitori avevano reagito positivamente agli stimoli familiari, avevano partecipato agli incontri organizzati ed erano disposti ad accettare il sostegno dei servizi sociali. La psichiatra incaricata propose, pertanto, il rientro dei minori in famiglia, nell'ambito di un progetto di sostegno familiare. Su queste basi il tribunale dispose il ritorno dei figli presso i genitori.

Poco dopo tuttavia il nucleo familiare ebbe una nuova crisi e i minori furono nuovamente allontanati. Il tribunale fissò il diritto di visita dei genitori ai figli, per un'ora ogni quindici giorni,

per la ricorrente e per due ore a settimana, per il padre. Allo stesso tempo fu avviata una procedura per la dichiarazione dello stato di adottabilità.

Entrambi i genitori furono sentiti dal tribunale: S.H. confermò che si stava sottoponendo alle cure necessarie ed entrambi affermarono la loro volontà e disponibilità ad occuparsi dei figli, disponendo anche di assistenza familiare e domestica. Il perito incaricato di valutare il nucleo familiare dichiarò nel suo rapporto che il padre non soffriva di patologie psichiatriche ed era in grado di occuparsi dei minori, che i "disturbi *border line* della personalità" della madre influivano in misura limitata sulle sue capacità di assumersi le responsabilità materne e che i bambini erano iperattivi e che tale sintomatologia poteva essere in parte espressione delle difficoltà familiari. Propose di conseguenza il mantenimento dei minori in istituto con un programma di riavvicinamento ai genitori e di intensificazione degli incontri e una nuova valutazione programmata a sei mesi.

Nel luglio 2011, tuttavia, il tribunale ordinò che ciascuno dei figli fosse dato in affidamento a una famiglia diversa e la Corte d'Appello di Roma rigettò il ricorso di S.H. confermando l'adottabilità.

➤ *Violazione dell'articolo 8*

Nel valutare il merito del ricorso la Corte ha seguito il medesimo percorso argomentativo adottato nelle analoghe cause *Akinnibosun c. Italia* (v. *supra*) e *Zhou c. Italia*<sup>33</sup>. La Corte ha accertato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione da parte dello Stato italiano per non avere assicurato alla ricorrente, quale genitore in difficoltà, la pienezza del diritto alla tutela della vita familiare con i propri figli ed avendo, anzi, disposto lo stato di abbandono e quindi l'adottabilità dei minori "senza alcuna analisi attenta dell'incidenza della misura dell'adozione sulle persone interessate ed in violazione delle disposizioni di legge del diritto interno, secondo le quali la dichiarazione di adottabilità, deve rimanere l'*extrema ratio*".

La Corte ha ribadito che, nella sua valutazione del processo decisionale afferente la dichiarazione dello stato di adottabilità, il punto decisivo era quello di accertare se, prima di interrompere il legame dei figli con la madre, le autorità nazionali avessero adottato tutte le misure necessarie ed adeguate che si potevano ragionevolmente pretendere da esse, affinché i bambini potessero condurre una vita all'interno della loro famiglia biologica. Nel caso di specie, la Corte ha fortemente censurato l'operato delle Autorità nazionali, che avevano disposto l'allontanamento dei minori dalla loro famiglia, ignorando le indicazioni contenute nei rapporti specialistici assunti nel corso dell'istruttoria. La Corte ha, infatti, affermato che "nonostante misure meno radicali fossero

---

<sup>33</sup> v. nota 32

disponibili, le giurisdizioni interne hanno tuttavia dichiarato i minori adottabili non tenendo conto delle raccomandazioni contenute nelle perizie" determinando, così, una scissione ingiustificata ed irreversibile del legame tra i figli e la loro madre, situazione aggravata dalla collocazione dei tre fratelli presso tre famiglie differenti, disperdendo in questo modo, senza alcuna ragione, anche quella residua capacità di conservazione delle proprie origini, costituita dal mantenimento del legame tra fratelli.

## MISURE DA ADOTTARE

L'entità dell'equa soddisfazione liquidata dalla Corte per danno morale, euro 32.000, porta a ritenere che la Corte stessa abbia ritenuto l'inopportunità di misure di ripristino dei rapporti madre-figli alla luce del tempo trascorso e della stabile sistemazione dei minori presso altre famiglie. Ad ogni modo, spetterà allo stesso giudice che ha pronunciato il provvedimento censurato a Strasburgo, se nuovamente adito dalla ricorrente, riesaminare la situazione di fatto e di diritto quale si presenta in conseguenza della sentenza della Corte ed adottare, tenendo conto della statuizione ricavabile dalla relativa motivazione nonché di altre eventuali circostanze sopravvenute, la decisione che, nel processo di libera formazione del suo convincimento, reputerà idonea.

A livello generale si richiama quanto osservato con riferimento alle sentenze che precedono relative ai casi *Manuello e Nevi* e *Akinnibosun*.

• *Bondavalli c. Italia* – Sentenza 17 novembre 2015 (ricorso n. 35532/12)

**Esito:** violazione articolo 8

## QUESTIONE TRATTATA:

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

Il ricorrente aveva generato un figlio nel 2004 con la sua convivente. A seguito della loro separazione, si era rivolto al tribunale per i minori di Bologna chiedendo l'affidamento condiviso. Il tribunale, con decreto definitivo del 2008, riconosceva al padre un diritto di visita per due pomeriggi a settimana e la possibilità di vedere il figlio durante alcuni fine settimana e le vacanze, ma manteneva l'affidamento esclusivo alla madre, psichiatra presso l'azienda sanitaria locale, in considerazione della forte conflittualità esistente tra i due genitori. Nel provvedimento decisivo veniva comunque dato incarico ai servizi sociali di "vigilare sulla situazione e valutare l'adeguatezza di accordi alternativi". Avverso il decreto il ricorrente proponeva reclamo che veniva respinto dalla corte d'appello di Bologna, in base al rilievo che si fosse in presenza di una "situazione di acceso contrasto ed assoluta incomunicabilità" e che l'atteggiamento del Bondavalli impediva "l'assunzione di comune

*responsabilità genitoriale e la condivisione di un progetto educativo rendendo così pregiudizievole, per l'interesse del minore, l'ipotesi di un affido condiviso ...".*

A sua volta la madre del minore presentava ricorso urgente al tribunale dei minorenni a causa delle reiterate accuse di maltrattamento del piccolo, avanzate nei suoi confronti dall'ex compagno e chiedeva l'adozione di provvedimenti di tutela del bambino. Il tribunale disponeva consulenza tecnica, incaricando i servizi sociali di vigilare sulla situazione, di valutare nel tempo l'idoneità della collocazione del minore, di regolare, anche in forma protetta, gli incontri con il genitore non convivente, infine, di osservare la relazione genitori-minore e valutare le capacità genitoriali.

All'esito dell'istruttoria il tribunale confermava l'affidamento esclusivo del bambino alla madre e disponeva che gli incontri padre-figlio si svolgessero in una situazione protetta, stabilendo la facoltà per i servizi sociali di sospenderli ove si fossero rivelati pregiudizievole per il bambino. Il decreto prevedeva anche la possibilità, una volta superati i problemi del padre a seguito di adeguato sostegno psichiatrico/psicologico, di incontri tra padre e figlio in forma libera o semi libera.

Dalla perizia risultò, infatti, che i maltrattamenti che il ricorrente addebitava alla madre del minore erano dovuti ad un disturbo delirante di tipo paranoide di cui egli soffriva.

Tutto ciò provocò la reazione del ricorrente che lamentò la parzialità della perizia psichiatrica, affidata ad un collega dell'ex compagna, la scarsità e difficoltà degli incontri e il fatto che gli assistenti sociali non si adoperassero mai per favorire il rapporto padre-figlio.

Nel ricorso presentato alla Corte europea nel 2012 il ricorrente ha lamentato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione per non avere il giudice nazionale esercitato il proprio dovere di vigilanza costante sull'attività svolta dai servizi sociali e per aver utilizzato una perizia redatta da un consulente tecnico d'ufficio parziale e, quanto ai servizi sociali, di essersi arrogati un'eccessiva autonomia nell'esecuzione delle sentenze del tribunale, ostacolando di fatto il suo rapporto con il figlio.

#### ➤ *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 erano 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.

In applicazione dei suddetti principi al caso di specie, la Corte ha rilevato innanzitutto che, a partire dal settembre 2009, nonostante il tribunale per i minorenni di Bologna avesse riconosciuto al ricorrente un ampio diritto di visita al figlio, questi aveva potuto esercitare il suo diritto solo in modo molto limitato, ciò a causa, da una parte, delle relazioni negative redatte dagli assistenti sociali, dipendenti della medesima struttura amministrativa ove lavorava come psichiatra la madre del minore, dall'altra, del contenuto negativo della consulenza tecnica redatta da una psichiatra che aveva avuto con la madre del minore un rapporto professionale. Inoltre, nonostante il ricorrente avesse denunciato più volte la parzialità della psichiatra e degli assistenti sociali incaricati, chiedendo un diverso affidamento e una nuova perizia, le autorità giudiziarie avevano continuato ad affidare sempre alle medesime persone il compito di seguire il minore e, nonostante diverse relazioni medico-legali di parte avessero evidenziato che il ricorrente non soffriva di alcun disturbo psicologico, avevano decretato la sospensione dei contatti telefonici e delle visite padre-figlio autorizzandone successivamente la ripresa ma con ulteriori limitazioni.

Ciò premesso, la Corte ha ricordato di aver già sanzionato le autorità italiane per non aver tenuto conto dell'esistenza di un legame tra il consulente incaricato di valutare sotto il profilo psicologico il minore e il patrigno di quest'ultimo<sup>34</sup> ed ha, quindi, rilevato come nel caso in esame fosse di tutta evidenza il legame professionale esistente tra la madre del bambino, i servizi sociali e la psichiatra incaricata di redigere la consulenza tecnica sul nucleo familiare. Pertanto, nell'interesse del ricorrente e, soprattutto, del minore, i giudici avrebbero dovuto acquisire nuove valutazioni indipendenti e imparziali delle quali tenere conto per decidere se incrementare o ridurre i contatti tra il padre e il figlio.

Inoltre, secondo le valutazioni della Corte le giurisdizioni interne non avevano adottato alcuna misura idonea a creare le condizioni necessarie alla piena attuazione del diritto di visita del

---

<sup>34</sup> cfr. sentenza Corte Edu *Piazza c. Italia* del 2 novembre 2010 (ricorso n. 36168/09).

ricorrente e, pur riconoscendo le gravi difficoltà poste dal caso in esame, la Corte ha ricordato che la mancanza di collaborazione dei genitori non può esentare le autorità competenti dall'adoperare tutti i mezzi possibili per garantire il mantenimento dei legami familiari. Sotto questo aspetto, pertanto, secondo la Corte, le giurisdizioni interne non avevano proceduto con la diligenza necessaria e conseguentemente, per circa sette anni, la relazione padre-figlio è risultata compromessa.

**Richiamando l'articolo 46 della Convenzione, la Corte, nelle sue conclusioni, ha invitato espressamente le autorità competenti a rivedere le misure adottate fino ad oggi, al fine di assicurare il pieno rispetto dei diritti fondamentali in gioco, quelli del ricorrente e quelli, superiori, del figlio, segnalando in modo particolare la necessità tali misure siano adottate nel più breve tempo possibile.**

Infine, la Corte ha riconosciuto al ricorrente un'equa soddisfazione per danno morale pari alla somma di 10.000 euro.

## **MISURE DA ADOTTARE**

La sentenza è stata trasmessa al Ministero dell'economia e delle finanze per l'esecuzione delle misure individuali.

Dagli atti depositati, e non contestati da parte ricorrente, risulta che dal marzo 2015 il ricorrente abbia la possibilità di incontrare il figlio due ore a settimana alla presenza degli assistenti sociali, in luoghi pubblici o presso il suo domicilio e altre due ore e mezzo in presenza della madre (ma senza la possibilità di andare in vacanza con lui e nemmeno ospitarlo presso di sé), nonché conversare al telefono col figlio una volta a settimana. Come misura individuale, trattandosi di violazione commessa in gran parte nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, lo stesso giudice che ha pronunciato il provvedimento censurato a Strasburgo dovrà riesaminare la situazione di fatto e di diritto quale si presenta in conseguenza della sentenza della Corte ed adottare, tenendo conto della statuizione ricavabile dalla relativa motivazione, nonché di altre eventuali circostanze sopravvenute, la decisione che, nel processo di libera formazione del suo convincimento, reputa idonea.

Sul piano delle misure generali, il Ministero della giustizia provvederà a sensibilizzare gli uffici giudiziari minorili al fine di assicurare un'interpretazione convenzionalmente orientata della normativa in materia.

### **1.1.6. Protezione della proprietà (articolo 1, Protocollo 1)**

• *Chinnici c. Italia* – Sentenza 14 aprile 2015 (ricorso n. 22432/03)

**Esito: violazione articolo 1, Protocollo 1**

## QUESTIONE TRATTATA:

### Espropriazione regolare - Calcolo dell'indennità di esproprio - Determinazione in concreto del valore del bene

Il ricorrente aveva subito l'espropriazione di un terreno industriale in provincia de L'Aquila nel 1991, e aveva ottenuto dalla Corte di appello un'indennità rispecchiante il valore venale del terreno all'epoca dell'espropriazione, maggiorata dell'importo degli interessi legali dovuti, ma non rivalutata in base all'inflazione.

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

La Corte ha fatto applicazione della propria giurisprudenza sull'ambito della protezione accordata dall'articolo 1, protocollo 1, Cedu.

In particolare, la Corte ha ribadito che "qualsiasi ingerenza nella proprietà deve, oltre che essere prevista dalla legge e perseguire un fine legittimo, soddisfare anche il requisito della proporzionalità. Occorre trovare un giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale della collettività e gli imperativi di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, essendo la ricerca di tale giusto equilibrio inerente a tutta la Convenzione. Il necessario equilibrio non è raggiunto se la persona interessata sopporta un onere individuale eccessivo".

A tale riguardo, ha rilevato che l'espropriazione di un bene senza il pagamento di una somma ragionevolmente commisurata al suo valore costituisce normalmente un'ingerenza sproporzionata che non può essere giustificata ai sensi dell'articolo 1, Protocollo 1. Ancorché tale articolo non garantisca il diritto a un pieno indennizzo in tutte le circostanze, poiché legittimi obiettivi di "pubblica utilità" possono esigere un rimborso inferiore al pieno valore venale, nel caso di specie la Corte ha ritenuto che l'indennizzo ottenuto dal ricorrente a livello interno non aveva potuto porre rimedio alla perdita del bene, in quanto la somma concessa rispecchiava unicamente il valore venale del bene all'epoca dell'espropriazione oltre agli interessi, ma non la rivalutazione per l'inflazione.

Ha quindi accordato al ricorrente un indennizzo corrispondente alla rivalutazione per l'inflazione che non era stata calcolata in sede nazionale.

## MISURE ADOTTATE

Con il pagamento dell'equa soddisfazione liquidata dalla Corte il caso può ritenersi chiuso.

• *Odescalchi e Lante della Rovere c. Italia* – Sentenza 7 luglio 2015 (ricorso n. 38754/07)

**Esito: violazione articolo 1, Protocollo 1**

## QUESTIONE TRATTATA:

### **Espropriazione - Incertezza sull'esito delle procedure amministrative per un lungo lasso di tempo - Incertezza o mancanza di rimedi interni effettivi - Mancanza di adeguato indennizzo**

Il caso riguarda la destinazione d'uso a verde pubblico di un terreno, sito nel comune di Santa Marinella (Roma), di proprietà dei cinque ricorrenti.

Il 12 luglio 1971 il comune adottò un piano regolatore generale con il quale destinava questo terreno a verde pubblico e, di conseguenza, impose su di esso il vincolo di inedificabilità assoluta in vista della sua espropriazione. L'autorizzazione all'esproprio decadde nel 1980 ma il terreno non fu liberato perché mancava la decisione del comune in merito alla sua destinazione. Fu quindi assoggettato al regime delle c.d. "zone bianche" ex articolo 4 della legge n. 10 del 1977. Perdurando l'inerzia del comune e lo stato di incertezza giuridica circa la destinazione del bene di loro proprietà, i ricorrenti si rivolsero al TAR, che si pronunciò nel 2009; fu nominato un commissario *ad acta* che rinnovò l'autorizzazione all'esproprio.

Nel frattempo, i ricorrenti presentarono ricorso dinanzi alla Corte europea per lamentare l'eccessiva durata del divieto di costruire imposto sul proprio bene.

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

La Corte ha rilevato che, ad onta dell'intervento del TAR e della nomina di un commissario, alla data del 15 giugno 2015, il terreno in causa era ancora sottoposto a "misure conservative" senza che fosse stata definita la sua destinazione urbanistica; inoltre, per l'effetto combinato dei divieti di costruire e dell'incertezza sulla sorte del terreno, nonché per l'inesistenza di ricorsi interni effettivi che potessero offrire un rimedio alla situazione, il diritto di proprietà dei ricorrenti era stato di fatto "congelato" per quasi quaranta anni; infine, che in tutto questo tempo i ricorrenti non avevano ricevuto alcun indennizzo. Pertanto ha accordato loro un indennizzo pari ad 1 milione di euro, calcolato in via equitativa, oltre il risarcimento del danno morale.

## MISURE ADOTTATE

Con il pagamento dell'equa soddisfazione liquidata dalla Corte il caso può ritenersi chiuso.

### 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 diverse circostanze, una *espropriazione indiretta*<sup>35</sup>, 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 statale 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

<sup>35</sup> Si tratta, come è noto, di una elaborazione giurisprudenziale che si è venuta formando, quale *diritto vivente*, negli anni, esattamente dai primissimi anni '80. In particolare il principio dell'occupazione acquisitiva od espropriazione indiretta risulta consacrato in modo autorevole, per la prima volta, con la sentenza della Corte di cassazione a Sezioni Unite n. 1464 del 1983. A seguito di tale elaborazione il legislatore nazionale ha deciso di trasferire le risultanze di questo *diritto pretorio* in varie leggi succedutesi nel tempo, di cui la prima è la legge 27.10.88 n. 448, mentre l'ultima è contenuta in un *corpus juris* consistente nell'ultimo Testo Unico in tema di espropriazioni. Più precisamente, in materia di espropriazioni, la giurisprudenza italiana, prima (cfr. da ultimo le sentenze n° 5902/03 e n° 6853/03 delle Sezioni unite della Corte di cassazione), ed il legislatore nazionale, dopo, hanno operato una articolata tripartizione, per cui, fino alla rielaborazione della materia effettuata con il T.U. 302/02 (cfr. in particolare 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 (cioè la corresponsione di una somma pari alla media del valore venale del bene e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio ovvero del reddito dominicale rivalutato, importo a sua volta diminuito del 40%). Si tratta di criteri risarcitori introdotti con la legge 359/92, dispiegante effetti retroattivi anche sui procedimenti in corso;

b) una occupazione appropriativa od acquisitiva dove il fenomeno ablatorio trova la sua legittimazione in una dichiarazione di pubblica utilità cui però non fa seguito una regolare procedura espropriativa; il decreto di espropriazione, infatti, non viene emesso del tutto ovvero viene emesso oltre i termini stabiliti. Anche in questo caso è previsto un criterio di compensazione ridotto per la perdita della proprietà ma significativamente superiore a quello indicato al punto precedente (la somma è sempre ottenuta attraverso la media del valore venale del bene e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio ovvero del reddito dominicale rivalutato, ma tale importo non solo non è diminuito del 40% ma anzi deve essere ulteriormente aumentato del 10% e tale correttivo è appunto finalizzato a compensare l'irregolarità formale della seconda fase della procedura, nella quale manca un decreto di esproprio emesso nei termini). Si tratta di parametri risarcitori introdotti con la legge 662/96, anch'essa con efficacia retroattiva;

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

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<sup>36</sup>, il deficit strutturale stigmatizzato dalla Corte europea ed oggetto di un imponente contenzioso seriale, è stato definitivamente risolto a livello ordinamentale.

Residuano pertanto 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.

### 1.2.2 Contenzioso in materia di irragionevole durata dei processi e rimedio Pinto (articolo 6)

• *Mongelli e altri c. Italia* – Sentenza 19 maggio 2015 (ricorso n. 40205/02)

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

---

<sup>36</sup> Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 86.

## QUESTIONE TRATTATA:

### Irragionevole durata dei processi. Ritardo nel pagamento dell'equo indennizzo Pinto

La sentenza rientra nella corposa categoria delle violazioni seriali derivate dall'irragionevole durata della procedura indennitaria Pinto sotto il profilo del ritardo nella corresponsione dell'indennizzo liquidato dalla corte d'appello.

La Corte ha constatato che la somma accordata ai ricorrenti a titolo di equo indennizzo è stata pagata oltre il termine di sei mesi dal deposito del decreto Pinto. In applicazione della propria giurisprudenza la Corte ha ritenuto che questo ritardo costituisce una ulteriore violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione.

La sentenza è meritevole di segnalazione laddove ha riconosciuto che il ritardo delle autorità nazionali nel dare esecuzione al decreto Pinto non rende, in quanto tale, inefficace questa via di ricorso. La Corte ha, infatti, escluso la dedotta violazione dell'articolo 13 Cedu.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento dell'equa soddisfazione a titolo di danno morale accordata dalla Corte europea chiude il caso sotto il profilo delle misure individuali.

Sul piano dei rimedi di carattere generale ad una problematica di carattere strutturale quale quella dell'irragionevole durata dei processi e delle criticità del rimedio interno costituito dalla legge Pinto, si rinvia alla trattazione svolta nel [capitolo III, par. 2.2](#).

### 1.3. Le sentenze di non violazione

#### 1.3.1. In materia di diritto ad un equo processo e protezione della proprietà (articolo 6, paragrafo 1, e articolo 1, Protocollo 1)

• *Mazzoni c. Italia* - Sentenza 16 giugno 2015 (ricorso n. 20485/06)

**Esito:** non violazione dell'articolo 6, paragrafo 1  
non violazione dell'articolo 1, Protocollo 1

## QUESTIONE TRATTATA:

**Diritto di accesso ad un tribunale - Ingerenza nel diritto di proprietà - Compensazione di crediti per arretrati salariali con debiti nei confronti dell'amministrazione - Disapplicazione del limite dell'intoccabilità degli emolumenti del dipendente pubblico oltre il quinto.**

Il caso origina da un ricorso proposto ai sensi della legge Pinto da un ex militare per ottenere l'equo indennizzo in relazione agli asseriti danni subiti per l'irragionevole durata del processo

penale instaurato a suo carico per peculato, definito con sentenza di condanna, e concerne altresì il procedimento avviato dalla Corte dei conti per il risarcimento del danno erariale subito dal Ministero della difesa, costituitosi parte civile, concluso con la condanna del dipendente al pagamento della somma di 699.952 euro.

Con decisione del maggio 2003, la corte d'appello adita ai sensi della legge Pinto, valutando il procedimento in tre fasi distinte, giudicò che la durata di ciascun grado del procedimento penale non era stata irragionevole; che l'indagine ministeriale finalizzata alla quantificazione del danno erariale non era da considerare ai fini del termine di ragionevole durata, in quanto le commissioni incaricate avevano natura amministrativa; che nel procedimento svoltosi dinanzi alla Corte dei conti, la durata era stata ragionevole; che, comunque, il ricorrente non aveva provato di aver subito dei danni patrimoniali. Non si pronunciò sul danno morale.

Il ricorrente propose ricorso per cassazione, che fu dichiarato inammissibile non avendo egli contestato in maniera specifica le conclusioni della Corte d'appello.

Allo stesso tempo il ricorrente adiva anche il giudice amministrativo in relazione alla privazione degli stipendi arretrati (per un ammontare di 149.300 euro), trattenuti integralmente dal Ministero della difesa a parziale compensazione del credito erariale vantato. Il ricorso del Mazzoni fu però respinto in base alla considerazione che, benché di natura salariale, le somme contestate si riferivano ad arretrati e avevano quindi perso il carattere di credito vitale che giustificava l'impignorabilità oltre la misura del quinto.

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

Dinanzi alla Corte europea il ricorrente ha lamentato la violazione del suo diritto di accesso ad un tribunale, in quanto l'eccessivo formalismo asseritamente dimostrato nella sua sentenza dalla Corte di cassazione si sarebbe tradotto in un diniego d'accesso alla giustizia.

La Corte di Strasburgo ha dichiarato non sussistente la dedotta violazione in quanto la precisione richiesta dalla Corte di cassazione nella formulazione dei motivi di ricorso non doveva ritenersi irragionevole o arbitraria, bensì necessaria e legittima affinché la corte di legittimità potesse adeguatamente esercitare il suo controllo sul caso di specie.

Quanto all'ulteriore asserita violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, sotto il profilo del diritto ad un processo entro un termine ragionevole, la Corte ha ricordato che il principio del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, enunciato dall'articolo 35, paragrafo 1, della Convenzione, impone ai ricorrenti di avvalersi dapprima dei ricorsi normalmente disponibili ed efficaci previsti nell'ordinamento interno per la riparazione delle violazioni dedotte. Inoltre ha ribadito che il citato articolo impone anche di sollevare dinanzi all'organo interno competente, almeno in sostanza e nelle forme e termini prescritti dal diritto nazionale, i motivi di ricorso che si intendono formulare in

seguito, e il fatto che il ricorso per cassazione sulla decisione ai sensi della legge Pinto fosse stato dichiarato inammissibile per «vizio di forma», non avendo il ricorrente formulato correttamente le sue doglianze, non doveva ritenersi come integrante un mancato esaurimento dei rimedi interni.

➤ *Non violazione dell'articolo 1, Protocollo 1*

Invocando l'articolo 1, protocollo 1, il ricorrente ha contestato la compensazione integrale del suo credito con una parte del suo debito verso l'Amministrazione.

La Corte europea ha rilevato che l'ingerenza nel diritto di proprietà, costituita dalla menzionata compensazione integrale, era prevista dalla legge ed oggetto di giurisprudenza consolidata. Ha notato, inoltre, che la compensazione in causa riguardava solo i crediti per arretrati salariali riconosciuti da una sentenza del TAR, mentre gli altri redditi del ricorrente, in particolare la sua pensione, risultavano viceversa pignorati nel limite legale del quinto in applicazione delle disposizioni del codice civile. La Corte ha altresì osservato che l'ingerenza non privava il ricorrente dei mezzi di cui egli necessitava per provvedere ai suoi bisogni ed esigenze vitali. Dai documenti versati in atti veniva escluso che il ricorrente non fosse in grado di mantenere un livello di vita sufficientemente adeguato e dignitoso, indipendentemente dal rimborso del suo debito nei confronti dell'Amministrazione. Tenuto conto delle informazioni in suo possesso e considerato il margine di apprezzamento accordato agli Stati contraenti nelle cause simili, la Corte ha pertanto ritenuto che l'ingerenza in causa non fosse sproporzionata rispetto allo scopo perseguito.

## CONSIDERAZIONI

La sentenza merita di essere segnalata per il suo richiamo al margine di apprezzamento in sede di individuazione dei confini entro i quali un'ingerenza della pubblica autorità nel diritto di proprietà va considerata proporzionata. Nella fattispecie in questione, la compensazione di emolumenti salariali arretrati con i debiti del dipendente verso lo Stato risulta aver superato il vaglio di compatibilità convenzionale.

### 1.3.2. Rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 )

• *Parrillo c. Italia* - Sentenza 27 agosto 2015 (ricorso n. 46470/11)

Esito: non violazione dell'articolo 8, paragrafo 2

## QUESTIONE TRATTATA:

**Divieto di utilizzo di embrioni a scopo di ricerca scientifica**

La ricorrente, affetta da malattia invalidante causa di infertilità, si era sottoposta con il suo compagno ad un intervento di fecondazione medicalmente assistita (inseminazione *in vitro*). Gli embrioni ottenuti venivano crioconservati in attesa di effettuare l'impianto ma, a seguito della morte del proprio compagno nell'attentato di Nassirya, la ricorrente aveva deciso di donare gli embrioni a scopo di ricerca scientifica. Si rivolse pertanto al centro di fecondazione per ottenerne la consegna, richiesta che fu rifiutata in quanto tale tipo di ricerca era vietato e sanzionato penalmente ai sensi dell'articolo 13 della legge 19 febbraio 2004 n. 40<sup>37</sup>.

Come già segnalato nella Relazione dello scorso anno<sup>38</sup> il caso veniva deferito alla Grande Camera, dopo essere stato dichiarato ammissibile con decisione del 28 maggio 2013<sup>39</sup> sotto il profilo della lamentata violazione degli articoli 1, Protocollo 1, e 8 della Convenzione.

➤ *Non violazione dell'articolo 8, paragrafo 2*

Il caso è inedito. Per la prima volta è stato richiesto alla Corte di pronunciarsi sulla questione se il "diritto al rispetto della vita privata", garantito dall'articolo 8 della Convenzione, possa comprendere il diritto invocato dalla ricorrente di utilizzare gli embrioni ottenuti mediante fecondazione *in vitro* al fine di donarli alla ricerca scientifica.

La Corte ha rammentato innanzitutto che, secondo la propria giurisprudenza, il concetto di "vita privata" di cui all'articolo 8 della Convenzione è ampio, non può essere definito in modo esaustivo e comprende, tra l'altro, il diritto all'autodeterminazione nonché il diritto al rispetto della decisione di diventare genitore o di non diventarlo. La Corte ha altresì riconosciuto che la "tutela del potenziale di vita dell'embrione" poteva essere collegata al fine della protezione della morale,

---

<sup>37</sup> L'articolo 13 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 recante "Norme in materia di procreazione medicalmente assistita". Dispone: "Sperimentazione sugli embrioni umani.

1. È vietata qualsiasi sperimentazione su ciascun embrione umano.
2. La ricerca clinica e sperimentale su ciascun embrione umano è consentita a condizione che si perseguano finalità esclusivamente terapeutiche e diagnostiche ad essa collegate volte alla tutela della salute e allo sviluppo dell'embrione stesso, e qualora non siano disponibili metodologie alternative.
3. Sono, comunque, vietati:
  - a) la produzione di embrioni umani a fini di ricerca o di sperimentazione o comunque a fini diversi da quello previsto dalla presente legge;
  - b) ogni forma di selezione a scopo eugenetico degli embrioni e dei gameti ovvero interventi che, attraverso tecniche di selezione, di manipolazione o comunque tramite procedimenti artificiali, siano diretti ad alterare il patrimonio genetico dell'embrione o del gamete ovvero a predeterminarne caratteristiche genetiche, ad eccezione degli interventi aventi finalità diagnostiche e terapeutiche, di cui al comma 2 del presente articolo;
  - c) interventi di clonazione mediante trasferimento di nucleo o di scissione precoce dell'embrione o di ectogenesi sia a fini procreativi sia di ricerca;
  - d) la fecondazione di un gamete umano con un gamete di specie diversa e la produzione di ibridi o di chimere.
4. La violazione dei divieti di cui al comma 1 è punita con la reclusione da due a sei anni e con la multa da 50.000 a 150.000 euro. In caso di violazione di uno dei divieti di cui al comma 3 la pena è aumentata. Le circostanze attenuanti concorrenti con le circostanze aggravanti previste dal comma 3 non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste.
5. È disposta la sospensione da uno a tre anni dall'esercizio professionale nei confronti dell'esercente una professione sanitaria condannato per uno degli illeciti di cui al presente articolo".

<sup>38</sup> Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 27 e seguenti.

<sup>39</sup> Relazione al Parlamento per l'anno 2013, pagg. 65 e seguenti.

dei diritti e delle libertà altrui, nei termini in cui il Governo italiano intendeva tale concetto: il Governo aveva osservato nella sua memoria che nell'ordinamento giuridico italiano l'embrione umano è considerato un soggetto di diritto e, in quanto tale, gode del rispetto dovuto alla dignità umana ed anche molti terzi intervenienti (l'ECLJ e le associazioni Movimento per la vita, Scienza e vita e Forum delle associazioni familiari) avevano dedotto che l'embrione umano possiede la qualità di "soggetto".

La Corte ha poi osservato che il diritto rivendicato dalla ricorrente di decidere il destino dei suoi embrioni riguardasse in realtà il suo desiderio di contribuire alla ricerca scientifica, traducendosi ciò in una pretesa priva di interesse diretto per la ricorrente, per cui le eventuali incoerenze della legislazione non potevano pregiudicare in modo diretto il diritto da lei invocato nella specie. A differenza delle numerose cause esaminate in materia di fecondazione assistita, è stato rilevato come il caso di specie non riguardasse un'eventuale genitorialità, con la conseguenza che il diritto invocato dalla ricorrente di donare gli embrioni alla ricerca scientifica, anche assumendone l'importanza, non risultava però compreso tra i diritti fondamentali tutelati dall'articolo 8 della Convenzione, non riguardando un aspetto particolarmente importante dell'esistenza e dell'identità dell'individuo. Conseguentemente, e visti i principi stabiliti nella sua giurisprudenza, la Corte ha ritenuto che nel caso di specie andava accordato allo Stato convenuto un ampio margine di discrezionalità.

I giudici di Strasburgo hanno osservato inoltre che la donazione degli embrioni non destinati a impianto solleva chiaramente "delicate questioni morali ed etiche" e che la ricerca di diritto comparato fatta dalla Corte dimostra che, contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, non esiste un vasto consenso europeo in materia. I documenti del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea esaminati dalla Corte confermano anche che le autorità interne godono di un ampio margine di discrezionalità nel promulgare una legislazione restrittiva qualora sia in gioco la soppressione di embrioni umani, tenuto conto *inter alia* delle questioni etiche e morali inerenti al concetto di inizio della vita umana e della pluralità di opinioni esistenti in materia nei diversi Stati membri, non essendo l'Italia peraltro l'unico Stato membro del Consiglio d'Europa a vietare la donazione di embrioni umani per la ricerca scientifica. Inoltre la Corte ha notato come la legge n. 40/2004 sia stata oggetto di diversi referendum e come, in fase di redazione normativa, il legislatore avesse già tenuto conto dei differenti interessi in gioco, in particolare dell'interesse dello Stato alla tutela dell'embrione e di quello delle persone interessate a esercitare il loro diritto all'autodeterminazione individuale mediante la donazione dei loro embrioni alla ricerca.

Infine la Corte ha osservato come, nel caso di specie, la scelta di donare gli embrioni in questione alla ricerca scientifica provenisse soltanto dalla ricorrente, essendo il suo compagno

deceduto e non emergendo prove che dimostrassero la volontà di quest'ultimo, che all'epoca della fecondazione aveva lo stesso interesse della ricorrente agli embrioni in questione, ad adottare la stessa scelta. Conseguentemente la Corte ha ritenuto che il Governo non avesse ecceduto dall'ampio margine di discrezionalità di cui godeva e che il divieto in questione fosse "necessario in una società democratica", ai sensi dell'articolo 8 paragrafo 2 della Convenzione, negando di conseguenza ogni violazione del diritto della ricorrente al rispetto della sua vita privata.

➤ *Non violazione dell'articolo 1, Protocollo 1*

La Corte, nel rilevare che il caso di specie sollevava la questione preliminare dell'applicabilità ai fatti di causa dell'articolo 1, Protocollo 1 della Convenzione, ha osservato come le parti avessero opinioni diametralmente opposte in questa materia, specialmente riguardo allo *status* dell'embrione umano *in vitro*. Nel premettere che non fosse necessario, in quella sede, esaminare la delicata e controversa questione dell'inizio della vita, non essendo in gioco l'articolo 2 della Convenzione, ha concluso che l'articolo 1, Protocollo 1, considerata la sua portata economica e patrimoniale, non potesse applicarsi al caso di specie, dal momento che gli embrioni umani non potevano essere ridotti a "beni" ai sensi di tale disposizione, concludendo per l'infondatezza della relativa pretesa.

## CONSIDERAZIONI

La sentenza, pronunciata in composizione di Grande Camera, rappresenta un'importante affermazione della discrezionalità degli Stati in materie, che, come quella in esame, toccano temi etici altamente sensibili.

La Corte, anche in ragione della carenza di un indirizzo europeo univoco sulla questione etica dell'utilizzo di embrioni, ha riconosciuto che il divieto di utilizzo dell'embrione a fini di ricerca scientifica previsto dalla normativa italiana non lede il diritto alla vita privata (in sostanza la pretesa della ricorrente a decidere della sorte dei propri embrioni non riguarda un aspetto essenziale della sua esistenza ed identità), né il diritto al rispetto dei propri beni, poiché l'embrione non può essere ricondotto alla nozione di "bene" (protetto dall'articolo 1, Protocollo 1), con ciò manifestando una visione "neutra" della questione bioetica relativa allo *status* dell'embrione.

Per contro, la sentenza merita di essere segnalata anche per un profilo di tipo procedurale, per il rigetto dell'eccezione del Governo **sul mancato esperimento delle vie di ricorso previste dall'ordinamento interno**, basata sul fatto che la ricorrente non aveva lamentato dinanzi ad un tribunale civile ordinario il divieto di donare i suoi embrioni. Sul punto, la Corte europea ha ritenuto che la formulazione di una tale eccezione andava documentalmente provata, mentre l'affermazione del Governo sull'esperibilità di un'azione a livello interno non era nella specie comprovata da una prassi giudiziaria consolidata nel campo della riproduzione medicalmente assistita e che pertanto

non vi fosse la possibilità per la ricorrente di formulare efficacemente le sue doglianze dinanzi a un tribunale nazionale. Per queste ragioni e per il fatto che la stessa Corte costituzionale avesse deciso di sospendere l'esame di una causa simile, rinviata dal tribunale di Firenze, in attesa della decisione della Corte europea sul caso di specie, la menzionata eccezione sollevata dal Governo è stata rigettata.

Si segnala che la pronuncia in esame è stata espressamente richiamata dalla Corte costituzionale nella recentissima sentenza n. **84 del 2016** con la quale è stata decisa l'ultima questione pendente avverso la legge n. 40 del 2004 sulla PMA, riguardante l'utilizzazione degli embrioni soprannumerari non più impiantabili per la ricerca scientifica bio-medica in funzione (anche) della tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività. La Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità della questione relativa al 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”*<sup>40</sup>. La Corte ha ricordato le implicazioni etiche e giuridiche poste dalla questione sollevata tra il diritto della scienza (e i vantaggi della ricerca ad esso collegati) e il diritto dell'embrione, per il profilo della tutela (debole o forte) ad esso dovuta in ragione e in misura del (più o meno ampio) grado di soggettività e di dignità antropologica che gli venga riconosciuto; conflitto, in ordine alla cui soluzione i giuristi, gli scienziati e la stessa società civile sono profondamente divisi. Ha quindi ricordato che l'embrione, *«quale che ne sia il, più o meno ampio, riconoscibile grado di soggettività correlato alla genesi della vita, non è certamente riducibile a mero materiale biologico»*; e sulla base della considerazione per cui *«il vulnus alla tutela della dignità dell'embrione (ancorché) malato, quale deriverebbe dalla sua soppressione tamquam res, non trova [...] giustificazione, in termini di contrappeso, nella tutela di altro interesse antagonista»*.

In sede di bilanciamento costituzionalmente ragionevole tra tutela dell'embrione e interesse alla ricerca scientifica finalizzata alla tutela della salute (individuale e collettiva), la Corte ha richiamato la sentenza *Parrillo c. Italia* nel percorso motivazionale che l'ha condotta ad affermare che la scelta recata dalla normativa impugnata di limitare la ricerca clinica e sperimentale su ciascun embrione umano per finalità esclusivamente terapeutiche e diagnostiche ad esso collegate volte alla tutela della salute e allo sviluppo dell'embrione stesso, e qualora non siano disponibili metodologie

---

<sup>40</sup> All'esame della Corte erano state poste, dal Tribunale di Firenze, con ordinanza del 7 dicembre 2012, due questioni di legittimità costituzionale: dell'articolo 6, comma 3, nella parte in cui prevede il divieto assoluto di revoca del consenso alla PMA, dopo l'avvenuta fecondazione dell'ovulo, poiché il paziente verrebbe espropriato della possibilità di revocare l'assenso al medico di eseguire atti sicuramente invasivi della propria integrità psico-fisica; dell'articolo 13, commi 1, 2 e 3, nella parte in cui prevedono il divieto assoluto di qualsiasi ricerca clinica o sperimentale che non sia finalizzata alla tutela dell'embrione stesso, anche nell'ipotesi in cui sia, in concreto, accertato che l'embrione non sia più impiegabile a fini procreativi (e, quindi, risulti destinato a rapida “estinzione”), e quindi esso possa essere utilizzato, previa acquisizione del consenso dei generanti, per altri scopi costituzionalmente rilevanti, quale quello della ricerca scientifica bio-medica in funzione (anche) della tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività

alternative si sottrae al sindacato di costituzionalità per l'elevata discrezionalità. Inoltre, rientrano nella discrezionalità del legislatore le scelte *“in ordine, tra l'altro, alla utilizzazione, a fini di ricerca, dei soli embrioni affetti da malattia – e da quali malattie – ovvero anche di quelli scientificamente “non biopsabili”; alla selezione degli obiettivi e delle specifiche finalità della ricerca suscettibili di giustificare il “sacrificio” dell'embrione; alla eventualità, ed alla determinazione della durata, di un previo periodo di crioconservazione; alla opportunità o meno (dopo tali periodi) di un successivo interpello della coppia, o della donna, che ne verifichi la confermata volontà di abbandono dell'embrione e di sua destinazione alla sperimentazione; alle cautele più idonee ad evitare la “commercializzazione” degli embrioni residui”*.

### 1.3.3. Libertà di espressione (articolo 10, paragrafo 2, Cedu)

• *Peruzzi c. Italia* - Sentenza 30 giugno 2015 (ricorso n. 39294/09)

**Esito: non violazione dell'articolo 10, paragrafo 2**

#### QUESTIONE TRATTATA:

#### **Libertà di espressione - Legittimità di eventuali restrizioni - Indipendenza del potere giudiziario**

Il ricorrente è un avvocato che, nel 2001, aveva inviato al Consiglio Superiore della Magistratura un esposto nel quale aveva formulato valutazioni fortemente critiche nei confronti di un magistrato del tribunale di Lucca, e che aveva successivamente trasmesso ai vari giudici dello stesso Tribunale una “lettera circolare” dal contenuto identico (pur senza indicare esplicitamente il nome del magistrato criticato il quale, tuttavia, era facilmente individuabile sulla base delle circostanze esposte nel comunicato).

Dopo la condanna definitiva per diffamazione e ingiuria intervenuta all'esito del procedimento penale instaurato nei confronti del ricorrente, quest'ultimo ha adito la Corte europea, lamentando la violazione del suo diritto alla libertà d'espressione tutelato dall'articolo 10 della Convenzione, sostenendo di essersi limitato ad esporre le proprie considerazioni sui diversi modi di interpretare ed esercitare la professione di giudice, mentre non sarebbe stata provata la sua intenzione di minare la reputazione e l'integrità del magistrato.

#### ➤ *Non violazione dell'articolo 10, paragrafo 2*

La Corte ha esaminato il caso alla luce della propria giurisprudenza in materia di ingerenza ai sensi dell'articolo 10 della Convenzione. In particolare, la Corte ha richiamato i principi secondo cui *“Un'ingerenza è contraria alla Convenzione se non rispetta le esigenze previste dal paragrafo 2 dell'articolo 10. Si deve dunque determinare se fosse «prevista dalla legge», se perseguisse uno o più tra gli scopi legittimi*

enunciati in tale paragrafo e se fosse «necessaria in una società democratica» per raggiungere tale o tali scopi (Pedersen e Baadsgaard c. Danimarca, n. 49017/99, § 67, 2004-XI, e Ricci c. Italia, n. 30210/06, § 43, 8 ottobre 2013).” (par. 42). Applicando tali principi al caso di specie la Corte ha precisato che il suo approccio consiste nel “considerare l’ingerenza in contestazione alla luce della causa nel suo complesso, ivi compreso il contenuto delle affermazioni attribuite al ricorrente e il contesto in cui quest’ultimo le ha fatte” (par. 46).

Dopo aver esaminato il ruolo dell’avvocatura e della magistratura, la Corte ha rilevato che dal testo della lettera circolare risultava che, in sostanza, il ricorrente avesse mosso al magistrato offeso due contestazioni: a) il fatto di avere adottato delle decisioni ingiuste e arbitrarie e b) il fatto di essere un giudice “che prende partito” e di essersi sbagliato “volontariamente, con dolo o colpa grave o per imperizia”. La Corte ha ritenuto che la prima contestazione equivalesse ad un giudizio di valore sulla natura e sulla base giuridica delle decisioni adottate dal magistrato ed ha concluso nel senso di non poter considerare tale contestazione come una critica eccessivamente sproporzionata. A diverse conclusioni è, invece, giunta con riferimento alla seconda contestazione rivolta al magistrato nella quale il comportamento attribuitogli si sostanziava nella asserita violazione degli obblighi deontologici propri della funzione di giudice, se non addirittura nella perpetrazione di un reato (la lettera circolare, infatti, negava al magistrato le qualità di imparzialità, indipendenza e obiettività che caratterizzano l’esercizio dell’attività giudiziaria). La Corte ha rilevato che il ricorrente non avesse prodotto alcun elemento per dimostrare l’esistenza di un dolo nell’adozione delle decisioni contestate e che avesse inviato la successiva lettera circolare senza attendere l’esito del procedimento disciplinare avviato dal CSM.

La Corte ha ritenuto, in conclusione, che la condanna del ricorrente per le affermazioni diffamatorie contenute nella lettera circolare e la pena inflitta non fossero sproporzionate rispetto agli scopi legittimi perseguiti dalla norma e che i motivi esposti dai giudici nazionali fossero sufficienti e pertinenti per giustificare tali misure. Pertanto, l’ingerenza nel diritto del ricorrente alla libertà di espressione poteva ragionevolmente essere considerata “necessaria in una società democratica”, cioè proporzionata alla luce dei diversi interessi in gioco, allo scopo di tutelare la reputazione altrui e garantire l’autorità e l’imparzialità del potere giudiziario. Di conseguenza, ha dichiarato la non violazione dell’articolo 10, paragrafo 2, della Convenzione.

## CONSIDERAZIONI

La Corte europea, nel respingere il ricorso, fondato sull’asserita violazione dell’articolo 10 della Convenzione, ha in sostanza confermato che l’interesse del pubblico ad un’imparziale informazione sullo svolgimento dei procedimenti penali e sulla loro conduzione da parte dei magistrati non possa comunque prevalere in maniera indiscriminata sull’esigenza di proteggere “la

reputazione ed i diritti altrui" nonché di assicurare "l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario".

## 2. LE DECISIONI

Nel rinviare a quanto già riferito in ordine all'elevato numero delle decisioni pronunciate nel corso del 2015, nel presente paragrafo se ne fa la rassegna sintetica raggruppate per tipologia di esito.

### 2.1. Le decisioni di irricevibilità

#### 2.1.1. Irricevibilità per manifesta infondatezza

• *Scagliarini e altri c. Italia* – Decisione 3 marzo 2015 (ricorso n. 56449/07)

#### QUESTIONE TRATTATA:

#### **Assenza di indennizzo in conseguenza di divieto di costruire conseguente a vincolo urbanistico.**

Dinanzi alla Corte europea i ricorrenti hanno lamentato che il divieto di costruire, imposto dalla pianificazione urbanistica, al loro terreno dal 1979, di durata indeterminata e senza indennizzo, aveva reso nullo il loro diritto di proprietà, in violazione dell'articolo 1, Protocollo 1.

La Corte ha ricordato che in un ambito così complesso come quello della pianificazione urbana, gli Stati contraenti godono di un ampio margine di apprezzamento nel condurre la loro politica urbanistica e che, in assenza di una decisione manifestamente arbitraria o irragionevole, la Corte non può sostituire la propria valutazione a quella delle autorità nazionali per quanto riguarda la scelta dei mezzi più idonei per ottenere, a livello nazionale, i risultati perseguiti da tale politica.

Nel caso di specie, la Corte ha rilevato che la destinazione del terreno dei ricorrenti a verde pubblico attrezzato e, successivamente ad ambito agricolo di rilievo paesaggistico, aveva una base legale nel piano urbanistico. Lo scopo delle restrizioni imposte era quello di preservare la natura e l'ambiente, fatto che, per la Corte, risponde a un imperativo degli enti locali e rientra nell'interesse generale. Sul punto la Corte ha ricordato che seppure sia vero che la classificazione del terreno come zona destinata a verde pubblico attrezzato e poi ad ambito agricolo di rilievo paesaggistico non aveva conferito ai ricorrenti un diritto alla compensazione, tuttavia quando viene messa in discussione una misura che regola l'uso dei beni, l'assenza di indennizzo non può, da sola, costituire una violazione dell'articolo 1, Protocollo 1.

Tenuto conto delle circostanze della causa, la Corte ha concluso che l'ingerenza controversa non aveva compromesso il giusto equilibrio da mantenere, in materia di regolamentazione dell'uso dei beni, tra l'interesse pubblico e interesse privato.

• *Smaltini c. Italia* – Decisione 24 marzo 2015 (ricorso n. 43961/09)

## QUESTIONE TRATTATA:

### **Diritto alla vita – Fattispecie in materia di emissioni di stabilimento industriale**

La signora Smaltini, residente a Taranto, affetta da gravissima malattia, aveva sporto querela per lesioni personali contro l'ILVA affermando il rapporto di causa effetto tra la sua patologia e le emissioni della fabbrica. Il caso era stato archiviato dal GIP di Taranto su richiesta del PM, ritenendo non sufficientemente provato, pur dopo l'effettuazione di un approfondimento delle indagini mediche, il nesso causale. La ricorrente si era rivolta alla Corte Edu, lamentando la violazione da parte delle autorità nazionali degli obblighi connessi alla tutela del diritto alla vita ex articolo 2 della Convenzione.

La Corte, sulla base delle risultanze emerse dalle perizie di parte e d'ufficio già esaminate dal giudice nazionale, constatato che tra le coetanee della ricorrente e nell'area geografica considerata, non si segnalava un'incidenza di casi della malattia rispetto alla media italiana, e che nel contraddittorio garantito alla ricorrente, la stessa non era riuscita a provare l'esistenza del nesso di causalità richiesto, ha dichiarato l'irricevibilità del ricorso per manifesta infondatezza dei motivi addotti.

• *Sampech c. Italia* – Decisione 19 maggio 2015 (ricorso n. 55546/09)

## QUESTIONE TRATTATA:

### **Equità e trasparenza nella conduzione di indagini e nello svolgimento del processo – Agenti di polizia sotto copertura – Fattispecie in tema di cd. “turismo sessuale”**

Il ricorrente, condannato con sentenza definitiva per cinque reati di abuso su minori (articoli 600-bis, 609-bis, ter e quater e 609-quater c.p.) ha lamentato la violazione del rispetto della sua vita privata (articolo 8) da parte degli inquirenti e la mancanza di equità del procedimento (articolo 6) in particolare, per carenza di pubblicità e tempestive informazioni sulle indagini in corso, condotte da agenti sotto copertura, nonché l'illegittimità della condanna per sfruttamento di minore in ragione della sua convivenza con una minorenni in Thailandia (articolo 7).

La Corte ha riconosciuto la legittimità e la correttezza di tutte le fasi dei procedimenti, sia di indagine, che processuali, nonché la legittimità e la fondatezza della condanna in base ai riscontri di prova ottenuti dagli inquirenti. Constatando che il ricorrente aveva “goduto di tutte le necessarie garanzie procedurali”, ha rilevato la manifesta infondatezza di tutti i motivi del ricorso.

• *Bolla e altri c. Italia* – Decisione 19 maggio 2015 (ricorso n. 44127/09)

## QUESTIONE TRATTATA:

**Regime di incompatibilità dei componenti degli organi di controllo di una “impresa verticalmente integrata” ai sensi della direttiva 2003/55/CE**

Il ricorso a Strasburgo è stato proposto dalla società Erogasmet Holding, società per azioni operante come “impresa verticalmente integrata” nel settore del gas naturale (in quanto esplicante attività di fornitura e al tempo stesso di trasporto, distribuzione e stoccaggio) e cinque componenti i consigli di amministrazione dei gruppi facenti capo alla holding.

La vicenda origina dalle misure introdotte, in applicazione della direttiva 2003/55/CE recante il principio della “separazione dei gestori del sistema di trasporto”, dall’Autorità per l’energia elettrica e gas (AEEG) con la delibera n. 11 del 18 gennaio 2007 nel Testo Integrativo sull’Unbundling (TIU), per le attività di stoccaggio, rigassificazione, trasporto e distribuzione del gas circa la nozione dei “gestori indipendenti”, organismi che devono avere autonomia decisionale e organizzativa. In particolare, il TIU ha previsto anche alcune incompatibilità, soggettive per le quali non possono essere componenti del gestore indipendente, le persone che fanno parte di strutture societarie dell’impresa verticalmente integrata, ma anche le persone che hanno legami di parentela o affinità con le prime o ancora le persone che sono legate ad altre società dell’impresa verticalmente integrata da rapporti lavoro o da altri rapporti, anche di fatto, che ne possano compromettere l’indipendenza; e oggettive per le quali “i componenti del gestore indipendente non possono detenere, neanche indirettamente, interessi economici in attività diverse, svolte dall’impresa verticalmente integrata, da quelle cui [il gestore] è preposto”.

I ricorrenti hanno lamentato dinanzi alla Corte europea la violazione nei loro confronti degli articoli 1, Protocollo 1, 14 e 8 della Convenzione. Tutti i profili di doglianza sono stati ritenuti irricevibili dalla Corte.

### ➤ *Non violazione dell’articolo 1, Protocollo 1*

Con riferimento alla asserita violazione dell’articolo 1, Protocollo 1, i ricorrenti avevano sostenuto che le incompatibilità introdotte dagli articoli 11 e 13 del TIU avrebbero realizzato una espropriazione *de facto* delle azioni della società Erogasmet Holding e dei relativi diritti, in particolare del diritto di esercitare un controllo effettivo sulle società A, B e C.

La Corte non ha ritenuto necessario esaminare se la normativa contestata potesse costituire una ingerenza nel diritto della società in questione, o dei suoi amministratori e impiegati, al rispetto

dei loro beni. In effetti, pur supponendo l'applicabilità al caso di specie dell'articolo 1 Protocollo 1, le incompatibilità in causa erano volte a garantire, in attuazione della direttiva 2003/55/CE, l'indipendenza del gestore del sistema di trasporto e ciò, secondo la Corte, è senza dubbio, uno scopo legittimo di interesse generale, essendo intese ad evitare che un componente del "gestore indipendente" possa, in ragione dei suoi legami di parentela, della sua posizione nell'impresa "verticalmente integrata" o dei suoi interessi economici, trovarsi in una potenziale situazione di conflitto di interessi.

➤ *Non violazione dell'articolo 14*

Quanto alla presunta violazione del principio di non discriminazione garantito dall'articolo 14, sostenuta dai ricorrenti sull'assunto che le incompatibilità previste dagli articoli 11 e 13 del TIU si applichino unicamente alle imprese familiari verticalmente integrate, e non ad altri operatori del mercato del gas, la Corte ha notato che la nozione di "impresa verticalmente integrata" riguarda le imprese che, come il gruppo Erogasmet, sono caratterizzate dal cumulo delle attività di distribuzione e di quelle di fornitura del gas. Per forza di cose, l'esigenza di creare un gestore del sistema di trasporto che sia indipendente rispetto alle altre attività e di istituire un regime di incompatibilità per garantire che l'indipendenza in questione sia effettiva, si può applicare soltanto alle imprese di questo tipo. Le "imprese verticalmente integrate" non sono dunque in una situazione paragonabile a quella degli altri operatori del mercato del gas. Pertanto, anche supponendo che i fatti di causa ricadessero nell'ambito dell'articolo 1, Protocollo 1 e che di conseguenza al caso di specie si applicasse l'articolo 14 della Convenzione, non poteva essere rilevata alcuna parvenza di violazione di questa disposizione.

➤ *Non violazione dell'articolo 8*

I primi cinque ricorrenti hanno sostenuto, infine, la violazione nei loro confronti dell'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata) perché le disposizioni del TIU sulle incompatibilità avrebbero avuto ripercussioni negative sulle relazioni create nel luogo di lavoro. In particolare, hanno sostenuto che l'obbligo loro imposto di rinunciare alle funzioni di amministratori nelle società del gruppo Erogasmet inevitabilmente si sarebbe ripercosso sulla loro vita privata, e questa ingerenza, che penalizza le imprese familiari, non era proporzionata allo scopo perseguito dalla normativa, ossia il "benessere economico del paese". La Corte ha notato che, nel caso di specie, l'ingerenza che gli interessati denunciano era ipotetica e che si trattava di pura speculazione. Ne conseguiva l'incompatibilità *ratione materiae* del motivo di ricorso con le disposizioni della Convenzione.

• *Falcon Privat Bank A.G. c. Italia* – Decisione 23 giugno 2015 (ricorso n. 48931/09)

#### QUESTIONE TRATTATA:

**Violazione diritto di proprietà - legittimità di un unico risarcimento per due condotte diverse che hanno causato un unico pregiudizio**

Il ricorso trae origine dalle varie vicende di un pacchetto di azioni di una società greca, depositate dall'originaria proprietaria cittadina francese, prima della seconda guerra mondiale, presso una banca, successivamente restituite dalle autorità italiane alla Grecia e giunte, infine, alla odierna ricorrente, banca svizzera con sede a Zurigo, passando attraverso un sequestro, da parte del Ministero del tesoro, del capitale derivante dalla cessione delle suddette azioni, poi giudicato illegittimo dalle autorità giudiziarie nazionali.

Nell'ambito del contenzioso intrapreso in sede nazionale dalla ricorrente per la restituzione delle azioni ed il risarcimento del danno da confisca illegittima, la corte d'appello di Napoli, nel 1995, aveva stabilito con sentenza, confermata in sede di legittimità, la somma totale dovuta alla ricorrente (il valore delle azioni, gli interessi compensativi e il capitale da rimborsare).

Nel 2009 la ricorrente ha adito la Corte Edu per presunta violazione degli articoli 1, Protocollo 1, e 6, paragrafo 1, della Convenzione, adducendo di aver subito un processo non equo, perché il giudice nazionale aveva liquidato un solo danno, a fronte della richiesta riparazione per due distinti danni: quello derivante dalla sottrazione delle azioni (restituite allo Stato greco, ma spettanti all'originaria proprietaria) e quello spettante per il mancato guadagno originato dalla confisca illegittima del capitale derivante dalle suddette azioni.

La Corte europea ha condiviso quanto precisato dai giudici di legittimità ovvero che le due condotte illecite avevano avuto ad oggetto uno stesso capitale iniziale. Nel caso di specie, quindi, non si trattava di illeciti distinti, ma di due condotte diverse che avevano causato un unico pregiudizio. Così valutando, a giudizio della Corte europea, i giudici italiani avevano tenuto conto nel calcolo del risarcimento e, in particolare, nel computo della somma liquidata a titolo di interessi, anche del pregiudizio derivante dalla confisca. La ricorrente aveva quindi ricevuto una compensazione equa.

• *Lorenzetti c. Italia* – Decisione 7 luglio 2015 (ricorso n. 24876/07)

#### QUESTIONE TRATTATA:

**Indipendenza e imparzialità della sezione disciplinare del CSM e della Corte di cassazione**

Il ricorrente, all'epoca dei fatti giudice assegnato al tribunale di Modica, nel 2003 aveva segnalato al Consiglio superiore della magistratura una presunta irregolarità compiuta dal presidente del tribunale nel procedimento di variazione tabellare delle sezioni. Destinatario di un provvedimento di censura da parte del CSM, confermato dalla Corte di cassazione, si era rivolto alla Corte europea, lamentando la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, Cedu, perché a suo giudizio la Corte di cassazione e il CSM non potevano ritenersi giudici indipendenti e imparziali.

Con riferimento all'affermazione del ricorrente secondo cui la Corte di cassazione sarebbe soggetta alle decisioni del CSM, la Corte ha osservato che tale circostanza non rivelava alcuna apparenza di violazione dell'articolo 6: nel sistema giudiziario italiano tutti i giudici sono soggetti al potere disciplinare del CSM e la loro indipendenza e imparzialità non possono comunque risultare compromesse da questo. La Corte ha ricordato di avere già stabilito, nella sentenza *Di Giovanni c. Italia* del 9 luglio 2013, che la sezione disciplinare del CSM è un "organo giudiziario di piena giurisdizione", costituito in base alla legge, giungendo alla conclusione che tale sezione è un "tribunale indipendente".

La Corte ha, pertanto, rigettato il motivo di ricorso per manifesta infondatezza.

- *Alfano c. Italia* - Decisione 1 settembre 2015 (ricorso n. 24426/03)
- *Paolello c. Italia* - Decisione 1 settembre 2015 (ricorso n. 37648/02)

## QUESTIONE TRATTATA:

### **Regime di detenzione speciale ex articolo 41-bis , comma 2, della legge n. 354 del 1975**

L'oggetto dei casi sottoposti all'esame della Corte Edu è il regime speciale di detenzione previsto dall'articolo 41-bis della legge n. 354/75, al quale i ricorrenti sono stati sottoposti, contestato in quanto avrebbe comportato un trattamento inumano e degradante in violazione dell'articolo 3 della Convenzione e del diritto al rispetto della vita familiare e della corrispondenza tutelati dall'articolo 8.

La Corte ha preliminarmente rilevato che in linea generale, l'applicazione prolungata di alcune restrizioni derivanti dall'applicazione del regime intramurario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'O.P., che prevede stretti limiti ai contatti con gli altri detenuti e con l'esterno, videosorveglianza, perquisizioni personali, e, spesso, controlli della corrispondenza, può integrare, per il recluso, gli estremi di un trattamento inumano o degradante, ai sensi dell'articolo 3. Tuttavia la Corte ha notato che un trattamento di questo tipo non è di per sé illegittimo, e non lo è stato nei casi di specie.

Con riferimento al caso *Alfano*, che aveva lamentato, in particolare, le ripercussioni del regime speciale di detenzione sul suo stato di salute, la Corte, ha applicato la propria giurisprudenza in materia (*Scoppola c. Italia*, ricorso n. 50550/06), osservando che l'interessato non aveva fornito alcun elemento atto a dimostrare che il regime 41-bis lo aveva privato di un controllo medico costante e adeguato. Al contrario, dal fascicolo risultava che il ricorrente era stato regolarmente seguito da specialisti ed aveva beneficiato di cure appropriate. Pertanto, la sofferenza che il ricorrente aveva subito non era andata oltre quella che comporta inevitabilmente una determinata forma di trattamento o di pena legittima.

Con riferimento al caso *Paoletto* il regime speciale era stato ritenuto necessario per salvaguardare la sicurezza dell'ambiente carcerario oltre che per fronteggiare l'oggettiva pericolosità del detenuto. Ne' il ricorrente aveva fornito la prova che l'applicazione prolungata del regime di detenzione speciale gli aveva causato effetti dannosi fisici o psicologici. In particolare, per quanto riguarda la videosorveglianza della cella, la Corte ha considerato che si trattava di una misura precauzionale volta a mantenere l'ordine e utile per intervenire nel caso un pericolo minacciasse il detenuto e, dunque, perseguiva uno scopo legittimo al quale era proporzionata. Infine, sul punto relativo alle limitazioni delle visite esterne e dei contatti, la Corte ha accettato le argomentazioni svolte nelle osservazioni del Governo, relative alla pericolosità del ricorrente e alla necessità sia di limitare il numero di visite sia di regolamentarne molto severamente lo svolgimento.

In conclusione, la Corte ha ritenuto che le restrizioni non siano andate al di là di ciò che è necessario, in una società democratica, alla sicurezza pubblica, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati.

• *Greco c. Italia* – Decisione 1 settembre 2015 (ricorso n. 70462/13)

## QUESTIONE TRATTATA:

### Principio di legalità – *Nulla poena sine lege* - Divieto di *reformatio in pejus*

Il ricorrente ha lamentato la violazione degli articoli 6 e 7 della Cedu, per essere stato condannato in sede di giudizio di rinvio, a seguito di annullamento da parte della Corte di cassazione, alla pena detentiva già irrogata in primo grado, ma riformata *in melius* in sede di appello. Il ricorrente ha sostenuto che tale determinazione costituiva una violazione del divieto di *reformatio in peius*.

La Corte Edu, ha ritenuto non violati gli articoli 6 e 7 della Convenzione, alla luce l'interpretazione fornita dalla Corte di cassazione sull'articolo 597, terzo comma, c.p.p., secondo la quale il divieto di *reformatio in peius* è applicabile anche nel giudizio di rinvio ed “*opera non nei*

confronti della prima sentenza di appello, ma nei confronti della sentenza di primo grado quando la prima decisione di appello sia stata annullata per ragioni esclusivamente processuali, giacché in tal caso, la sentenza di secondo grado non determina il consolidamento di alcuna posizione sostanziale" (cfr. Cass., sez. VI, 30 settembre 2009, n. 44488).

Tale orientamento giurisprudenziale, risalente ad un periodo precedente ai fatti oggetto del ricorso, secondo i giudici di Strasburgo, ha contribuito a definire la disposizione di cui al citato articolo 597 c.p.p., rendendo con ciò la norma accessibile e prevedibile, in conformità a quanto richiesto dal principio di legalità.

Il ricorso è stato conseguentemente dichiarato, all'unanimità, irricevibile per manifesta infondatezza.

• *Cicnus c. Italia* – Decisione 8 settembre 2015 (ricorso n. 56678/09)

#### QUESTIONE TRATTATA:

#### **Diniego di licenza edilizia – Tutela delle comunità locali – Equilibrio tra interesse generale e salvaguardia dell'interesse personale**

Il caso riguarda aspettative deluse sulla realizzazione di un centro commerciale in una complessa vicenda dinanzi la giurisdizione amministrativa e si pone in linea con la decisione di irricevibilità del 17 settembre 2013 nel caso *Contessa c. Italia* (ricorso n. 11004/05), soffermandosi in un attento esame sulla proporzionalità dell'ingerenza nel diritto di proprietà a fini di superiore interesse pubblico. La Corte ha ricordato di aver già dichiarato la conformità all'interesse generale e la proporzionalità delle limitazioni imposte alla facoltà di costruire dall'adozione di un nuovo PRG, dalle norme adottate per proteggere gli immobili di valore storico o culturale, per creare spazi di verde pubblico e per la costruzione di case da affittare a basso canone. Ha, quindi, concluso che la ricorrente non aveva dovuto soffrire un onere eccessivo ed esorbitante nell'ingerenza subita nel godimento dei suoi beni, e che non era stato compromesso il giusto equilibrio, tra l'interesse pubblico e l'interesse privato.

• *A.C. e F.I. c. Italia* – Decisione 16 ottobre 2015 (ricorso n. 18976/13)

#### QUESTIONE TRATTATA:

#### **Diritto alla vita privata e familiare – Protezione dei testimoni – Adeguatezza del sistema di determinazione dei mezzi economici necessari al nuovo inserimento**

Il caso sottoposto all'esame della Corte ha ad oggetto l'applicazione delle speciali misure di protezione previste dall'articolo 16-ter della legge n. 82 del 1991.

In particolare, i ricorrenti, hanno lamentato l'inadeguatezza delle misure economiche liquidate dalla commissione *ad hoc* di cui all'articolo 10 della citata legge e la conseguente violazione del loro diritto al rispetto della vita privata e familiare, garantito dall'articolo 8 della Convenzione.

La Corte europea, pur riconoscendo le difficoltà che i ricorrenti avevano dovuto affrontare a causa del loro trasferimento in luoghi lontani e segreti, ha osservato che le somme accordate a titolo di capitalizzazione del costo dell'assistenza e danno biologico, non potevano essere ritenute irrisorie e sembravano sufficienti per permettere, o almeno per agevolare, il loro reinserimento sociale. Quanto al rifiuto della commissione di accordare una somma a titolo di mancato guadagno, tale decisione si giustificava con il fatto che gli interessati non avevano prodotto i documenti fiscali e contabili relativi alle loro attività commerciali.

In tali circostanze, la Corte ha ritenuto che Autorità italiane non erano giunte a conclusioni arbitrarie e non avevano superato il margine di apprezzamento di cui godono in materia.

• *Di Silvio c. Italia* – Decisione 20 ottobre 2015 (ricorso n. 56635/13)

#### QUESTIONE TRATTATA:

##### **Garanzia del doppio grado di giurisdizione**

Il profilo di maggior interesse della decisione riguarda il motivo di ricorso basato sull'articolo 2 del Protocollo 7 della Cedu, in base al quale il ricorrente si è considerato vittima di una violazione del suo diritto a un doppio grado di giudizio in materia penale, perché l'esame congiunto da parte della Corte di cassazione delle decisioni di primo e secondo grado, avrebbe reso il suo appello inefficace. Al riguardo, la Corte ha escluso che nella specie si sia verificata la supposta violazione dell'articolo 2 del Protocollo 7, in quanto il ricorrente, condannato in primo grado, aveva avuto la possibilità di interporre appello e di presentare ricorso per cassazione. Due organi giudiziari avevano dunque riesaminato la pertinenza degli elementi a suo carico e la legalità della sua condanna.

• *Mandelli Sante e Umberto c. Italia* – Decisione 20 ottobre 2015 (ricorso n. 44121/09)

#### QUESTIONE TRATTATA

##### **Correlazione tra imputazione contestata e sentenza - Diversa qualificazione giuridica e non materiale ai fatti costitutivi del reato indicati dalla procura (art. 521 e 522 c.p.p.)**

I ricorrenti, condannati per bancarotta fraudolenta, hanno adito la Corte europea lamentando la violazione dell'articolo 6, paragrafo 3, lettere a) e b) della Cedu, perché il giudice

penale d'appello avrebbe modificato il capo di imputazione a loro carico, non consentendo loro di predisporre adeguate difese per la nuova accusa.

Il Governo ha osservato che, ai sensi degli articoli 521 e 522 c.p.p., il giudice può dare una qualificazione giuridica diversa da quella data dalla Procura alle circostanze fattuali descritte nel capo d'imputazione. Solo se i fatti così descritti risultano "ontologicamente differenti" il giudice ha l'obbligo di restituire il fascicolo alla Procura, ma così non è stato, perché i ricorrenti sono stati condannati per la stessa infrazione indicata dalla Procura, ovvero bancarotta fraudolenta.

La Corte ha accolto la difesa dello Stato italiano e ravvisando la pretestuosità delle accuse ha dichiarato il ricorso palesemente infondato.

• *Virgilio s.p.a. c. Italia* – Decisione 20 ottobre 2015 (ricorso n. 41984/04)

#### QUESTIONE TRATTATA:

##### **Preteso pregiudizio per ritardo nel recupero crediti vantati per imposte pagate in eccesso**

Con decisione del 20 ottobre 2015 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato irricevibile, in quanto manifestamente infondato, il ricorso nel quale la ricorrente lamentava l'enorme ritardo subito nel recupero del suo credito nei confronti dell'Agenzia delle Entrate per imposte pagate in eccedenza.

In particolare veniva lamentata la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, sulla base del precedente costituito dalla sentenza di condanna dell'Italia sul caso *Buffalo s.r.l. in liquidazione c. Italia* del 3 luglio 2003 (ricorso n.38746/97). La Corte, pur prendendo atto che in questo caso si trattava di recuperi più importanti che nel caso *Buffalo*, è stata di diverso avviso, sulla base della considerazione che qui la società, finanziariamente sana, non aveva invocato specifici pregiudizi conseguenti al ritardo ed aveva comunque ottenuto una pronuncia in tempi non eccessivi dalla commissione tributaria, quando vi aveva fatto ricorso.

La decisione appare particolarmente interessante perché dimostra comunque un rimeditato approccio rispetto al precedente di condanna citato.

• *Podoleanu c. Italia* – Decisione 8 dicembre 2015 (ricorso n. 63426/13)

#### QUESTIONE TRATTATA:

##### **Rito abbreviato - Garanzie di equità**

Con la presente decisione, la Corte europea si è espressa in ordine alle garanzie di equità offerte dal rito abbreviato. Il sig. Podoleanu si era rivolto alla Corte europea, lamentando la violazione dell'articolo 6 della Convenzione per mancanza di equità del procedimento penale

intentato a suo carico, svoltosi con rito abbreviato, e mancanza di imparzialità da parte dei giudici nazionali. In particolare il ricorrente aveva contestato che l'inclusione nel fascicolo dibattimentale di un atto (l'interrogatorio di X) compiuto dopo la presentazione della sua domanda di essere ammesso al giudizio abbreviato aveva pregiudicato l'imparzialità dei tribunali nazionali. Il ricorrente aveva osservato inoltre che la sua condanna in primo grado si basava, in misura determinante, sulle dichiarazioni di un testimone che non aveva potuto interrogare o far interrogare.

La Corte ha rilevato che la procedura del rito abbreviato presenta dei vantaggi innegabili per l'imputato, ma è accompagnata da un'attenuazione delle garanzie procedurali offerte dal diritto interno. Ha rammentato che, se è vero che gli Stati contraenti non sono costretti dalla Convenzione a prevedere procedure semplificate, rimane comunque il fatto che, quando tali procedure esistono e vengono adottate, i principi del processo equo impongono di non privare arbitrariamente un imputato dei vantaggi ad esse connessi. Nel caso di specie, la Corte ha osservato che il ricorrente non aveva subito una privazione di questo tipo. In effetti, non solo il giudice aveva applicato la riduzione di pena derivante dalla scelta processuale dell'imputato ma, nonostante egli avesse implicitamente rinunciato al diritto di interrogare i testimoni a carico, la difesa aveva avuto comunque l'opportunità di porre delle domande al testimone.

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

- *Vioiani c. Italia* – Decisione 24 marzo 2015 (ricorso n. 9713/13)

#### QUESTIONE TRATTATA:

#### **Diritto alla vita - Fattispecie in materia di presunta violazione degli obblighi positivi a carico dello Stato di protezione dal rischio eruzioni del Vesuvio**

Il ricorso era stato proposto da alcuni cittadini residenti nei Comuni alle pendici del Vesuvio per lamentare la violazione dell'articolo 2 Cedu, per la lesione del diritto alla vita, in relazione alla mancata adozione da parte dello Stato delle misure idonee a fronteggiare una futura eruzione del Vesuvio, evento ritenuto certo nell'*an*, incerto solo nel *quando*, nonché la violazione dell'articolo 8 Cedu, per la mancanza di informazioni e di una campagna di sensibilizzazione sul rischio che essi correvano quali residenti e sul comportamento da tenere in caso di eruzione o di altri eventi calamitosi.

Il Governo aveva eccepito il mancato esaurimento dei rimedi interni, posto che i ricorrenti non avevano adito i giudici nazionali, pur avendo a disposizione i rimedi processuali, tra i quali

anche la possibilità di introdurre una “*class action*” ai sensi dell’articolo 4, comma 2, lett. 1, della legge n. 15 del 4 marzo 2009 e del decreto legislativo n. 198 del 20 dicembre 2009.

Nel merito, il Governo ha ricordato che esiste un sistema di monitoraggio costante dell’attività del Vesuvio, che esiste sul territorio interessato un sistema reticolare di vigilanza e intervento della protezione civile e, inoltre, che è stato predisposto nel 1995, e successivamente aggiornato più volte, un sistema di pianificazione nazionale d'emergenza riguardante la regione del Vesuvio (il “Piano Vesuvio”), composto da piani dettagliati, redatti dai comuni situati nelle zone a rischio e da un piano generale che regola le modalità di intervento del sistema nazionale di protezione civile, la pianificazione di flussi di evacuazione attraverso lo studio della viabilità e la realizzazione di un sistema informatico con cartografia digitale, distribuito alle autorità locali.

Peraltro nel 2006, fu realizzata l’esercitazione internazionale di simulazione Mesimex (Major emergency simulation exercise), finanziata tra gli altri dall’Unione europea, cui presero parte esperti di diversi paesi (Francia, Portogallo, Spagna e Svezia). Un centinaio di abitanti per comune (fra quelli che facevano parte della zona rossa) parteciparono alla simulazione e furono accolti nelle zone “di controllo” create lungo la via di evacuazione.

I giudici di Strasburgo hanno accolto pienamente l’eccezione del Governo e disposto l’irricevibilità del ricorso per mancato esaurimento delle vie interne.

• *D’Alba c. Italia* – Decisione 26 maggio 2015 (ricorso n. 58437/09)

## QUESTIONE TRATTATA:

### **Obbligo di previo esaurimento delle vie di ricorso interne - Accessibilità ed efficacia del rimedio Pinto**

La decisione di irricevibilità è intervenuta su un caso in cui era stata contestata l’effettività del rimedio compensatorio offerto dalla legge Pinto in relazione ad una causa riguardante una procedura di destinazione dei beni immobili di proprietà alla realizzazione di alloggi popolari, poi abbandonata. La ricorrente, senza preventivamente adire il giudice ai sensi della legge n. 89 del 2001, aveva lamentato la violazione dell’articolo 6 paragrafo 1, Cedu, per l’eccessiva durata e la mancanza di equità del giudizio amministrativo; dell’articolo 1, Protocollo 1 per la privazione della disponibilità del terreno durata molti anni; e degli articoli 13 e 6 per non avere avuto a disposizione, nel diritto italiano, alcun ricorso mediante il quale avrebbe potuto porre fine alla situazione di incertezza giuridica denunciata sotto il profilo dell’articolo 1, Protocollo 1 e ottenere una compensazione pecuniaria per l’ingerenza nel suo diritto al rispetto dei suoi beni.

La Corte europea ha rammentato che il rimedio previsto dalla legge “Pinto” è considerato accessibile e, in linea di principio, efficace per denunciare, a livello nazionale, la lentezza della giustizia. Nel caso di specie, non sussisteva alcuna circostanza particolare tale da esonerare la ricorrente dal suo obbligo di esaurire le vie di ricorso di cui disponeva nel diritto italiano. **Di conseguenza ha rigettato il motivo di ricorso per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.**

Ha considerato, inoltre, che la dedotta violazione del diritto di proprietà è strettamente legata alla durata del procedimento e ne costituisce una conseguenza, seppure indiretta. Pertanto il rimedio offerto dalla “legge Pinto” avrebbe permesso alla ricorrente di chiedere una decisione che può rientrare nella logica della giurisprudenza della Corte per quanto riguarda l’articolo 1, Protocollo 1. La Corte ritiene che dallo svolgimento dei fatti e dal comportamento processuale tenuto dalla ricorrente risulti che quest’ultima non è stata costretta a sopportare un onere eccessivo e sproporzionato. **Di conseguenza questo motivo di ricorso è stato dichiarato manifestamente infondato.**

• *Parrillo c. Italia* – Decisione 3 novembre 2015 (ricorso n. 43028/05)

#### QUESTIONE TRATTATA:

**Diritto al rispetto della vita privata e familiare – Esclusione del convivente *more uxorio* da diritti garantiti dalla legge ai familiari della persona deceduta**

La pronuncia in esame interviene su un altro aspetto della vicenda già oggetto della sentenza della Grande Camera del 27 agosto 2015, favorevole allo Stato italiano (*infra*, [presente capitolo, par. 1.3.2](#)).

Nella presente fattispecie, la ricorrente, convivente *more uxorio* con il suo compagno deceduto nell’attentato di Nassirya, ha lamentato dinanzi alla Corte europea, la violazione degli articoli 8 e 14 della Convenzione, per essere stata esclusa, in occasione del secondo anniversario della tragedia, dalla cerimonia di consegna della Croce d’Oro, che fu data alla famiglia del compagno defunto e, successivamente, per la mancata attribuzione di un altro riconoscimento istituito dal Ministero della difesa.

Il ricorso dinanzi alla Corte di Strasburgo era stato presentato in pendenza di procedimenti giurisdizionali avviati in sede nazionale. La Corte, dopo aver ricordato che “*il meccanismo di salvaguardia instaurato dalla Convenzione assume, ed è fondamentale, un carattere sussidiario rispetto ai sistemi nazionali di garanzia dei diritti dell’uomo*” e che “*il semplice fatto di nutrire dubbi in merito alle prospettive che un dato ricorso si concluda positivamente, non essendo evidente che sia votato all’insuccesso, non costituisce una ragione valida per giustificare il mancato utilizzo di ricorsi interni*”, ha ritenuto che la ricorrente aveva la possibilità di avviare un procedimento civile per denunciare la sua esclusione

dalla cerimonia di commemorazione e la mancata attribuzione della Croce d'Onore e di sollevare, nell'ambito di questo procedimento, la questione del diritto al rispetto della sua vita privata sottoposta all'esame della Corte. Osservato che le circostanze del caso di specie permettevano di concludere che il ricorso a disposizione della ricorrente esisteva con un grado sufficiente di certezza, la Corte ha accolto l'eccezione del Governo relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, dichiarando il ricorso irricevibile.

### 2.1.3. Irricevibilità per scadenza dei termini e manifesta infondatezza

• *Wind Telecomunicazioni S.p.A. c. Italia* – Decisione 8 settembre 2015 (ricorso n. 5159/14)

## QUESTIONE TRATTATA

### Omesso rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea

Nel ricorso alla Corte europea la società ricorrente ha lamentato la violazione dell'articolo 6 paragrafo 1 (equo processo) per il mancato accoglimento da parte del Consiglio di Stato, prima, e della Corte di cassazione, poi, della richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, nell'ambito di un contenzioso promosso per contestare un provvedimento di censura adottato nei suoi confronti dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), per abuso di posizione dominante ex art. 82 Trattato CE (attualmente art.102 TFUE).

La Corte ha ricordato che l'obbligo derivante dall'articolo 35, paragrafo 1, Cedu, si limita a richiedere l'uso dei ricorsi verosimilmente effettivi e che non è da considerare "ricorso effettivo" ai sensi della sua giurisprudenza, il ricorso alla Corte di cassazione avverso una sentenza del Consiglio di Stato, posto che l'esame della Corte di cassazione è limitato al controllo dei "limiti esterni" della giurisdizione del giudice amministrativo.

Rilevato che il Consiglio di Stato aveva rigettato l'appello della ricorrente e rifiutato di porre la questione pregiudiziale con sentenza del 15 marzo 2011 e che tale sentenza era stata depositata il 20 aprile 2011, ossia più di sei mesi prima della data di presentazione del ricorso alla Corte europea (30 dicembre 2013) la Corte ne ha constatato la tardività e lo ha conseguentemente rigettato.

### 2.1.4. Irricevibilità per incompatibilità *ratione personae*

• *Della Pietra c. Italia* – Decisione 19 maggio 2015 (ricorso n. 38586/06)

• *Nardone c. Italia* – Decisione 20 ottobre 2015 (ricorso n. 29733/06)

## QUESTIONE TRATTATA

### Espropriazione indiretta – Equità del risarcimento

In entrambi i casi, riguardanti vicende di espropriazione indiretta, i ricorrenti si sono rivolti alla Corte europea, dichiarandosi insoddisfatti del risarcimento ottenuto in sede nazionale, lamentando la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, Cedu.

La Corte ha ritenuto che i giudici interni avevano correttamente constatato la violazione del diritto di proprietà del ricorrente. Inoltre, essa ha constatato che i risarcimenti accordati dai giudici italiani, conformi ai criteri di calcolo stabiliti nella sentenza *Guiso Gallisay*, costituivano una riparazione adeguata e sufficiente. Di conseguenza, i ricorsi sono stati ritenuti incompatibili *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione e quindi rigettati.

- *Di Tella e altri c. Italia* – Decisione 12 novembre 2015 (ricorso n. 29231/15)
- *Rinaldi e Cannova c. Italia* – Decisione del 12 novembre 2015 (ricorso n. 44291/15)

## QUESTIONE TRATTATA

### Responsabilità dello Stato per inquinamento ambientale – Obblighi di protezione

La materia oggetto delle decisioni in esame è quella della presunta responsabilità dello Stato per la mancata adozione di misure necessarie per rimuovere rifiuti tossici accumulati nell'ambiente (nella c.d. "Terra dei fuochi") e l'omessa informazione sui rischi connessi all'abitare in luoghi inquinati in violazione, in violazione degli obblighi di protezione del diritto alla vita e al rispetto della vita privata e familiare posti dagli articoli 8 e 2 della Convenzione.

Nel caso *Di Tella*, ove il ricorso è stato proposto dagli eredi di cittadini residenti nelle zone inquinate, la Corte ha rilevato che le presunte vittime erano decedute prima della presentazione dei ricorsi e, ricordato che le persone decedute non possono introdurre nuovi ricorsi nemmeno per il tramite di rappresentanti, ha dichiarato il ricorso irricevibile per incompatibilità *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione.

Nel caso *Rinaldi e Cannova* la Corte ha dichiarato irricevibile il ricorso a motivo del fatto che gli stessi ricorrenti avevano presentato in precedenza un analogo ricorso con le stesse motivazioni, con ciò contravvenendo al Regolamento della Corte ed al principio di leale collaborazione.

#### 2.1.5. Irricevibilità per incompatibilità *ratione materiae*

- *Monaco c. Italia* – Decisione 8 dicembre 2015 (ricorso n. 34376/13)

## QUESTIONE TRATTATA:

### Procedimento disciplinare – Legittimità della sanzione - Controllo giurisdizionale

Il caso riguarda l'irrogazione ad uno studente universitario della sanzione della interdizione dal corso di studio *sine die*, adottata con decreto rettoriale. La condotta sanzionata riguardava l'invio di alcune mail al rettore contenenti espressioni minacciose e ingiuriose, ritenute offensive della dignità e del prestigio dell'Ateneo. Il Tar, adito dal ricorrente per l'annullamento del provvedimento rettoriale, sospese l'esecuzione della sanzione, pur riconoscendone *prima facie* corrette le motivazioni, per il fatto che non era fissato un limite alla durata dell'interdizione. Anche la sanzione interdittiva nella misura massima temporale di tre anni ridefinita dal rettore fu impugnata. Il giudizio amministrativo si concluse con il rigetto del ricorso da parte del Tar, confermato in appello. Il Consiglio di Stato ha ritenuto infondate le doglianze del ricorrente relative al fatto che il secondo decreto era stato adottato senza riaprire l'istruttoria del caso e senza dargli una nuova possibilità di partecipare al procedimento, in quanto era legittimo "conservare" gli atti compiuti nel quadro dell'adozione del primo decreto poiché il secondo procedimento era volto unicamente a rimediare al vizio, rilevato dal Tar, relativo alla durata della sanzione.

Dinanzi a Strasburgo il ricorrente ha lamentato la violazione della Convenzione sotto vario profilo, tra i quali la violazione degli articoli 6 e 13, perché il procedimento disciplinare a suo carico non sarebbe stato equo; e dell'articolo 7, perché la sanzione inflittagli non sarebbe stata prevista dalla legge.

La Corte europea ha ritenuto infondate tutte le doglianze.

Quanto alla presunta violazione degli articoli 6 e 13, la Corte, nel ricondurre la pretesa violazione nell'ambito di applicazione dell'articolo 6 sotto il profilo civile, e ricordato che tale articolo costituisce una *lex specialis* rispetto all'articolo 13, le cui garanzie sono assorbite da quest'ultimo, ha ritenuto che il procedimento disciplinare era stato equo e la sanzione irrogata da organo legittimamente costituito. Il ricorrente, inoltre, aveva avuto la possibilità, di cui si è avvalso, di ricorrere a giudici che hanno esercitato un "controllo giurisdizionale sufficiente" ai sensi della giurisprudenza della Corte.

Quanto alla violazione del principio *nullum crimen sine lege*, basata sull'affermazione che le decisioni rese nei suoi confronti non menzionavano in maniera precisa la condotta che gli era addebitata, la Corte ha notato che le disposizioni dell'articolo 7 non erano applicabili in quanto la controversia non rientrava in alcun modo nella materia penale. Ha pertanto rigettato questo motivo di ricorso per incompatibilità *ratione materiae*.

### 2.1.6. Irricevibilità per tardiva proposizione del ricorso

• *IDEP e altri c. Italia* – Decisione 12 novembre 2015 (ricorso n. 39393/09)

**Esito: tardiva proposizione del ricorso non motivata**

#### QUESTIONE TRATTATA:

#### **Intervento legislativo di riduzione dei termini di prescrizione di alcuni reati – Possibili pregiudizi per le parti lese**

Nel caso IDEP, per la prima volta la Corte affronta la questione **dell'incidenza della cosiddetta legge ex-Cirielli** (n.251 del 5 dicembre 2005) nell'aspetto del possibile pregiudizio per le parti lese derivante dalla riduzione dei termini di prescrizione ivi prevista per alcuni reati.

L'occasione è data dal ricorso proposto da quattro società danneggiate dal crack del Gruppo Saccarifero Veneto, che sostanzialmente lamentavano di aver subito gli effetti sfavorevoli alle possibilità di azione civile risarcitoria, a seguito dell'applicazione dei termini più favorevoli di prescrizione per i reati contestati agli amministratori.

La Corte ha ritenuto che il nuovo regime di prescrizione ( nella specie del reato d'interesse privato in atti d'ufficio) non avesse avuto l'effetto di precludere l'azione civile per il risarcimento dei danni, che, ai sensi degli articoli 2943 e 2947 del codice civile, così come interpretati dalla giurisprudenza che era stata messa a disposizione della Corte, avrebbe potuto essere proposta in sede civile, dopo il non luogo per prescrizione, avendo mantenuto il procedimento penale effetti interruttivi in sede civile.

### 2.1.7. Irricevibilità e aggiornamento esame

• *De Nigris c. Italia* – Decisione 31 marzo 2015 (ricorso n. 41266/04)

#### QUESTIONE TRATTATA

#### **Rispetto del diritto di proprietà – Disciplina sul dissesto degli enti locali**

La vicenda presenta analogie con i due casi (*De Luca c. Italia*, n. 43870/04 e *Pennino c. Italia*, n. 43892/04), nei quali l'Italia è stata condannata dalla Corte per violazione dell'art. 6, paragrafo 1, e dell'art. 1, Protocollo 1<sup>41</sup>. La Corte ha anche rigettato le istanze di revisione presentate dal Governo italiano, nonostante fossero basate sulla motivazione che, nelle more del ricorso alla Cedu, era stato assolto il debito in favore dei ricorrenti<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2013, pagg. 63 e seguenti.

<sup>42</sup> Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 103 e 104.

Nel presente caso, la Corte ha ritenuto di acquisire dal Governo **osservazioni aggiornate sullo stato della procedura**, prima di pronunciarsi sulla ricevibilità.

Per la presunta violazione dell'articolo 13 la Corte ha, invece, ritenuto che le motivazioni addotte fossero da ritenersi assorbite da quelle relative all'invocata violazione dell'articolo 6, paragrafo 1.

## 2.2. Le decisioni di inammissibilità

### 2.2.1. Infondatezza dei motivi

• *Giorgini c. Italia* – Decisione 1 settembre 2015 (ricorso n. 20034/11)

#### QUESTIONE TRATTATA:

#### **Equo processo - Ammissibilità della detenzione di persone in età avanzata**

Ebe Gigliola Giorgini detta "Mamma Ebe" è stata condannata per associazione a delinquere ed esercizio abusivo della professione medica, con sentenza divenuta definitiva il 13 marzo 2016.

Nel suo ricorso alla Corte europea, proposto nel 2011, ha lamentato, in particolare, che la sua custodia cautelare in carcere, a causa dell'età avanzata e del suo stato di salute, violava l'articolo 3 della Cedu.

Nel respingere il motivo di ricorso per manifesta infondatezza, la Corte ha precisato che **non costituisce una violazione dell'articolo 3 della Convenzione la decisione delle autorità nazionali di disporre la detenzione di una persona di una certa età, a condizione che vengano rispettate le esigenze legate all'età e alla salute**. Nel caso di specie, in base delle prove di cui disponeva e tenendo presenti le sollecite ed effettive risposte delle autorità, alla Corte non risultava che alla ricorrente fossero state negate cure sanitarie, o specifiche misure che le autorità avrebbero dovuto adottare per garantire la sua salute e il suo benessere.

Quanto alla pretesa violazione dell'articolo 6, addotta dalla ricorrente in relazione alla circostanza che in una sola udienza l'avvocato della ricorrente non fosse stato presente, la Corte ha considerato che il procedimento in cassazione è fondato sulla forma scritta; che la Corte di cassazione aveva esaminato tutti i motivi di ricorso e li aveva respinti in modo ragionato e debitamente motivato e che la ricorrente aveva firmato un consenso scritto per l'adesione allo sciopero. Parimenti infondata è stata ritenuta anche la pretesa violazione della libertà di religione avanzata dalla ricorrente, che affermava di essere fondatrice di una associazione religiosa e che la sua condanna penale per associazione a delinquere avrebbe costituito, un'ingiustificata ingerenza nella libertà di manifestare la sua religione con gli altri fedeli.

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

### 2.3.1. In materia espropriativa o di ritardo nei pagamenti degli indennizzi Pinto

• *Agresti e altri 170 c. Italia* – Decisione 19 marzo 2015 (ricorso n.40440/11) + *altri 68 ricorsi*

Si tratta di 69 ricorsi con pluralità di parti nei quali la Corte ha pronunciato decisioni di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale ritenuta congrua dalla Corte, sia in materia espropriativa (in totale 7 regolamenti amichevoli) che in materia di indennizzo Pinto (in totale 45 dichiarazioni unilaterali e 17 regolamenti amichevoli).

### 2.3.2. In materia di ritardo nell'esecuzione di una sentenza per l'attribuzione di assegno alimentare

• *Markowicz c. Italia* – Decisione 19 maggio 2015 (ricorso n. 23563/04)

La ricorrente, cittadina polacca aveva proposto ricorso alla Corte europea per presunta violazione dell'articolo 6 Cedu, in relazione all'eccessiva durata del procedimento disciplinato dalla convenzione di New York del 1956 volto al recupero dell'assegno alimentare stabilito dal tribunale di Varsavia in favore del figlio.

Ancorché il Governo avesse evidenziato alla Corte le ragioni della lunghezza del procedimento per l'esecuzione in Italia del titolo, impiegato nel tentativo di trovare una soluzione conciliativa con la ricorrente, di fronte alla constatazione che la condanna della Corte appariva nel caso di specie difficilmente evitabile, comportando più pesanti esborsi monetari e la sottoposizione alla fase successiva del monitoraggio dell'esecuzione della sentenza, su proposta del competente Ministero dell'interno è stata offerta alla ricorrente un indennizzo per il danno morale, che è stato ritenuto congruo dalla Corte, con la conseguente radiazione della causa dal ruolo.

### 2.3.3. In materia di applicazione di misure di prevenzione

• *Cacucci e Sabatelli c. Italia* – Decisione 25 agosto 2015 (ricorso n. 29797/09)

Il caso è identico a quello già deciso dalla Corte con la sentenza *Bocellari e Rizza c. Italia* del 13 novembre 2007, con la quale è stato accertato che la disciplina dei procedimenti di applicazione delle misure di prevenzione è in contrasto con l'articolo 6 Cedu laddove non prevede che il processo si svolga in pubblica udienza ( si tratta di casi anteriori alla sentenza della Corte costituzionale n. 93 del 12 marzo 2010 che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 4 della legge 1423 del 1956 e

dell'articolo 2-ter della legge n. 575 del 1965 nella parte in cui non consentono la facoltà di richiedere la pubblica udienza).

Nel precedente *Bocellari e Rizza*, la Corte ha ritenuto che la dichiarazione di violazione costituisse di per sé equa soddisfazione per il ricorrente, riconoscendogli solo le spese del giudizio.

In applicazione di tale precedente e come già effettuato dell'analogo caso *Frascati c. Italia* (ricorso n. 5382/08), è stato offerto ai ricorrenti il rimborso delle spese del procedimento, ottenendo in tal modo la cancellazione della causa dal ruolo.

#### **2.3.4. In materia di violazione del diritto alla vita privata e familiare - Trasferimento di detenuto**

##### **• *Dell'Anna c. Italia* - Decisione 15 dicembre 2015 (ricorso n. 50521/13)**

La particolarità della vicenda è che in sede nazionale il ricorrente aveva già ottenuto il riconoscimento dei diritti tutelati dalla Cedu con gli articoli 8 e 2, Protocollo 1, da parte del magistrato di sorveglianza che aveva dichiarato l'illegittimità del trasferimento del ricorrente dal carcere di Nuoro e l'affermazione del suo diritto al mantenimento dei rapporti con la famiglia e alla prosecuzione degli studi. Ma il provvedimento del magistrato di sorveglianza non era stato eseguito dall'Amministrazione penitenziaria.

Considerata quindi la sostanziale ineffettività del rimedio offerto, tenuto conto della cospicua giurisprudenza della Corte in materia, il Governo ha formulato una proposta di regolamento amichevole accettata da controparte, con conseguente radiazione della causa dal ruolo.

#### **2.3.5. In materia di diritto ad avere elementi identificativi della famiglia biologica**

##### **• *Cavallaro c. Italia* - Decisione 10 ottobre 2015 (ricorso n. 81292/12)**

La ricorrente ha lamentato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, rilevando di non aver potuto accedere in sede nazionale ai dati identificativi della propria madre e della famiglia biologica e risalire, quindi, alle proprie origini.

Ha osservato al riguardo che il legislatore, nel tutelare il diritto all'anonimato della madre, non avrebbe operato un corretto bilanciamento con il diritto del figlio naturale, a conoscere le proprie origini biologiche. E, con particolare riferimento all'assunto del Governo in ordine all'introduzione, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 278/2013 - di un rimedio effettivo a tutela delle posizioni analoghe a quelle azionate, ha contestato che il sistema italiano non offrirebbe comunque alcuna possibilità di conoscere le proprie origini in caso di madre deceduta.

Ancorché il Tribunale per i minorenni di Catanzaro si fosse adeguato alle decisioni della Corte e avesse disposto le ricerche della madre biologica al fine dell'interpello sulla volontà di mantenere l'anonimato, la mancanza di una regolamentazione della materia avrebbe reso incerto l'esito della causa. Per tali regioni il Governo ha ritenuto equo offrire alla controparte un indennizzo a titolo di danno morale la cui accettazione ha comportato la radiazione della causa dal ruolo.

### 3. **PROBLEMATICHE EVIDENZIATE DALLE SENTENZE IN TEMA DI MANCATO RISPETTO DELLA VITA PRIVATA E FAMILIARE**

Già in passato, in sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia<sup>43</sup>, la Corte europea aveva fatto discendere dall'applicazione dell'articolo 8 della Convenzione, che impone il rispetto della vita privata e familiare, oltre che obblighi negativi di non ingerenza in capo agli Stati, anche obblighi positivi, implicanti l'adozione di misure finalizzate al rispetto della vita familiare e la predisposizione di strumenti giuridici adeguati e sufficienti ad assicurare i diritti degli interessati.

Tra tali misure, la Corte aveva fatto rientrare espressamente quelle volte a mantenere o ristabilire legami familiari, in particolare tra genitori e figli, e soprattutto in ipotesi di dissoluzione della convivenza. Secondo le indicazioni della Corte, la concreta messa in opera di tali misure e strumenti deve essere tempestiva, potendo il decorso del tempo avere conseguenze irrimediabili sulle relazioni familiari.

Nel contenzioso in parola, dunque, risulta decisivo l'accertamento, ad opera della Corte europea, relativo al se le autorità nazionali abbiano in tempi brevi adottato - allo scopo di mantenere il legame familiare o facilitare il riavvicinamento - ogni misura necessaria e ragionevolmente esigibile nel caso concreto, 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.

Come si è visto, il 2015 ha fatto emergere il preoccupante dato dell'accrescimento di pronunce che evidenziano, da parte della Corte Edu, criticità dell'organizzazione statale che in Italia è 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.

Al paragrafo 1 si è dato conto delle sentenze pronunciate in materia nel 2015, alle quale si reputa opportuno aggiungere un ultimo caso la cui definizione si è avuta nel 2016, a conferma

---

<sup>43</sup> *Piazzì c. Italia* - ricorso n. 36168/09; *Lombardo c. Italia* - ricorso n. 25704/11; *Santilli c. Italia* - ricorso n. 51930/10.

ulteriore dell'orientamento della Corte. Con sentenza della prima sezione del 28 aprile 2016<sup>44</sup>, la Corte ha ritenuto la violazione dell'articolo 8 Cedu, per il fatto che l'autorità giudiziaria italiana non aveva reintegrato una madre nell'esercizio della responsabilità genitoriale, fondando la decisione negativa su relazioni di esperti risalenti a molti anni prima e su dichiarazione della minore. La vicenda, scaturita da una separazione nell'ambito della quale la bambina era stata affidata al padre con diritto della madre a incontrare la figlia due pomeriggi alla settimana in presenza di un assistente sociale, aveva visto tra l'altro - dovendo la madre sottoporsi a una terapia e non avendola seguita mantenendo un atteggiamento di contestazione verso gli assistenti sociali - disporsi da parte del tribunale la sospensione della responsabilità genitoriale della stessa madre, valutando l'autorità giudiziaria negativo, per il benessere della bambina, il contatto con la madre.

Dinanzi alla Corte, la ricorrente aveva lamentato l'impossibilità di incontrare sua figlia per circa dieci anni a causa della decisione del tribunale, che aveva basato il proprio giudizio su relazione di esperti di tempo addietro che ritenevano auspicabile che la bambina si staccasse dalla madre e che questa si sottoponesse a terapia di sostegno avendo difficoltà psicologiche (personalità narcisistica e scarsa empatia). Non avendo la madre seguito il programma, per ciò solo - in tesi - l'autorità giudiziaria aveva affermato che il miglioramento del rapporto madre-figlia non era più possibile, tenuto anche conto dell'atteggiamento negativo verso gli operatori sociali. Nessun conto era stato tenuto, secondo la ricorrente, del fatto che poi ella si era sottoposta a psicoterapia presso due psichiatri e della produzione di un certificato che attestava che non soffriva di alcuna malattia, avendo gli organi competenti dato grande peso all'audizione della minore la quale aveva dichiarato di non voler avere contatti con la madre che, però, non vedeva da sette anni. Anche in questo caso la Corte imponeva all'Italia di riesaminare la domanda della donna di reintegro nell'autorità genitoriale, tenendo conto della situazione attuale della madre e dell'interesse superiore della minore, valutato in maniera diversa da quanto effettuato dagli operatori interni.

Dal complesso delle fattispecie passate in rassegna, possono sintetizzarsi i 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 (ma come si è visto, anche in relazione ad altri rapporti familiari quali quelli coinvolgenti i nonni), e soprattutto in ipotesi di dissoluzione della convivenza tra i genitori.

---

<sup>44</sup> *Cincimino c. Italia* - ricorso n. 68884/13.

Anzitutto, la Corte stigmatizza l'adozione di provvedimenti tesi - anche in assenza di violenza, abusi o maltrattamenti<sup>45</sup> - a spezzare il legame tra minore e altri familiari. In particolare, la Corte appare esigere, allorché le difficoltà dipendano da situazioni di vulnerabilità dei genitori (condizioni sociali e finanziarie, malattia anche psichiatrica, fino alla detenzione per ragioni non afferenti al rapporto familiare), il mantenimento del legame previo adeguato supporto dell'assistenza sociale, finalizzata alla soluzione dei problemi generatori della difficoltà, in luogo della recisione del legame mediante adottabilità. In questo senso, viene proposta una valutazione della nozione di interesse del minore diversa da quella talvolta adottata dagli organi minorili nazionali, che va temperata con il quadro di difficoltà non ascrivibile a violenza.

La Corte, poi, in più casi indica l'opportunità che le valutazioni dei servizi sociali e della giustizia minorile siano soggette a continui aggiornamenti delle fonti informative, tenendo conto dei progressi delle situazioni. Le fonti stesse dovrebbero essere il più possibile imparziali, escludendo ad esempio singoli esponenti o strutture dei servizi sociali interessati alle vicende, dichiarazioni dello stesso minore o dell'altro genitore in posizione di conflittualità. La Corte, inoltre, rispetto all'agire del giudice nazionale, dà minore importanza agli accertamenti psicologici/psichiatrici di natura provvisoria e finanche ai sospetti di abusi non accertati in maniera definitiva, ammettendo nel frattempo, se del caso, misure provvisorie non lesive del legame familiare.

Circa l'operare specifico degli organi di giustizia minorile, la Corte lamenta l'adozione da parte degli stessi di misure che appaiono automatiche e poco personalizzate, spesso adottate sulla base di indagini provvisorie di natura giudiziaria e psicologica e ciononostante impeditive dei rapporti familiari; lamenta altresì l'eccessiva delega degli accertamenti ai servizi sociali e a esperti in materia psicologica, censurando l'assenza di diretta gestione da parte del giudice attraverso verifiche efficaci e tempestive.

La Corte sembra, infine, sempre più incline, come si rileva dalle ultime decisioni: a) a tenere conto delle precedenti condanne dell'Italia per trarre conclusioni in tema di affidabilità dei servizi sociali (per il momento non vi sono statuizioni generalizzabili circa gli organi di giustizia, salvo quanto detto in tema di eccessiva delega ai servizi); b) a disporre misure attuative della decisione, quali la revisione del procedimento di adottabilità o misure in tema di contatti tra familiare e minore.

Su tali aspetti, si fa riserva di approfondimento con la successiva Relazione, allorché - completata la ricognizione delle problematiche - potrà ipotizzarsi un quadro di interventi organici anche in base ad eventuali ulteriori pronunciamenti della Corte europea.

Può, peraltro, menzionarsi sin d'ora:

---

<sup>45</sup> 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.

- che la legge quadro n. 328 del 2000 (recente "Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali") ha inciso pochi anni or sono in tema di struttura e funzioni dei servizi sociali, gestiti dagli enti locali;
- che nella presente legislatura, la Camera dei deputati ha approvato il 10 marzo 2016 il disegno di legge di iniziativa governativa A.C. 2953-A, trasmesso al Senato, che delega il Governo a effettuare un'ampia riforma del processo civile, in un'ottica di specializzazione e semplificazione dell'offerta di giustizia. Il disegno di legge istituisce nuove 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<sup>46</sup>. Resta la valorizzazione della professionalità e delle competenze dei tribunali e delle procure per i minori, mantenendosi la specializzazione e la composizione mista dei collegi con esperti in psicologia e materie sociali;<sup>47</sup>
- che, in relazione a problematiche circa eventuali incompatibilità dei giudici minorili onorari che allo stesso tempo svolgono ruoli presso centri di affido finanziati a carico degli enti pubblici, messe in correlazione alle risultanze delle indagini del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in relazione all'entità statistica delle recisioni dei rapporti familiari mediante affidamenti e adottabilità<sup>48</sup>, appare opportuno segnalare la circolare del 26 ottobre 2015 con la quale il Consiglio superiore della magistratura ha emanato il bando - con criteri più restrittivi in tema di incompatibilità - per la nomina dei giudici onorari minorili per il periodo 2017-2019; a tale misura potrebbe essere opportuno affiancare apposite attività formative in ordine al contenuto della giurisprudenza della Corte europea.

---

<sup>46</sup> Sul tema era intervenuta la Commissione giustizia della Camera dei deputati che con la risoluzione n. 7-00888 ha impegnato il Governo "ad assumere iniziative per riformare la materia della tutela dei minori e della famiglia istituendo il tribunale della famiglia in ogni città ove già vi sia il Tribunale ordinario facendo sì che:

a) il Tribunale della famiglia racchiuda la necessaria e specifica competenza a trattare di ogni questione attinente la famiglia, quali, separazioni, divorzi, affidamento minori, responsabilità genitoriale, adozioni, affidi, ora suddivisi tra la competenza del tribunale ordinario, del giudice tutelare, del tribunale per i minorenni;

b) presso il tribunale della famiglia possano esercitare la propria professione, i magistrati, i giudici, i cancellieri, periti e i professionisti specificamente formati sulla materia al fine di garantire l'interesse della famiglia e dei minori coinvolti rimuovendo l'attuale frammentazione."

<sup>47</sup> 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, è ritenuta dalla Corte costituzionale garanzia dell'interesse del minore nel procedimento penale minorile (sentenze dalla n. 310 del 2008 alla n. 1 del 2015).

<sup>48</sup> Rapporto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, in Quaderni della Ricerca sociale, n. 31 del 2015, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/sociale/Pages/default.aspx>

*III. IL MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE*

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

Il presente paragrafo è dedicato alla trattazione dello stato di esecuzione delle sentenze pronunciate negli anni pregressi, per alcuni casi di particolare interesse sotto il profilo delle misure di adeguamento dell'ordinamento interno necessarie per corrispondere agli obblighi discendenti dall'articolo 46 della Cedu <sup>49</sup>, dando conto dei più importanti sviluppi del processo di supervisione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, come illustrati nel Rapporto annuale relativo all'anno 2015<sup>50</sup>.

Da tale rapporto emerge che, con riferimento ai casi tuttora pendenti, la posizione italiana è in linea con il trend in diminuzione generale registrato. Infatti, a fronte dei 2622 casi pendenti nel 2014, il dato finale relativo al 2015 è pari a 2421, con una diminuzione dello 0,07%. E' importante evidenziare che la quasi totalità dei casi pendenti riguarda ancora un volta le problematiche relative all'eccessiva lunghezza dei processi nonché l'insufficienza dei rimedi domestici e i ritardi nei pagamenti dell'equo indennizzo Pinto.

### PRINCIPALI CASI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2015<sup>51</sup>

Casi principali, incluse sentenze pilota	N. del ricorso (primo caso)	Data della sentenza	Numero di casi pendenti davanti al Comitato dei Ministri	Violazione <i>Nota: lo stato di esecuzione si trova nell'Appendice 5 – Panoramica tematica</i>
Agrati ed altri	43549/08	28/11/2011	9	Applicazione retroattiva dei criteri di calcolo dell'anzianità di servizio del personale scolastico ex ATA passato agli enti locali.
Cestaro	6884/11	07/07/2015	1	Atti di violenza e maltrattamenti da parte delle forze dell'ordine. Legislazione penale inadeguata alla repressione e prevenzione di atti di tortura.
Ceteroni (gruppo)	22461/93	15/11/1996	2067	Eccessiva durata dei processi civili (procedure fallimentari incluse), penali e amministrativi. Criticità dei rimedi interni introdotti nel 2001: importi insufficienti e ritardi nel pagamento degli indennizzi.
Luordo (gruppo)	32190/06	17/10/2003	25	
Mostacciolo e Gaglione (gruppo)	64705/01	29/03/2006	163	
Abenavoli (gruppo)	25587/94	02/09/1997	118	
Costa e Pavan	54270/10	11/02/2013	1	Incongruenza nel sistema giuridico italiano nel campo della procreazione medicalmente assistita
Di Sarno ed 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.
M.C. e altri – sentenza pilota	5376/11	03/12/2013	1	Disposizione legislativa che annulla retroattivamente la rivalutazione annuale di una componente supplementare dell'indennità per i casi di contaminazione accidentale derivante da trasfusioni di sangue infetto.

Fonte: Relazione annuale 2015 - Corte europea dei diritti dell'uomo

<sup>49</sup> Si ricorda che 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.

<sup>50</sup> Supervision of the execution of judgements and decisions of the European Court of human rights, 9<sup>th</sup> Annual Report of the Committee of Ministers – 2015 – Council of Europe.

<sup>51</sup> Si chiarisce che i casi pendenti indicati nella tabella sono ricondotti ai filoni o ai singoli casi principali già decisi con sentenza.

Principali casi singoli sottoposti a monitoraggio

**1.1.1. *Costa e Pavan c. Italia* - sentenza 28 agosto 2012 (ricorso n. 54270/10) in materia di procreazione medicalmente assistita - Divieto di diagnosi pre-impianto**

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

All'origine della pronuncia vi era un ricorso proposto da due cittadini, portatori sani di patologia genetica trasmissibile, che avevano lamentato una violazione degli articoli 8 e 14 della Convenzione, in quanto la legislazione italiana 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.

I principali temi sollevati dalla sentenza e le misure di esecuzione avviate sono stati già trattati nella Relazione al Parlamento per l'anno 2014 (pagg. 114 e seguenti). In questa sede se ne aggiornano gli sviluppi.

## **STATO DI ESECUZIONE**

In aggiunta al piano d'azione trasmesso nel febbraio 2014, l'Italia ha comunicato ulteriori informazioni nel maggio 2015. Sul piano delle misure individuali è stato ricordato che, in sede di esecuzione della sentenza, il Tribunale civile di Roma, con ordinanza del 26 settembre 2013, resa ai sensi dell'articolo 700 c.p.c., ha disposto a carico del Servizio sanitario nazionale l'accesso della coppia al trattamento della procreazione medicalmente assistita, previo esame clinico e diagnostico degli embrioni generati tramite fecondazione in vitro, in coerenza con i principi stabiliti dalla Corte europea nella sentenza citata. In esecuzione di tale ordinanza, la competente ASL ha sottoposto la coppia al trattamento con interventi a scadenze programmate.

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 19 febbraio 2004, n. 40, nella parte in cui non consentivano 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 (più diffusamente sulla sentenza, *infra*, [parte II, capitolo I, par. 2.1.4.2](#)). La Corte

costituzionale ha così accolto la problematica come prospettata dal Tribunale di Roma che aveva sollevato la questione<sup>52</sup>.

**Il Comitato dei ministri, nel prendere atto delle informazioni fornite, ed ai fini dell'auspicabile prossima chiusura del monitoraggio, attende ora che l'Italia indichi se e come, in conseguenza della sentenza della Corte costituzionale, le coppie che versino in una situazione simile a quella oggetto del caso deciso, hanno accesso alle procedure, ovvero se è necessario un intervento del legislatore per regolare le condizioni per tale accesso.**

Sotto questo profilo si rileva che, venuta meno quella imposizione normativa che la Corte europea ha trovato illogica nella sentenza *Costa e Pavan*, anche le coppie fertili potranno avere accesso alla diagnosi preimpianto. Può, quindi, ritenersi che la sentenza resa dalla Corte costituzionale garantisca la piena esecuzione della pronuncia della Corte (sotto il profilo dell'adozione delle misure generali), senza che sia necessario alcun intervento normativo.

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

La pronuncia richiama ampiamente le argomentazioni sviluppate in due recenti *leading cases* in materia di respingimenti (v. sentenze Grande Camera *M.S.S. c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011 e *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* del 23 febbraio 2012). La Corte ha condannato nuovamente l'applicazione automatica da parte degli Stati membri del meccanismo previsto dal Regolamento di Dublino. Nello specifico, a detta della Corte, respingendo indiscriminatamente, senza previo esame individuale né possibilità di ricorso, un certo numero di cittadini stranieri verso la Grecia – Stato membro di primo ingresso nell'UE, ripetutamente condannato per le insufficienze del suo sistema di asilo (v. da ultimo la sentenza *H.H. c. Grecia* del 9 ottobre 2014) – l'Italia ha violato 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**

---

<sup>52</sup> Tribunale di Roma, ordinanze n. 69 del 15 gennaio 2014 e n. 89 del 28 febbraio 2014.

L'Italia ha presentato al Comitato dei ministri un piano d'azione il 23 luglio 2015 che è in fase di valutazione. Il Governo ha ricordato che, come ampiamente dimostrato dal bilancio d'azione sull'esecuzione della sentenza *Hirsi e altri c. Italia*, l'Italia da molto tempo persegue una politica di accoglienza che offre la possibilità di accedere alle procedure di protezione internazionale, come raccomandato dalle organizzazioni internazionali umanitarie e conformemente ai principi della giurisprudenza della Corte.

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

Si ricorda che la sentenza<sup>53</sup> riguarda il caso presentato 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, la Corte ha precisato che 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 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

---

<sup>53</sup> In Relazione al Parlamento per l'anno 2012, pag. 62.

Il Comitato dei ministri ha dato atto della trasmissione, nell'aprile del 2014, del piano d'azione predisposto dalle autorità italiane e delle informazioni successivamente fornite in ordine alle più recenti misure adottate per risolvere i problemi collegati alla gestione dei rifiuti nella Regione Campania, constatando che non si sono più registrati casi di accumulo incontrollato di rifiuti nelle pubbliche strade.

Con gli opportuni aggiornamenti delle informazioni già rese, in particolare in ordine all'impatto delle misure assunte o di quelle che si renderanno necessarie al fine di impedire il ripetersi della situazione di criticità censurata dalla Corte, si potrà chiedere la chiusura del monitoraggio.

#### 1.1.4. *Grande Stevens e altri c. Italia – Sentenza 4 marzo 2014 (ricorsi n. 18640/10 ed altri) in materia di diritto all'equo processo sotto il profilo del ne bis in idem*

Nella Relazione per il 2014<sup>54</sup> si è dato ampiamente conto della sentenza con cui la Corte europea, ritenendo, tra l'altro, vincolato il nostro Paese al rispetto dell'articolo 4, Protocollo 7, Cedu, nonostante l'apposizione di riserva, aveva dichiarato responsabile lo stesso per violazione della citata norma nonché dell'articolo 6 della Cedu, in quanto, dopo l'irrogazione di sanzioni amministrative da parte della Consob in materia di "market abuse", l'avvio di un processo penale sugli stessi fatti a carico dei ricorrenti avrebbe violato il divieto del "ne bis in idem", per essere le sanzioni inflitte da considerare come penali ai fini di cui trattasi. Sempre nella Relazione per il 2014<sup>55</sup> si è riferito che la Corte di cassazione, con ordinanze del 15 gennaio 2015 e del 21 gennaio 2015, aveva sollevato innanzi alla Corte costituzionale – dopo l'interpretazione fornita dalla Corte europea circa l'esigenza di rispetto del principio del "ne bis in idem" – dubbi di costituzionalità in riferimento all'articolo 117, comma 1, Cost. in ordine a due fattispecie di "doppio binario" sanzionatorio costituite, appunto, dal "market abuse" e dall' "insider trading".<sup>56</sup>

## STATO DI ESECUZIONE

La questione ha continuato ad essere, innanzitutto, all'attenzione dei giudici comuni italiani. In particolare:

---

<sup>54</sup> Relazione per il 2014, pp. 74 ss.

<sup>55</sup> Relazione per il 2014, pp. 161 ss.

<sup>56</sup> Trattasi dell'abuso di informazioni privilegiate e della manipolazione del mercato, di cui – quanto alla sanzione penale – agli artt. 184 e 185 del Testo unico della finanza (TUF) approvato con d. lgs. n. 58 del 1998 e – quanto alla sanzione amministrativa – agli artt. 187-bis del TUF medesimo, come vigente.

- con ordinanza del 21 aprile 2015 il Tribunale di Bologna ha sollevato altro sospetto di incostituzionalità nel doppio binario sanzionatorio, amministrativo-tributario e penale, dell'evasione dell'IVA;
- sempre in materia di omesso versamento dell'IVA, con due ordinanze il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere e con una successiva ordinanza il Tribunale di Bergamo hanno effettuato rinvii pregiudiziali ex 267 TFUE alla Corte di Giustizia dell'UE, in ordine al se il diritto dell'Unione, in quanto recettivo della Convenzione Edu, osti alla possibilità di celebrare un procedimento penale avente ad oggetto un fatto per cui il soggetto imputato abbia riportato sanzione amministrativa irrevocabile (sulle questioni di costituzionalità pendenti in materia, *infra*, [parte II, capitolo I, paragrafo 3.4.1](#))

Attendendosi la pronuncia della Corte del Lussemburgo<sup>57</sup>, recentemente la Corte costituzionale ha affrontato le fattispecie a essa proposte, fornendo importanti elementi valutativi circa le questioni a suo tempo sollevate dalla sentenza della Corte Edu.

Da un canto, con ordinanza n. 112 del 20 maggio 2016, la Corte costituzionale ha restituito per nuovo esame al Tribunale di Bologna il procedimento coinvolgente la questione del doppio binario sanzionatorio in tema di omesso versamento IVA, in quanto, nelle more, il decreto legislativo n. 74 del 2000 era stato inciso dallo "*ius superveniens*" costituito dal decreto legislativo n. 158 del 2015 recante riforma dei reati tributari, che prevede l'estinzione del reato qualora l'imputato abbia regolato la propria debenza con l'agenzia delle entrate.

D'altro canto, con sentenza del 12 maggio 2016, n. 102 – sul cui impatto meglio potrà riferirsi nella Relazione per il 2016 – la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate dalla Corte di cassazione in tema di testo unico della finanza.

Questa sentenza assume particolare rilievo in quanto la Corte:

- pur senza pronunciarsi sulla compatibilità dell'attuale quadro normativo, previ interventi solo interpretativi dei giudici comuni, con i principi affermati dalla Corte di Strasburgo, ha però precisato che, in base alla giurisprudenza della Corte 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 più procedimenti tra loro coordinati, nel rispetto della condizione che non si proceda per uno di essi quando è divenuta definitiva la pronuncia relativa all'altro." (sentenza n. 102/2016);<sup>58</sup>
- fa sostanzialmente comprendere che non può rimettersi, nell'attuale sistema, alla casuale

---

<sup>57</sup> I due procedimenti avviati dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere e quello avviato dal Tribunale di Bergamo sono rispettivamente rubricati C-217/15, C-350/15 e C-524/15, *Orsi e altri*.

<sup>58</sup> Si veda sul punto la sentenza della Corte Edu, sez. V, in data 27 novembre 2014, *Lucky Dev c. Svezia*.

chiusura dell'uno o dell'altro procedimento, amministrativo o penale, prima dell'altro, con effetto estintivo del secondo, la ricostruzione del sistema in assenza di intervento del legislatore, il quale dovrebbe invece stabilire - al limite - una priorità tra le sanzioni.

Alla luce di tale sentenza, risulta confermata dunque l'idoneità a fronteggiare almeno in parte i profili sistemici sollevati dalla sentenza *Grande Stevens* del percorso legislativo - di cui si è fatto già cenno nella Relazione per il 2014<sup>59</sup> - che si è concluso nel 2015 con l'approvazione della legge 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).

Con l'articolo 11, comma 1, lett. m) di detta legge, 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".

In sede di recepimento della direttiva UE sul "market abuse" il Governo sarà chiamato, quindi, ad operare scelte circa le modalità di esercizio della delega e di ciò si riferirà nella Relazione relativa al 2016. Può peraltro notarsi come il principale problema da risolvere riguarda la natura settoriale delle questioni in tema di manipolazione del mercato, a fronte di problematiche sollevate dalla sentenza *Grande Stevens* di ben più ampia portata.<sup>60</sup>

Il monitoraggio sull'esecuzione della sentenza è stato avviato dal Comitato dei ministri, al quale le autorità italiane hanno presentato un piano d'azione che fornisce il quadro degli interventi normativi e lo stato della giurisprudenza in materia.

## 1.2. Casi seriali

### 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

---

<sup>59</sup> Relazione per il 2014, p. 80 e spec. n. 51.

<sup>60</sup> Relazione per il 2014, p. 78.

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 l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una possibilità ragionevole di presentare la propria causa in condizioni che non la pongano in una situazione di netto svantaggio rispetto alla parte avversa. Nelle circostanze del caso, l'articolo 1 della legge n. 266 del 2005, che escludeva dal suo campo di applicazione soltanto le decisioni giudiziarie passate in giudicato, fissava definitivamente e in maniera retroattiva i termini della discussione sottoposta ai giudici e dal momento che le azioni proposte da tutti 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

Il piano d'azione sottoposto nel febbraio 2013 è stato valutato e sono in corso consultazioni bilaterali per ottenere informazioni sullo stato delle misure individuali o generali adottate.

In questo contesto l'Italia è stata invitata a fornire ulteriori informazioni alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di applicazione retroattiva della legge sulle procedure pendenti (sul tema, *infra*, parte II, capitolo I, [paragrafi 2.1.1.5](#) e [3.2.2](#))

### 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

Come riferito nella Relazione al Parlamento per l'anno 2014 (pagg. 121 e seguenti), in merito all'esecuzione della sentenza pilota *M.C. ed altri* del 3 settembre 2013<sup>61</sup>, con l'articolo 1, comma 186,

---

<sup>61</sup> 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

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

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

Il contributo per l'anno 2015, pari a 100 milioni di euro è stato ripartito tra le regioni che stanno provvedendo alle liquidazioni di una prima quota di quanto dovuto a titolo di arretrati per la rivalutazione dell'indennità integrativa speciale in ottemperanza alla sentenza della Corte Edu.

Sul piano delle misure individuali, si rappresenta che tutti i 162 ricorrenti sono stati soddisfatti con riferimento al danno materiale avendo provveduto sia il Ministero della salute che la Regione Veneto, ciascuno per le pratiche di competenza, a corrispondere gli arretrati della rivalutazione l'intero periodo di spettanza.

Con riferimento al danno morale, a seguito dell'accettazione, sia del Governo italiano che di controparte, della proposta di regolamento amichevole formulata dal Greffier della Corte<sup>62</sup> il caso è stato radiato dal ruolo con sentenza del 26 maggio 2016.

---

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.

<sup>62</sup> La proposta del Greffier prevedeva, oltre pagamento del danno morale per tutti i 162 ricorrenti (per un importo di € 10.000,00 ciascuno ad eccezione di 10 ricorrenti per i quali è prevista la maggior somma di € 12.000,00, trattandosi di soggetti maggiormente danneggiati) nonché il pagamento della somma di € 1.500,00 ciascuno, a titolo di rimborso per le spese legali, anche il pagamento del danno materiale residuante per soli 16 ricorrenti.

La Presidenza del Consiglio dei ministri ha però accolto la proposta limitatamente all'indennizzo del solo danno morale (oltre al rimborso delle spese legali) posto che la liquidazione del danno materiale per le residue posizioni sarebbe avvenuta nell'ambito dell'esecuzione del piano d'azione specifico, ad opera delle Regioni competenti. Questa richiesta è stata accettata dal Greffier della Corte e il testo dell'accordo è stato in conseguenza modificato.

La definizione del procedimento (con la materiale corresponsione delle somme dovute da parte del Ministero dell'economica e delle finanze) costituisce un passo molto importante verso la chiusura del monitoraggio in corso dinanzi al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulla sentenza pilota, ponendo così fine ad una vicenda che ha rappresentato per l'Italia un gravoso sforzo finanziario.

L'adozione del bilancio d'azione avrà naturalmente ripercussioni favorevoli sulla definizione del contenzioso tuttora pendente in materia dinanzi alla Corte di Strasburgo.

### 1.2.3. *Torreggiani ed altri c. Italia (ricorso n. 43517 ed altri)*<sup>63</sup> - Piano d'azione per l'esecuzione della sentenza pilota dell'8 gennaio 2013

Si ricorda che 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.

L'impegno assunto dall'Italia in sede sovranazionale, a seguito della sentenza "pilota" si è concretizzato, in via legislativa con l'adozione del rimedio giurisdizionale di carattere preventivo previsto dall'articolo 35-bis dell'Ordinamento penitenziario (introdotto con decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10)<sup>64</sup>, al quale si è aggiunto il rimedio compensatorio introdotto con il decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 117 (articolo 35-ter O.P.).

Quest'ultimo prevede che i detenuti che hanno subito un trattamento non conforme all'articolo 3 della Cedu hanno il diritto di ottenere una riduzione di un giorno di pena per ogni dieci giorni durante i quali è avvenuta la violazione del loro diritto ad uno spazio e a condizioni adeguate con contestuale previsione per coloro che non si trovino più in stato di detenzione di un risarcimento pari a 8 euro per ciascun giorno di detenzione trascorsa in condizioni non conformi a quelle ritenute adeguate dalla Convenzione.

Questi rimedi, che hanno integrato le misure strutturali adottate in esecuzione 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, sono stati ritenuti **adeguati** dalla Corte

---

<sup>63</sup> La trattazione dell'argomento si avvale del contributo del Ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e degli affari di giustizia.

<sup>64</sup> Il rimedio è stato illustrato nella Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 125 e seguenti.

ed hanno condotto alla pronuncia di numerose decisioni di irricevibilità dei casi presentati in materia di condizioni detentive in carcere, per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

Si rammenta che già a conclusione del 2014, la Cancelleria della Corte europea aveva comunicato l'irricevibilità di oltre 2400 ricorsi<sup>65</sup> e anticipato la volontà di radiare altri ricorsi pendenti<sup>66</sup>, ponendosi così fine al contenzioso italiano in materia di detenzione in carcere in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione e che, nella riunione del 4 dicembre 2014, il Comitato dei ministri, prendendo atto delle statistiche fornite dalle autorità italiane e alla luce dei progressi compiuti nell'esecuzione delle predette sentenze, aveva differito il termine per la presentazione di un piano/bilancio d'azione consolidato al 1° dicembre 2015, derubricando il monitoraggio sui casi in materia di condizioni detentive nella "procedura standard".

## STATO DI ESECUZIONE

Il 20 novembre 2015 è stato presentato il bilancio d'azione predisposto dal Ministero della giustizia per la chiusura del monitoraggio sull'esecuzione della sentenza pilota *Torreggiani ed altri c. Italia*.

Nel complesso delle misure adottate, un rilievo particolare ha assunto l'utilizzo del programma di monitoraggio "Applicativo ASD", realizzato dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, che rappresenta il sistema più avanzato di definizione dell'insieme di relazioni tra detenuti e spazi detentivi. Questo applicativo, integrato, a seguito dell'introduzione del rimedio compensatorio, di una applicazione di supporto (applicativo 18) e progressivamente affinato nel corso del 2015 con ulteriori elementi di conoscenza sia per quanto riguarda gli aspetti della vita intramuraria che per quanto riguarda altri elementi concernenti il detenuto (movimenti, colloqui, corrispondenza, sanzioni disciplinari, comportamento, eventi critici), permette di riepilogare, per ogni singolo detenuto, eventuali giorni di detenzione "in sofferenza" rapportando il numero degli occupanti della cella nel periodo di detenzione con i relativi metri quadri, in modo da fornire alla Magistratura di sorveglianza gli elementi necessari all'esercizio dei compiti di vigilanza sull'esecuzione della pena nel rispetto dei diritti dei detenuti e degli internati.

L'accesso all'applicativo è stato, pertanto, reso disponibile a tutti i Tribunali e Uffici di sorveglianza in modo da consentire loro di disporre di un valido supporto di conoscenza delle

---

<sup>65</sup> Comunicazioni del 23 e 30 ottobre 2014 sui casi *Ueltzhoffer e altri 1.199* (ricorso n. 44552/09 e altri) e *Cantoni e altri* (ricorso n. 52077/13 e altri).

<sup>66</sup> Con comunicazione del 13 novembre 2014, la Cancelleria ha informato il Governo italiano che la Corte, con decisione resa in composizione del giudice unico, ha dichiarato irricevibili, per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, altri 1.164 casi in materia di condizioni detentive in carcere, mai comunicati al Governo, chiudendo il relativo contenzioso seriale.

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.

Si riportano di seguito i dati forniti dal Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia all'esito di un monitoraggio sui reclami giurisdizionali proposti dai detenuti ed internati, dati che confermano l'efficacia dei rimedi, preventivo e compensativo adottati per porre rimedio ai deficit strutturali evidenziati dalla sentenza *Torreggiani*.

Con riferimento ai provvedimenti adottati dalla Magistratura di sorveglianza all'inizio del 2016 il Servizio reclami giurisdizionali del citato Dipartimento ha avuto notizia di 1707 istanze accolte che hanno comportato la concessione di risarcimenti per un totale di 292.343 euro, nonché di 75097 giorni di riduzione delle pene detentive rispetto a 750.970 giorni di detenzione sofferta in condizioni non rispettose dell'articolo 3 della Convenzione.

L'amministrazione penitenziaria ha diramato istruzioni (lettera circolare del 18 febbraio 2015 n. 58757) volte a richiamare il personale alle responsabilità, anche disciplinari scaturenti da eventuali condotte, anche omissive, atte a causare la violazione dell'articolo 3 Cedu per mancata assicurazione del rispetto del limite di dimensione dello spazio detentivo.

➤ *La chiusura del monitoraggio sulla sentenza pilota Torreggiani ed altri c. Italia*

Stante l'importanza della materia si anticipa la notizia dell'intervenuta chiusura del monitoraggio sullo stato di esecuzione della sentenza in esame.

A seguito della presentazione avvenuta il 20 novembre 2015 del previsto bilancio d'azione (in [Documenti n. 1](#)), 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.**

## 2. **PROBLEMATICHE EVIDENZIATE DALLE VIOLAZIONI SERIALI E RIMEDI INTRODOTTI**

## 2.1. Considerazioni sull'effettività del rimedi ex articoli 32-bis e 35-ter O.P.<sup>67</sup>

A distanza di un anno di applicazione del rimedio preventivo introdotto con l'articolo 35-bis O.P., e, alla luce del monitoraggio effettuato, possono trarsi positive valutazioni in ordine alla sostanziale efficacia del rimedio.

L'elevata percentuale di inammissibilità, pure registrata, sarebbe dovuta, secondo quanto rilevato dal Ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, a molteplici fattori di carattere processuale quali la manifesta infondatezza dell'istanza, la palese genericità della stessa, la duplicazione delle istanze da parte dei medesimi soggetti a differenti Magistrati di sorveglianza ovvero presentazione da parte di soggetti che pur avendone ipoteticamente sofferto in passato non si trovavano più al momento della presentazione dell'istanza o dello svolgimento del giudizio in condizioni detentive o degradanti.

Sotto quest'ultimo profilo, concernente l'attualità del pregiudizio, va segnalata la posizione di una parte della Magistratura di sorveglianza secondo cui l'assenza di un pregiudizio grave ed attuale - quindi relativo ad una condizione di sovraffollamento strutturale in atto - renderebbe il rimedio compensativo non azionabile dinanzi al Magistrato di sorveglianza, in termini di riduzione della pena, posto che la riduzione della pena rappresenta il principale ristoro in forma specifica nei confronti di detenuti che stanno subendo un trattamento disumano o degradante tale da rendere necessario che lo stesso cessi per effetto di una pronuncia immediatamente esecutiva (in questo senso il rimedio risarcitorio rappresenta una "limitazione dei danni" in atto).

Sul punto, il Ministero della giustizia - Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria dà contezza del recente orientamento giurisprudenziale della Corte di cassazione in merito alla possibilità di decidere i reclami ex articolo 35-ter O.P., da cui discenderebbe la ragionevole previsione che le istanze già dichiarate inammissibili dai Magistrati di sorveglianza per mancanza dell'attualità del pregiudizio - cioè della condizione di "grave sovraffollamento in atto - tra le quali rientrano le posizioni di migliaia di ricorrenti dinanzi alla Corte di Strasburgo, potranno essere oggetto di pronunce sia da parte dei Tribunali ordinari che dei Magistrati di sorveglianza, senza che la precedente decisione di inammissibilità possa pregiudicare la ripresentazione dei ricorsi da parte dei medesimi reclamanti davanti ad altri giudici (Cass., Sez. I, n. 46966 del 16 luglio 2015 e Cass.

---

<sup>67</sup> Si segnala che è stata sollevata questione di costituzionalità dell'articolo 35-ter O.P. nella parte in cui non prevede, nel caso di condannati alla pena dell'ergastolo, che abbiano già scontato una frazione di pena che renda ammissibile la liberazione condizionale, il ristoro economico previsto dal comma 2 del medesimo articolo 35-ter e, in ogni caso, nella parte in cui non prevede un effettivo rimedio compensativo nei confronti del condannato alla pena dell'ergastolo (ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Padova del 20 aprile 2015, *infra*, [parte II, capitolo I, par. 3.1](#)).

Sez. I, n. 43722 dell'11 giugno 2015). Da ciò la conclusione che in tali casi non vi sia stato alcun diniego di ricorso al rimedio, ma solo una puntualizzazione dell'Autorità giudiziaria competente.

Alla luce di questo orientamento giurisprudenziale può dirsi superata la principale criticità che l'introduzione del rimedio preventivo ex articolo 32-bis O.P. aveva presentato nella prima fase di applicazione, criticità, emergente, puntualmente descritta nella Relazione al Parlamento dello scorso anno.

## 2.2. **L'eccessiva durata dei processi: impatto delle misure organizzative e legislative adottate ed esigenza di nuovi interventi.**

### 2.2.1. **Misure organizzative: il piano straordinario di abbattimento degli arretrati Pinto.**

Nella Relazione al Parlamento per l'anno 2014 si è dato conto dell'avvio da parte del Ministero della giustizia di una misura organizzativa finalizzata alla "normalizzazione" della fase esecutiva delle procedura per aggredire il forte debito arretrato accumulatosi nel corso degli anni<sup>68</sup>.

La formazione di tale arretrato è imputabile principalmente all'insufficienza delle risorse finanziarie messe a disposizione del Ministero della giustizia, corrispondenti solo al 10-20 per cento del fabbisogno annuo richiesto. **Il debito alla data del 30 giugno 2015 ammontava ad oltre 451 milioni di euro**<sup>69</sup>.

Con l'accordo di collaborazione stipulato, il 18 maggio 2015, tra il Ministero della giustizia e la Banca d'Italia, il piano di progressivo rientro dal debito Pinto prevede che le Corti d'Appello si concentrino sull'eliminazione dei debiti accumulati negli anni pregressi secondo un preciso programma di smaltimento. Mentre spetta 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 evitando la formazione di nuovi arretrati.

Nella relazione del Ministero della giustizia sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2015, il Dipartimento per gli affari di giustizia ha rappresentato che il progetto, avviato in via sperimentale nella seconda parte del 2015, ha riguardato parte dei nuovi decreti emessi dalla Corte di appello di Roma, nonché dalle altre corti d'appello maggiormente gravate dal debito arretrato, ed ha messo in risalto come **"pur nella limitata operatività sperimentale, il risparmio finora conseguito supererebbe nettamente il milione di euro"**. Ciò in relazione ai pagamenti disposti alla data del 13 novembre 2015 (2.503 mandati di pagamento, derivanti da 1.591 decreti) per un

---

<sup>68</sup> cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 124, 125.

<sup>69</sup> Ministero della giustizia, Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2015.

ammontare complessivo di circa euro 9.000.000, la cui tempestività ha permesso di evitare maggiori spese dovute ad azioni esecutive stimabili mediamente in euro 500,00 per procedura.<sup>70</sup>

### 2.2.2. Misure legislative - La riforma della legge Pinto del 2015: introduzione di rimedi preventivi in funzione acceleratoria dei processi.

Nella Relazione relativa all'anno 2014 è stata evidenziata la buona capacità deflattiva dei correttivi introdotti sulla disciplina dell'equo indennizzo Pinto dal decreto legge n. 83 del 2012, convertito dalla legge n. 134 del 2012 (in particolare l'ancoraggio della domanda di equa riparazione alla sentenza passata in giudicato e la strutturazione del procedimento come sostanzialmente monitorio). Peraltro è stato anche richiamato il monito al legislatore da parte della Corte costituzionale che, chiamata a pronunciarsi sulla legge n. 89 del 2001, nella parte in cui l'articolo 4 non consente di porre la domanda di equa riparazione durante la pendenza del procedimento, pur dichiarando l'inammissibilità della questione trattandosi della richiesta di un intervento additivo, ha rilevato le carenze sotto il profilo dell'effettività del rimedio, a fronte delle quali "il protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe più tollerabile".<sup>71</sup>

Il legislatore è quindi intervenuto nuovamente sulla legge n. 89 del 2001, ma con modifiche che investono in maniera sostanziale il sistema di tutela apprestato dall'ordinamento italiano in materia di irragionevole durata dei processi.

Come è noto il rimedio interno offerto dalla legge Pinto è stato finora 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.

Questa struttura è stata profondamente innovata dalla **legge 28 dicembre 2015, n. 208** (legge di stabilità per il 2016) che, accanto al rimedio meramente compensatorio di un danno già maturato, operante ex post, ha introdotto strumenti di accelerazione del processo, a disposizione delle parti, configurati come rimedi di natura preventiva, da attivarsi, cioè prima che si produca la violazione dell'articolo 6 della Cedu.

Il particolare, l'esperimento dello strumento acceleratorio del processo è 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.

---

<sup>70</sup> Ministero della giustizia, Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2015 - Dipartimento per gli affari di giustizia, pag. 3.

<sup>71</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 2014.

Per poter svolgere il proprio ruolo, il rimedio preventivo deve necessariamente essere esperito prima che si maturi il ritardo irragionevole del processo ed entro il termine di sei mesi, utile affinché il giudice possa velocizzare il processo.

Gli strumenti acceleratori sono stati individuati in coerenza con la struttura dei diversi tipi di processo. Con riferimento al processo civile il principale rimedio preventivo è costituito dal ricorso nelle forme del processo sommario di cognizione di cui agli articoli 702-bis e ss. del codice di procedura civile, ovvero dalla richiesta di passaggio al rito sommario entro l'udienza di trattazione o almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di ragionevole durata del processo. Nel giudizio penale l'imputato o le altre parti del processo penale devono depositare un'istanza di accelerazione entro i sei mesi precedenti il superamento dei termini sopra indicati.

Altrettanto è a dirsi per i giudizi dinanzi al giudice amministrativo, nei quali il rimedio preventivo consiste nella presentazione dell'istanza di prelievo di cui all'articolo 71, comma 2, c.p.c., e nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti, ove il presunto responsabile deve depositare un'istanza di accelerazione, sempre entro i sei mesi precedenti il superamento del termine di ragionevole durata.

Sono state previste, inoltre, ipotesi che non consentono il riconoscimento del diritto all'indennizzo, qualificabili in termini di abuso dei poteri processuali della parte che abbia determinato una ingiustificata dilazione dei tempi del procedimento, nonché presunzioni relative di insussistenza del pregiudizio da irragionevole durata del processo (dichiarazione di prescrizione del reato, contumacia, estinzione del processo per rinuncia o inattività delle parti, perenzione del ricorso, ecc.).

Quanto all'equo indennizzo, si è intervenuti in senso riduttivo del relativo importo, adeguando le soglie minime e massime agli standard accolti dalla Corte europea in relazione ai casi seriali. Secondo quanto indicato nella relazione tecnica che ha accompagnato la legge di stabilità per il 2016<sup>72</sup> la *“rideterminazione delle somme comporterà un oggettivo abbattimento dei costi di indennizzo, comunque graduale, [...], permettendo nel contempo una razionalizzazione ed una minore discrezionalità delle somme riconosciute a titolo di indennizzo.”*

Sono state poi introdotte significative modifiche al sistema dei pagamenti stabilendo una procedura chiara nella quale sono definiti gli obblighi di documentazione e comunicazione a carico del creditore il cui assolvimento puntuale consentirà all'Amministrazione un più rapido adempimento. Da segnalare le modifiche introdotte con riferimento alle procedure di esecuzione dei decreti Pinto con l'importante novità costituita dalla previsione della possibilità del ricorso alla

---

<sup>72</sup> 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, pag. 190.

procedura del conto sospeso, in precedenza ritenuta esclusa della norma che imponeva i pagamenti nei limiti delle risorse disponibili sui relativi capitoli di bilancio. In tal modo si affronta un nodo di possibile contrasto con i principi e con la giurisprudenza della Corte europea sull'articolo 6, paragrafo 1 Cedu, sottoposto allo scrutinio di legittimità costituzionale con ordinanze del 2014<sup>73</sup>.

La legge interviene anche sul giudizio di ottemperanza con correttivi su alcune distorsioni applicative del ricorso all'istituto del commissariamento ad acta, del quale viene espressamente disposta la gratuità. Con queste modifiche si intende razionalizzare la fase dell'esecuzione dei decreti Pinto. Si ricorda che i ritardi nel pagamento degli indennizzi hanno generato negli anni ulteriori filoni di contenzioso per procedure esecutive, giudizi di ottemperanza, ricorsi alla Corte europea, con aggravio di spese, come è stato evidenziato dal Ministero della giustizia nella citata relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2015 *“la novella contenuta nel decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito nella legge 6 giugno 2013, n. 64, che pur si prefiggeva il contenimento delle procedure esecutive per la legge Pinto, non ha prodotto i risultati sperati, mentre resta preoccupante l'aumento dei ricorsi al giudice amministrativo per i giudizi di ottemperanza sempre in materia di legge Pinto (nel 2015, fino al 13 novembre, ben 5.505 ricorsi, in linea rispetto ai 5.253 del 2014 e sempre ben più dei 2.700 del 2013)”*<sup>74</sup>.

L'impatto atteso della nuova disciplina sarà apprezzato sia in termini di riduzione dei tempi di durata dei processi, sia in termini di abbattimento del contenzioso “Pinto”, nazionale ed in prospettiva anche sovranazionale. Con riferimento specifico a quest'ultimo le specifiche disposizioni introdotte sugli aspetti relativi ai pagamenti degli indennizzi sicuramente avranno un sensibile effetto di riduzione del c.d fenomeno “Pinto su Pinto”, originato dal ritardo nell'esecuzione dei “decreti Pinto”.

L'impatto finanziario della riforma è stato puntualmente illustrato nella citata relazione tecnica. Ne emerge che a fronte “dell'attuale spesa media annuale per i provvedimenti sopravvenuti

<sup>73</sup> Il limite legislativo al pagamento degli equi indennizzi costituito dalle risorse disponibili in bilancio già previsto dall'articolo 3 comma 7, era stato oggetto di remissione alla Corte costituzionale per contrasto con l'articolo 117 Cost in relazione all'articolo 6, paragrafo 1, della Cedu (ordinanza del Consiglio di Stato n. 754/2014 e Corte d'Appello di Reggio Calabria, ordinanza dell'8 aprile 2014). A sostegno della questione il Consiglio di Stato ha argomentato che la disposizione censurata, impedendo di qualificare come inadempimento il ritardo del pagamento dovuto all'indisponibilità di risorse, non consentirebbe lo svolgimento del giudizio di ottemperanza del decreto di condanna al pagamento dell'equo indennizzo, con conseguente inapplicabilità della penalità di mora. Con riferimento al parametro interposto costituito dall'articolo 6, paragrafo 1, Cedu, ha richiamato la giurisprudenza della Corte Edu che, pur riconoscendo l'adeguatezza dello strumento indennitario, si è posta il problema dell'ipotesi in cui le autorità nazionali non adempiano ai provvedimenti giudiziari che riconoscono l'equo indennizzo. **La questione è stata dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 157 del 2015, per aberratio ictus, poiché nel processo principale il Consiglio di Stato è chiamato a decidere sull'applicabilità della penalità di mora di cui all'art. 114, comma 4, lett. e), c.p.a. all'Amministrazione, convenuta in ottemperanza per il ritardato pagamento dell'indennizzo.**

<sup>74</sup> Ministero della Giustizia - Dipartimento per gli affari di giustizia - Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015, pag. 62.

(ad esclusione dello stock arretrato) pari a euro 45.000.000 (12.000x5x750)<sup>75</sup>, nel caso della diversa ipotesi di liquidazione, rapportata prudenzialmente allo stesso numero di 12.000 procedimenti, si prevede che l'importo della spesa, della sola parte capitale, sarà pari a circa 42,26 milioni di euro. [...] Rispetto alla legislazione vigente, si avrebbe quindi **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 quantificabile in euro 9.120.000 annui.<sup>76</sup>

### 2.3. Effetti "deflattivi" delle iniziative legislative intervenute nel 2014

Va ricordato che il 2014 è stato caratterizzato da due importanti interventi legislativi che hanno interessato il settore della giustizia civile, in funzione fondamentalmente deflattiva del contenzioso ed acceleratoria dei tempi di durata dei processi: il decreto legge n. 90 del 24 giugno 2014, convertito dalla legge n. 114 dell'11 agosto 2014, recante norme per l'efficienza degli uffici giudiziari e il decreto legge n. 132 del 12 settembre 2014, convertito dalla legge n. 162 del 10 novembre 2014, in materia di "degiurisdizionalizzazione" ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile (cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 130 e seguenti).

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, nonostante una produttività che li colloca ai primi posti nelle classifiche internazionali.

Queste misure hanno prodotto nell'ultimo triennio significativi risultati che denotano un'inversione della tendenza alla costante crescita delle pendenze e della durata dei giudizi che da per decenni ha caratterizza in senso negativo la performance della giustizia italiana. Secondo le rilevazioni statistiche del Ministero della giustizia, il numero dei procedimenti definiti nel loro complesso, nell'ultimo triennio, è stato costantemente superiore al numero dei procedimenti iscritti (+ 5,32% nel periodo 2012-2013; + 2,89 nel periodo 2013-2014; + 8,87% nel periodo 2014-2015)<sup>77</sup>.

Con riferimento specifico al 2015, i dati di tutti i comparti della giurisdizione civile

---

<sup>75</sup> La quantificazione viene operata assumendo i seguenti dati:

- circa 12.000 procedimenti annui iscritti e definiti presso le Corti di appello in materia di "Equa riparazione" (di cui circa 10.000 di competenza del Ministero della Giustizia e circa 2.000 di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze);
- 5 anni quale periodo medio di ritardo liquidati per ingiusta durata del processo;
- 750 euro il valore medio dell'importo riconosciuto per ciascun anno di ritardo.

<sup>76</sup> 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.

<sup>77</sup> Fonte: Ministero della giustizia - Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - documento del 18 marzo 2016.

evidenziano un forte ridimensionamento dell'arretrato. Il numero dei procedimenti civili pendenti al 30 giugno 2015 è diminuito, infatti, del 7,19% rispetto al 2014.

Nel 2015 si è anche registrata una inversione di tendenza del negativo trend di crescita della durata media delle cause civili. Sono stati raggiunti, infatti, miglioramenti dei tempi di risoluzione del contenzioso di secondo grado (-6,9%), del civile ordinario di tribunale (-12,5%) e del contenzioso commerciale in tribunale (-7,6%). Ancorché si tratti di piccoli miglioramenti il cambio di verso è stato evidenziato positivamente anche dalla Banca Mondiale che, nel suo ultimo rapporto annuale *Doing Business 2016*, con riferimento ai parametri “tempi e costi delle controversie”<sup>78</sup> colloca l'Italia al 45mo posto, con un miglioramento di 11 posizioni nel rating mondiale (passando dalla 119<sup>a</sup> alla 108<sup>a</sup> posizione sul totale di 189 Paesi membri), riconoscendo un ruolo importante nel miglioramento della posizione italiana proprio alla riforma della giustizia civile.<sup>79</sup>

Resta, però, cauto nel valutare i predetti dati, il Primo Presidente della Corte di cassazione, Giovanni Canzio, che, dopo aver rilevato come le evidenziazioni statistiche si riferiscano a periodi in cui sono intervenute innovazioni legislative che hanno inciso sulla giustizia civile e in particolare sul giudizio di merito (processo telematico, inammissibilità dell'appello, mediazione), ha avvertito che “nonostante i positivi segni riferiti è necessaria la consapevolezza che, pur procedendosi verso una sua progressiva erosione, l'arretrato che pone la giustizia civile italiana al di fuori dei parametri di Strasburgo costituisce tuttora il reale problema da risolvere”.<sup>80</sup>

### 2.3.1. Impatto delle specifiche misure

Non vi sono ancora elementi sufficienti di evidenziazione dell'impatto delle misure di “degjurisdizionalizzazione” nella riduzione del numero delle nuove cause ordinarie.

Sono stati, invece, resi disponibili dal Ministero della giustizia i dati sugli effetti deflattivi degli istituti della mediazione civile, della negoziazione assistita e del filtro in appello.

Con riferimento alla mediazione civile, le statistiche ministeriali hanno confermato nel 2015 la tendenza in aumento dell'avvio di nuove procedure già registrata nel 2014 (dopo il drastico calo verificatosi nel 2013 per l'intervento della Corte costituzionale che aveva stabilito la decadenza

<sup>78</sup> Il rapporto *Doing Business 2016* fissa la durata media del giudizio di primo grado in Italia in 1.120 giorni a fronte di una media dei Paesi OECD di 538 gg.

<sup>79</sup> Particolare rilievo è stato dato nel rapporto alle novità legislative introdotte in Italia: “Two economies—Georgia and Italy—made their courts more efficient by introducing electronic systems. As a result, litigants can now file initial complaints electronically. Besides expediting the filing and service process, electronic filing systems in courts also increase transparency, limit opportunities for corruption and prevent the loss, destruction or concealment of court records. [...] Italy adopted new legislation to simplify redundancy rules and encourage out-of-court reconciliation of dismissals, reducing the time and cost to resolve labor disputes.”.

<sup>80</sup> Corte suprema di cassazione, Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015 - Roma, 28 gennaio 2016, pagg. 49 e ss.

dell'obbligatorietà della mediazione civile quale condizione di procedibilità). Confrontando le iscrizioni del 2° trimestre 2014 con quelle del 2° trimestre del 2015 si registra un aumento del 21%.

Costante si mantiene il tasso di successo delle mediazioni con aderente comparso, del 24,4% nel 2015 e del 22,2% nel I semestre 2015. I campi di maggior successo della mediazione si confermano quelli delle successioni ereditarie (64,8% delle adesioni), dei patti di famiglia (61,9%), e della divisione (60,6 %), ma, nel I semestre del 2015, la probabilità di raggiungere un accordo più elevata è stata registrata nel settore dei diritti reali e dei risarcimenti danni da circolazione di veicoli e natanti (materia in cui la mediazione non è obbligatoria)<sup>81</sup>.

Dall'applicazione dell'istituto della negoziazione assistita, il cui campo di elezione è il diritto di famiglia, il legislatore si attendeva un concreto impatto deflattivo. Tale effetto atteso non sembra al momento confermato, ancorché i dati raccolti dal Consiglio nazionale forense, competente a svolgere il monitoraggio delle procedure di negoziazione assistita, e trasmessi al Ministero della giustizia, sono parziali, in quanto provenienti da circa il 50% degli ordini degli avvocati, e pertanto rendono difficoltosa ed incompleta l'analisi.

Nel dettaglio, risultano segnalati al Consiglio nazionale forense 3019 accordi conclusi. La stragrande maggioranza delle procedure ha riguardato la materia della crisi coniugale (2.256 accordi raggiunti).

Quanto agli effetti "deflattivi" dell'applicazione del cd. "filtro in appello" (articolo 54 del decreto legge n. 83/2012), che prevede una ordinanza di inammissibilità quanto l'appello non ha ragionevole probabilità di essere accolto, le rilevazioni statistiche ministeriali testimoniano una partenza lenta e disomogenea dell'istituto che, però, manifesta segnali di crescita nel corso del tempo. A fronte di una percentuale di inammissibilità delle impugnazioni ex articolo 348 c.p.c. rispetto ai giudizi definiti, pari al 4,1% nell'anno 2013, si è giunti ad una percentuale del 4,3% riferita al solo I semestre del 2015.

#### 2.4. Nuovi interventi legislativi

Oltre alle misure legislative commentate nel paragrafo riguardanti la legge Pinto, l'attività riformatrice è proseguita nel 2015 "con interventi di più ampio respiro" rispetto al passato. Nella già menzionata relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015, il Presidente Canzio ha osservato che "la prospettiva del legislatore non è più quella dell'intervento immediato ed urgente ma quella delle modifiche legislative destinate a produrre innovazioni e miglioramenti di sistema". In tale mutata prospettiva si collocano due disegni di legge basati sul lavoro di apposite commissioni ministeriali

---

<sup>81</sup> Fonte: Ministero della giustizia - Direzione generale Statistica e analisi organizzativa - documento del 18 marzo 2016.

varati dal Governo nell'anno 2015. Il primo disegno di legge, presentato alla Camera dei deputati l'11 marzo 2015 ed approvato il 10 marzo 2016 (AC n. 2953)<sup>82</sup> delega il Governo ad adottare disposizioni per migliorare l'efficienza del processo civile. Come è stato anticipato nella relazione al Parlamento per l'anno 2014, l'intervento normativo delegante ha due obiettivi: a) la comprensibilità del processo tale che *"le parti debbono sapere chi, almeno in astratto e con una sensata prognosi, vincerà o perderà"*; b) la speditezza, perché il processo *"deve risolvere una lite in atto con una decisione attuale e non con l'epitaffio di una lite che non c'è più"*<sup>83</sup>.

Alla luce di tale finalizzazione, le linee fondamentali di indirizzo della riforma si concentrano sulla specializzazione dell'offerta di giustizia, attraverso l'ampliamento della competenza delle attuali sezioni specializzate in materia di imprese e l'istituzione del tribunale della famiglia e della persona; sulla razionalizzazione dei termini processuali e semplificazione dei riti, riformando in chiave di maggiore celerità anche il giudizio per cassazione attraverso un uso maggiore dei procedimenti in camera di consiglio; sull'adeguamento delle norme processuali al rito civile telematico.

Il secondo disegno di legge<sup>84</sup> ha ad oggetto la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza. Con questo provvedimento si intende completare la rivisitazione dell'intera materia già avviata con il decreto legge n. 83 del 2015, convertito dalla legge n. 132 del 2015. I principali profili innovativi del disegno di legge di riforma delle procedure si possono riassumere nell'introduzione di strumenti di definizione stragiudiziale della crisi; nella semplificazione delle regole processuali, prevedendo in particolare l'unicità della procedura destinata all'esame di tutte le situazioni di crisi e di insolvenza (dopo una prima fase comune, la procedura potrà, secondo i diversi casi, evolvere nella procedura conservativa o in quella liquidatoria); nell'individuazione del tribunale competente in relazione alle dimensioni e tipologia delle procedure concorsuali; nell'eliminazione della procedura fallimentare e l'introduzione di una specifica disciplina della crisi e dell'insolvenza dei gruppi di imprese che va a colmare una lacuna dell'attuale legge fallimentare; nella rivisitazione della normativa sul concordato preventivo; nella sostanziale eliminazione come procedura concorsuale, della liquidazione coatta amministrativa; nella previsione di nuove norme per la revisione delle amministrazioni straordinarie (leggi Prodi e Marzano), finalizzate a contemperare la continuità produttiva e occupazionale delle imprese con la tutela dei creditori.

---

<sup>82</sup> Il disegno di legge è assegnato alla Commissione Giustizia del Senato in sede referente (A.S. 2284).

<sup>83</sup> Relazione governativa di accompagnamento al ddl A.C. 2953.

<sup>84</sup> 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 è il frutto del lavoro della cd. *Commissione Rordorf*, istituita con decreto del Ministro della giustizia il 28 gennaio 2015, che ha terminato i suoi lavori il 29 dicembre dello stesso anno.

Con riferimento al processo penale (i cui ritardi incidono per un 5% circa del totale), gli interventi normativi di maggior rilievo sono derivati dall'iter parlamentare del disegno di legge governativo approvato dalla Camera dei deputati il 23 settembre 2015 (A.C. 2798)<sup>85</sup>.

L'idea ispiratrice dell'intero progetto di riforma della normativa penale sia sostanziale che processuale, è che il recupero di tempi ragionevoli per il processo penale non può prescindere da una forte attenzione al tema della tutela dei diritti coinvolti dall'accertamento penale, perché la durata ragionevole, oltre che per dettato costituzionale, è condizione essenziale perché possa dirsi attuato il "giusto processo"<sup>86</sup>.

Il disegno di legge presenta quindi una *ratio* che coniuga la finalità deflattiva ad un più vasto progetto riformatore di istituti più sensibili ai temi della protezione dei diritti dell'imputato.

Lo strumento utilizzato per il raggiungimento dello scopo è duplice: da un lato vi sono norme immediatamente precettive, dall'altro il conferimento di delega al Governo, con il quale si è preferito affidare al Governo il compito di bilanciare le opposte esigenze di finalità rieducativa della pena e di sicurezza sociale con riferimento all'ordinamento penitenziario e alle misure di sicurezza, e tra diritto alla riservatezza delle comunicazioni e diritto all'informazione in materia di intercettazione telefonica.

Quanto alle misure intese a semplificare e velocizzare la celebrazione dei processi penali, si richiamano le norme che introducono nel sistema penale una nuova causa di estinzione dei reati perseguibili a querela per condotte riparatorie; le norme che prevedono tempi certi di indagine; le norme sulla ridefinizione dei poteri del giudice per le indagini preliminari e del giudice dell'udienza preliminare; le disposizioni sulla fissazione di rigorosi requisiti per i motivi di appello e sulla previsione di puntuali modalità di redazione della sentenza; l'aumento delle sanzioni pecuniarie in caso di inammissibilità dei ricorsi per cassazione; una disciplina semplificata per l'inammissibilità per vizi formali; incentivi del decreto penale di condanna; la riforma del rito abbreviato.

### 3. CASI CHIUSI - RISOLUZIONI FINALI

Nel rapporto annuale relativo al 2015 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sul monitoraggio dell'esecuzione delle sentenze e decisioni della Corte Edu sono evidenziati i progressi realizzati nell'attività di chiusura della supervisione: è stato infatti raggiunto un nuovo record di

---

<sup>85</sup> Il disegno di legge, recante "Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che dell'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena", è all'esame della Commissione giustizia del Senato (A.S. 2067). Il disegno di legge assorbe anche la disciplina della prescrizione, originariamente contenuta nel disegno di legge A.S. 1844.

<sup>86</sup> Cfr. Relazione di accompagnamento A.C. 2798.

casi chiusi nel 2015 (1,537 casi contro 1,502 in 2014). Molti di questi casi riguardano deficit strutturali perduranti da molto tempo soprattutto in materia di eccessiva lunghezza dei processi. Il report mostra anche una riduzione del numero dei casi sottoposti a monitoraggio, ammontanti a 10,652 alla fine del 2015. Figura 14

## PRINCIPALI CASI CHIUSI AL 31 DICEMBRE 2015

Figura 14

Stati	Leading cases								Repetitive cases								TOTAL	
	Enhanced supervision		Standard supervision		Not yet classified		Total number of leading cases		Enhanced supervision		Standard supervision		Not yet classified		Total number of repetitive cases			
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Greece	10	9	46	40		3	56	52	196	85	267	130	39	35	502	250	558	302
Hungary	3	6	34	36		1	37	43	231	251	48	73	15	21	294	345	331	388
Iceland			5	2			5	2			1	3			1	3	6	5
Ireland	1	1	1	1			2	2			4	4			4	4	6	6
Italy	26	25	48	54	4	2	78	81	2370	2161	164	174	10	5	2544	2340	2622	2421
Latvia			43	48	1	2	44	50			12	13	2		14	13	58	63
Liechtenstein						1		1										1
Lithuania	2	2	21	21		1	23	24			3	7			3	7	26	31
Luxembourg				1				1										1
Malta	2	2	7	8	1	1	10	11	1	1	6	9		2	7	12	17	23
Republic of Moldova	25	25	49	54	2		76	79	107	113	60	73	13	5	180	191	256	270
Monaco																		
Montenegro			12	13	1		13	13			3	4	1		4	4	17	17
Netherlands		1	9	8			9	9					2		2		11	9
Norway	1		2	3			3	3					1		1		4	3
Poland	10	10	30	21		4	40	35	399	214	47	65	17	32	463	311	503	346
Portugal	2	2	8	9		1	10	12	78	82	25	23	9	12	112	117	122	129
Romania	21	19	55	53	7	4	83	76	407	445	127	93	22	38	556	576	639	652
Russian Federation	5	54	131	141	2	2	187	197	952	1014	300	309	35	29	1287	1352	1474	1549

Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Rapporto annuale 2015

Restano due importanti sfide da realizzare riguardanti l'esecuzione di casi relativi a importanti problemi strutturali, quali il controllo nell'azione delle forze di pubblica sicurezza e le condizioni di detenzione.

In questa cornice la posizione dell'Italia appare pienamente in linea. Il numero dei casi chiusi nel 2015 è stato pari a 228 contro i 23 dell'anno 2014.

La maggior parte di questi casi (222) riguarda il contenzioso seriale in materia di eccessiva durata dei processi.

In questo contesto si collocano le risoluzioni finali di chiusura del monitoraggio dell'esecuzione, adottate nel corso del 2015, in settori di maggiore impatto sul piano dell'effettività della risposta al deficit strutturali evidenziati dalle sentenze della Corte europea.

### 3.1. Le risoluzioni finali relative in materia di eccessiva durata dei procedimenti

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, riguardanti 27 Tribunali che hanno raggiunto efficaci risultati in termini di riduzione dei tempi di pendenza dei processi:

- **CM/ResDH(2015)246 (Andreoletti group - ricorsi n. 29155/95 ed altri, sentenza del 15 maggio 1997)** in materia di eccessiva lunghezza dei procedimenti giudiziari di divorzio e separazione (in [Documenti n. 2](#)).

- **CM/ResDH(2015)247 (A.C. group - ricorsi n. 27985/95 ed altri, sentenza del 19 marzo 1997)** in materia di eccessiva lunghezza di processi civili (in [Documenti n. 3](#)).

Questo buon risultato si aggiunge a quello già ottenuto nella precedente riunione del Comitato dei Ministri del settembre 2015 che aveva avuto ad oggetto i gruppi di ricorsi *Mostacciolo* e *Gaglione*, portando alla chiusura del monitoraggio di 34 vecchi casi sul procedimento Pinto:

- **CM/ResDH(2015)155 Mostacciolo group/Gaglione - ricorsi n. 64705/01 e n. 45867/07, sentenze del 29 marzo 2006 e del 20 giugno 2011** (in [Documenti n. 4](#)).

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 deficit strutturali evidenziati dalla Corte europea, nella 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.

### 3.2. **La risoluzione finale sul caso *Godelli c. Italia* in materia di diritto dell'adottato a conoscere le proprie origini.**

Tra le risoluzioni finali adottate nel 2015 relative a casi singoli si segnala per il particolare rilievo la chiusura del monitoraggio sull'esecuzione della sentenza del 25 settembre 2012 pronunciata sul caso *Godelli c. Italia* (ricorso n. 33783/09) in materia di diritto dell'adottato a conoscere le proprie origini - **Risoluzione CM/ResDH(2015) 176** (in [Documenti n. 5](#)).

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

In materia è successivamente intervenuta anche la Corte costituzionale che con sentenza n. 278 del 2013, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge (articolo 28,

comma 7, della legge 4 maggio 1983, n. 184, come sostituito dall'articolo 177, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196), nella parte in cui non prevedono la possibilità per il giudice di interpellare la madre – che a suo tempo ha dichiarato di non voler essere nominata nell'atto di nascita del figlio – su richiesta del figlio, ai fini di una eventuale revoca di tale dichiarazione.

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

Il ricorso analogo *Cavallaro c. Italia* (ricorso n. 81292/12) è stato radiato dal ruolo con decisione del 10 ottobre 2015 a seguito di regolamento amichevole intervenuto tra le parti (*infra*, [capitolo II, par. 2.3.5](#)).

## MISURE ADOTTATE

Il Comitato dei ministri ha adottato la risoluzione finale prendendo atto del fatto che a seguito della sentenza della Corte costituzionale e di nuova istanza presentata dalla ricorrente, il Tribunale per i minorenni di Trieste, con decreto depositato il 21 luglio 2014, ha autorizzato la signora Godelli ad accedere al registro dell'anagrafe e presso le altre istituzioni in grado di soddisfare l'esercizio del diritto alle origini e alla propria identità.

Ha inoltre preso atto che la Camera dei deputati ha approvato un disegno di legge, ora all'esame del Senato<sup>87</sup>, auspicando, nelle more, l'adeguamento dei giudici a quanto statuito dalla Corte costituzionale, ai fini della verifica della volontà attuale della madre biologica.

---

<sup>87</sup> E' stato approvato dalla Camera dei Deputati in un testo unificato il 18 giugno 2015. Attualmente è al Senato (AS 1978) assegnato alla 2° commissione Giustizia. Il progetto di legge, conformemente alle indicazioni della Corte europea e della Corte costituzionale, prevede che l'adottato, o il figlio non riconosciuto alla nascita da una donna che abbia manifestato la volontà di non essere nominata, raggiunta la maggiore età, può chiedere di avere accesso a informazioni che riguardano la sua origine e l'identità dei suoi genitori biologici. L'accesso alle informazioni è consentito nei confronti della madre che abbia revocato la dichiarazione di non voler essere nominata ovvero sia deceduta. La madre che ha partorito in anonimato può, decorsi diciotto anni dalla nascita del figlio, confermare la propria volontà comunicandola al tribunale per i minorenni del luogo di nascita del figlio. In caso di conferma dell'anonimato, qualora sia presentata istanza da parte del figlio naturale, il tribunale per i minorenni autorizza, se richiesto, l'accesso alle sole informazioni di carattere sanitario, riguardanti le anamnesi familiari, fisiologiche e patologiche, con particolare riferimento all'eventuale presenza di malattie ereditarie trasmissibili.

Sotto quest'ultimo si segnala che secondo le informazioni rese dal Ministero della giustizia, tutti i tribunali e le corti d'appello, chiamati a pronunciarsi sulle vicende analoghe a quelle del caso *Godelli*, hanno dato piena applicazione ai principi espressi dalle Corti europea e costituzionale.

Si tratta di decisioni connotate da una attenta analisi del contesto giuridico conseguente alle pronunce citate e convergenti sulla necessità di ricercare la madre biologica al fine di interpellarla sull'attualità della dichiarazione di anonimato. Ne costituisce esempio l'ordinanza del Tribunale dei minorenni di Trieste di cui si riporta un passo significativo: *“Se si parte dall'assunto che non si può più mettere in discussione, dopo le pronunce rispettivamente della Cedu e della Corte costituzionale, che ogni essere umano ha diritto di conoscere le sue origini e che tale diritto di rango costituzionale è controbilanciabile esclusivamente da altro diritto personalissimo, di pari rango, vige, allo stato attuale, nel nostro ordinamento il dovere di compulsare nuovamente la madre biologica ove il figlio adottato faccia richiesta di informazioni sulle proprie origini e sulla propria identità, senza che a ciò corrisponda affatto alcun automatismo conseguente alla semplice richiesta del figlio adottato: tale sistema preserva quindi integro il diritto personalissimo della madre all'oblio, potenziando, piuttosto, la portata di tale diritto assoluto di rango costituzionale, nel senso di arricchirlo della prerogativa di ritornare, con valutazione esclusivamente personale ed autonoma, su una decisione così pregnante e verosimilmente dolorosa, almeno nella maggioranza dei casi, per rivederla, con un contrarius actus, che consenta, a lei per prima, di revocare quell'iniziale dichiarazione di anonimato (eventualmente anche od indipendentemente dalla richiesta in tal senso del figlio biologico ormai adulto) [...] Alla luce della pronuncia della Corte costituzionale, pertanto, senza alcun automatismo conseguente ad una semplice richiesta [...] al pari di ogni essere umano, l'adottato nato da parto anonimo gode del diritto a conoscere le proprie origini, con il limite dell'accertata persistenza della volontà della madre biologica di non svelare tale segreto e tale prerogativa, afferente la sfera dei suoi diritti fondamentali, e lo esercita, in concreto, attraverso l'impulso che egli stesso può dare alla procedura di interpello della madre.*

*La scelta effettuata dalla Corte costituzionale di una pronuncia additiva di principio fornisce convincente conferma che siamo di fronte alle “rime obbligate” e che, allo stato, anche nella carenza di un intervento del legislatore, il giudice comune, a cui non è peraltro consentita una pronuncia di non liquet, sulla linea ben tratteggiata dalle due Corti, possa reperire nella legge e nel sistema quanto necessario per evitare una mera decisione di reiezione delle istanze ex articolo 28 legge adoz. fondata sull'attuale vuoto normativo successivo alla sentenza n. 278/2013.” (ordinanza dell'8 maggio 2015).*

Nonostante la mancanza di specifiche disposizioni legislative i giudici italiani stanno, quindi, operando il bilanciamento tra gli interessi di pari rango della madre biologica e del figlio naturale secondo le linee tracciate dalle due Corti.

### 3.3. Le altre risoluzioni finali

Le altre risoluzioni finali adottate nell'anno 2015 riguardano i seguenti casi:

- *Di Pasquale c. Italia (Albanese group)* - Sentenza 9 giugno 2009 (ricorso n. 27522/04) - Risoluzione CM/ResDH(2015) 107 (in [Documenti n. 6](#))

- *De Carolis e Lolli c. Italia* - Sentenza (ricorso n. 33359/05) - Risoluzione CM/ResDH(2015) 70 (in [Documenti n. 7](#))

entrambe in materia di incapacità personali previste dalle procedure fallimentari prima della riforma del 2006.

Le risoluzioni finali sono state adottate sulla base dei bilanci d'azione nei quali il Governo ha rappresentato che il decreto legislativo n. 5 del 2006, ed in particolare l'articolo 152 recante l'abrogazione delle disposizioni relative alle incapacità personali del fallito, conteneva le misure generali idonee a prevenire nuove violazioni simili a quelle oggetto della condanna da parte della Corte europea;

- *Kollcaku c. Italia* - Sentenza 8 febbraio 2007 (ricorso n. 25701/03) - Risoluzione CM/ResDH(2015) 108, in materia di decisioni *in absentia* (in [Documenti n. 8](#)).

La Corte aveva ritenuto che la disciplina del processo contumaciale in Italia non fosse compatibile con le garanzie "partecipative" dell'equo processo, quale tutelato dall'articolo 6 della Cedu. Il Comitato dei ministri ha dato atto delle modifiche introdotte all'articolo 175 del c.p.p. con il decreto legislativo n. 60 del 2005 riconoscendo all'imputato il diritto ad essere rimesso nel termine per impugnare in tutti i casi in cui non abbia avuto cognizione del procedimento o del provvedimento conclusivo, emesso nei suoi confronti in contumacia, ove non vi sia prova che abbia rinunciato volontariamente a comparire o ad impugnare. In ordine all'effettività del rimedio con riferimento alle nuove procedure, il Comitato dei ministri ha richiamato la decisione con la quale la Corte europea, in un caso simile, ha dichiarato il ricorso inammissibile sulla base del mancato esaurimento delle vie di ricorso interne quali risultanti dall'intervento del legislatore (decisione 25 novembre 2008 - *Cat Berro c. Italia*, ricorso n. 34192/07);

- *Dhahbi c. Italia* - Sentenza 8 luglio 2014 (ricorso n. 17120/09) - Risoluzione CM/ResDH(2015) 203, in materia di prestazioni assistenziali (in [Documenti n. 9](#)).

La prestazione (riconoscimento del diritto all'assegno per nucleo familiare numeroso) prevista dall'articolo 65 della legge n. 448 del 1998, era stata richiesta sulla base degli accordi del Mediterraneo conclusi con l'Unione europea, che estendono il regime di sicurezza sociale comunitario al Paese che ha sottoscritto l'accordo (nella specie, la Tunisia). Il giudizio interno si era concluso in senso sfavorevole per il richiedente in quanto l'assegno in questione era stato ritenuto dalla Corte di cassazione una prestazione non rientrante nell'ambito dell'Accordo

euromediterraneo. Tuttavia la Corte del Lussemburgo aveva dato un'interpretazione diversa, alla quale i giudici italiani si sono successivamente adeguati.

La risoluzione è stata adottata considerata la modifica introdotta nella normativa in maniera da garantirne l'applicazione anche ai cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo<sup>88</sup> e considerate le nuove norme in materia di responsabilità dei magistrati tali da prevedere un rimedio effettivo anche nell'ipotesi di violazione in sede giudiziaria del diritto dell'Unione europea;

- *Ben Khemais (group) c. Italia* - Sentenza 6 luglio 2009 (ricorso n. 246/07) - Risoluzione CM/ResDH(2015) 204, in materia di violazione di misure interinali disposte dalla Corte di sospensione di espulsioni in Paese a rischio di tortura (in [Documenti n. 10](#)).

Con la sentenza del 2009 la Corte aveva condannato l'Italia per aver eseguito l'espulsione verso la Tunisia, Paese che non dava garanzie di rispetto dei diritti umani nei confronti dei detenuti, in violazione del divieto disposto in via interinale urgente dalla Corte. Con la Risoluzione CM/ResDH(2010)83, il Comitato dei ministri aveva severamente stigmatizzato il mancato rispetto della misura provvisoria disposta dalla Corte, in violazione dell'articolo 34 della Convenzione, e invitato l'Italia ad adottare misure generali idonee ad evitare il ripetersi di violazioni analoghe.

Finalmente, dopo cinque anni, la procedura di controllo è stata chiusa. Il Comitato dei ministri ha dato atto delle iniziative adottate dal Governo intese ad assicurare il rispetto delle misure interinali urgenti della Corte in materia di provvedimenti di espulsione, in particolare, con la circolare del Ministro della giustizia del 27 febbraio 2010 indirizzata a tutte le corti d'appello e, tramite esse, ai giudici di pace con la quale è stata richiamata l'attenzione sull'obbligo di rispettare le misure interinali adottate dalla Corte europea ai sensi dell'articolo 39 del regolamento della Corte;

- *Marturana c. Italia* - Sentenza (ricorso n. 63154/00) - Risoluzione CM/ResDH(2015) 69, in materia di diritto del detenuto alla libertà e alla sicurezza e alla libertà di corrispondenza (in [Documenti n. 11](#)).

La Corte aveva condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 5, paragrafo 4, Cedu, in relazione all'eccessivo ritardo con il quale l'autorità giudiziaria aveva esaminato l'istanza del ricorrente volta ad ottenere una pronuncia sulla legittimità della sua detenzione. Con riferimento alle limitazioni alla libertà di corrispondenza lamentate dal ricorrente (nella specie alcune lettere trattenute a titolo precauzionale dall'amministrazione penitenziaria) la Corte aveva constatato che tale provvedimento era privo di base legale e non supportato da alcuna ragione di necessità ed urgenza.

---

<sup>88</sup> La modifica legislativa è stata introdotta con l'articolo 13 della legge n. 97 del 2013 (legge europea 2013) per risolvere la procedura di infrazione euro-unitaria.

Il monitoraggio del caso è stato chiuso sulla base del fatto che una rigorosa applicazione delle garanzie previste dal codice di procedura penale e, specificamente, dall'articolo 309, è misura idonea a prevenire violazioni future dell'articolo 5, paragrafo 4, e della presa d'atto delle riforme nel frattempo intervenute sul controllo della corrispondenza delle persone detenute (indicate nella Risoluzione CM/ResDH (2005)55 - *Calogero Diana Group*);

- *Moretti e Benedetti c. Italia* - **Sentenza 27 aprile 2010 (ricorso n. 16318/07) 177 - Risoluzione CM/ResDH(2015) 177**, in materia di illegittima ingerenza nella vita familiare (dichiarazione di adottabilità di minore emessa prima della pronuncia di rigetto della domanda di adozione speciale) (in [Documenti n. 12](#)).

La Corte aveva constatato la violazione dell'articolo 8 della Cedu, per la mancanza di motivazione della decisione del Tribunale dei minori di respingere la domanda di adozione presentata dai ricorrenti nonché per il ritardo nell'esame della stessa, avvenuto solo successivamente alla dichiarazione di adottabilità del minore ed alla scelta della famiglia adottiva.

Il Comitato dei ministri ha ritenuto sufficiente ai fini di prevenire future violazioni la misura della pubblicazione e diffusione della sentenza, tradotta in italiano, anche sui siti della Presidenza del Consiglio dei ministri e della Camera dei deputati;

- *M. e altri c. Italia e Bulgaria* - **Sentenza 31 luglio 2012 (ricorso n. 40020/03) - Risoluzione CM/ResDH(2015) 205**, in materia di proibizione della tortura (obbligo di apertura di un'indagine in caso di ragionevole sospetto) (in [Documenti n. 13](#)).

Nel caso in esame la Corte aveva riscontrato la violazione da parte dell'Italia dell'obbligo procedurale che impone alle autorità di procedere ad indagini approfondite, indipendenti, imparziali e soggette a controllo pubblico, allorquando sussista il ragionevole sospetto di trattamenti vietati dall'articolo 3 della Cedu.

Il monitoraggio è stato chiuso sulla base del piano d'azione presentato dal Governo nel quale sono state fornite assicurazioni circa l'avvenuto pagamento dell'equa soddisfazione concessa dalla corte e l'adozione di adeguate misure di carattere generale intese a prevenire nuove violazioni.

*PARTE SECONDA*

---

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

## 1. LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL SISTEMA MULTILIVELLO DI PROTEZIONE

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

Anche nelle pronunce del 2015 la Corte costituzionale ha confermato il principio del primato assiologico della Costituzione sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la collocazione non statica di tali norme nel sistema delle fonti, quale parametro interposto, di livello subcostituzionale, nel giudizio di costituzionalità. Rispetto all'obbligo di adeguamento ai principi posti dalla Convenzione, nella sua interpretazione giudiziale ad opera della Corte europea, la Corte costituzionale ha ribadito l'esclusione dell'ingresso automatico nell'ordinamento nazionale delle norme della Convenzione e che, in ogni caso, è ad essa riservato di verificare se le norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale siano in contrasto con altre norme della Costituzione, secondo il bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti coinvolti nella disciplina censurata, affinché si realizzi "la necessaria integrazione delle tutele" (**sentenza n. 49**). Le pronunce della Corte costituzionale, a differenza di quelle della Corte europea, garantiscono, con la loro efficacia generalizzata, la certezza del diritto. 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. Come affermato nella sentenza n. 49, **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.**

Viene, inoltre, valorizzata la funzione ermeneutica delle norme e dei principi posti dalla giurisprudenza della Corte europea, concorrendo a definire la portata delle disposizioni costituzionali, secondo un canone che impone la massima espansione delle tutele in materia di diritti fondamentali prefigurati dalla Cedu, con la conseguente prevalenza della fonte che assicura la tutela più intensa. In tale ottica, entrambi i parametri devono essere fatti valere congiuntamente per consentire alla Corte costituzionale di effettuare una valutazione sistemica e non frazionata dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, rispetto a tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione e reciproco bilanciamento (**sentenza n. 127**).

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. Nelle ipotesi in cui non sia stata praticabile l'interpretazione costituzionalmente orientata della norma sospettata di incostituzionalità, la Corte costituzionale ha pronunciato l'illegittimità della norma denunciata anche in considerazione dei parametri convenzionali evocati (sentenza n. 96).

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 (sentenza n. 269 e, da ultimo, n. 102 del 2016). Il giudice comune deve comunque interpretare il diritto interno secondo una lettura costituzionalmente conforme delle norme convenzionali; nell'impossibilità di tale interpretazione conforme, ha l'obbligo di sollevare questione di legittimità costituzionale della legge di ratifica della Convenzione, le cui disposizioni non sono censurabili in sede di legittimità costituzionale (49, 96, 127, 146, 150, 184, 187).

## 2. LA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

### 2.1. Tipologia di decisioni

Sono state numerose, nel 2015, le pronunce della Corte costituzionale che hanno richiamato le norme della Convenzione e le sentenze della Corte europea, rese nei giudizi sulle leggi (sentenze nn. 18, 22, 34, 49, 71, 96, 97, 109, 120, 127, 146, 150, 157, 178, 184, 186, 216, 221, 229, 230, 234, 240, 260 e ordinanze nn. 20, 28, 57, 136, 173, 174, 187, 269, 274). La Corte ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate sulla base del parametro rappresentato dalle norme della Cedu** nelle sentenze nn. 22, 96, 97, 109, 184, 229, 230, 260.

Sono state, inoltre, pronunciate ordinanze di ammissibilità nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati dalla Corte di cassazione nei confronti del Senato della Repubblica e del Presidente della Repubblica, per lesione della propria sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite, a causa della autodichia degli organi nei confronti del personale (ordinanze n. 137 e n. 138). In particolare è stata eccepita la violazione dei principi del giusto processo, sanciti dall'articolo 6 della Convenzione, sotto i profili dell'effettività della tutela giurisdizionale e dell'indipendenza e imparzialità degli organi giurisdizionali nelle controversie sul

rapporto di impiego dei dipendenti degli organi costituzionali. Entrambi i ricorsi sono stati discussi all'udienza del 19 aprile 2016 (esito ancora inedito).

Segue la rassegna delle principali pronunce secondo i principi convenzionali richiamati.

### 2.1.1. Tutela dell'equo processo (articolo 6 Cedu)

#### 2.1.1.1. Il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari

Con le sentenze **nn. 97 e 109** la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime alcune disposizioni per contrasto con il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancito dall'articolo 6, paragrafo 1, della Cedu.

#### 2.1.1.2. Procedimento dinanzi al tribunale di sorveglianza

La sentenza **n. 97** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 666, comma 3, e 678, comma 1, del codice di procedura penale nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento davanti al tribunale di sorveglianza nelle materie di sua competenza (nel caso di specie, domanda di misura alternativa alla detenzione domiciliare) si svolga nelle forme dell'udienza pubblica. La Corte ha ritenuto fondata la questione sulla base della precedente sentenza n. 135 del 2014 con la quale sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi gli articoli 666, comma 3, 678, comma 1 e 679 comma 1, c.p.p. nella parte in cui non consentivano che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza si svolgesse davanti al magistrato di sorveglianza e al tribunale di sorveglianza, nelle forme dell'udienza pubblica. Nella evocata sentenza la Corte costituzionale ha affermato che le conclusioni raggiunte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con riferimento ai procedimenti per l'applicazione delle **misure di prevenzione** (sentenza 13 novembre 2007, *Bocellari e Rizza c. Italia*; sentenza 8 luglio 2008, *Perre ed altri c. Italia*; sentenza 2 febbraio 2010, *Leone c. Italia*; sentenza 5 gennaio 2010, *Bongiorno c. Italia*; sentenza 17 maggio 2011, *Capitani e Campanella c. Italia*; 26 luglio 2011, *Paleari c. Italia*)<sup>89</sup> e per la **riparazione dell'ingiusta detenzione** (sentenza 10 aprile 2012, *Lorenzetti c. Italia*) non possono non valere anche in relazione al procedimento di applicazione delle **misure di sicurezza**, relativamente ai gradi di merito.

---

<sup>89</sup> Con riguardo ai procedimenti per l'applicazione di **misure di prevenzione**, la Corte europea ha ritenuto che, pur a fronte dell'elevato grado di tecnicismo che dette procedure presentano e delle esigenze di protezione della vita privata di terze persone, in esse spesso riscontrabili, l'entità della posta in gioco e gli effetti che le procedure stesse possono produrre sulle persone coinvolte non consentono di affermare che il controllo del pubblico non rappresenti una condizione necessaria alla garanzia dei diritti dell'interessato, al quale si deve almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti di appello.

Nella sentenza in esame, la Corte costituzionale ha ritenuto il regime dell'udienza camerale non compatibile con l'articolo 6, paragrafo 1, della Cedu, il quale stabilisce – per la parte conferente – che *“ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale”*, aggiungendo, altresì, che *“la sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso nella sala di udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia”*. A giudizio della Corte, la norma convenzionale non contrasta con le tutele offerte dalla Costituzione, ipotesi nella quale la norma stessa rimarrebbe inidonea a integrare il parametro dell'articolo 117, primo comma, Cost. L'assenza dell'esplicito richiamo non scalfisce il valore costituzionale del principio di pubblicità delle udienze giudiziarie, specie di quelle penali, che rappresenta un principio connaturato ad un ordinamento democratico. Tale principio non ha valore assoluto e può cedere in presenza di particolari ragioni giustificative, che nel dibattimento penale devono essere collegate ad esigenze di tutela di beni di rilevanza costituzionale. Al pari degli altri procedimenti, anche quello che si svolge dinanzi al tribunale di sorveglianza presenta specifiche particolarità, che valgono a differenziarlo da un complesso di altre procedure camerali e che conferiscono specifico risalto alle esigenze alla cui soddisfazione il principio di pubblicità delle udienze è preordinato. Le materie di competenza del tribunale di sorveglianza, oltre alle misure di sicurezza, riguardano, infatti, la concessione delle misure alternative alla detenzione, il differimento dell'esecuzione delle pene detentive e delle sanzioni sostitutive, la sospensione della pena detentiva inflitta per i reati commessi in relazione allo stato di tossicodipendenza, l'estinzione della pena per esito positivo dell'affidamento in prova al servizio sociale e/o della liberazione condizionale. Si tratta di procedimenti in tema di esecuzione della pena distinti ed ulteriori rispetto a quelli adottati in sede di cognizione, all'esito dei quali il giudice, previa verifica sulla condotta del condannato e sulla sua pericolosità sociale, è chiamato ad esprimere un giudizio di merito, idoneo ad incidere in modo diretto, definitivo e sostanziale su un bene primario dell'individuo, costituzionalmente tutelato, quale la libertà personale.

### 2.1.1.3. Procedimento di applicazione della misura patrimoniale della confisca

Analoghe considerazioni sono alla base della sentenza n. 109, che ha affrontato il problema della legittimità costituzionale degli articoli 666, comma terzo, 667, comma quarto e 676 del codice di procedura penale, con riguardo al procedimento di esecuzione volto all'applicazione della misura patrimoniale della confisca, più propriamente il procedimento di opposizione avverso l'ordinanza

in materia di confisca. A giudizio della Corte il procedimento è finalizzato all'applicazione di una misura distinta ed ulteriore rispetto a quelle adottate in sede cognitiva, che incide su un diritto tutelato dall'articolo 1, Protocollo 1, Cedu, che può colpire un soggetto rimasto estraneo al giudizio di cognizione; lo stesso richiede accertamenti di fatto attinenti, da un lato, al collegamento tra il bene ed il reato, e, dall'altro, nel caso di confisca di un bene di proprietà o in possesso di terzi, alle condizioni che consentono di adottare la misura nei confronti di questi ultimi. Di conseguenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 666, comma terzo, 667, comma quarto e 676 del codice di procedura penale, nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento di opposizione contro l'ordinanza in materia di applicazione della confisca si svolga, davanti al giudice dell'esecuzione, nelle forme dell'udienza pubblica.

#### 2.1.1.4. Giusto processo - Computo dell'eccessiva durata del processo penale - Fase delle indagini preliminari

Con la sentenza n. 184 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2-*bis* della legge 24 marzo 2001, n. 89<sup>90</sup>, nella parte in cui esclude dal computo del processo la durata delle indagini preliminari, prevedendo che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, ha avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico.

La Corte ha, invece, dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità dell'articolo, comma 2-*quater*, della legge, nella parte in cui sottrae al computo della durata del processo i periodi di sospensione che non siano riconducibili alle parti.

Con riferimento ai principi del giusto processo, i giudici remittenti (ordinanze n. 180 e n. 248 del 2014) avevano eccepito che la nozione di processo considerata dalla Cedu si identifica con qualsiasi procedimento si svolga dinanzi all'autorità giudiziaria per l'affermazione o la negazione di una posizione giuridica di diritto o di soggezione, riconducibile al soggetto che il processo promuova o subisca. In tal senso, processo sarebbe anche la fase delle indagini preliminari che precede l'esercizio dell'azione penale, indagini che, se protrate irragionevolmente, dovrebbero assumere rilievo ai fini dell'equa riparazione.

La Corte, in accoglimento di tale prospettazione, ha affermato che la Corte europea dei diritti dell'uomo, attraverso reiterate pronunce (*ex multis*, sentenze 16 luglio 1971, *Ringelsen c. Austria*; 15 luglio 1982, *Eckle c. Germania*; 10 dicembre 1982, *Messina c. Italia*; 4 aprile 2006, *Kobtsev c. Ucraina*), ha dedotto dall'articolo 6 della Cedu la regola che impone, ai fini dell'indennizzo conseguente

---

<sup>90</sup> Il comma 2-*bis* è stato introdotto nell'articolo 2 della legge n. 89 del 2001 dall'articolo 55 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, in vigore dal 12 agosto 2012.

all'inosseranza del termine di ragionevole durata del processo penale, di tenere conto del periodo che segue la comunicazione ufficiale, proveniente dall'autorità competente, dell'accusa di avere commesso un reato. *“Si tratta, peraltro, di un approdo ermeneutico del tutto consono alle finalità perseguite dal giudizio di riparazione e sollecitate dall'osservanza del canone del giusto processo in ambito convenzionale. La violazione del diritto a una celere definizione del processo penale, espresso dall'articolo 6 della Cedu, genera infatti la pretesa di un indennizzo idoneo a ristorare il patimento cagionato dalla eccessiva pendenza dell'accusa, quando essa sia stata espressa per mezzo di un atto dell'autorità giudiziaria e abbia in tal modo acquisito una consistenza tale da ripercuotersi significativamente sulla vita dell'indagato (Corte Edu, sentenza 15 luglio 1982, Eckle c. Germania). È questa un'evenienza in alcun modo circoscrivibile alla fase del processo che segue all'esercizio dell'azione penale (articolo 405 cod. proc. pen.) e all'assunzione della qualità di imputato (articolo 60 cod. proc. pen.), posto che essa tende naturalmente a manifestarsi fin dal tempo in cui una persona è venuta formalmente a conoscenza dell'esistenza di un'indagine a suo carico, in particolare quando si accompagna al compimento di atti invasivi della sfera di libertà dell'individuo. Pertanto, una volta penetrato nel nostro ordinamento, per effetto della giurisprudenza europea e con valore di fonte sovra-legislativa, il principio che collega alla lesione del diritto alla ragionevole durata del processo, sancito dall'articolo 6 della Cedu, una pretesa riparatoria nei confronti dello Stato, viene da sé che l'equa riparazione avrà ad oggetto non soltanto la fase che la normativa nazionale qualifica “processo”, ma anche le attività procedurali che la precedono, ove idonee a determinare il danno al cui ristoro è preposta l'azione”.* A giudizio della Corte, con l'articolo 2, comma 2-bis, il legislatore si è svincolato dalla generale nozione di processo penale rilevante ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione e tale da abbracciare anche parte delle indagini preliminari, per ripiegare sulla qualificazione nazionale di tale istituto, benché essa non sia conciliabile con la finalità perseguita dal rimedio compensatorio garantito dalla Convenzione. La norma impugnata, amputando il “processo”, per come va inteso ai sensi dell'articolo 6 Cedu, di una sua componente, si congiunge alla previsione normativa che vieta di accogliere la domanda di riparazione se il giudizio non ha ecceduto la durata di tre anni in primo grado, di due in secondo grado e di uno innanzi alla Corte di cassazione, e comunque quella complessiva di sei anni. In tal modo, viene formulata una previsione astratta, la cui applicazione si presta ad incidere negativamente non solo sulla misura della riparazione, ma anche sulla sussistenza del relativo diritto.

La Corte ha, quindi, concluso che l'articolo 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, è costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, ha avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico.

Quanto all'inammissibilità della questione relativa all'articolo 2, comma 2-*quater*, nella parte in cui sottrae al computo della durata del processo i periodi di sospensione che non siano riconducibili alle parti, la Corte ha rilevato che essa discende dalla considerazione che la sospensione è istituito «oggetto non di una disciplina generale, bensì di specifiche regolamentazioni dettate con riguardo alla diversità dei presupposti e delle finalità perseguite. Il criterio normativo suggerito dal rimettente per distinguere un'ipotesi di sospensione dall'altra appare anzitutto indeterminato, perché non chiarisce se la "riconducibilità" della causa sospensiva alle parti implichi un giudizio di imputabilità, in ragione di una condotta ostruzionistica che osta al ristoro del danno (Corte Edu, Grande Camera, sentenza 29 maggio 1986, *Deumeland c. Germania*), ovvero un apprezzamento in ordine alla domanda delle parti cui consegue la sospensione del processo, ove essa valga quale fatto obiettivo, non imputabile allo Stato, e idoneo ad incidere sul diritto all'equa riparazione (Corte Edu, sentenza 12 maggio 1999, *Saccomanno c. Italia*), ovvero ancora la corrispondenza della sospensione a un interesse, o anche ad un'esigenza processuale, propria delle sole parti". La Corte ha ritenuto sufficiente considerare, a tal fine, che la Corte di Strasburgo, in modo costante, include nel periodo rilevante ai fini della ragionevole durata del processo il periodo di sospensione conseguente alla proposizione di un incidente di legittimità costituzionale (Grande Camera, sentenza 29 maggio 1986, *Deumeland c. Germania*), ma non quello derivante dal rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'unione europea, per la cui protrazione nulla è imputabile allo Stato (sentenza 30 settembre 2003, *Koua Poirrez c. Francia*). È chiaro quindi, secondo la Corte, che tali ipotesi di sospensione sono del tutto equivalenti, quanto all'attività e agli interessi delle parti del processo *a quo*, ovvero al criterio normativo sposato dal rimettente, ma ben si comprende la ragione per cui, agli effetti dell'equa riparazione per la eccessiva durata del processo, la Corte di Strasburgo non ritenga di accomunarle. Il giudice a quo, anziché limitarsi a dubitare della legittimità costituzionale della porzione di norma attinente al processo principale, che verteva sulla sospensione per incidente di legittimità costituzionale, ha impugnato l'intera disposizione, propugnandone la declaratoria di incostituzionalità in un senso indeterminato e inadeguato, e comunque non costituzionalmente obbligato<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> La sentenza n. 184 del 2015 è stata richiamata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 36 del 2016, riguardante la questione di legittimità costituzionale dell'**articolo 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89, nella parte in cui anche per il giudizio di equa riparazione considera rispettato il termine ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, di due in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità (comma 2-bis), o se il giudizio viene comunque definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni (comma 2-ter)**. Secondo il giudice remittente l'irragionevolezza della previsione in rapporto al procedimento per equa riparazione emergerebbe in considerazione della sua minore complessità rispetto ad un ordinario giudizio di cognizione, a causa della semplicità dei fatti e della finalità cui tende l'articolo 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89. Nell'accogliere la questione la Corte ha giudicato che la disposizione impugnata viola gli articoli 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., poiché comporta che la durata complessiva del giudizio possa essere superiore al limite biennale adottato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Dalla giurisprudenza europea consolidata si evince il principio di diritto, 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

#### 2.1.1.5. Limiti alla retroattività delle leggi non di natura penale - Divieto di ingerenza del legislatore sui processi in corso e motivi imperativi di interesse generale

La Corte ha ulteriormente ribadito nelle pronunce del 2015 la propria giurisprudenza in materia di efficacia retroattiva delle leggi, innovative e di interpretazione autentica, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo che per la materia penale. Tale efficacia deve però trovare giustificazione sul piano della ragionevolezza sempre che non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale, ai sensi della Cedu. Secondo la giurisprudenza europea in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire in materia civile una regolamentazione innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma esige che queste ragioni siano bilanciate con la garanzia dell'accesso e dello svolgimento di un processo equo a tutela dei diritti individuali, sempre che a questi ultimi non siano imposti sacrifici sproporzionati o per mere esigenze finanziarie. Argomenta la Corte costituzionale che, diversamente, se ogni intervento del genere fosse considerato come indebita ingerenza allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia, la regola stessa sarebbe destinata a rimanere una mera enunciazione priva di significato concreto. Ne deriva la legittimità di una norma di natura interpretativa ove persegua lo scopo di chiarire il significato della norma interpretata nel suo senso riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario in situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo, ovvero in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto anche sulla base di un orientamento giurisprudenziale minoritario, o intenda ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore. La Corte costituzionale ha ribadito la validità di tale orientamento anche in sentenze successive alle decisioni della Corte di Strasburgo *Maggi c. Italia* e *Agrati c. Italia*, che hanno ribaltato l'esito dello scrutinio di costituzionalità su questioni relative a leggi interpretative retroattive (**ordinanza n. 274**).

Nella clausola che fa riferimento ai limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali e di altri valori di civiltà giuridica, sono ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali,

---

nell'amministrazione della giustizia. Ne consegue che il legislatore nazionale non può 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 recepiti dalla giurisprudenza nazionale.

la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico, il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (56, 146, 150).

Sulle norme di interpretazione autentica (articolo 1, commi 774, 775 e 776 della legge n. 296 del 2006) dell'articolo 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995 sulle modalità di corresponsione dell'indennità integrativa speciale per le pensioni di reversibilità, con applicazione del regime vigente al momento della liquidazione della pensione di reversibilità, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, la Corte ha ribadito, come già affermato nelle sentenze nn. 1 del 2011 e 227 del 2014, che la norma impugnata enuclea una delle possibili varianti di senso della norma interpretata, che si innesta nella riforma del sistema pensionistico, che ha reso più acuta l'esigenza di interpretarle sistematicamente. In relazione ai rapporti di durata, non si può riporre alcun affidamento nell'immutabilità della disciplina e non sono precluse modificazioni sfavorevoli. La norma, al fine di contemperare contrapposti interessi, tutela i trattamenti pensionistici già definiti in sede contenziosa e attua un ragionevole bilanciamento tra i diritti dei singoli con l'esigenza di sostenibilità del sistema previdenziale. Tale bilanciamento è evocato dalla stessa giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che, con il riferimento alla clausola sui motivi imperativi d'interesse generale, appare giustificare una legislazione interpretativa. Né si configura un'ingerenza arbitraria nell'autonomo esercizio delle funzioni giurisdizionali per l'applicazione della norma ai giudizi in corso, poiché l'incidenza sui giudizi in corso è connaturata alle norme interpretative con efficacia retroattiva. (127, 174, 274).

Con la sentenza n. 260 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli articoli 3 e 117, primo comma, Cost., l'articolo 40, comma 1- bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, in legge n. 98 del 2013, nella parte in cui, con norma di interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 6, primo periodo, del decreto-legge n. 64 del 2010, prevede che alle fondazioni lirico-sinfoniche, sin dalla loro trasformazione in soggetti di diritto privato, non si applicano le disposizioni che stabiliscono la trasformazione dei contratti di lavoro subordinati in contratti a tempo indeterminato come conseguenza della violazione delle norme in materia di apposizione del termine, proroga e rinnovo dei contratti medesimi.

Secondo il giudice remittente la norma, che si autoqualifica di interpretazione autentica, in realtà introdurrebbe una disposizione innovativa e retroattiva che priverebbe del diritto alla conversione del rapporto di lavoro a tempo determinato coloro che nel frattempo avevano ottenuto una sentenza favorevole. La disposizione sarebbe, altresì, irragionevole poiché disporrebbe un ingiustificato deterioramento dei lavoratori dipendenti degli enti lirici privatizzati, rispetto agli altri dipendenti privati, così violando il principio di uguaglianza. Sarebbero conseguentemente violati anche gli obblighi internazionali derivanti dalla Cedu, in relazione agli articoli 6 e 13 della

Convenzione sul divieto di retroattività delle norme in assenza dei motivi imperativi di interesse generale che la giustificano, come enucleato dalla giurisprudenza della Corte Edu.

La Corte non ha rinvenuto alcun elemento giustificativo della norma interpretativa nella disposizione censurata, poiché essa estende, con portata retroattiva, il divieto di conversione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato previsto dalla norma interpretata in caso di rinnovo dei contratti a termine che comporterebbe la trasformazione degli stessi in contratti a tempo indeterminato, ai casi di vizi genetici del rapporto negoziale. La norma non chiarisce, quindi, una plausibile variante di senso della disposizione interpretata, ma lede sia l'affidamento dei consociati nella sicurezza giuridica, sia le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, giacché l'intervento normativo si ripercuote sui giudizi in corso, travolgendo gli effetti delle pronunce già rese <sup>92</sup>.

In modo analogo la sentenza n. **216** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 26 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 nella parte in cui si dispone che le lire ancora in circolazione si prescrivono a favore dell'Erario con decorrenza immediata ed il relativo controvalore è versato all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. L'anticipazione al 6 dicembre 2011 della prescrizione del diritto dei possessori delle lire a convertirle in euro, già disposta al 28 febbraio 2012 dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289 è stata ritenuta in contrasto con il legittimo affidamento, poiché, sebbene la norma censurata formalmente incida sulla prescrizione, in realtà estingue il diritto a cui si riferisce.

### 2.1.2. Diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5 Cedu)

E' stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento, tra gli altri parametri, all'articolo 117, primo comma, Cost, in relazione all'articolo 5 Cedu e all'articolo 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, dell'articolo 1, comma 1, lett. b), del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, come modificato in sede di conversione dalla legge 30 maggio 2014, n. 81, nella parte in cui stabilisce che, ai fini dell'applicazione di una misura di sicurezza, anche in via provvisoria, nei confronti dell'infermo di mente e del seminfermo di mente,

---

<sup>92</sup> Secondo la Corte costituzionale nell'ordinamento costituzionale non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni che modificano in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, purché tali modifiche non si traducano in un regolamento irrazionale o arbitrario delle situazioni giuridiche previste dalle disposizioni precedenti (cfr. Corte Costituzionale n. 166 del 2012, n. 302 del 2010). Il divieto di retroattività della legge, pur costituendo valore fondamentale della civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'articolo 25 Cost.: il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare disposizioni retroattive purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti "motivi imperativi di interesse generale" ai sensi della (cfr. Corte costituzionale n. 56 del 2015, n. 170 del 2013, nn. 264 e 15 del 2012, nn. 303, 271, 257 e 236 del 2011, n. 209 del 2010, n. 311 del 2009).

“l'accertamento della pericolosità sociale è effettuato sulla base delle qualità soggettive della persona, senza tener conto delle condizioni di cui all'articolo 133, secondo comma, n. 4, c.p.” e che la sola mancanza di programmi terapeutici individuali “non costituisce elemento idoneo a supportare il giudizio di pericolosità sociale” (**sentenza n. 186**).

Secondo il giudice remittente la normativa censurata avrebbe esposto a gravi rischi non solo la sicurezza dei cittadini italiani, ma anche quella di tutti i cittadini protetti dalle Convenzioni internazionali che possono, per varie ragioni, trovarsi sul territorio italiano.

La Corte ha ritenuto erroneo il presupposto interpretativo da cui muoveva il rimettente, poiché le disposizioni censurate dovevano essere inquadrare nell'ambito della normativa volta al definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari. Esse non modificano la nozione di pericolosità sociale asseritamente lesiva dei diritti della persona, ma si riferiscono esclusivamente alla pericolosità sociale che legittima il ricovero in un ospedale psichiatrico o in una casa di cura ed incidono sui criteri di scelta tra le diverse misure di sicurezza e sulle condizioni per l'applicazione di quelle detentive e perseguono lo scopo di riservare quelle estreme, fortemente incidenti sulla libertà personale, ai soli casi in cui ciò sia necessario a causa delle condizioni mentali della persona in questione.

Con l'ordinanza **n. 20** la Corte ha restituito al rimettente gli atti relativi alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 1, c.p.p. impugnato, in riferimento, tra gli altri, agli articoli 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 5 della Cedu, nella parte in cui, in caso di incapacità processuale, permanente ed irreversibile, di un imputato infermo di mente sottoposto a misura di sicurezza provvisoria detentiva, non consente al giudice di celebrare il processo e di definirlo con una sentenza, ivi compresa quella di assoluzione per non imputabilità ed applicazione di misure di sicurezza, allorché l'imputato sia rappresentato da un curatore speciale. Il rimettente dovrà riesaminare la rilevanza della questione alla luce dell'entrata in vigore del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 2014, n. 81, il quale, all'articolo 1, comma 1-*quater*, prevede che *“Le misure di sicurezza detentive provvisorie o definitive, compreso il ricovero nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza, non possono durare oltre il tempo stabilito per la pena detentiva prevista per il reato commesso, avuto riguardo alla previsione edittale massima. Per la determinazione della pena a tali effetti si applica l'articolo 278 del codice di procedura penale. Per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo non si applica la disposizione di cui al primo periodo”*.

### 2.1.3. Principio di legalità (articolo 7 Cedu)

### 2.1.3.1. Confisca edilizia

Nel precisare il rapporto tra norme della Convenzione e dei suoi Protocolli ed il diritto nazionale, con la **sentenza n. 49** la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 44, comma 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) in materia di confisca "edilizia" e dei presupposti per l'applicazione in ipotesi di prescrizione del reato, con riferimento ai principi sanciti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (*Varvara c. Italia* del 2009).

La questione era stata sollevata dal Tribunale di Teramo con ordinanza del 17 gennaio 2014 e dalla Corte di cassazione con ordinanza del 20 maggio 2014 (ribadita con l'ordinanza n. 187). Le fattispecie all'esame di entrambi i giudici rimettenti riguardavano l'applicazione della confisca in caso di prescrizione del reato di lottizzazione abusiva nei confronti di imputati, la cui responsabilità era stata dimostrata nel corso del dibattimento.

La Corte di cassazione aveva sottoposto al giudizio della Corte costituzionale l'interpretazione fornita dalla Corte Edu, nella sentenza *Varvara c. Italia*, nel senso che precluderebbe la confisca edilizia in assenza di condanna per il reato di lottizzazione abusiva, nonostante sia stata accertata la responsabilità penale del soggetto imputato. A fondamento delle dedotte censure la Corte remittente aveva eccepito la mancata considerazione del bilanciamento che deve essere operato qualora vengano in rilevanza opposti interessi costituzionali protetti, quali il paesaggio, l'ambiente, la vita e la salute, prevalenti rispetto al diritto di proprietà, come tutelato dalla Cedu. La Corte di cassazione aveva sottoposto, quindi, al giudizio della Corte costituzionale la norma convenzionale.

Secondo il Tribunale di Teramo, invece, la normativa censurata, come interpretata dalla giurisprudenza nazionale, sarebbe stata in contrasto con l'articolo 7 della Cedu, nell'interpretazione della Corte Edu, nel senso che la confisca ivi prevista non possa applicarsi nel caso di declaratoria di prescrizione del reato urbanistico.

La Corte costituzionale ha dichiarato entrambe le questioni inammissibili.

La questione sollevata dalla Corte di cassazione è stata dichiarata inammissibile per l'erroneo presupposto posto alla base delle censure, ovvero che in conseguenza della sentenza *Varvara* i giudici nazionali sarebbero tenuti ad interpretare l'articolo 44 in questione nel senso indicato dalla Corte europea, in contrasto con i principi costituzionali evocati. In considerazione del carattere sub-costituzionale della Cedu, quale parametro interposto nel giudizio di costituzionalità, secondo la Corte costituzionale l'eventuale dubbio di costituzionalità non può essere eccepito rispetto alla fonte convenzionale, ma deve essere prospettato rispetto alla legge nazionale di recepimento (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007, n. 311 del 2009). Il giudice rimettente ha quindi erroneamente sottoposto al

vaglio di costituzionalità l'articolo 44 in questione anziché la legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), “nella parte in cui con essa si è conferita esecuzione ad una norma reputata di dubbia costituzionalità, ovvero al divieto di applicare la confisca urbanistica se non unitamente ad una pronuncia di condanna penale”. In ogni caso è riservato alla Corte costituzionale verificare se le norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale siano in contrasto con altre norme della Costituzione, secondo il bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti coinvolti nella disciplina censurata affinché si realizzi “la necessaria integrazione delle tutele” (cfr. sentenza n. 264 del 2012).

Sotto altro profilo di inammissibilità, la Corte costituzionale ha rilevato che già prima della sentenza *Varvara* è stata chiarita la natura di sanzione penale della confisca urbanistica (cfr. sentenza della Corte Edu *Sud Fondi c. Italia* del 20 gennaio del 2009), che può pertanto “venire disposta solo nei confronti di colui la cui responsabilità sia stata accertata in ragione di un legame intellettuale (coscienza e volontà) con i fatti”. Nell'ordinamento nazionale l'accertamento ben può essere contenuto in una sentenza penale di proscioglimento dovuto a prescrizione del reato, la quale, pur non avendo condannato l'imputato, abbia comunque adeguatamente motivato in ordine alla responsabilità personale di chi è soggetto alla misura ablativa, sia esso l'autore del fatto, ovvero il terzo di mala fede acquirente del bene (sentenze n. 239 del 2009 e n. 85 del 2008). Inoltre, la Corte ha affermato che “di per sé, non è escluso che il proscioglimento per prescrizione possa accompagnarsi alla più ampia motivazione sulla responsabilità, ai soli fini della confisca del bene lottizzato (misura, quest'ultima, che il giudice penale è tenuto a disporre con la sentenza definitiva che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva ai sensi dell'articolo 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001)”. Tale motivazione, una volta recepito il principio enunciato dalla sentenza *Sud Fondi srl e altri c. Italia*, ed interpretato alla luce di esso l'articolo 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, non costituisce una facoltà del giudice, ma un obbligo dal cui assolvimento dipende la legalità della confisca.

Entrambe le questioni sollevate, dalla Corte di cassazione e dal Tribunale di Teramo sono state dichiarate poi inammissibili per erronea interpretazione della sentenza *Varvara* con riferimento all'articolo 7 della Cedu in relazione alla portata espansiva del principio enunciato non solo alle fattispecie penali, ma anche agli illeciti amministrativi.

Erronea sarebbe, inoltre, l'esistenza dell'obbligo di interpretare la sentenza *Varvara* in modo univoco nel senso che la confisca urbanistica possa essere disposta solo unitamente ad una sentenza di condanna da parte del giudice per il reato di lottizzazione abusiva. “Solo nel caso in cui si trovi in presenza di un diritto consolidato o di una sentenza pilota, il giudice italiano sarà vincolato a recepire la norma

individuata a Strasburgo, adeguando ad essa il suo criterio di giudizio per superare eventuali contrasti rispetto ad una legge interna, anzitutto per mezzo di «ogni strumento ermeneutico a sua disposizione», ovvero, se ciò non fosse possibile, ricorrendo all'incidente di legittimità costituzionale (sentenza n. 80 del 2011)".

### 2.1.3.2. Retroattività della *lex mitior* – Sospensione del procedimento con messa alla prova

La sentenza n. 240 ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 464-*bis* codice di procedura penale, introdotto dall'articolo 4, comma 1, lett. a), della legge 28 aprile 2014, n. 67, con riferimento, tra gli altri, all'articolo 117 Cost., in relazione all'articolo 7 Cedu, nella parte in cui, in assenza di una disciplina transitoria, preclude l'ammissione all'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova agli imputati di processi pendenti in primo grado, nei quali la dichiarazione di apertura del dibattimento sia stata effettuata prima dell'entrata in vigore della legge n. 67 del 2014.

Il Tribunale di Torino (ordinanza 28/10/2014) aveva eccepito l'irragionevole disparità di trattamento tra soggetti che versano nelle medesime condizioni sostanziali a seconda della fase processuale in corso del giudizio di primo grado, in violazione altresì del principio di retroattività della *lex mitior*, sancito dall'articolo 7 della Cedu, come interpretato dalla Corte di Strasburgo nella sentenza *Scoppola c. Italia* del 17 settembre 2009.

La Corte ha chiarito che la preclusione censurata è conseguenza non della mancanza di retroattività della norma penale, ma del normale regime temporale della norma processuale, rispetto alla quale il riferimento all'articolo 7 della Cedu risulta fuori luogo.

Il principio di retroattività si riferisce al rapporto tra un fatto e una norma sopravvenuta, di cui viene in questione l'applicabilità, e nel caso in oggetto, a ben vedere, l'applicabilità e dunque la retroattività della sospensione del procedimento con messa alla prova non è esclusa, dato che la nuova normativa si applica anche ai reati commessi prima della sua entrata in vigore.

L'articolo 464-*bis* cod. proc. pen., nella parte impugnata, riguarda esclusivamente il processo ed è espressione del principio "*tempus regit actum*". Il principio potrebbe essere derogato da una diversa disciplina transitoria, ma la mancanza di questa non è certo censurabile in forza dell'articolo 7 della Cedu.

Ha ribadito, inoltre, che la Corte europea dei diritti dell'uomo, ritenendo che il principio di retroattività della legge penale più favorevole «sia un corollario di quello di legalità, consacrato dall'articolo 7 della Cedu, ha fissato dei limiti al suo ambito di applicazione, desumendoli dalla stessa norma convenzionale. Il principio di retroattività della *lex mitior*, come in generale "le norme in materia di retroattività contenute nell'articolo 7 della Convenzione", concerne secondo la Corte le 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 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)”.

In un caso in cui era contestato il termine per richiedere il giudizio abbreviato previsto dall'articolo 4-ter del decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82 (Modificazioni alla disciplina dei termini di custodia cautelare nella fase del giudizio abbreviato), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 5 giugno 2000, n. 144, la Corte di Strasburgo ha distinto le norme sostanziali da quelle processuali che disciplinano tale giudizio e ha escluso che queste ultime potessero comportare la violazione degli articoli 6 e 7 della Cedu. Secondo la Corte, “Poiché la modificazione legislativa denunciata dal ricorrente [aveva] riguardato una norma di procedura, salvo il caso di arbitrarietà, niente nella Convenzione impediva al legislatore italiano di regolamentare la sua applicazione ai processi in corso al momento della sua entrata in vigore”. Più in particolare, “poiché il giudizio abbreviato ha come scopo di evitare il dibattimento e di decidere sulla fondatezza delle accuse in esito a una udienza in camera di consiglio, non si [poteva] rimproverare alle autorità di avere limitato l'applicazione delle nuove modalità di accesso a questa procedura semplificata ai soli casi in cui il dibattimento pubblico non avesse avuto ancora luogo” (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 27 aprile 2010, *Morabito c. Italia*).

Il caso oggetto della ricordata decisione è analogo a quello cui si riferisce la questione di legittimità costituzionale e dalla stessa giurisprudenza della Corte europea emerge in modo limpido l'insostenibilità dell'asserita violazione dell'articolo 7 della Cedu.

## 2.1.4. Il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articoli 8 e 12 Cedu)

### 2.1.4.1. Diritto all'identità personale – Rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso

Con la sentenza n. **221**, in materia di rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, della legge 14 aprile 1982, n. 164, nella parte in cui subordina la rettificazione di attribuzione di sesso alla intervenuta modificazione dei caratteri sessuali della persona istante<sup>93</sup>. Il giudice remittente (Tribunale di Trento, ordinanza del 20 agosto 2014) aveva argomentato che la norma obbligava l'istante a sottoporsi ai trattamenti medico chirurgici necessari a modificare i propri caratteri sessuali

---

<sup>93</sup> Tale disposizione prevede che “La rettificazione si fa in forza di sentenza del tribunale passata in giudicato che attribuisca ad una persona sesso diverso da quello enunciato nell'atto di nascita a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali”.

primari, in tal modo comportando una irragionevole e ingiustificata limitazione all'esercizio del diritto della persona all'identità di genere, ossia del diritto di scegliere la propria identità sessuale a prescindere dal dato biologico e violando il diritto alla salute e il diritto al rispetto della vita privata e familiare sancito dalla Cedu, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte europea, secondo cui il diritto all'identità di genere, rientra a pieno titolo nella tutela prevista dall'articolo 8 della Cedu (sentenze 11 luglio 2002 *Goodwin c. Regno Unito*; 29 aprile 2002, *Pretty c. Regno Unito*), poiché la tensione e lo squilibrio emotivo provocati dalla divergenza tra il ruolo ricoperto nella società da un transessuale operato e la condizione imposta dal diritto che rifiuta di riconoscerne il mutamento di sesso non possono essere considerati, a giudizio della Corte, un inconveniente di secondaria importanza discendente da una formalità.

La Corte costituzionale ha considerato la disposizione impugnata l'approdo di un'evoluzione culturale ed ordinamentale volta al riconoscimento del diritto all'identità di genere quale elemento costitutivo del diritto all'identità personale, rientrante a pieno titolo nell'ambito dei diritti fondamentali della persona tutelati dall'articolo 2 Cost. e dell'articolo 8 Cedu. Alla luce dei diritti fondamentali della persona, in mancanza di un riferimento testuale alle modalità attraverso le quali si realizza la modificazione, la norma deve essere interpretata nel senso di escludere la necessità dell'intervento chirurgico al fine di accedere al procedimento giudiziale di rettificazione anagrafica. Il trattamento chirurgico rappresenta solo uno strumento eventuale per effettuare l'adeguamento dei caratteri sessuali rimettendo al singolo la scelta delle modalità attraverso le quali realizzare, con l'assistenza del medico e di altri specialisti, il proprio percorso di transizione, che deve comunque riguardare gli aspetti psicologici, comportamentali e fisici che concorrono a comporre l'identità di genere.

#### 2.1.4.2. Selezione eugenica degli embrioni

Con la sentenza **n. 96** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, (recante norme sulla procreazione medicalmente assistita), "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".

Nel caso esaminato in detta sentenza il giudice remittente aveva ritenuto le citate disposizioni in contrasto con il diritto costituzionalmente tutelato della coppia ad un figlio sano e con il diritto all'autodeterminazione nelle scelte procreative e aveva eccepito l'irragionevolezza del divieto alla PMA ed alla diagnosi preimpianto, costringendo la coppia a ricorrere all'interruzione terapeutica

della gravidanza, con conseguente lesione del diritto alla salute della donna, nonché contrasto con le norme della Cedu (articoli 8 e 14) che stabiliscono il diritto al rispetto della vita privata familiare e il divieto di discriminazione, come interpretate dalla Corte europea nella sentenza 28 agosto 2012, *Costa e Pavan c. Italia*<sup>94</sup> (infra, [parte I, capitolo III, par. 1.1.1](#)). Nel merito, la Corte costituzionale ha ritenuto fondata la questione in relazione al profilo – assorbente di ogni altra censura – che attiene al *vulnus* effettivamente arrecato, dalla normativa denunciata, agli articoli 3 e 32 Cost., senza tacere l'antinomia rispetto alla normativa europea: “*Sussiste, in primo luogo, un insuperabile aspetto di irragionevolezza dell'indiscriminato divieto, che le denunciate disposizioni oppongono, all'accesso alla PMA, con diagnosi preimpianto, da parte di coppie fertili affette (anche come portatrici sane) da gravi patologie genetiche ereditarie, suscettibili (secondo le evidenze scientifiche) di trasmettere al nascituro rilevanti anomalie o malformazioni. E ciò in quanto, con palese antinomia normativa (sottolineata anche dalla Corte di Strasburgo nella richiamata sentenza Costa e Pavan contro Italia), il nostro ordinamento consente, comunque, a tali coppie di perseguire l'obiettivo di procreare un figlio non affetto dalla specifica patologia ereditaria di cui sono portatrici, attraverso la, innegabilmente più traumatica, modalità della interruzione volontaria (anche reiterata) di gravidanze naturali – quale consentita dall'art. 6, comma 1, lettera b), della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza) – quando, dalle ormai normali indagini prenatali, siano, appunto «accertati processi patologici [...] relativi a rilevanti anomalie o malformazioni del nascituro, che determinino un grave pericolo per la salute fisica o psichica della donna».* Vale a dire che il sistema normativo, cui danno luogo le disposizioni censurate, non consente (pur essendo scientificamente possibile) di far acquisire “prima” alla donna una informazione che le permetterebbe di evitare di assumere “dopo” una decisione ben più pregiudizievole per la sua salute”.

La sentenza **n. 229** segue all'**irrilevanza penale della ricerca** sugli embrioni utilizzati per la procreazione medicalmente assistita sancita dalla sopra menzionata sentenza n. 96. La Corte ha qui dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, commi 3, lettera b), e 4 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, nella parte in cui contempla, come ipotesi di reato, la condotta di selezione degli embrioni anche nei casi in cui questa sia esclusivamente finalizzata ad evitare l'impianto nell'utero della donna di embrioni affetti da malattie genetiche trasmissibili rispondenti ai criteri di gravità di cui all'articolo 6, comma 1, lettera b), della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela della maternità e sulla interruzione della gravidanza) e accertate da apposite strutture pubbliche.

---

<sup>94</sup> Nella sentenza *Costa e Pavan c. Italia* del 28 agosto 2012 la Corte europea, constatato che il divieto di eseguire test diagnostici su un embrione, per stabilire se è portatore di caratteri ereditari che comporteranno una malattia grave per il bambino che dovrà nascere, costituisce un'ingerenza nel diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e familiare in violazione dell'articolo 8 della Cedu, ha ritenuto incoerente il sistema legislativo italiano poiché, da un lato, esso vieta l'impianto limitato ai soli embrioni non affetti dalla malattia di cui i ricorrenti sono portatori sani, dall'altro, autorizza i ricorrenti ad abortire un feto affetto da quella stessa patologia. Inoltre, il diritto dei coniugi di generare un figlio non affetto dalla malattia genetica di cui sono portatori rientra nel campo della tutela offerta dall'articolo 8 della Cedu, costituendo una forma di espressione della vita privata e familiare.

Il giudice rimettente aveva ritenuto che il limite al ricorso alla PMA posto alle coppie fertili violasse il diritto all'autodeterminazione nelle scelte legate alla procreazione, i principi di uguaglianza e di ragionevolezza ed il diritto alla salute, costringendo le coppie fertili, portatrici di una malattia geneticamente trasmissibile ad una gravidanza naturale ed all'eventuale aborto terapeutico. Inoltre, le disposizioni censurate apparivano in contrasto con le norme della Cedu che stabiliscono il diritto al rispetto della vita privata familiare e il divieto di discriminazione, così come interpretate dalla Corte Edu nella citata sentenza *Costa e Pavan c. Italia*, relativa ad un caso del tutto simile a quello all'esame nel giudizio *a quo*.

La seconda questione sollevata dallo stesso tribunale riguardante la presunta incostituzionalità dell'articolo 14, commi 1 e 6, della medesima legge n. 40, nella parte in cui parallelamente vieta e penalmente sanziona la condotta di soppressione degli embrioni, anche ove trattasi di embrioni soprannumerari risultati affetti da malattie genetiche a seguito di selezione finalizzata ad evitarne appunto l'impianto nell'utero della donna, è stata, invece, **dichiarata infondata**. La Corte ha ritenuto che anche rispetto a quelli malati deve essere garantita la tutela riconosciuta agli embrioni sani creati in numero superiore a quello strettamente necessario ad un unico e contemporaneo impianto, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 14, nel testo risultante dalla sentenza n. 151 del 2009. Con detta sentenza la Corte ha riconosciuto il fondamento costituzionale della tutela dell'embrione, riconducibile al precetto generale dell'articolo 2 Cost. e l'ha bensì ritenuta suscettibile di affievolimento in caso di conflitto con altri interessi di pari rilievo costituzionale, come il diritto alla salute della donna. Allo stato, unica tutela alla dignità degli embrioni non utilizzati per l'impianto è dunque la crioconservazione.

La decisione della Corte costituzionale è espressione del dialogo tra le Corti nella tutela dei diritti, con riferimento alle recenti decisioni della Corte europea assunte proprio nei confronti dell'Italia nella sentenza 27 agosto 2015 della Corte europea dei diritti dell'uomo (*Parrillo c. Italia*, *infra*, [parte I, capitolo II; par. 1.3.2](#))<sup>95</sup>.

#### 2.1.5. Principio di non discriminazione (articolo 14), in materia di prestazioni sociali – Invito al legislatore

Dalla giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale, riaffermata anche nelle pronunce del 2015, si trae la massima per la quale in tema di provvidenze destinate al sostentamento della persona nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in

---

<sup>95</sup> Tale decisione è stata richiamata dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. **84 del 2016** con la quale si è pronunciata sull'ultima questione pendente avverso la legge n. 40 del 2004 sulla PMA, relativamente all'utilizzazione degli embrioni soprannumerari non più impiantabili per la ricerca scientifica bio-medica in funzione (anche) della tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività. La Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione relativa al 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".

cui la persona bisognosa si trova inserita, qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'articolo 14 della Cedu, avuto riguardo alla interpretazione rigorosa che di tale norma è stata offerta dalla giurisprudenza della Corte europea, oltre che con gli obblighi di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost..

Con la **sentenza n. 22 del 2015**, la Corte è nuovamente intervenuta sull'articolo 80 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, per dichiarare l'illegittimità costituzionale del comma 19, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione di cui all'articolo 8 della legge 10 febbraio 1962, n. 66 e dell'indennità di cui all'articolo 3, comma 1, della legge 21 novembre 1988, n. 508 (pensione e speciale indennità per ciechi parziali), per contrasto, tra gli altri, con l'articolo 117 Cost, in relazione agli articoli 14 e 1, Protocollo 1, Cedu.

La normativa citata è stata oggetto di numerose pronunce della Corte costituzionale che, a partire dalla sentenza n. 306 del 2008, ha affermato che, nella materia *de qua*, ogni discriminazione fra cittadino e straniero legalmente soggiornante, fondata su requisiti diversi da quelli previsti dalla generalità dei soggetti, contrasta con il principio di non discriminazione di cui all'articolo 14 e deroga agli obblighi di solidarietà sociale di cui all'articolo 2 Cost. (sentenze nn. 11/2009, 187/2010, 329/2011, 40/2013). Muovendo dal precedente specifico della sentenza n. 40 del 2013, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità della medesima disposizione, relativamente all'indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità agli invalidi civili totalmente inabili, la Corte ha chiarito che: *"In ragione delle gravi condizioni di salute dei soggetti di riferimento, portatori di handicap fortemente invalidanti, vengono infatti ad essere coinvolti una serie di valori di essenziale risalto – quali, in particolare, la salvaguardia della salute, le esigenze di solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, i doveri di assistenza per le famiglie – tutti di rilievo costituzionale in riferimento ai parametri evocati, tra cui spicca l'articolo 2 della Costituzione – al lume, anche, delle diverse convenzioni internazionali che parimenti li presidiano e che rendono priva di giustificazione la previsione di un regime restrittivo (ratione temporis, così come ratione census) nei confronti di cittadini extracomunitari, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico, come nei casi di specie. Qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'articolo 14 della per come interpretato dalla Corte europea"*. La sentenza è stata richiamata nella successiva **n. 230** con la quale la medesima disposizione è stata dichiarata illegittima nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri

## **legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione di invalidità civile per sordi e della indennità di comunicazione.**

Tenuto conto dell'elevato numero di pronunce caducatorie adottate a proposito della disposizione ora nuovamente censurata, la Corte ha formulato l'auspicio che "il legislatore provveda ad una organica ricognizione e revisione della disciplina, ad evitare, tra l'altro, che il ripetersi di interventi necessariamente frammentari, e condizionati dalla natura stessa del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, possa avere riverberi negativi sul piano della tutela dell'eguaglianza sostanziale". Per le questioni pendenti in tema si rinvia al [par. 3.6 del presente capitolo](#).

### **2.1.6. Diritto al rispetto della proprietà e indennità di espropriazione (articolo 1 Protocollo 1 Cedu)**

In materia di tutela della proprietà in caso di espropriazione e diritto ad un equo indennizzo, con la sentenza **n. 71** la Corte si è pronunciata sulla compatibilità con i principi di cui all'articolo 6 e all'articolo 1, Protocollo 1, Cedu, dell'articolo 42-bis (Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico) del d.P.R. n. 327 del 2000, sollecitata dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, nella parte in cui prevede che l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito non retroattivamente al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfettariamente liquidato nella misura del 10 per cento del valore del bene stesso, estensibile alle servitù di fatto. Malgrado la precisazione che l'atto di acquisizione è destinato a non operare retroattivamente, sarebbe confermata la possibilità dell'amministrazione di utilizzare il provvedimento sanante *ex tunc*, ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato.

La Corte costituzionale ha dichiarato la questione **infondata**. Ha ritenuto che, anche se la norma si applica ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore, deve valorizzarsi la finalità di eliminare definitivamente il fenomeno delle "espropriazioni indirette", che aveva fatto emergere quella che la Corte Edu (nella sentenza 6 marzo 2007, *Scordino c. Italia*) aveva definito una "*défaillance structurelle*", in contrasto con l'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione.

A differenza delle ipotesi di espropriazione indiretta, l'acquisto della proprietà da parte della pubblica amministrazione non è più legato ad un accertamento in sede giudiziale, bensì ad un motivato provvedimento formale, previa rinnovazione della valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico a disporre l'acquisizione; l'acquisto non è retroattivo, non è quindi utilizzabile in presenza di un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene al privato.

*L'adozione dell'atto è consentita – una volta escluse, all'esito di una effettiva comparazione con i contrapposti interessi privati, altre opzioni, compresa la cessione volontaria mediante atto di compravendita – solo quando non sia ragionevolmente possibile la restituzione, totale o parziale, del bene, previa riduzione in pristino, al privato illecitamente inciso nel suo diritto di proprietà". Solo se così interpretata la norma consente di riconoscere, per le situazioni prodottesi prima della sua entrata in vigore, l'esistenza di «imperativi motivi di interesse generale» legittimanti l'applicazione dello *ius superveniens*, nonché di considerare il provvedimento sanante non meramente alternativo ad un procedimento di espropriazione legittimo, nel rispetto delle condizioni poste dalla Corte europea nella sentenza 6 marzo 2007, *Scordino c. Italia* secondo cui lo Stato italiano avrebbe dovuto "sopprimere gli ostacoli giuridici che impediscono la restituzione del terreno sistematicamente e per principio, impedire alla pubblica amministrazione di trarre vantaggio dalla situazione di fatto da essa stessa determinata, scoraggiare le pratiche non conformi alle norme degli espropri in buona e dovuta forma, adottando misure dissuasive e cercando di individuare le responsabilità degli autori di tali pratiche".*

### 3. QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE ANCORA PENDENTI O SOLLEVATE NEL CORSO DEL 2015 CON RIFERIMENTO AI PRINCIPI DELLA CEDU

Le questioni interessano ampi settori dell'ordinamento, con riferimento ai seguenti principi della Cedu.

#### 3.1. **Proibizione della tortura e divieto di trattamenti inumani o degradanti (articolo 3 Cedu)**

E' stato sottoposto allo scrutinio della Corte costituzionale il rimedio compensativo e risarcitorio alle violazioni dell'articolo 3 sul divieto di trattamenti inumani o degradanti, nei confronti dei detenuti o internati, introdotto dall'articolo 35-ter dell'Ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), nella parte in cui non prevede, nel caso di condannati alla pena dell'ergastolo, che abbiano già scontato una frazione di pena che renda ammissibile la liberazione condizionale, il ristoro economico previsto dal comma 2 del medesimo articolo 35-ter e, in ogni caso, nella parte in cui non prevede un effettivo rimedio compensativo nei confronti del condannato alla pena dell'ergastolo (**ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Padova del 20 aprile 2015**).

La questione scaturisce dal reclamo proposto da un condannato all'ergastolo che aveva già maturato il diritto ad accedere al beneficio della liberazione condizionale e al quale il magistrato di sorveglianza aveva riconosciuto la violazione dei diritti di cui all'articolo 3 durante la detenzione, per un totale di almeno 404 giorni, pari ad un'ipotetica riduzione di pena di 40 giorni. Nel caso all'esame del remittente non sarebbe consentito detrarre tale riduzione di pena a titolo compensativo, poiché l'articolo 35-ter sarebbe applicabile solo con riguardo ad una pena temporanea, non essendo stata introdotta una disciplina speculare all'articolo 54, comma 4, dell'Ordinamento penitenziario sulla liberazione anticipata, che consente di considerare come pena scontata i giorni detratti a titolo di liberazione anticipata (45 per ogni semestre), agli effetti del computo della misura di pena che occorre avere espiato per essere ammessi ai benefici penitenziari. Né sarebbe applicabile il ristoro patrimoniale, previsto o nei casi di soggetti fuoriusciti dal circuito carcerario o nei casi di soggetti detenuti. Ne risulterebbe violato il principio di ragionevolezza poiché il diverso trattamento opererebbe una differenza di tutela dei diritti fra detenuti temporanei e perpetui. Emergerebbe, inoltre, ad avviso del remittente, una compressione irragionevole del diritto ad agire in giudizio e del diritto al percorso rieducativo dei condannati all'ergastolo in contrasto con gli obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale.

#### **L'udienza pubblica per l'esame della questione si terrà 14 giugno 2016.**

Il medesimo magistrato di sorveglianza ha sollevato, altresì, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 35-ter O.P. nella parte in cui non prevede un rimedio compensativo effettivo nei confronti dell'internato, nei casi in cui sia stata accertata la violazione dell'articolo 3 della Cedu (**ordinanza del 3 marzo 2016**). Evidenzia il remittente che in base all'esegesi della norma,

che fa espressamente riferimento alla domanda del detenuto, non sarebbe possibile includere tra i soggetti legittimati a presentare l'istanza gli internati, in quanto sottoposti a misure di sicurezza detentive (assegnazione ad una colonia agricola o ad una casa di lavoro, l'assegnazione ad una casa di cura e di custodia, il ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, ora sostituito dall'esecuzione nelle Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza).

### 3.2. Equo processo (articolo 6)

#### 3.2.1. Termine decadenziale nel processo amministrativo

E' stata sollevata questione di 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. 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 esercitabile 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. (Ordinanza TAR Piemonte 17/12/2015).

#### 3.2.2. Retroattività delle norme di interpretazione autentica

In tutte le ordinanze sotto richiamate 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 materia di istituto della vice-dirigenza** il Consiglio di Stato ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 13, del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui abroga l'articolo 17-*bis* del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante Testo unico del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che aveva previsto l'istituzione di una separata area della vice-dirigenza nel comparto di contrattazione collettiva dei Ministeri (**ordinanza 16 aprile 2014**). L'abrogazione censurata sarebbe intervenuta retroattivamente per eludere l'obbligo di ottemperare ad una sentenza di primo grado con la quale era stato imposto al Governo di esercitare le proprie attribuzioni in materia di atto di indirizzo all'ARAN per la costituzione della separata area della vice-dirigenza, a seguito dell'inerzia protrattasi dalla data di entrata in vigore della previsione (legge 15 luglio 2002, n. 145) al 2012, data di conclusione del giudizio di primo grado da cui scaturisce la questione. La Corte costituzionale esaminerà la questione all'udienza del 5 luglio 2016;

- **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, della determinazione della retribuzione pensionabile relativa al periodo di lavoro svolto all'estero, 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 e l'articolo 1, Protocollo 1, 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 Cassazione richiama la sentenza della Corte Edu 15 aprile 2014, *Stefanetti c. Italia*, che ha confermato la precedente sentenza 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.

L'ordinanza è iscritta al n. 96/2015 del ruolo della Corte costituzionale. Non è fissata la data dell'udienza;

- **in materia di riallineamento stipendiale dei magistrati** il Consiglio di Stato ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 50, comma 4, penultimo ed ultimo periodo, della legge n. 388 del 2000, 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 n. 425 del 1984, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 333 del 1992, 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. 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*).

La questione è stata sollevata, anche con riferimento all'articolo 117 Cost, in relazione al giusto processo ed al diritto ad un ricorso effettivo (articolo 13 ). Si tratta dell'ammissibilità della retroazione degli effetti della legge sopravvenuta su posizioni definite dai decreti di natura giustiziale, equiparati a tal fine alle decisioni giurisdizionali. In verità la Corte costituzionale nel 2005, aveva dichiarato non fondata la questione (sentenza n. 282/2005). 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 (**ordinanza del 14 luglio 2015**).

La Corte costituzionale esaminerà la questione all'udienza del 10 gennaio 2017;

- **in materia di legittimo affidamento** è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 26, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 (modifiche al regime di incentivazione elettricità prodotta da impianti fotovoltaici), nella parte in cui, a decorrere dal 1° gennaio 2015, prevede la rimodulazione della tariffa incentivante per l'energia prodotta dagli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 kW, a scelta dell'operatore, sulla base di tre opzioni<sup>96</sup> da comunicare al GSE entro il 30 novembre 2014. In assenza

---

<sup>96</sup> a) la tariffa è erogata per un periodo di 24 anni, decorrente dall'entrata in esercizio degli impianti, ed è conseguentemente ricalcolata secondo la percentuale di riduzione indicata nella tabella di cui all'allegato 2 al presente decreto;

di comunicazione da parte dell'operatore, fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è ridotta di una quota percentuale dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore delle nuove misure. In alternativa, è consentito ai beneficiari di cedere una quota nella misura massima dell'80% degli incentivi. Secondo il giudice rimettente la rimodulazione delle tariffe incentivanti così effettuata violerebbe, tra gli altri, i principi di retroattività e del legittimo affidamento, nonché il principio di protezione della proprietà garantito dalla Convenzione europea e del Trattato UE, quale diritto fondamentale (plurime **ordinanze del TAR Lazio adottate nel corso del 2015**). La Corte costituzionale esaminerà la questione all'udienza del 7 dicembre 2016;

- **in materia di perequazione automatica delle pensioni e contributo di solidarietà** i principi della Convenzione sono evocati anche da **plurime ordinanze della Corte dei conti**. Le questioni saranno esaminate il 21 giugno 2016.

**Sulla perequazione delle pensioni**, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in *parte qua*, dell'articolo 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, 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 dalla legge 17 luglio 2015, n. 109. In particolare, sono state censurate le disposizioni che prevedono il riconoscimento della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per gli anni 2012 e 2013 nella misura del 20% per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS; nonché l'esclusione della perequazione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS ed il riconoscimento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS, relativamente agli anni 2011-2013, nella misura del 20% negli anni 2014-2015 e del 50% a decorrere dall'anno 2016. La Corte costituzionale non ha fissato la data di esame.

---

b) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è rimodulata prevedendo un primo periodo di fruizione di un incentivo ridotto rispetto all'attuale e un secondo periodo di fruizione di un incentivo incrementato in ugual misura. Le percentuali di rimodulazione sono stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, da emanare entro il 1° ottobre 2014 in modo da consentire, nel caso di adesione di tutti gli aventi titolo all'opzione, un risparmio di almeno 600 milioni di euro all'anno per il periodo 2015-2019, rispetto all'erogazione prevista con le tariffe vigenti;

c) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è ridotta di una quota percentuale dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la durata residua del periodo di incentivazione, secondo le seguenti quantità: 1) 6 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 200 kW e fino alla potenza nominale di 500 kW; 2) 7 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 500 kW e fino alla potenza nominale di 900 kW; 3) 8 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 900 kW.

### 3.2.3. Pubblicità delle udienze - Rito camerale

#### 3.2.3.1. Procedimento di opposizione avverso sanzioni in materia di attività bancaria e intermediazione finanziaria

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 Convenzione, 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 "*Engel e altri c. Paesi Bassi*", 8 giugno 1976, ribadita dalla citata sentenza *Grande Stevens e altri c. Italia* e dalla sentenza 20.05.14 *Nikanen c. Finlandia*).

**La Corte costituzionale non ha, al momento, fissato l'udienza di discussione.**

E' importante segnalare che, successivamente alla proposizione della questione in esame, l'articolo 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: "Le modifiche all'articolo 195, commi 4, 5, 6, 7, 7-bis, e 8 e 9 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, si applicano ai giudizi proposti a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo; nei giudizi pendenti alla medesima data le udienze sono pubbliche".

### 3.2.3.2. Procedimento di riesame misure cautelari personali – Codice di procedura penale

Il Tribunale di Lecce, con tre ordinanze del 19 giugno 2015 e 29 agosto 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 Convenzione, 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 Cedu, quale norma interposta nel giudizio di legittimità costituzionale rispetto all'articolo 117 Cost.. Richiama al riguardo le sentenze della Corte costituzionale nn. 97 e 109 del 2015 che si sarebbero conformate al principio di pubblicità della causa sancito dall'articolo 6 della **(non è stata fissata l'udienza)**.

Si evidenzia che la giurisprudenza della Corte europea sulla procedura prevista dall'articolo 5, paragrafo 4, della Cedu, 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.

### 3.2.4. Retroattività in materia di sanzioni amministrative – Principi dell'equo processo e di legalità (articoli 6 e 7)

#### 3.2.4.1. Sanzioni interdittive previste dalla legislazione in materia di fonti rinnovabili

Ancora pendenti dinanzi alla Corte costituzionale due questioni di legittimità costituzionale 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, entrambe sollevate dal Consiglio di Stato con ordinanze del 2014.

Con la prima questione si dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 43 nella parte in cui dispone la sanzione interdittiva dell'esclusione dalla concessione degli incentivi per dieci anni,

decorrenti dalla data dell'accertamento, a carico di quegli impianti di produzione di energia da fotovoltaico, i cui lavori di installazione non siano stati conclusi entro il 31 dicembre 2010 (*ex multis*). Secondo i giudici remittenti, la norma disporrebbe una sanzione afflittiva, non pecuniaria, di tipo interdittivo, con effetti retroattivi in quanto si applicherebbe ad illeciti commessi prima dell'entrata in vigore della legge che la prevede, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale, secondo la quale le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla disciplina della sanzione penale in senso stretto (Corte costituzionale sent. n. 104 del 2014 e n. 196 del 2010), con conseguente necessità di rispettare i principi di riserva di legge, tassatività e irretroattività, così come affermato in più occasione dalla Corte Edu anche con riferimento all'articolo 7 della (*ex multis* sentenza Grande Stevens del 4.3.2014).

La seconda questione (**Ordinanza 27/08/2014**) 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 23 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 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, attribuendo all'autorità amministrativa un potere discrezionale in grado di individualizzare la sanzione modulandone l'entità alla luce della tipologia e della gravità della violazione, nonché dell'intensità dell'elemento soggettivo. **Entrambe le questioni saranno esaminate dalla Corte costituzionale all'udienza del 21 febbraio 2017.**

### 3.3. Principio di legalità

#### 3.3.1. Retroattività della legge più favorevole all'autore dell'illecito amministrativo

Alla luce dei principi elaborati dalla Corte di Strasburgo per qualificare una sanzione come una pena ai sensi dell'articolo 7 della Cedu (cfr. sentenza *Grande Stevens c. Italia* del 4 marzo 2014), il Tribunale di Como ha sottoposto alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'articolo 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui non prevede l'applicazione del principio di

retroattività della legge successiva più favorevole all'autore dell'illecito amministrativo (**ordinanza del 27 marzo 2015**)<sup>97</sup>.

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.”*

Nel caso sottoposto al vaglio del giudice remittente - nell'ambito di un procedimento di opposizione ad ordinanza-ingiunzione con la quale è stata irrogata la cosiddetta “maxi sanzione per il lavoro nero” prevista dall'articolo 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito dalla legge 23 aprile 2002, n. 73 - si pone il problema dell'applicabilità del trattamento sanzionatorio più mite per successiva occupazione regolare, introdotto dall'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), della legge 4 novembre 2010, n. 183.

Secondo il giudice remittente, la disposizione censurata violerebbe il criterio di uguaglianza e ragionevolezza atteso che, in materia di illeciti amministrativi, l'adozione dei principi di legalità, irretroattività e divieto di analogia, risultante dall'articolo 1 della legge n. 689 del 1981, comporta l'assoggettamento del comportamento considerato dalla legge del tempo del suo verificarsi, con conseguente inapplicabilità della disciplina posteriore più favorevole.

L'ordinanza sarà esaminata dalla Corte costituzionale all'udienza del 6 luglio 2016.

### 3.3.2. Confisca per equivalente - T.U. in materia di intermediazione finanziaria

E' altresì pendente la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 187-*sexies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico in materia di intermediazione finanziaria) e dell'articolo 9, comma 6, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004), relativa all'applicazione della confisca per equivalente alle violazioni commesse prima della loro depenalizzazione, sollevata dalla Corte di cassazione con plurime ordinanze (cfr. **ordinanza del 14 settembre 2015**) nella parte in cui il citato articolo prevede che la confisca per equivalente, introdotta dal citato articolo 9 della legge n. 62 del 2005, si applica anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della medesima legge, che le ha depenalizzate, quando il relativo procedimento penale non sia stato definito<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Analoga questione è stata sollevata dal Tribunale di Cassino (con ordinanza del 16 novembre 2015). Non è fissata l'udienza di discussione.

<sup>98</sup> L'articolo 187-*sexies* del decreto legislativo n. 58 del 1998, similmente a quanto previsto dall'articolo 187 (che disciplina la confisca in relazione alle fattispecie criminose), prevede un'ipotesi di confisca speciale, caratterizzata dalla sua obbligatorietà, riguardante il prodotto o il profitto degli illeciti di abuso di informazioni privilegiate (articolo 187-*bis*) e di manipolazione del mercato (articolo 187-*ter*), e dei beni utilizzati per commetterli. Qualora non sia possibile eseguire la confisca su detti beni, la stessa può avere ad oggetto beni o altre utilità di valore equivalente appartenenti ad una delle persone cui è stata applicata la

La questione è stata sollevata nell'ambito del giudizio sulla legittimità delle sentenze con le quali la Corte d'Appello di Brescia ha rigettato l'opposizione all'applicazione, da parte della CONSOB, della sanzione pecuniaria e della confisca per equivalente a carico dei ricorrenti, per abuso di informazioni privilegiate, comminata, secondo gli opposenti, in violazione dei principi di legalità e irretroattività delle sanzioni amministrative. La Corte di cassazione, sulla base della sostanziale mancanza di pericolosità e pertinenza con il reato dei beni soggetti a confisca, riconosce il contenuto sostanzialmente afflittivo della confisca per equivalente, tipico delle sanzioni penali, "essendo diretta a privare il sanzionato di qualsiasi beneficio economico derivante dal comportamento criminoso, aggredendo anche beni manchevoli del carattere della pericolosità e della pertinenza con l'illecito stesso", ed invoca i principi elaborati dalla Corte di Strasburgo per qualificare una sanzione come una pena ai sensi dell'articolo 7 (cfr. sentenza *Grande Stevens c. Italia* del 4 marzo 2014). **La Corte costituzionale esaminerà la questione all'udienza del 24 gennaio 2017.**

Degna di rilievo per l'applicazione della nozione di sanzione penale quale risultante dalla giurisprudenza della Corte Edu è la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 30, comma quarto, della legge n. 87 del 1953 nella parte in cui, nel prevedere la cessazione dell'esecuzione della sentenza di condanna irrevocabile pronunciata in applicazione della norma dichiarata incostituzionale, limita il proprio ambito applicativo alle sanzioni qualificate come penali nell'ordinamento interno. E' stato pertanto rimesso alla Corte lo scrutinio della compatibilità costituzionale dell'omessa estensione alle sentenze con le quali siano state inflitte sanzioni amministrative qualificabili come "penali" alla stregua della giurisprudenza europea (nella specie: sanzioni di cui all'articolo 18-bis, comma 4, del decreto legislativo n. 66 del 2003, dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 153 del 2014 della Corte costituzionale). **La questione, sollevata dal Tribunale di Como con ordinanza del 4 febbraio 2015, sarà esaminata dalla Corte all'udienza del 10 gennaio 2017.**

### 3.4. Principio del "ne bis in idem" (articolo 4, Protocollo 7 Cedu)

#### 3.4.1. Il doppio binario sanzionatorio nel Testo Unico in materia di intermediazione finanziaria

Sul delicato tema del "doppio binario sanzionatorio" nella disciplina recata dal decreto legislativo n. 58 del 1998 (Testo Unico in materia di intermediazione finanziaria) e dell'impatto della sentenza *Grande Stevens c. Italia* sulla disciplina nazionale, ampiamente affrontato nella Relazione al

---

sanzione amministrativa. L'articolo 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005 ne prevede l'applicabilità anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della nuova normativa.

Parlamento per l'anno 2014,<sup>99</sup> ed aggiornato in questa sede (*infra*, [parte I, capitolo III, par. 1.1.4](#)) è da registrare la novità costituita dalla sentenza della Corte costituzionale n. 102 del 2016 con la quale sono state dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale delle norme in materia di intermediazione finanziaria, relativamente alle ipotesi di abuso di informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato, sollevate per violazione del *ne bis in idem*, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sul doppio regime sanzionatorio, amministrativo e penale.

Altre tre questioni sollevate in materia nel corso del 2015 dalla Corte di cassazione (ordinanza del 15 gennaio 2015 - reg. ord. n. 38 del 2015 e ordinanza del 21 gennaio 2015 della Sezione tributaria - reg. ord. n. 52 del 2015) sono state parimenti dichiarate inammissibili.

Le questioni riguardavano la legittimità costituzionale dell'articolo 187-bis, comma 1 (trattamento sanzionatorio dell'abuso di informazioni privilegiate nell'attività di intermediazione finanziaria) e 187-ter, comma 1 (trattamento sanzionatorio manipolazione del mercato), del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, nella parte in cui nel far "salve le sanzioni penali" consentirebbero, per lo stesso fatto, il cumulo della sanzione penale e di quella amministrativa in violazione dei principi della.

La sentenza della Corte costituzionale sarà oggetto di trattazione nella prossima relazione al Parlamento.

### **3.4.2. Il doppio binario sanzionatorio in materia tributaria**

Non risulta ancora depositata, sebbene la questione sia stata discussa all'udienza dell'8 marzo 2016, la pronuncia sulla legittimità costituzionale dell'articolo 649 c.p.p. in relazione all'articolo 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, sollevata dal Tribunale di Bologna, con ordinanza del 21 aprile 2015, 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*, secondo la quale qualora nei confronti di un soggetto sono state comminate sanzioni amministrative ed esse siano divenute definitive, l'avvio di un processo penale sugli stessi fatti viola il principio del *ne bis in idem*.

Anche per questa sentenza si riserva la trattazione nella prossima relazione al Parlamento.

### **3.4.3. Il principio del *ne bis in idem* sotto il profilo del divieto di doppio giudizio**

In materia, si segnala la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 649 c.p.p. sui limiti all'applicazione del principio del *ne bis in idem* relativamente al procedimento penale cd. *Eternit bis*, sollevata dal Tribunale di Torino, con ordinanza del 24 luglio 2015, con riferimento

---

<sup>99</sup> Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg.

all'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 4, Protocollo 7 della Convenzione, nella parte in cui limita l'applicazione del principio del *ne bis in idem* all'esistenza del medesimo fatto giuridico, nei suoi elementi costitutivi, sebbene diversamente qualificato, invece che all'esistenza del medesimo fatto storico.

La questione sorge nel corso dell'udienza preliminare del procedimento penale a carico del responsabile del Gruppo Eternit S.p.a., imputato per aver cagionato la morte di 258 persone, nei confronti del quale è stato richiesto il proscioglimento ai sensi dell'articolo 649 c.p.p. per essere già stato processato e giudicato, con sentenze divenute definitive, nel procedimento penale principale conclusosi con il proscioglimento dell'imputato per intervenuta prescrizione dei reati in quella sede contestati, relativamente a fatti ritenuti i medesimi oggetto dell'odierno processo, pur se allora diversamente qualificati (omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro dichiarato estinto con sentenza del 3 giugno 2013 e disastro doloso dichiarato estinto per prescrizione con sentenza del 19 novembre 2014). Evidenzia il rimettente che anche nel primo processo veniva in rilievo la qualità dell'imputato di effettivo responsabile della gestione delle società del Gruppo Eternit; i fatti risultavano commessi negli stessi luoghi e nei medesimi periodi; entrambe le condotte omissive in quella sede contestante erano aggravate dalla malattia e dal decesso di circa 2.000 persone, in conseguenza dell'esposizione ad amianto, e 186 di esse sono indicate quali vittime anche nell'attuale processo.

Il divieto di doppio giudizio sancito dall'articolo 649 c.p.p. ha, nell'ordinamento processuale italiano, un ambito di applicazione limitato ai casi in cui si riscontri la coincidenza di tutti gli elementi costitutivi del reato e dei beni giuridici tutelati, non operando invece in presenza del mero accertamento della coincidenza dei fatti storici oggetto delle successive e differenti imputazioni che siano state formalizzate ed esaminate in due distinti procedimenti.

In sede europea, viceversa, a partire dalla sentenza del 10 febbraio 2009, *Serguei Zolotukhine c. Russia*, la Corte europea ha reiteratamente affermato che la preclusione prevista dall'articolo 4, Protocollo 7 Cedu scatta allorché il secondo processo sia fondato su fatti identici o fatti sostanzialmente uguali rispetto a quelli che già furono oggetto del processo conclusosi con condanna divenuta definitiva. Non si tratta di verificare se vi sia coincidenza tra gli elementi costitutivi degli illeciti, ma se vi sia sovrapposibilità tra i fatti oggetto, rispettivamente, della prima e della seconda contestazione, perché riconducibili alla medesima condotta (sentenze 23 giugno 2015 *Butnaru et Bejan-Piser c. Romania* e 3 marzo 2014 *Grande Stevens c. Italia*).

Constatata l'impossibilità di interpretare in maniera conforme al principio sancito dalla Corte europea la norma nazionale, sarebbe violato il parametro interposto di cui all'articolo 4, Protocollo 7 Cedu, sul principio del "*ne bis in idem*" per l'applicazione del quale la Corte europea ha

adottato un criterio storico-naturalistico, anziché analizzare il fatto storico alla luce della fattispecie astratta. **La Corte esaminerà la questione il 31 maggio 2016.**

### 3.5. **Diritto alla vita privata e familiare. Rapporti del minore con l'ex partner del genitore biologico (articolo 8 )**

La Corte d'Appello di Palermo ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 337-ter del codice civile, nella parte in cui non consente al giudice di valutare, nel caso concreto l'interesse del minore a conservare rapporti significativi con l'ex partner del genitore biologico, in riferimento agli articoli 2, 3, 30, 31, e 117 Cost., nonché all'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Cedu (**ordinanza del 31 agosto 2015**). A giudizio del rimettente la norma viola innanzitutto l'articolo 2 Cost. - che ricomprende tra le formazioni sociali anche le famiglie di fatto, incluse quelle riguardanti coppie formate da persone dello stesso sesso - sotto il profilo della mancata tutela del rapporto tra il minore e l'ex partner del genitore biologico del minore. In secondo luogo, appare in conflitto con il principio di ragionevolezza e con il diritto del minore ad una famiglia (articoli 2, 30 e 31 Cost.), ed in particolare a mantenere rapporti significativi con l'ex partner del genitore biologico, compresi i casi di famiglie omo-genitoriali, violando, di conseguenza, il parametro interposto di cui all'articolo 8 della Convenzione, 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. sul punto Corte europea: *Marckx c. Belgium* del 13.06.1979, *Keegan c. Irlanda* del 26.05.1994, *X.Y. e Z. c. Regno Unito* del 22.04.1997, *Moretti e Benedetti c. Italia* del 27.04.2010).

**La Corte costituzionale esaminerà la questione all'udienza del 4 ottobre 2016.**

### 3.6. **Principio di non discriminazione (articolo 14) - In materia di prestazioni sociali**

La questione della legittimità costituzionale dell'articolo 74 del decreto legislativo n. 151 del 2001, 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 dal Tribunale di Bergamo (**ordinanze n. 202/2015 e nn. 56 e 57 del 2016**). Secondo la giurisprudenza della Corte europea tra i diritti patrimoniali tutelati dall'articolo 1, Protocollo 1, Cedu, si intendono anche le prestazioni sociali, comprese quelle cui non corrisponde il versamento di contributi, e che 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), ha 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. Non è fissata l'udienza di discussione.

### 3.7. **Diritto al rispetto della proprietà (articolo 1, Protocollo 1, Cedu) - Regime dei "beni stimati"**

Si segnala, per la sua peculiarità, la questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Massa con riferimento all'articolo 32, comma 2, della legge della regione Toscana 25 marzo 2015 n. 35, in materia di cave e torbiere, nella parte in cui include nel patrimonio indisponibile dei Comuni di Massa e di Carrara<sup>100</sup> i "**Beni stimati**" di cui all'editto della duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del 1° febbraio 1751<sup>101</sup>.

A giudizio del rimettente la qualificazione dei c.d. "beni stimati", nell'ambito del patrimonio indisponibile comunale avrebbe natura sostanzialmente espropriativa di beni ritenuti di proprietà privata, realizzata senza la previsione di alcun indennizzo, con ciò violando, in particolare gli articoli 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 1 del Protocollo 1 della Corte europea, la quale ha stabilito, in proposito, il principio secondo cui, ai fini del rispetto del diritto fondamentale alla proprietà, l'espropriazione può essere disposta solo

---

<sup>100</sup> Attualmente i Comuni di Carrara e Massa gestiscono le attività estrattive del marmo con due differenti regimi: gli agri marmiferi per i quali percepiscono il contributo regionale ed il canone concessorio; i beni stimati per i quali percepiscono solo il contributo regionale. La distinzione di regime è dovuta all'editto della duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del 1751, che aveva attribuito in concessione perpetua i beni stimati. Su circa 81 cave attive nei bacini marmiferi del Comune di Carrara, solo 29 sono in regime di agro marmifero comunale, cioè interamente pubblico, mentre delle rimanenti 52, 8 sono totalmente in regime di bene stimato e 44 hanno quote variabili da 3-5% fino ad oltre metà.

<sup>101</sup> La disposizione censurata prevede che: "Considerata la condizione di beni appartenenti al patrimonio indisponibile comunale degli agri marmiferi di cui alle concessioni livellarie già rilasciate dai Comuni di Massa e Carrara e dalle sopresse "vicinanze" di Carrara, già disciplinate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge regionale 5 dicembre 1995, n. 104 (Disciplina degli agri marmiferi dei Comuni di Massa e Carrara), nonché dei beni stimati, di cui all'editto della Duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del 1° febbraio 1751, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, i Comuni di Massa e Carrara provvedono alla ricognizione di tali beni, danno comunicazione dell'accertamento ai titolari delle concessioni e delle autorizzazioni alla coltivazione dei beni medesimi e provvedono ai conseguenti adempimenti". L'esercizio dell'attività estrattiva dei beni appartenenti al patrimonio indisponibile comunale è sottoposto a concessione di durata non superiore a 25 anni, rilasciata previa procedura di gara. Le autorizzazioni delle concessioni in essere proseguono fino alla scadenza stabilita o, in mancanza del termine, dopo 7 anni dall'entrata in vigore della legge. Per l'estrazione del materiale il concessionario versa al Comune un contributo di estrazione ed il canone concessorio è determinato in sede di gara. Al fine di evitare uno sperequato beneficio del concessionario subentrante il valore dell'avviamento aziendale e quello dei beni non ammortizzati sono individuati al momento della gara, per l'indennizzo al concessionario uscente.

per la realizzazione di una utilità sociale e dietro pagamento di un indennizzo commisurato al valore venale del bene (cfr. Corte europea, GC, 29 marzo 2006, *Scordino e altri c. Italia*). La norma impugnata, al contrario, realizzerebbe l'espropriazione di fatto dei beni stimati senza indicazione alcuna delle ragioni di utilità sociale che intende realizzare e senza alcuna previsione di indennizzo.

Si ricorda, in tema, una risalente sentenza (n. 488 del 1995) con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 104 del 1995, sollevata perché, prescrivendo la temporaneità e l'onerosità delle concessioni non rispettava i diritti di concessione perpetua spettanti ai concessionari in base all'editto del 1751. In tale sentenza la Corte aveva osservato come la normativa preunitaria del 1751, improntata a schemi privatistici, fosse incompatibile con i principi di cui al regio decreto n. 1443 del 1927 di natura pubblicistica, in quanto l'una basata sulla perpetuità della concessione, gli altri, sul principio di temporaneità applicabile alle cave in regime di concessione, in ragione del perseguimento di fini di utilità generale. La Corte ha aggiunto, inoltre, che alla luce dell'ordinamento costituzionale occorre valutare un altro interesse generale con il quale la prosecuzione delle attività estrattive deve armonizzarsi, cioè l'interesse alla salvaguardia del territorio e dell'ambiente: per la tutela di questo interesse generale, la legge n. 1097 del 1971, con norma avente valore di principio ha riconosciuto e fatta "salva, per tutta la materia afferente le cave, la competenza della regione ad emanare apposite norme legislative" (articolo 3, terzo comma). Per quanto riguarda gli effetti sui rapporti pendenti, costituiti come perpetui dalla legislazione estense, l'efficacia immediata della nuova legge è apparsa ragionevole per la denunciata degenerazione della perpetuità. Non è stato, invece, preso in considerazione il limite dell'obbligo di indennizzo, posto che la regola della temporaneità anche dei rapporti pendenti non comporta revoca, ma rinnovo della concessione in favore del medesimo concessionario.

**L'ordinanza è iscritta al n. 96/2016 del ruolo della Corte costituzionale e non è stata fissata l'udienza di discussione.**

### 3.8. **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 decisione definitiva dei giudici nazionali. Sorge per lo Stato l'obbligo di riparare tale violazione adottando le misure generali e/o individuali necessarie. 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 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. 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)".*

La questione pendente riguarda il sistema processuale amministrativo, che secondo il rimettente non contempla tra i casi di revocazione quella che si renda necessaria per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea (*Staibano e Mottola*, sentenza del 4 febbraio 2014, ricorsi n. 29907 e n. 29932 del 2007). Secondo la Corte europea l'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, non realizzando il giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e privati, ha privato i ricorrenti del diritto di accesso ad un tribunale con violazione dell'articolo 6 della Cedu e dell'articolo 1, Protocollo 1. Con **l'ordinanza del 4 marzo 2015** il Consiglio di Stato ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 106 del Codice del processo amministrativo e degli articoli 395 e 396 c.p.p., in relazione agli articoli 117 comma 1, 111 e 24 della Costituzione, 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 Convenzione, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo.

*II. IL PROCESSO DI RIFORMA DEL SISTEMA DI TUTELA DEI DIRITTI GARANTITI DALLA  
CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

## 1. GLI SVILUPPI DEL PROCESSO DI RIFORMA DEL SISTEMA DI TUTELA DEI DIRITTI GARANTITI DALLA CEDU

### 1.1. La Dichiarazione di Bruxelles

Nella Relazione al Parlamento per il 2014<sup>102</sup> si è fatto cenno - rinviando, per un seguito, alla Relazione per il 2015 - circa l'avvenuto svolgimento a Bruxelles, nei giorni 26-27 marzo 2015, nell'ambito del semestre di presidenza belga del Consiglio d'Europa, della Conferenza di alto livello degli Stati membri sul tema "*L'applicazione della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, una responsabilità condivisa*", al termine della quale i rappresentanti dei governi hanno adottato una dichiarazione finale ("*Dichiarazione di Bruxelles*") e un piano d'azione ad essa annesso (la Dichiarazione ed il relativo allegato sono riportati in [Documenti n. 14](#)).

La Conferenza, inserendosi nel solco delle precedenti (Interlaken del 2010, Smirne del 2011 e Brighton del 2012, su cui si è riferito negli anni di competenza), aventi ad oggetto riflessioni degli Stati membri sulle possibili riforme del sistema di tutela dei diritti garantiti dalla Convenzione europea, si è effettivamente posta in continuità con le politiche fissate a Brighton e successivamente, soprattutto quanto ai forti e continui richiami al ruolo del principio di sussidiarietà nell'applicazione della Convenzione e, al di fuori dell'ambito della sussidiarietà, comunque del margine di apprezzamento degli Stati.

In quest'ottica, già attraverso l'intitolazione della conferenza, gli organizzatori hanno inteso riaffermare il concetto di "responsabilità condivisa" nell'applicazione della Convenzione, intesa come necessità che non solo la Corte europea, ma tutti gli attori coinvolti - Stati membri e Comitato dei Ministri innanzitutto - contribuiscano attivamente al pieno ed effettivo funzionamento del sistema di tutela.

Il testo della Dichiarazione di Bruxelles, adottato all'unanimità al termine della Conferenza, porta in tal senso a ulteriori conseguenze il documento adottato nel 2012 a Brighton<sup>103</sup>, ribadendo - in positivo - l'importanza della continua ed effettiva cooperazione tra le istituzioni di Strasburgo e le autorità nazionali. In negativo, la Dichiarazione - riflettendo in ciò l'andamento della Conferenza - non fa, invece, segnare innovazioni esplicite quanto al riconoscimento di spazi per l'esecuzione da parte degli Stati delle decisioni della Corte, aspetto particolarmente delicato anche alla luce dell'elevato contenzioso nei confronti dell'Italia.

---

<sup>102</sup> Relazione al Parlamento per l'anno 2014, p. 169.

<sup>103</sup> La Dichiarazione di Brighton è riportata nella Relazione al Parlamento per l'anno 2012, in documenti n. 1.

L'obiettivo della Dichiarazione è anche quello di ridurre il carico di lavoro e l'arretrato pendente dinanzi alla Corte Edu, anche per consentire alla Corte stessa di decidere, entro un tempo ragionevole, sui casi nuovi che riguardano serie violazioni dei diritti umani, ricercando diversi approcci ai casi meno gravi o ripetitivi.

Così, nella parte della Dichiarazione che si sofferma sull'incidenza dei ricorsi di carattere "ripetitivo" o "a cascata", si invitano i giudici di Strasburgo a intervenire sui tempi di trattazione dei ricorsi non ripetitivi e non manifestamente infondati, nonché a introdurre nuove procedure per i ricorsi ripetitivi.

Il piano d'azione allegato alla dichiarazione sviluppa i temi dell'interpretazione e dell'applicazione della Convenzione da parte della Corte Edu, nonché della supervisione dell'esecuzione delle sentenze da parte del Comitato dei ministri. Vengono anche forniti criteri in tema di attuazione della Convenzione a livello nazionale.

Nel loro complesso - come sottolineato anche nelle conclusioni della presidenza - i lavori della Conferenza hanno affrontato il tema dell'importanza delle interazioni della Corte Edu con le autorità giudiziarie e governative nazionali, nonché l'esigenza che la stessa Corte Edu assicuri una giurisprudenza chiara e coerente per orientare dette autorità; in questa logica i governi hanno espresso apprezzamento per l'intenzione della Corte di incrementare la trasparenza, la prevedibilità e la certezza della propria giurisprudenza, fornendo quanto prima decisioni motivate - per quanto brevi - in tema di pronunce di inammissibilità. Nella direzione di una sempre maggiore comprensibilità delle linee decisionali della Corte, i governi hanno anche richiesto che siano motivate le decisioni in tema di rifiuto di rinvio alla Grande Camera e in tema di misure provvisorie.

Tra i seguiti più rilevanti della Conferenza di Bruxelles deve annoverarsi, in data 11 dicembre 2015, l'adozione di un Rapporto al Comitato dei Ministri sul futuro a lungo termine della sistema della Convenzione europea, redatto dal Comitato direttivo sui diritti umani del Consiglio d'Europa e trasmesso al Comitato dei ministri.<sup>104</sup> I lavori preparatori al Rapporto, già avviati al momento dello svolgimento della Conferenza di Bruxelles, hanno incluso consultazioni e discussioni durate due anni, con la predisposizione di numerosi documenti di base provenienti da esponenti della società civile e del mondo accademico e con audizioni di esperti; ovviamente gli esiti della Conferenza di Bruxelles sono stati ampiamente tenuti in considerazione.

Il Rapporto ha affrontato, quali caratterizzanti le problematiche del sistema Edu, alcuni aspetti che non potranno essere affrontati se non con innovative misure in base a determinazioni

---

<sup>104</sup> Consiglio d'Europa - Steering Committee for Human Rights CDDH(2015)R84 Addendum I.

degli Stati membri: trattasi delle procedure nazionali di selezione dei candidati per la carica di giudice della Corte, delle questioni relative alle violazioni su ampia scala dei diritti umani in contesti quali i conflitti armati o le dispute territoriali, nonché dell'inserimento delle caratteristiche giuridiche e di prassi della Convenzione nel più vasto ambito del diritto europeo e internazionale.

Alla Dichiarazione di Bruxelles e al Rapporto del Comitato direttivo sui diritti umani è stato dedicato ampio spazio nell'introduzione al già menzionato Rapporto annuale della Corte per il 2015.<sup>105</sup>

Successivamente, con deliberazione del 3 febbraio 2016, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, investito del Rapporto del Comitato direttivo sui diritti umani, ha richiesto alla Corte Edu eventuali commenti.

Con una comunicazione ufficiale<sup>106</sup> – i cui esiti potranno essere meglio trattati nella prossima relazione al Parlamento – la Corte ha fornito alcune risposte alle questioni poste nel Rapporto; su altre – e in particolare in ordine alle esigenze di trasparenza delle decisioni in tema di rinvio alla Grande Camera e di misure provvisorie – la Corte si è riservata di rispondere con successiva informativa circa le misure che adotterà per dare attuazione alla Dichiarazione di Bruxelles.

Sembra significativo sottolineare, per quanto riguarda il punto, contenuto anche nella Dichiarazione di Bruxelles, secondo cui la Corte "*dovrebbe essere più reattiva in ordine all'interpretazione motivata della convenzione da parte dei giudici nazionali*", che la Corte, nella risposta al Comitato dei Ministri, ha fatto valere esservi molti esempi significativi, nelle proprie pronunce, di considerazione della giurisprudenza nazionale (gli esempi forniti riguardano peraltro casi di pertinenza della Francia, della Germania e del Regno Unito).

Sia nella Dichiarazione di Bruxelles che negli altri testi sopra ricordati si auspica, infine, la ripresa e la definizione del processo di accessione dell'Unione Europea alla Convenzione Edu.<sup>107</sup> E' opportuno notare che, nella citata comunicazione al Comitato dei Ministri, la Corte europea, quanto alle preoccupazioni circa l'accessione dell'Unione Europea, ha sottolineato il rischio che, in mancanza, i due principali sistemi giuridici europei vadano "*alla deriva*" l'uno rispetto all'altro, assicurando la ripresa del dialogo con la Corte di giustizia dell'Unione europea nel 2016.

---

<sup>105</sup> European Court of Human Rights – Annual Report 2015, pp. 9 ss.

<sup>106</sup> Trattasi del Commento, s.d., espresso dalla Corte Edu, su richiesta del Comitato dei Ministri deliberata il 3 febbraio 2016.

<sup>107</sup> Cfr. sul punto Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 167 e seguenti.

### *III. DOCUMENTI*

1. **TORREGGIANI E ALTRI C. ITALIA (RICORSO N. 43517/09) - BILANCIO D'AZIONE DH-DD ( 2015) 1251**

**SECRETARIAT GENERAL**

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS  
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES

COMMITTEE  
OF MINISTERS  
COMITÉ  
DES MINISTRES



Contact: Clare Ovey  
Tel: 03 88 41 36 45

Date: 20/11/2015

**DH-DD(2015)1251**

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1243 meeting (8-10 December 2015) (DH)

Item reference: Action report (20/11/2015)

Communication from Italy concerning the case of Torregiani and others against Italy (Application No. 43517/09)

\*\*\*\*\*

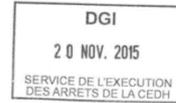
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1243 réunion (8-10 décembre 2015) (DH)

Référence du point : Bilan d'action

Communication de l'Italie concernant l'affaire Torregiani et autres contre Italie (Requête n° 43517/09)  
**(anglais uniquement)**

---



CONSOLIDATED REPORT ON THE EXECUTION OF THE ECHR PILOT JUDGEMENT *TORREGGIANI AND OTHERS V/ ITALY*

Following the pilot judgment *Torreggiani and others v/ Italy* the Italian Government presented on November 27, 2013 (6 months after the final judgment) the Action Plan (see Document DH-DD(2013)1368) tailored on the lines indicated by the judgment in order to overcome the identified structural deficiency resulting in a systemic violation of article 3 ECHR. The compliance of the Action Plan with the requirements of the judgment was underlined in the Final Report sent on May 27, 2014 and it was confirmed by the Decisions taken by the Deputies at the Committee of Ministers 1201<sup>st</sup> Meeting in June 2014 and again in December 2014.

In September 2014 a first group of applications lodged before the Court in Strasbourg alleging violation of article 3 ECHR due to bad detention conditions and overcrowding in prison were declared inadmissible and sent back to the national judge by the Court (see judgment *Stella and others v. Italy*) as the Court acknowledged that the Italian system currently provides for remedy, both preventive and compensative to challenge conditions of detention. Subsequently all the similar cases pending before the Court were declared inadmissible.

The Action Plan presented in November 2013 consisted of five lines of action:

1. Legislative actions aimed at: a) reducing prison entry flows by decriminalising minor crimes; and b) improving the access to community sanctions and measures facilitating the positive reintegration of the offenders in the external community and introducing the possible suspension of sentence under a programme of supervised community activity and labour.
2. Building actions, planned according to the present needs of our prison estate, mainly focused on refurbishing the existing prisons or rebuilding (part of) them (making them capable of offering detention conditions as considered in point 2 above) rather than to expand the prison estate.
3. Managing and organization actions through the implementation of more open prison regimes, in particular for prisoners who are classified as requiring "medium or low security measures", firstly focused on bringing back prison cells to a place to accommodate inmates for their rest and not for spending the day and secondly, on assuring compliance with the European prison rules;
4. Provision of modalities and procedures for an effective "preventive remedy", able to stop the perpetuation of situations leading to a possible violation of article 3 of the Convention, by the provision of four elements: a) a judicial authority in charge of stopping the situation if ascertained (judicial processing of complaints whenever rights are concerned); b) the legal and logistic possibility of giving effectiveness to that judicial decision, as a consequence of the actions taken under points 1, 2 and 3 above; c) the implementation of a computerised system able to give a clear and continuously updated picture of the accommodation of any prisoner in prison establishments, as well as information about positive or problematic events during his/her daily life in prison (visits by relatives, activities etc. and on the contrary lack of contacts, change of behaviour etc.); d) the provision of an internal independent and continuous monitoring of the places of deprivation of liberty (in line with the NPM requirements under the OPCAT);
5. Provision of a "compensative remedy" for those who suffered a treatment in violation of their rights; the compensation should be a measure acknowledging the State's fault in assuring a detention in full compliance with the absolute obligations under article 3 of the Convention. Such a recognition leads not only and not primarily to a financial compensation, but also to possible specific prison benefits in terms of reduction of the sentence, for those who are still detained.

**1. Legislative actions and their effects**

The legislative measures adopted in the context of the execution of the pilot judgment are in line with the principles set out in the Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe in the last decade. In particular: increasing the use of non-custodial sanctions, as per Rec (1999)22; reducing resorting to remand in custody, as per Rec (2006) 13; increasing the opportunities to have access to alternative measures to detention, as per Rec (2000)22.

Moreover a new procedure was introduced allowing, in cases of minor gravity, the suspension of the procedure if the judge considers that the person concerned may be admitted to a supervised programme of social intervention and activity in the community in order to facilitate his/her positive reintegration.

These measures are not exceptional: they permanently amend the system of execution of sentences and, more in general, the limits and the quality of the deprivation of liberty in the context of the penal system. Only one measure (special early release, *see below*) has a temporary effect (it is applied only for five years and its application will end in December 2015).

No pardon, amnesty or other special laws were adopted.

The legislative measures adopted were reported in previous communications and reports. They can be summarized as follows:

*(Measures concerning the penal system)*

- an update of the list of the less serious offences and new provisions for minor illicit conducts (in particular concerning drugs);
- the distinction between different types of drugs and the subsequent differentiations of the sanctions (this distinction had been abolished in the past with serious consequences on the number of detainees) ;
- the decriminalization of illegal migration as well as the delegation to the government to change a number of minor offences from criminal to administrative ones.

*(Measures concerning the provision of community sanctions and measures and access to them)*

- possible access to alternative measures without a preliminary period in prison; house detention for sentences and remainder of sentence up to 18 months, on the basis of the decision of the supervisory judge;
- possible immediate house detention for vulnerable people;
- wider use of remote control devices such as the "electronic bracelet";
- no more automatic (or quasi-automatic) exclusion of recidivists from access to community measures (according to a Law adopted in 2005, they were presumed to be dangerous only on the basis of the recurrence of convictions, regardless of the seriousness of the offence committed);
- the already mentioned possibility of having direct access to probation: the first offence, if punishable with imprisonment up to 4 years, may be suspended by the judge giving the offender access to probation (community work and engagement in restorative practice) under an approved rehabilitation programme;
- for the period 2010-2015, the increase in the deduction of penalty (special early release) for additional 30 days per semester for prisoners who have shown effective participation in rehabilitation activities (this was the only "special measure" adopted).

The wider set of community sanctions and measures and the increased number of those who are serving them encouraged the decision of establishing the new Department of Probation (formally "Department for Juvenile and Community Justice") as an autonomous body within the Ministry of Justice. So, the previous system that considered the "Direction for alternative measures" as part of the Prison Administration was abandoned. A Decree adopted by the Government in the context of a general re-organization of the Ministry of Justice, introduced two different Departments, respectively for the detention and the community sanctions and measures. They are kept together by the same Training Directorate tasked with study, research and staff training of both Departments.

As regards the monitoring system – able to give early advice about the detention conditions – the computerized system is able to give information about the number of square meters available for each detainee in his/her cell, the state of the sanitary annex of each cell, including the information about the shower and the reason of possible deficiencies, the available spaces for sport or other activities. Moreover it is possible to have access to the individual computerized file of each detainee and take note of personal information like the judicial position, contacts with relatives, visits, correspondence and phone calls, parcels, requests, possible disciplinary measures and other elements characterizing his/her personal life in prison.

The monitoring is ensured by the newly established "Garante" (Ombudsman) of persons deprived of liberty by public authority. This new body, introduced by a Law adopted in 2014, is in line with the requirements of the OPCAT – ratified by Italy in 2013 – and it was designated as the Italian NPM (National Preventive Mechanism). It is starting to be operative in these days.

**The effects** of the adopted legal measures are clear:

a) *Prison population*

As of 31 December 2009, immediately after the *Sulejmanović c. Italy* judgment (), the prisoners present were **64.791** and became, at the date of 30 June 2010, **68.258** (with a peak, in the semester, close to 70,000 presences). When Italy was sentenced in the case of "Torreggiani and Others", the prisoners present were **66.028**.

The prisoners at present (15 October 2015) are **52.342**, including 682 detainees who are serving their sentence in day release, namely returning to the institution only to sleep:

	Women	Men	Total prisoners
total	2.141	50.201	52.342
% on the total	4,1%	95,9%	100,0%

*Prison population over the last 7 years*

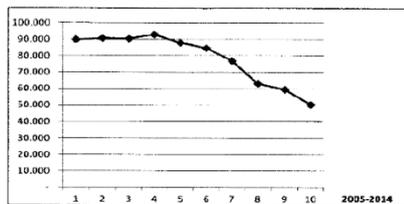
Prisoners	
31/12/2009	64791
30/06/2010	68258
31/12/2010	67961
30/06/2011	67394
31/12/2011	66897
30/06/2012	66528
31/12/2012	65701
30/06/2013	66008
31/12/2013	62536
30/06/2014	58092
31/12/2014	53623
30/06/2015	52754
15/10/2015	52342

As said, the adopted measures have *structural* and not short-term characteristics (with the only exception of the special early release). Therefore these measures will continue to have effects in the mid- and long-term, with a constant reduction of the number of inmates, especially of those that have to serve short sentences.

Is it worth underlining that the number of entries into the prison system significantly decreased over the last five years (at the time of the *Sulejmanović v. Italy* judgment (2009) more than 88.000 people entered prison in a year; in 2014 they were slightly more than 50.000:

Persons entering the prison from the liberty during a year  
years 2005-2014

year	Italians			Foreigners			Total		
	Men	Women	Total	Men	Women	Total	Men	Women	Total
2005	45.755	3.526	49.281	35.202	5.404	40.606	80.957	8.930	89.887
2006	44.225	3.201	47.426	38.516	4.772	43.288	82.741	7.973	90.714
2007	43.328	3.253	46.581	39.943	3.917	43.860	83.271	7.170	90.441
2008	46.078	3.623	49.701	39.451	3.648	43.099	85.529	7.271	92.800
2009	44.554	3.439	47.993	36.719	3.354	40.073	81.273	6.793	88.066
2010	43.907	3.436	47.343	34.308	2.990	37.298	78.215	6.426	84.641
2011	40.458	3.219	43.677	30.571	2.734	33.305	71.029	5.953	76.982
2012	33.364	2.650	36.014	24.765	2.241	27.006	58.129	4.891	63.020
2013	31.150	2.422	33.572	23.705	2.113	25.818	54.855	4.535	59.390
2014	25.511	1.959	27.470	20.681	1.766	22.447	46.492	3.725	50.217



*b) Community sanctions and measures*

In parallel, the adopted measures resulted in a significant increase in the application of sanctions and measures alternative to detention at different stages of the proceedings and the execution of a sentence: 1) more non-detentive measures at the pre-trial stage, 2) the introduction of diversion from formal criminal proceedings under a supervised programme of community service (the so called "messa alla prova"); 3) the introduction of community sanctions, although still very "timid", 4) a significantly increased access to alternative measures also resorting to electronic monitoring.

In 2009 the number of offenders serving a community sanction or measure was **12.455**; in October 2015 they are **35.709**. In detail:

As regards electronic monitoring, the judicial authorities started adopting this system of remote control and the number of applications significantly increased: from 18 applications of “electronic bracelet” as at 1 January 2013 to 2296 applications at present.

*c) Pre-trial detention*

In addition to the above mentioned measures, in 2014 Parliament adopted a reform of the pre-trial detention: resorting to remand detention should be properly motivated and not adopted as a first instance measure. These new legal provisions resulted in the decrease of the percentage of detainees awaiting trial and the consequent increase in the percentage of those serving a sentence. The results are reported in the following table:

	number of prisoners	internees (security measure)	total prisoners excluding internees	waiting for the 1st instance trial	% waiting for the 1st instance trial	on appeal	pending before the High Court	mixed = more pending trials at different stages	servicing the final sentence	% serving at least one final sentence
2013/11	64047	1185	62862	11873	18,9	6192	4192	1666	38858	61,8
2013/12	62636	1188	61448	11108	18,1	6065	4080	1578	38471	62,6
2014/12	53623	1072	52551	9549	18,2	4652	3015	1259	34076	64,8
<b>2015/10</b>	<b>52342</b>	<b>515</b>	<b>51827</b>	<b>8983</b>	<b>17,2</b>	<b>4700</b>	<b>3117</b>	<b>1220</b>	<b>33741</b>	<b>65,1</b>

**2. Building actions and their effects**

As specified in the Action Plan presented in November 2013, we preferred to take action on the detention system by reviewing the rules which caused an increase in the number of prisoners, reshaping prison as a measure to be used when there is a specific need, rather than building new prisons.

This strategy is in line with the content of Recommendation (1999) 22 on the strategy to reduce prison overcrowding, when it states that “2. The extension of the prison estate should rather be an exceptional measure, as it is generally unlikely to offer a lasting solution to the problem of overcrowding.” (Basic principle n. 2).

Much of the action on prison buildings was subsequently focused on the redevelopment of existing structures bringing them in line with international standards, mentioned in the Prison Rules of 2000 (Presidential Decree 230/2000). The regional bodies [Provveditorati regionali] of the Prison Administration were asked to make a list of the works to be carried out and draw up the relevant projects: in the last year over 700 interventions have been planned for the recovery of 366 detention places, the setting up of showers in the bathrooms of 543 overnight cells, the renovation of 101 rooms used for visits of family members and 197 areas dedicated to rehabilitation-related activities, as well as the construction of 11 sports fields, 23 outdoor areas equipped for visits of family members, 13 canteens and 14 gyms.

Other projects are in progress and other showers are being set up in other overnight cells (784), and equally under way is the renovation of 58 more rooms for visits and of 559 areas for rehabilitation-related activities, and the construction of other sports fields (28), gyms (13) and refectories (6).

As a result, these works have brought and are still bringing detention spaces in line with international standards, which is a priority action rather than building new institutions.

At present (15 October 2015) the effects of these actions are as follows:

*a) Prison capacity*

The present capacity of Italian penitentiary facilities is of **49.610** places. As at 31.12.2009 the regular capacity was of 44.073 places. When considering these numbers, it is important to take into account that the vastness of the building stock determines over the time a variability of the actually available capacity due to the frequent necessity of temporary closures due to renovation requirements. On average the range of unavailable places was between 4.000 and 5.000. Now the number has decreased and presently the places unavailable because of renovation requirements are 3.970.

So, the distance between the regular capacity – that in Italy is calculated on a basis of 9 square meters for each detainee plus additional 5 square meters for any added detainee put in the same cell – and the present occupancy is evident, although much less dramatic than in the past.

Capacity and occupancy 15 October 2015		
	men	women
number of Institutions	198	
Official capacity	49610	2311
Prisoners at 15.10.2015	52342	2141
Official Rate of overcrowding	105%	92,6%
Operational capacity at 15.10.15	45640	

The present total capacity is slightly lower than in May 2014 (at the time of the presentation of the *Final Report* to the Committee of Ministers it was 49.797). This decrease of the capacity is mainly due to the necessity to convert some rooms, previously used as cells, into common rooms where to develop daily activities, in line with the new model of detention that the Italian Government is committed to implementing. Moreover some small and very old prisons were definitively closed.

*b) Compliance with the ECtHR parameters*

As already said, the detention system is under continuous monitoring, through two different "tools": the NPM mechanism and a computerized system (a software application) designed to control the living spaces granted to each inmate in all the penitentiary structures of the country.

At present, as was the case in May 2014, **not a single inmate has a living space of less than 3 square meters**. This affirmation is corroborated by the possibility offered by the software application, developed in the past months, which provides the central Administration in real time with the determination of the vital space for each inmate when he is placed in a cell. We consider that such an algorithmic system is one of the best achievements of the past months because it gives a clear picture of the ongoing situation. The constant monitoring of the spaces and number of inmates is enabling a rapid reorganization and rationalization of the system as a whole.

Regional Prison Department	Detainees accommodated in less than 3 square meters	Detainees accommodated in 3 to 4 square meters	Detainees accommodated in more than 4 square meters
Piemonte	0	705	2930
Liguria	0	113	1307
Lombardia	0	1461	6156
Emilia Romagna	0	58	2773
Veneto	0	933	2265
Toscana	0	531	2670
Umbria	0	244	998
Marche	0	224	640
Lazio	0	1080	4634
Abruzzo e Molise	0	132	1845
Campania	0	1327	5584
Puglia	0	419	2793
Basilicata	0	32	377
Calabria	0	510	1738
Sicilia	0	1135	4545
Sardegna	0	21	1904
<b>total</b>	<b>0</b>	<b>8925</b>	<b>43159</b>

**3. A more open prison regime**

The Action Plan presented in November 2015 underlined that the review of the daily detention regime is based on the following lines:

- Inmates (classified as medium or low security) should spend **at least 8 hours per day** outside the overnight cells and the sections where the cells are located, and should devote their time to various types of activities or work:

on March 2014	On 27 May 2014	At present
64 % of the potential beneficiaries	83,13 % of the potential beneficiaries	95 % of the potential beneficiaries

- Extension of vocational training and work:

Detainees working inside the prison under the Prison Administration	<b>12.345</b>
Detainees working inside the prison under enterprises	<b>906</b>
Detainees working inside the prison (not in the detention area) ex art.21 of the penitentiary law	<b>616</b>
Detainees working outside the prison as per art. 21 of the penitentiary law	<b>659</b>
Detainees on vocational training (170 courses)	<b>1.930</b>

- More visits by relatives and different modalities of visits:

on March 2014	On 27 May 2014	At present
Visits 6 days a week: 81 prisons	93 prisons	<b>98 prisons</b>
Visits in the afternoon and on weekends: 77 prisons	129 prisons	<b>137 prisons (148 on Sundays)</b>
Booking service for visits: 62 prisons	90 prisons	<b>123 prisons</b>
Spaces for children on visit: 74 prisons	130 prisons	<b>172 prisons (and 66 toy libraries)</b>

Renovated, new spaces for children, spaces to socialize outdoors. Staff training to welcome visitors and families and provide information.

- More and better communication with the outside world and beloved persons:

on March 2014	On 27 May 2014	At present
Telephone card: 60 prisons	Telephone card: 66 prisons	<b>Telephone card: 120 prisons</b>
Skype with relatives: 0 prisons	Skype with relatives: 6 prisons	<b>Skype with relatives: 30 prisons</b>

- Legal assistance and cultural mediators:

At present	
Legal assistance points (provided by NGOs): 134 prisons	
Cultural mediators:	East Europe: 85 prisons North Africa: 88 prisons Other Africa: 28 prisons Middle-East: 42 prisons South America: 24 prisons Other: 15 Prisons

- Cooperation with the National Olympic Committee to carry out sport activities within the largest possible number of Institutions and the contemporary training of some inmates as tutors and referees for some of the proposed individual sports : 28 projects are underway.

The launch of a more open detention regime clearly aimed at social reintegration is based in Italy on the provisions of Article 27 of the Constitution which establishes that the purpose of punishment is rehabilitation. That purpose is not something additional to the alleged central role of the retributive principle of punishment, but it is one of its structural aspects. It appeared necessary that this view of the

penalty should be conveyed by a broad initiative of comprehensive involvement in order to develop a consensus from society when it is enforced.

For this reason, a cultural initiative was launched to discuss and gather feedback involving various bodies of society by holding a wide consultation called "Stati Generali dell'esecuzione penale" [General Assembly on the enforcement of sentences]: it is structured into 18 Working Tables and involves more than 200 participants, including academics, practitioners, judges, lawyers, volunteers; this debate aims to reshape the culture upon which the prison system must be based 40 years after its adoption.

The whole initiative, which will include public debate events and which is also consulting groups of prisoners, draws on the lines in the pilot judgment of the *Torreggiani v. Italy* case to develop a greater awareness of society as a whole about its role in the positive rehabilitation of those who have committed crimes.

The outcome of this debate will be published and made available also in the international debate on the enforcement of sentences, particularly through the use of a web page already implemented on the Ministry of Justice website.

At the same time, Parliament is discussing a bill which delegates government to take action, with adjustments and modifications of the penitentiary system, on some key points with the aim of introducing more limited detention in terms of numbers, more respectful of rights, and more able to reduce the risk of recidivism.

**4. 5. The system of remedies (preventive and compensatory)**

The preventive remedy was introduced under article 35 bis of the Penitentiary Law by Law-Decree 146/2013 converted into Law 21 February 2014 n. 10.

A Law-Decree adopted in June 2014, after sending the Final Report to the Committee of Ministers, introduced the compensatory remedy. In fact Decree-Law no. 92/2014, converted into Law no. 117 of 11 August 2014, included, after article 35 bis (preventive remedy) a new article (35 ter) concerning the compensative remedy accessible to everyone who alleged that he/she was kept in prison under detention conditions contrary to article 3 of the ECHR.

Article 35 ter provides for the compensation of a sentence reduction equivalent to 10% of the time spent in conditions in violation of Article 3 of the Convention, as interpreted by the ECtHR jurisprudence (that is the reduction of 1 day every 10 days). This compensation can be requested to the Supervisory judge by those who spent at least 15 days in such conditions and are still serving a sentence. If the time to be spent before the end of the sentence doesn't allow the total reduction of the days the judge defines a monetary compensation of 8 Euros for each day of violation. Those who suffered these conditions during their remand detention and those who ended the execution of their sentence may apply, within 6 months after the end of their detention, to the ordinary civil judge who will define the same compensation applying the same criteria in full compliance with the jurisprudence of the ECtHR. The positive decision of the judge is final.

First application of the new legal provisions.

The measures are relatively new and this first assessment is not indicative of their effectiveness in the mid- and long-term. However they are indicative of the necessity of developing a new cultural approach of all the components, including the judiciary, in order to improve their effectiveness.

As regards the preventive remedy (at. 35 bis) the implementation is going on without major problems as the remedy gives a new procedural form to an activity the Supervisory Judges were already very familiar with.

The implementation of the new compensative remedy was more challenging. Many Supervisory judges are only partially familiar with the jurisprudence of the European Court. Therefore initially some of them started requesting the applicant to produce clear evidence about date,

conditions, dimensions of the cell, while the obligation to produce evidence should be reasonable and mainly is up to the defendant. On the contrary it is up to the State, in particular, the Prison Administration, to produce elements able to challenge what is affirmed by the applicant and supported for instance by Reports of NGOs visiting the relevant prison or even by other external monitoring bodies.

In addition, a number of Supervisory Judges rejected the applications presented by detainees concerning their past detention allegedly in conditions falling under the definition of "inhuman or degrading treatment" as enshrined by article 3 ECHR, because those conditions were no longer going on.

Now the situation is getting much better after the organisation of special training by the High School for the judiciary (Florence, January 2015) and many meetings and discussions organised by the National Committee of Supervisory Judges (CONAMS) and the Department of Prison Administration.

As a final point of clarification a rather recent judgment of the Supreme Court (Corte di Cassazione, 1<sup>st</sup> Penal Section, n.43722/2015, dated 11.06.2015, Rapporteur: Judge Raffaello Magi) affirmed that:

"It is clear that in case of violation of [the right not to be treated in an inhuman or degrading way] already suffered (or depicted as such) but non-existent (in its cause) at present, the prisoner remains entitled to special protection (compensative in nature) granted by the legislator in Article 35-ter, to be carried out during the enforcement of the sentence, before the Supervisory Judge".

In the same judgment we read: "The necessary present character of the prejudice is a necessary condition in the ordinary complaint (Article 69 Prison Rules) precisely because of the correlation with the type of protection the system provides in relation to the consequences of the offense (Art. 3 para.3) whereas it doesn't become an essential requirement of the action when the complaint, given the particular severity of the violating conduct, is aimed at the granting of compensative remedies".

Finally: "Hence the consideration of a continuing interest of the applicant in obtaining a ruling on the merits examining – after due hearing of the parties - whether or not the event causing the prejudice exists (i.e. the violation of the right not to be treated in an inhuman and

degrading manner, due to conduct attributable to the administration) and drawing - if so - the consequences, in relation to the current legislation".

So the situation of uncertainty which characterized the initial approach to the new rules by the judiciary is currently solved and the law is now being progressively more uniformly applied.

Therefore, an outline of this first application may be drawn - excluding many applications by prisoners - after the approval of the new rules, which included very generic elements indicating more an overall discomfort for the life in prison than actual elements - and this has led to an increase in the official number of applications. Manifestly ungrounded and clearly generic applications were declared inadmissible under Article 666, paragraph 2, of the Code of Criminal Procedure.

In order to monitor the application of the new law, three different monitoring activities were started. In particular:

1. monitoring by the Department of the Prison Administration (Directorate General for prisoners care and treatment, circular Note no. GDAP 0289804 of Aug. 26, 2014);
2. monitoring by the Directorate General of Statistics of the Department for judicial organization of the Ministry of Justice;
3. monitoring by the Complaints Service of the Prison Administration Department.

The three structures monitored the application under three different perspectives and the results were then cross-compared.

The outcome of the application of the monitoring of the newly established compensatory remedy is rather satisfactory.

So far (13 October 2015) **1.176** applications were considered by the relevant judge admissible and the alleged violation was ascertained. Consequently at the same date **the total number of days reducing the sentence to be expired by the applicants was 52.736** (on average 50 days each). **The amount of money already awarded by Supervising Judges to the applicants was 209.888 €.**

Those who had been already released at the time of entry in force of the law were offered the opportunity to appeal the Civil Judge within six months after being released. This system is working, but it is affected by the great amount of cases pending before the Civil Judge, despite some legislative interventions of last year have streamlined civil proceedings and reduced the number of pending cases.

Currently the applications filed are 1507 and 242 have already been settled: **87 out of these were upheld** and the awarded amounts were calculated on the basis of 8 euros for each day spent in conditions assessed by the court to be contrary to the obligations in Article 3 ECHR.

Following a request of the Ministry of Justice, the relevant courts are keeping a Register where to take note of the cases tried on the basis of Article 3 ter of the Law on Execution of sentences.

#### **A final note**

There is no doubt that Italy responded to the pilot judgment referred to in this Report not only in legislative and structural terms, but also in terms of information and social awareness of the seriousness of the situation existing in our prisons, and therefore, of the severity of the judgment itself.

Public opinion was widely informed and many debates and initiatives were organized, with the significant support of associations of judges, lawyers and NGOs in order to draw the attention of the community to prison situation thus contributing to reforms.

For this reason it is worth emphasizing once again the initiative launched in recent months by the Minister of Justice consisting of a wide consultation involving prison and probation practitioners, judges, lawyers, representatives of voluntary organizations working in detention facilities, intellectuals, journalists, to explain the initiatives launched over these two years and draw the community's attention to the enforcement of sentences as part of the complexity of society in relation to which the community has perspectives and potential to offer, but also responsibilities to take on. As already mentioned, this broad consultation, involving more than 200 representatives, under the leadership of a committee of experts, was called "Stati generali dell'Esecuzione penale" [General Assembly on the enforcement of sentences]. The

scheduled duration of this consultation is six months: from May to November 2015. The outcome of the consultation will be announced in a national initiative to be held in January 2016.

The motivation and structure of the "Stati Generali" can be summarized in the following three points:

- Parliament is debating a bill delegating the government to take action, by decrees, to be defined according to established criteria, on 9 aspects of the current prison rules and on the setting up of prison rules for juveniles (which do not exist at present). This bill passed the lower House of the Parliament and now will be examined by the Senate for final approval;
- 18 "discussion panels" were set up, mainly dealing with the 9 points of the said bill: they include prison structure, life in prison, health protection, affection and the relationship with family members, detention of aliens, sports and theater as part of prison treatment, education and vocational training, work etc. Each "discussion panel" consists of 10-12 members, with the skills and expertise mentioned above, to discuss the different aspects of the enforcement of sentences (the list of topics covered is given below). Each panel participated in video-conference meetings on an *ad hoc* online platform, heard also prisoners, visiting a detention facility of its choice, relevant in relation to the topic addressed. Each panel will produce a summary document of its work by the end of this month and the Select Committee of experts will bring all the documents together in a uniform text and present it at a major public initiative in January 2016;
- the material produced and discussed by the panels is accessible on the public Website of the Ministry of Justice where it is possible for an outside user to follow the progress in the development of the material and send comments to an *ad hoc* e-mail address.

The Ministry thinks that acknowledging the indications from the outside and building consensus and responsibility in relation to reforms pertaining to the security of citizens, prosecution by the State and also to the scrupulous protection the rights of those who have committed an offense is part of the overall reversal of the approach to detention which could be adopted also thanks to the serious warning given to our

country through the pilot judgment of the European Court of Human Rights: this experience shows the fundamental role, not only in terms of judgment, but also in terms of incentive to change, that the Court continues to play in the European Union.

For this reason, the Committee for the enforcement of judgments of the Court shall be informed at the closing stage of this painful, but reinvigorating experience.

## 2. ANDREOLETTI + 27 C. ITALIA (RICORSO N. 29155/95) - RISOLUZIONE CM/RESDH(2015)246

COMMITTEE  
OF MINISTERS  
COMITÉ  
DES MINISTRES



### Final Resolution [CM/ResDH\(2015\)246](#)

#### Execution of the judgments of the European Court of Human Rights in Twenty-eight cases against Italy

Application No.	Case	Decision of the Committee under former Article 32	Judgment of	Judgment final on
29155/95	ANDREOLETTI	DH(97)299 (15/05/1997)	-	-
37165/97	T.A.M.	DH(99)88 (18/01/1999)	-	-
44457/98	BONELLI	-	01/03/2001	01/06/2001
48403/99	MINICI	-	23/10/2001	23/01/2002
26046/94	RAFFI	DH(96)507 (13/09/1996)	-	-
26440/95	R.D.	DH(96)545 (13/09/1996)	-	-
26829/95	A.A.Q.	DH(96)615 (15/11/1996)	-	-
27962/95	S.D.P.	DH(97)141 (19/03/1997)	-	-
29040/95	FAIETA	DH(98)25 (18/02/1998)	-	-
29130/95	V.M.	DH(97)323 (15/05/1997)	-	-
29161/95	CAVADINI	DH(97)304 (15/05/1997)	-	-
29653/96	FORESTA	DH(97)432 (17/09/1997)	-	-
32280/96	MINNAI	DH(98)35 (18/02/1998)	-	-
33148/96	SGRO	DH(98)119 (22/04/1998)	-	-
33158/96	LAINO	-	18/02/1999	18/02/1999
34241/96	MANNI	DH(98)244 (10/07/1998)	-	-
34278/96	PEZZINI	DH(98)250 (10/07/1998)	-	-
34851/97	DI FABIO	DH(98)338 (25/09/1998)	-	-
35921/97	BAZZEA PAOLA	DH(99)53 (18/01/1999)	-	-
37175/97	BOLIGNARI	DH(99)136 (19/02/1999)	-	-
38109/97	BARGAGLI	-	09/11/1999	09/11/1999
38485/97	DALLA POZZA	DH(99)382 (09/06/1999)	-	-
44394/98	LIBERATORE	-	27/02/2001	27/05/2001
40593/98	TEDESCO	DH(99)636 (08/10/1999)	-	-
45874/99	PITTONI	-	07/11/2000	07/02/2001
46513/99	ROTIROTI	-	21/11/2000	21/02/2001
47786/99	G.V.	-	01/03/2001	21/06/2001
52969/99	ALMANIO ANTONIO ROMANO	-	12/02/2002	12/05/2002

(Adopted by the Committee of Ministers on 9 December 2015  
at the 1243rd meeting of the Ministers' Deputies)

The Committee of Ministers, under the terms of former Article 32 and those of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter "the Convention"),

Having regard to its decisions adopted under former Article 32 of the Convention and to the final judgments transmitted by the Court to the Committee in these cases, as well as the violations established of Article 6, paragraph 1, of the Convention on account of the excessive length of divorce and legal separation proceedings;

Recalling the obligation of the respondent State to abide by the decisions adopted under former Article 32 of the Convention as well as its obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party; recalling also that these obligations entail, over and above the payment of any sums awarded by the Committee or by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having noted that the just satisfaction, where awarded, has been paid by the government of the respondent State and that the government reported to the relevant domestic courts, with a view to speeding them up, the proceedings which were still pending at the time the Committee adopted its decisions under former Article 32 or the judgments of the European Court became final;

Internet : <http://www.coe.int/cm>

Having noted further the promising results obtained by the First Instance Courts and the Courts of Appeal as regards the average length of divorce and legal separation proceedings between 2011 and 2013;

Noting that these results will be consolidated through the recent measures adopted and those still envisaged by the Italian authorities in this area, in particular the introduction in 2014 of an alternative dispute resolution mechanism in respect of such cases, the envisaged setting-up of specialised sections for family cases within the First Instance Courts and the majority of the Courts of Appeal and the simplification of the procedure before these sections;

Noting with satisfaction the authorities' commitment to continue their efforts to put an end to the more general problem of excessive length of proceedings before civil courts in the context of the cases of the *Ceteroni* group which remain under the Committee's supervision;

Recalling also that the Committee continues to examine the outstanding issues concerning the compensatory remedy introduced with regard to the excessive length of judicial proceedings by the Pinto Act in 2001, within the framework of the *Giuseppe Mostacciolo* group and the *Gaglione and Others* case;

DECLARES that it has exercised its functions under former Article 32 and under Article 46, paragraph 2, of the Convention in the cases listed above and concerning the length of divorce and legal separation proceedings,

DECIDES to close their examination.

### 3. AC + 148 C. ITALIA (RICORSO N. 27985/95) - RISOLUZIONE CM/RESDH(2015) 247

COMMITTEE  
OF MINISTERS  
COMITÉ  
DES MINISTRES



#### Final Resolution [CM/ResDH\(2015\)247](#)

#### Execution of the judgments of the European Court of Human Rights in 149 cases against Italy

(See Appendix for the list of cases)

*(Adopted by the Committee of Ministers on 9 December 2015 at the 1243rd meeting of the Ministers' Deputies)*

The Committee of Ministers, under the terms of former Article 32 and those of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter "the Convention"),

Having regard to its decisions adopted under former Article 32 of the Convention and to the final judgments transmitted by the Court to the Committee in these cases and the violations established of Article 6, paragraph 1, of the Convention on account of the excessive length of proceedings before civil courts;

Recalling the obligation of the respondent State to abide by the decisions adopted under former Article 32 of the Convention as well as its obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party; recalling also that these obligations entail, over and above the payment of any sums awarded by the Committee or by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having noted that the just satisfaction, where awarded, has been paid by the government of the respondent State and that the government reported to the relevant domestic courts, with a view to speeding them up, the proceedings which were still pending at the time the Committee adopted its decisions under former Article 32 or the judgments of the European Court became final;

Noting with satisfaction the information provided by the government that the First Instance Courts (*tribunali*) which had jurisdiction over the proceedings at issue in these cases have, over the past years, succeeded in reducing the average length of civil proceedings and the backlog of civil cases pending for more than three years well below the relevant national average indicators, through appropriate organisational measures taken at the level of each of these courts;

Noting that these positive results will be consolidated through the recent measures adopted and those still envisaged by the Italian authorities to tackle the excessive length of proceedings before the civil courts; noting also their commitment to continue their efforts to put an end to this long-standing problem in the context of the cases of the *Ceteroni* group which remain under the Committee's supervision;

Recalling also that the Committee continues to examine the outstanding issues relating to the compensatory remedy introduced with regard to the excessive length of judicial proceedings by the Pinto Act in 2001, within the framework of the *Giuseppe Mostacciolo* group and the *Gaglione and Others* case;

DECLARES that it has exercised its functions under former Article 32 and under Article 46, paragraph 2, of the Convention in the cases listed below and concerning the length of civil proceedings which were under the jurisdiction of the First Instance Courts (*tribunali*) of Rovereto, Asti, Busto Arsizio, Verbania, Torino, Trieste, Ivrea, Marsala, Udine, Monza, Lecco, Trento, Ferrara, Como, Bolzano, Pordenone, Genova, Ravenna, Termini Imerese, Mantova, Chieti, Milano and Lanciano<sup>1</sup>

DECIDES to close the examination of these cases.

<sup>1</sup> The First Instance Courts of Aosta, Cuneo, Lodi and Lanusei have obtained similar results but there are no cases under the supervision of the Committee concerning the length of civil proceedings before these courts.  
Internet : <http://www.coe.int/cm>

## Appendix – list of cases

Application No.	Case	Decision of the Committee under former Article 32	Judgment/ Decision of	Final on
27985/95	A.C. (V)	DH(97)159 (19/03/1997)	-	-
35284/97	A.L.M	-	28/07/1999	-
31640/96	A.M.A	DH(97)612 (15/12/1997)	-	-
35265/97	A.P. (II)	-	28/07/1999	28/07/1999
34234/96	ALTIERI AND CIFANI	DH(98)225 (10/07/1998)	-	-
34841/97	ANGELI	DH(98)330 25/09/1998	-	-
46958/99	ARDEMAGNI AND RIPA	-	01/03/2001	01/06/2001
30099/96	ARTUSO	DH(97)445 17/09/1997	-	-
39119/98	BAFFONI	DH(99)476 15/07/1999	-	-
26410/95	BAKOVIC	DH(96)525 13/09/1996	-	-
37135/97	BALDERI	DH(99)135 19/02/1999	-	-
39117/98	BARBARINO (I)	DH(99)477 15/07/1999	-	-
39142/98	BARBARINO (II)	DH(99)478 15/07/1999	-	-
26826/95	BERGONZINI	DH(96)620 15/11/1996	-	-
51667/99	BERTOT	-	11/12/2001	11/03/2002
44442/98	BEVILACQUA (I)	-	27/02/2001	27/05/2001
34266/96	BISARO	DH(98)228 10/07/1998	-	-
26845/95	BIZZOTTO	DH(97)92 28/01/1997	-	-
35309/97	BOGLIOLO (II)	DH(98)401 12/11/1998	-	-
29150/95	BONFORTE	DH(97)301 15/05/1997	-	-
33782/96	BORRACCI	DH(98)163 11/06/1998	-	-
24816/94	BOSCARO	DH(96)40 09/02/1996	-	-
40620/98	BRICALLI	DH(99)573 08/10/1999	-	-
39879/98	BURIGAT	DH(99)574 08/10/1999	-	-
33131/96	C.D.L.	DH(98)101 22/04/1998	-	-
47004/99	CANTU	-	16/01/2001	16/04/2001
51696/99	CAPPELLETTI AND DELL'AGNESE	-	11/12/2001	11/03/2002
33152/96	CARBONARO	DH(98)102 22/04/1998	-	-
51679/99	CASSIN	-	11/12/2001	11/03/2002
44377/98	CENTINEO	-	25/10/2001	25/01/2002
48418/99	CESARO	-	23/10/2001	23/01/2002
35928/97	CIBIN	DH(99)58 18/01/1999	-	-
35925/97	COLAUTTI	DH(99)61 18/01/1999	-	-
48416/99	CORCELLI	-	23/10/2001	23/01/2002
35616/97	COSCIA	-	11/04/2000	11/04/2000
44500/98	COVA	-	01/03/2001	01/06/2001
27164/95	COVI AND ANZELINI	DH(97)28 28/01/1997	-	-
46507/99	D.G.	-	21/11/2000	21/02/2001
29127/95	DALL'ACQUA	DH(97)307 15/05/1997	-	-
29163/95	DANESI	DH(97)308 15/05/1997	-	-
40580/98	DE LORENZI	DH(99)588 08/10/1999	-	-
35287/97	DE SIMON AND INCONTRERA	DH(98)412 12/11/1998	-	-
44408/98	DELMONTE AND BADANO	-	06/12/2001	06/03/2002
34251/96	DE DOMENICO	DH(98)234 10/07/1998	-	-
39138/98	DI FANT (I)	DH(99)488 15/07/1999	-	-
39139/98	DI FANT (II)	DH(99)489 15/07/1999	-	-
44495/98	DI FRANCESCO	-	25/10/2001	25/01/2002
34870/97	D'ORSI	DH(98)336 25/09/1998	-	-
26043/94	E.P. (II)	DH(96)492 13/09/1996	-	-
51653/99	F. C.A.	-	11/12/2001	11/03/2002
39869/98	F. D'A. (III)	DH(99)593 08/10/1999	-	-
39874/98	F.E.	DH(99)595 08/10/1999	-	-
25264/94	FAMAS SRL	DH(96)171 15/05/1996	-	-
51675/99	FERFOLJA	-	11/12/2001	11/03/2002
45870/99	FERRAZZO AND OTHERS	-	09/11/2000	09/02/2001
26835/95	FERRETTI	DH(96)626 15/11/1996	-	-
39166/98	FONTANA AND SARTORIO	DH(99)495 15/07/1999	-	-
26420/95	FORNI AND ALBANESE	DH(96)534 13/09/1996	-	-
46965/99	FRANCESCHETTI AND ODORICO	-	01/03/2001	01/06/2001
29124/95	FREDIANI	DH(97)309 15/05/1997	-	-
33134/96	G.B. AND A.C. AND L.V.	DH(98)105 22/04/1998	-	-
33136/96	G.B.C.	DH (98) 106 22/04/1998	-	-
32290/96	G.C.	DH (98) 342 25/09/1998	-	-

Application No.	Case	Decision of the Committee under former Article 32	Judgment/ Decision of	Final on
29660/96	G.G.	DH (97) 433 17/09/1997	-	-
38123/97	G.P.F. AND M.V.	DH (99) 289 15/04/1999	-	-
32279/96	G.V.	DH (98) 27 18/02/1998	-	-
35315/97	GALAZZI	DH (98) 417 12/11/1998	-	-
26828/95	GARAVAGLIA	DH (97) 63 28/01/1997	-	-
51648/99	GASPARI	-	11/12/2001	11/03/2002
25225/94	GASPAROLI	DH(96)176 15/05/1996	-	-
23422/94	GENTILE	DH(96)536 13/09/1996	-	-
38116/97	GHILINO	-	02/11/1999	02/11/1999
40941/98	GLEBE VISCONTI	-	25/01/2000	25/04/2000
34270/96	IMMOBILIARE LI.MA. S.A.S.	DH (98) 238 10/07/1998	-	-
46530/99	IULIO	-	16/11/2000	16/02/2001
26018/94	L.C.	DH(96)498 13/09/1996	-	-
30088/96	L.F.	DH (97) 451 17/09/1997	-	-
32276/96	L.M.	DH (98) 31 18/02/1998	-	-
39144/98	LAZZARI AND OTHERS	DH (99) 499 15/07/1999	-	-
26844/95	LAZZARINI	DH(96)632 15/11/1996	-	-
39897/98	LEONE PREFABBRICATI	DH (99) 605 08/10/1999	-	-
39122/98	LUPI	DH (99) 501 15/07/1999	-	-
24797/94	M.C.	DH(96)53 09/02/1996	-	-
44406/98	M. S.R.L.	-	27/02/2001	27/05/2001
49305/99	M.I. AND E.I.	-	06/12/2001	06/03/2002
38496/97	M.R. G. AND E.F.	DH (99) 395 09/06/1999	-	-
35903/97	MAGNANO AND ANSELMO	DH (99) 77 18/01/1999	-	-
44443/98	MARCHI	-	27/02/2001	27/05/2001
44422/98	MARZINOTTO	-	27/02/2001	27/05/2001
40972/98	MASI	-	14/12/1999	14/03/2000
39141/98	MATERA	DH (99) 504 15/07/1999	-	-
26254/95	MEDZIHRAJSKI	DH (98) 112 22/04/1998	-	-
24789/94	MELUSO	DH(96)66 09/02/1996	-	-
33796/96	MICANZI	DH (98) 179 11/06/1998	-	-
33798/96	MILANO	DH (98) 180 11/06/1998	-	-
51650/99	MOLINARIS	-	11/12/2001	11/03/2002
46973/99	MORELLI AND NERATTINI	-	01/03/2001	01/06/2001
26428/95	MORONI	DH(96)542 13/09/1996	-	-
29646/96	O. S.A.S.	DH (97) 439 17/09/1997	-	-
51698/99	O.M.	-	11/12/2001	11/03/2002
27976/95	P.C.	DH (97) 151 19/03/1997	-	-
44468/98	P.B. (II)	-	01/03/2001	01/06/2001
27193/95	P.V.G.	DH (97) 84 28/01/1997	-	-
26033/94	PAOLILLO AND MORINI	DH(96)506 13/09/1996	-	-
27160/95	PASSARELLA	DH (97) 41 28/01/1997	-	-
38096/97	PASSERINI	DH (99) 300 17/04/1999	-	-
44380/98	PETTIROSSI	-	27/02/2001	27/05/2001
30592/96	PEZZILLI	DH (97) 541 29/10/1997	-	-
51697/99	PICCININ	-	11/12/2001	11/03/2002
33167/96	PICCININNO	DH (98) 182 11/06/1998	-	-
47003/99	PICCOLI	-	16/01/2001	16/04/2001
30584/96	PORFILIO	DH (97) 542 29/10/1997	-	-
46969/99	PROCOPIO	-	01/03/2001	01/06/2001
40621/98	PROVIDE SRL (I)	DH (99) 625 08/10/1999	-	-
36602/97	R. SPA	DH (99) 186 19/02/1999	-	-
34245/96	R.R.	DH (98) 251 10/07/1998	-	-
27171/95	RAGUSI, BORDANDINI, PATTUELLI AND VIDIMIAN	DH (97) 42 28/01/1997	-	-
19222/91	RAPOTEZ	9-10/11/1993	-	-
38495/97	RAVANELLI	DH (99) 510 15/07/1999	-	-
35289/97	REDAELLI TECNA SPA	DH (98) 437 12/11/1998	-	-
26847/95	RENI	DH(96)638 15/11/1996	-	-
44465/98	RIGUTTO	-	01/03/2001	01/06/2001
51710/99	ROSSI GIANBATTISTA	-	11/12/2001	11/03/2002
27971/95	ROSSI (I)	DH (97) 171 19/03/1997	-	-
24042/94	S.B.	DH(95)298 20/11/1995	-	-
26405/95	S.C. (III)	DH(96)549 13/09/1996	-	-
44461/98	SACCHI (I)	-	01/03/2001	01/06/2001

Application No.	Case	Decision of the Committee under former Article 32	Judgment/ Decision of	Final on
31340/96	SAMBATI	DH (97) 650 15/12/1997	-	-
47780/99	SANTORUM	-	01/03/2001	01/06/2001
49368/99	SAVANNA AND LA SELVA	-	25/10/2001	25/01/2002
33787/96	SFERLAZZA	DH (98) 185 11/06/1998	-	-
25243/94	S.O.CO.A.B SRL	DH (97) 291 15/05/1997	-	-
36613/97	SPINATO	DH (99) 193 19/02/1999	-	-
25229/94	STERCHELE	DH(96)199 15/05/1996	-	-
45056/98	STUDIO TECNICO AMU SAS	-	17/10/2000	17/01/2001
27173/95	SUD-OVEST SAS	DH (97) 45 28/01/1997	-	-
24039/94	T. SRL	DH(95)302 20/11/1995	-	-
24040/94	T.M. AND M.G.C.	DH(95)303 20/11/1995	-	-
44417/98	TAGLIABUE	-	27/02/2001	27/05/2001
35913/97	TESOLIN AND TESOLIN	DH (99) 91 18/01/1999	-	-
44439/98	TRASPADINI	-	27/02/2001	27/05/2001
36628/97	V.B.	DH (99) 196 19/02/1999	-	-
26401/95	V.R.	DH(96)655 15/11/1996	-	-
44398/98	VALENTINO	-	27/02/2001	27/05/2001
34836/97	VALESANI	DH (98) 354 25/09/1998	-	-
25222/94	VESENTINI	DH(96)203 15/05/1996	-	-
40606/98	ZANON AND LAZZARO	DH (99) 640 08/10/1999	-	-
27451/95	ZOCCALI	DH (97) 73 28/01/1997	-	-
39133/98	ZOCCOLA	DH (99) 517 15/07/1999	-	-

4. **MOSTACCIUOLO GIUSEPPE C. ITALIA (RICORSO N. 64705/01); GAGLIONE E ALTRI C. ITALIA (RICORSO N. 45867/07) - DH- DD (2015) 1123**

**SECRETARIAT GENERAL**

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS  
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES

COMMITTEE  
OF MINISTERS  
COMITÉ  
DES MINISTRES



Contact: Clare Ovey  
Tel: 03 88 41 36 45

Date: 27/10/2015

**DH-DD(2015)1123**

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1243 meeting (8-10 December 2015) (DH)

Item reference: Communication from the authorities concerning the Mostacciuolo Giuseppe (I) group of cases against Italy (Application No. 64705/01) (**French only**)

Information made available under Rule 8.2.a of the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements.

\*\*\*\*\*

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1243 réunion (8-10 décembre 2015) (DH)

Référence du point : Communication des autorités (20/10/2015) concernant le groupe d'affaires Mostacciuolo Giuseppe (I) contre Italie (requête n° 64705/01).

Informations mises à disposition en vertu de la Règle 8.2.a des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables.

DH-DD(2015)1123 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.



REPUBBLICA ITALIANA

Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa  
Ufficio dell'Agente del Governo davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo



**GROUPE MOSTACCIUOLO GIUSEPPE c. Italie**  
(Requête n. 64705/01 arrêt du 29/03/2006)  
**GAGLIONE ET AUTRES c. Italie**  
(Requête n. 45867/07 du 21/12/2010)

Faisant suite aux informations présentées au cours de la 1236<sup>e</sup> réunion CM-DH du 22-24 septembre 2015, le Gouvernement italien spécifie ce qui suit :

Un groupe de travail interdépartemental a été créé - par décret du Ministère de l'Economie et des Finances - le 22/01/2015 – afin d'élaborer des mesures d'organisation et des propositions législatives pour améliorer la gestion des tâches résultant de la loi n. 89/2001 et des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

Ce groupe de travail est à présent engagé à étudier l'introduction de remèdes préventifs ayant pour but d'accélérer les procédures et l'ajustement de l'actuel système d'évaluation de l'excessive durée – qui permettrait de démontrer la violation de la Convention, même en dessous des limites de durée actuellement prévues par la loi italienne – ainsi que la faculté de présenter le recours Pinto même après la décision du juge civil qui conclut le degré de procédure dans lequel la violation se serait réalisée, sans attendre que le procès soit définitivement terminé.

L'introduction de ces mesures qui sont à l'étude permettrait de prévenir les possibles criticités relevées dans le courrier du Secrétariat du 8 août 2012.

Les tableaux statistiques qui suivent, démontrent l'évolution positive dans la durée des procédures Pinto depuis 2012.

1

DH-DD(2015)1123 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
 Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

MINISTERE DE LA JUSTICE

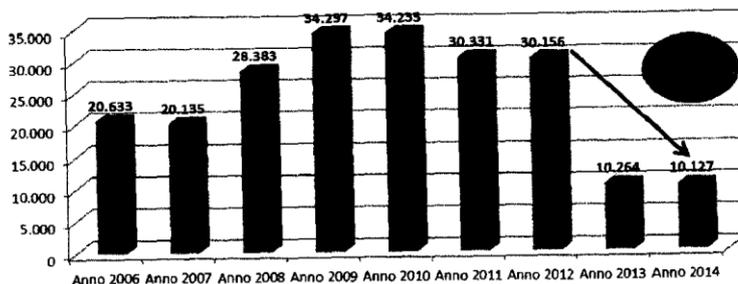
DIRECTION GENERALE DES STATISTIQUES

**Objet : Conseil de l'Europe – Comité des Ministres DH – Contrôle de l'exécution du groupe des affaires Mostacciolo et Gaglione + 474**

**- Intégration de données et statistiques**

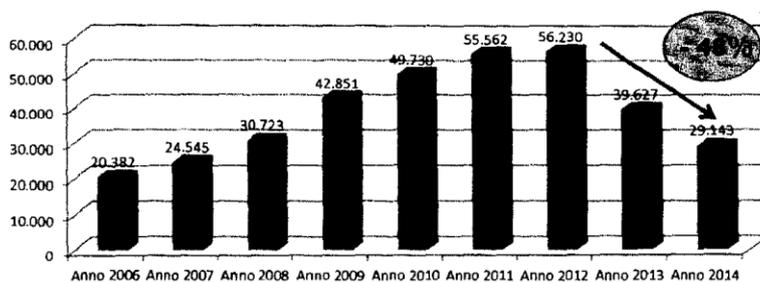
Suite aux modifications introduites sur les conditions de recevabilité et de gestion des recours *ex lege* Pinto à partir de 2012, nous assistons à une très forte réduction des nouveaux recours avec une baisse de 66% entre 2012 et les années suivantes comme illustré dans le schéma ci-dessous.

**Recours Pinto**



Le plus petit nombre de recours inscrits a favorisé la baisse des recours pendants qui ont enregistré une diminution significative de - 48%.

**Procédures pendantes Pinto**



DH-DD(2015)1123 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
 Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Nous reportons ci-de suite un schéma d'analyses de la durée des procédures pour satisfaction équitable inscrites à partir du second semestre 2012.

Procédures Pinto divisées par semestre d'inscription et de conclusion.

Date d'inscription		Nouvelles inscriptions	2 <sup>e</sup> semestre 2012	1 <sup>er</sup> semestre 2013	2 <sup>e</sup> semestre 2013	1 <sup>er</sup> semestre 2014	2 <sup>e</sup> semestre 2014	Tot conclus en 4 semestres	Tot conclus le 31/12/2014
2 <sup>e</sup> semestre 2012	N. procès	15.072	1.501	3.454	1.328	821	770	7.104	7.874
	% conclus sur total inscrits		10,0%	22,9%	8,8%	5,4%	5,1%	47,1%	52,2%
1 <sup>er</sup> semestre 2013	n. procès	5.289		2.027	1.452	279	332	4.090	4.090
	% conclus sur total inscrits			38,3%	27,5%	5,3%	6,3%	77,3%	77,3%
2 <sup>e</sup> semestre 2013	N. procès	4.800			2.196	1.622	341		4.159
	% conclus sur total inscrits				45,8%	33,8%	7,1%		86,6%

Comme il résulte du tableau sus-indiqué les délais de conclusion des nouvelles procédures Pinto diminuent progressivement et cette diminution devrait probablement s'améliorer au fur et à mesure que les cours d'appel italiennes auront éliminé l'arriéré accumulé dans les années précédentes .

Si en 2012 seul 10% des procédures inscrites étaient conclues au cours du même semestre d'inscription, dans le premier semestre 2013 le pourcentage se montait à 38,3% et dans le seconde semestre 2013 à 45,8%, autrement dit presque la moitié des recours ont été éliminés en quelques mois.

Le pourcentage des procès conclus en total en quatre semestres et ceux mesurés à la date du 31 décembre 2014 est en nette progression.

5. **GODELLI C. ITALIA (RICORSO N. 33783/09) - RISOLUZIONE CM/RESDH(2015)176****Resolution CM/ResDH(2015)176****Execution of the judgment of the European Court of Human Rights****Godelli against Italy**

Application No.	Case	Judgment of	Final on
33783/09	GODELLI	25/09/2012	18/03/2013

*(Adopted by the Committee of Ministers on 4 November 2015  
at the 1239th meeting of the Ministers' Deputies)*

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Having regard to the final judgment transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violations established;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

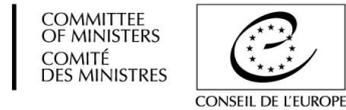
Having examined the action report provided by the government indicating the measures adopted in order to give effect to the judgment including the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court (see document [DH-DD\(2015\)999](#));

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in this case and

DECIDES to close the examination thereof.

6. **DI PASQUALE C. ITALIA (RICORSO N. 27522/04) - RISOLUZIONE CM/RESDH(2015) 107**



**Resolution [CM/ResDH\(2015\)107](#)  
Execution of the judgment of the European Court of Human Rights  
Di Pasquale against Italy**

Application No.	Case	Judgment of	Final on
27522/04	DI PASQUALE	09/06/2009	09/09/2009

*(Adopted by the Committee of Ministers on 8 July 2015  
at the 1233rd meeting of the Ministers' Deputies)*

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Having regard to the final judgment transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violations established;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

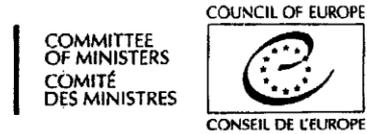
Having examined the action report provided by the government indicating the measures adopted in order to give effect to the judgment including the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court (see document [DH-DD\(2015\)436](#));

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in this case and

DECIDES to close the examination thereof.

7. DE CAROLIS E LOLLI (RICORSO N. 33359/05) - RISOLUZIONE CM/RESDH(2015)70



**Resolution CM/ResDH(2015)70  
Execution of the judgment of the European Court of Human Rights  
De Carolis and Lolli against Italy**

Application No.	Case	Judgment of	Final on
33359/05	DE CAROLIS AND LOLLI	05/03/2013	05/03/2013

*(Adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2015  
at the 1227th meeting of the Ministers' Deputies)*

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Having regard to the final judgment transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violation established;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the action report provided by the government indicating the measures adopted in order to give effect to the judgment, and noting that no award of just satisfaction was made by the Court in the present case (see document DH-DD(2015)437);

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

**DECLARES** that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in this case and

**DECIDES** to close the examination thereof.

**SECRETARIAT GENERAL**

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS  
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES

COMMITTEE  
OF MINISTERS  
COMITÉ  
DES MINISTRES



Contact: *Clare Ovey*  
Tel: 03 88 41 36 45

Date: 17/04/2015

**DH-DD(2015)437**

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1230 meeting (9-11 June 2015) (DH)

Item reference: Action report

Communication from Italy concerning the case of De Carolis and Lolli (Albanese group) against Italy (Application No. 33359/05) (*French only*)

\*\*\*\*\*

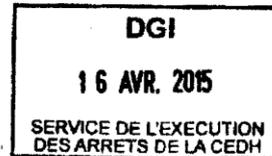
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1230 réunion (9-11 juin 2015) (DH)

Référence du point : Bilan d'action (16/04/2015)

Communication de l'Italie concernant l'affaire De Carolis et Lolli (groupe Albanese) contre Italie (Requête n° 33359/05)

DH-DD(2015)437 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative,  
without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e  
Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou  
politique du Comité des Ministres.



Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa  
Ufficio dell'Agente del Governo davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo

*Action Report*

**De Carolis and Lolli c. Italie**  
(Requête n° 33359/05, arrêt du 05/03/2013, définitif le 05/03/2013)

**I - Résumé de l'affaire**

Cette affaire concerne la violation du droit au respect de la vie privée des requérants à cause des incapacités personnelles découlant de façon automatique à la suite de l'inscription de leurs noms dans le registre des faillis ainsi que l'absence de recours effectif pour se plaindre de ces limitations.

Par un jugement déposé le 14 mars 1988, le tribunal de Ravenne déclara la faillite de la société CO.E.L. S.n.c. dont M. P. De Carolis et Mme L. Lolli étaient associés, ainsi que la faillite personnelle de ces derniers.

A l'époque des faits la déclaration de faillite personnelle entraînait certaines conséquences pour le failli, entre autres la remise de toute sa correspondance au syndic et l'interdiction de quitter son lieu de résidence sans l'autorisation du juge-commissaire. Le failli pouvait être réhabilité sous certaines conditions, entre autres s'il justifiait d'une bonne conduite effective et constante pendant au moins cinq ans après la clôture de la faillite.

La Cour a constaté une violation de l'article 8 de la Convention pour autant qu'il concerne le droit au respect de la vie privée.

**II – Mesures individuelles**

La Cour a dit que le constat de violation constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour le préjudice moral subi par les requérants en ce qui concerne la violation de l'article concerné de la Convention.

En ce qui concerne les frais et dépens, les requérants n'ont pas formulé de demande au titre des frais et dépens.

Le gouvernement considère qu'aucune autre mesure individuelle n'est nécessaire car les limitations imposées aux requérants ont été levées en application de la réforme intervenue en 2006 exposée ci-dessous.

DH-DD(2015)437 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

### **III – Mesures générales**

Le gouvernement rappelle que les questions soulevées par cet arrêt ont été examinées par le Comité des Ministres dans le cadre du groupe d'affaires Albanese (n° 77924/01), dont la surveillance de l'exécution a été close par la Résolution finale ResDH(2008)45.

Le gouvernement considère suffisant de rappeler que le décret législatif n° 5/2006, adopté en janvier 2006, a résolu les questions posées par les arrêts de la Cour européenne dans ces affaires. En effet, l'article 152 de ce décret a abrogé les dispositions relatives à la suspension des droits électoraux et l'article 47 a abrogé les dispositions relatives aux incapacités personnelles (plus de détails sur les mesures adoptées et sur leur efficacité afin de prévenir des violations semblables se trouvent dans la Résolution intérimaire CM/ResDH(2007)27 « Les procédures de faillite en Italie: progrès accomplis et problèmes en suspens dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme », adoptée par le Comité des Ministres, le 4 avril 2007).

### **IV – Conclusion**

Le gouvernement estime que les mesures prises vont prévenir de nouvelles violations similaires à l'avenir et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

8. **KOLCAKU C. ITALIA (RICORSO N. 25701/03) - RISOLUZIONE CM/RESDH(2015) 108**

**Résolution CM/ResDH(2015)108**  
**Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme**  
**Kollcaku contre Italie**

<b>Requête n°</b>	<b>Affaire</b>	<b>Arrêt du</b>	<b>Définitif le</b>
25701/03	KOLCAKU	08/02/2007	08/05/2007

*(adoptée par le Comité des Ministres le 8 juillet 2015, lors de la 1233e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et les violations constatées ;

Rappelant l'obligation de l'Etat défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter l'arrêt, y compris les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour (voir document DH-DD(2015)545) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DECLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

**Documents liés**

**Réunions**

- 1233e réunion des Délégués des Ministres / 8 juillet 2015

**Documents connexes**

- CM/Del/Dec(2015)1233/H46-1F / 10 juillet 2015 

**SECRETARIAT GENERAL**

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS  
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES



Contact: Clare Ovey  
Tel: 03 88 41 36 45

Date: 26/05/2015

**DH-DD(2015)545**

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1230 meeting (9-11 June 2015) (DH)

Item reference: Action report (21/05/2015)

Communication from Italy concerning the case of Kollcaku against Italy (Application No. 25701/03)

\*\*\*\*\*

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

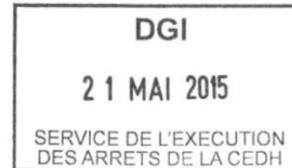
Réunion : 1230 réunion (9-11 juin 2015) (DH)

Référence du point : Bilan d'action

Communication de l'Italie concernant l'affaire Kollcaku contre Italie (Requête n° 25701/03)  
**(anglais uniquement)**

---

DH-DD(2015)545 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.



REPUBBLICA ITALIANA

Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa  
Ufficio dell'Agente del Governo davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo

## ACTION REPORT

**Case of KOLLCAKU v. Italy**  
**(Application n° 25701/03, judgment of 08/02/2007 – final on 08/05/2007)**

### Case Summary

This case concerns the unfairness of *in absentia* criminal proceedings brought in Italy against the applicant, who was sentenced to several years' imprisonment.

The European court found that there had been a denial of justice in this case since it had not been shown that the applicant had fled justice or had decided not to appear in order to defend himself.

Subsequently, having been informed of the judgment against him, he had no possibility of obtaining a fresh examination by a court of the merits of the accusations laid against him (violations of Article 6§1 and 6§3).

### Individual Measures

The applicant, an Albanian national accused of illegal detention of persons, sexual abuse and living on the earnings of prostitutes, became impossible to find and was sentenced to 5 years imprisonment. In the absence of an appeal, this judgment became final in 1997. The judicial authorities considered that he had wilfully fled from justice, and was «on the run» (*latitante*). He was arrested in Rome in 2003 and then freed in 2007.

It has to be noted that Article 175 of the Code of Criminal Procedure (CPP), as amended by Law no. 60 of 22/04/2005, allows filing a request for the suspension of time-limit for appeal against judgments rendered in *absentia*, even if normal deadlines have expired. However, currently no such a request under Article 175 of the CPP has been received from the applicant by the competent courts.

### Just satisfaction

The Court awarded to the applicant the sum of 4.500,00 EUR in respect of costs and expenses. As regards non-pecuniary damages, it hold that the finding of a violation constitutes in itself sufficient just satisfaction.

The necessary information to proceed to the payment of the just satisfaction was submitted by the applicant (who meanwhile had changed his name) only on 16 October 2013 and the payment was made shortly after on 23 December 2013. Consequently, the Italian Government considers that the default interests are not due as the delay in the payment of the just satisfaction it is imputable to the applicant's conduct.

### General Measures

All general measures have been adopted. Reference is made to the group of (similar) cases F.C.B., closed by final resolution CM/ResDH(2011)122 at the 1120th Meeting of the minister's Deputies.

DH-DD(2015)545 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

It suffices to recall that in 2005 Italy amended Article 175 of the CPP (Legislative Decree No. 17 of 21/02/2005, confirmed by Act No. 60 of 22/04/2005), to determine the requirements of the remedy of the application for suspension of the time-limit for appeal against sentence (*istanza di rimessione in termini*). Thus it is possible to appeal against judgments rendered *in absentia* at first instance even if the normal deadlines have expired.

Under the new provisions, the time-limit for appeal against a judgment issued in absentia is reopened upon request of the accused. There are two exceptions to this rule: where the accused has had "effective knowledge" of the proceedings against him or of the judgment, and when he/she has wilfully decided not to appear or to appeal. Moreover, the basic deadline has been extended from ten to thirty days counting from the date upon which the accused is delivered to the Italian authorities.

Furthermore, on 25/11/2008 the European Court, in a case similar to the present one, declared the application inadmissible on the grounds of non-exhaustion of internal remedies (case of Cat Berro, application no. 34192/07). The Court noted that the applicant had had the possibility to lodge an application for suspension of the time-limit for appeal against sentence under Article 175 CPP, as amended by Law No. 60 of 2005. In these circumstances, as well as in the light of the Court of Cassation's case law, the European Court considered that "the possible application for suspension of the time-limit for appeal against sentence was not deemed to fail or not to guarantee the applicant, with a sufficient degree of legal certainty, the opportunity to go before a court and defend himself in a new set of proceedings".

### **Conclusions**

The Government considers that the individual measures adopted have fully remedied the consequences for the applicants of the violations of the Convention found by the European Court in these cases that the general measures will prevent similar violations and that Italy has thus complied with its obligations under Article 46, paragraph 1, of the Convention.

9. **DHAHBI C. ITALIA (RICORSO N.17120/09) - BILANCIO D'AZIONE DH- DD (2015) 1017**

**SECRETARIAT GENERAL**

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS  
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES



Contact: Clare Ovey  
Tel: 03 88 41 36 45

Date: 06/10/2015

**DH-DD(2015)1017**

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1243 meeting (8-10 December 2015) (DH)

Item reference: Revised action report

Communication from Italy concerning the case of Dhahbi against Italy (Application No. 17120/09)  
(*French only*)

\*\*\*\*\*

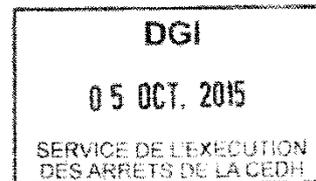
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1243 réunion (8-10 décembre 2015) (DH)

Référence du point : Bilan d'action révisé (05/10/2015)

Communication de l'Italie concernant l'affaire Dhahbi contre Italie (Requête n° 17120/09)

DH-DD(2015)1017 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.



Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa  
Ufficio dell'Agente del Governo davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo

DHAHBI contre Italie (requête 17120/09)  
*Définitif le 8 juillet 2014*

### Bilan d'Action

**Description de l'affaire :** L'affaire concerne l'impossibilité pour le requérant – travailleur immigré d'origine tunisienne – d'obtenir des services publics italiens le versement d'une allocation de foyer familiale en vertu de l'accord d'association entre l'Union européenne (UE) et la Tunisie (l'Accord euro-méditerranéen).

La Cour a considéré que la nationalité du requérant constituait l'unique critère en vertu duquel ce dernier avait été exclu du bénéfice de cette allocation et que les raisons budgétaires avancées par les autorités pour justifier cette exclusion ne pouvaient pas, à elles seules, justifier une différence de traitement fondée sur la nationalité. Dans ces circonstances, les autorités nationales n'avaient pas ménagé, en l'espèce, un paramètre raisonnable de proportionnalité qui aurait rendu la distinction critiquée conforme aux exigences de l'article 14 de la Convention (violation de l'article 14 combiné avec l'article 8).

L'affaire concerne également l'omission de la Cour de cassation, en 2008, de motiver son refus de poser une question préjudicielle à la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) afin de déterminer si, à la lumière de l'Accord euro-méditerranéen, le Règlement CEE n. 4078/71 permettait d'exclure un travailleur tunisien de l'allocation concernée (violation article 6§1).

### **Mesures individuelles**

Le montant accordé par la Cour au requérant a été payé le 2 décembre 2014. Les autorités italiennes estiment que les intérêts moratoires ne sont pas dus, car le retard est imputable au requérant.

D'autres mesures individuelles ne sont pas nécessaires, car le montant accordé par la Cour à titre de dommage matériel couvre totalement l'allocation du foyer non perçue au niveau interne. A cet égard il faut souligner que le requérant a demandé une SE pour le période 1999-2004 et que la situation incriminée par la Cour a pris fin avant le prononcé de l'arrêt, vu que le requérant avait obtenu avant cette date la nationalité italienne et il ne rencontrait plus d'obstacle à recevoir cette allocation.

### **Mesures Générales**

L'arrêt a eu la plus grande diffusion sur les sites internet et a été traduit en italien.

DH-DD(2015)1017 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
 Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

<http://www.giustizia.it/giustizia/it/homepage.wp?jsessionid=770CA0825B4B8EAEDEC0B6B4D9743083.ajpAL03>

En ce qui concerne le droit à l'allocation du foyer familial litigieux, les autorités italiennes souhaitent, tout d'abord, attirer l'attention sur le fait que, en 2013, l'article 65 de la loi pertinente (n. 448 de 1995) a été modifié et au présent il envisage l'allocation du foyer familial aux ressortissants italiens et de l'Union européenne ainsi que aux étrangers séjournant sur le territoire italien pour une longue durée. Cette modification est en mesure de remédier à la défaillance de la loi constatée par la CEDH, notamment que cette loi prévoyait l'allocation du foyer litigieux seulement aux ressortissants de l'Union européenne.

La jurisprudence récente de la Cour de Cassation a confirmé le droit des personnes qui se trouvent dans la même situation du requérant à l'allocation du foyer en question (arrêt n. 15220 - juillet 2014). Dans cet arrêt la Cour a pris en compte les constats de la Cour Européenne dans la présente affaire ainsi que le cadre normatif en vigueur qui, suite aux modifications législatives intervenues, envisage l'allocation du foyer litigieux aux étrangers séjournant sur le territoire italien pour une longue durée.

A des fins d'exhaustivité, il est noté que, déjà avant ledit amendement de la loi pertinente, la jurisprudence de la Cour de cassation, (successive à l'arrêt n. 24278/2008, suite auquel le requérant a été victime des violations prononcées par la Cour EDH) était conforme aux principes découlant de la Cour JUE sur l'interprétation extensive de prestations d'assurance sociale découlant du Règlement CEE n.4078/71, remplacé par le règlement CE 883/2004. Notamment, dans l'arrêt n. 17966/11, la Cour de cassation avait effectué, entre temps, un revirement par rapport à la jurisprudence antérieure qui a donné lieu à l'affaire Dhahbi devant la Cour EDH. L'arrêt de la Cour de cassation de septembre 2011 avait, en effet, pris acte de la correcte application de la clause de parité de traitement en matière de sécurité sociale contenue dans les accords Euro-méditerranéens, en soulignant que la prestation cette fois en objet (une pension d'invalidité) bien qu'étant une prestation d'assistance sociale et non de sécurité sociale, n'empêchait pas l'application de cette même clause, car il n'y a pas d'identité entre le concept communautaire de sécurité sociale et celui national.

En ce qui concerne l'obligation de soulever la question préjudicielle d'interprétation à la CJUE, nous observons que dans l'affaire en objet il y avait une jurisprudence claire de la CJUE selon laquelle le requérant avait droit à l'allocation familiale demandée. Néanmoins, si la Cour de cassation s'en doutait, elle, en tant que juge de dernière instance, aurait dû soulever la question préjudicielle d'interprétation à la Cour JCE. Le refus immotivé de le faire a donné lieu à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention. Sous cet angle, il s'agit d'un cas isolé, car les questions préjudicielles à la CJUE sont en Italie normalement et fréquemment soulevées, non seulement par les juges de dernière instance qui sont obligés à le faire, mais aussi par les autres juges. Ce principe fait l'objet d'une grande attention dans la formation initiale et permanente des juges, considéré aussi que sa méconnaissance entraîne une responsabilité de l'Etat au sens de l'arrêt de la CJUE *Traghetti del Mediterraneo contre Repubblica Italiana* du 13 juin 2006 dans l'affaire C-173/03.

DH-DD(2015)1017 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Nous souhaitons, en fin, attirer l'attention sur la réforme de la loi sur la responsabilité (indirecte) des magistrats (loi 18/2015) entrée en vigueur en mars 2015. Cette loi prévoit (article 3-bis) qu'il soit possible demander une indemnisation en cas de non-respect de l'obligation de soulever la question préjudicielle d'interprétation à la CJUE.

Pour les raisons exposées, le Gouvernement estime qu'aucune autre mesure n'est nécessaire au sens de l'art. 46 § 1 de la Convention et **demande la clôture de l'examen de l'affaire.**

10. **BEN KHEMAIS E ALTRI C. ITALIA (RICORSO N. 246/07) - BILANCIO D'AZIONE RIVISTO DH- DD (2015) 1070**

**Résolution CM/ResDH(2015)108**  
**Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme**  
**Kollcaku contre Italie**

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
25701/03	KOLLCAKU	08/02/2007	08/05/2007

*(adoptée par le Comité des Ministres le 8 juillet 2015, lors de la 1233e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et les violations constatées ;

Rappelant l'obligation de l'Etat défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter l'arrêt, y compris les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour (voir document DH-DD(2015)545) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DECLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

**Documents liés**

**Réunions**

- 1233e réunion des Délégués des Ministres / 8 juillet 2015

**Documents connexes**

- CM/Del/Dec(2015)1233/H46-1F / 10 juillet 2015 

**SECRETARIAT GENERAL**

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS  
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES



Contact: Clare Ovey  
Tel: 03 88 41 36 45

Date: 14/10/2015

**DH-DD(2015)1070**

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1243 meeting (8-10 December 2015) (DH)

Item reference: Revised action report (12/10/2015)

Communication from Italy concerning the Ben Khemais group of cases against Italy (Application No. 246/07)

\*\*\*\*\*

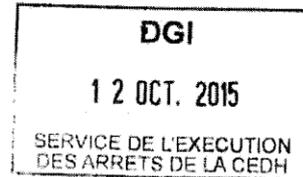
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1243 réunion (8-10 décembre 2015) (DH)

Référence du point : Bilan d'action révisé

Communication de l'Italie concernant le groupe d'affaires Ben Khemais contre Italie (Requête n° 246/07)  
**(anglais uniquement)**

DH-DD(2015)1070 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.



Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa  
Ufficio dell'Agente del Governo davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo

*Action Report*

BEN KHEMAIS GROUP

**Case of BEN KHEMAIS v. ITALY**

**Application n°246/07**

*Final on 6 July 2009*

**Case of TRABELSI v. ITALY**

**Application n°50163/08**

*Final on 13 July 2010*

**Case of TOUMI v. ITALY**

**Application n°25716/09**

*Final on 28 November 2011*

**Case of MANNAI v. ITALY**

**Application n°9961/10**

*Final 27 June 2012*

**Case Summary**

These cases concern the expulsion of the applicants, Mr. Ben Khemais, Mr. Trabelsi Mr. Toumi and Mr. Mannai, to Tunisia, on 3 June 2008, on 3 December 2008, on 2 August 2009 and on 1 Mai 2010 respectively, following ministerial/prefectural decrees, despite the European Court's interim measures, by virtue of Rule 39, indicating to the Italian government that it was desirable in the interests of the parties and the proper conduct of the proceedings before the Court not to expel the applicants to Tunisia until the Court had had an opportunity to examine the application further.

Following the expulsions, the Italian authorities sought assurances from the Tunisian authorities that the applicants would not be subjected to ill-treatment. The Tunisian authorities gave assurances that the applicants would not be subject to ill-treatment, would receive medical treatment and would be allowed to see their lawyers and relatives. However, it was stated in the letter that the applicants could not be allowed to see the lawyer who had represented them before the European Court.

The European Court, referring to its judgment in the case of *Saadi v Italy*, reiterated that international reports mentioned numerous and regular cases of torture and ill-treatment meted out in Tunisia to person found guilty of terrorism. The Court held that these assurances could not have been considered to secure effective protection against the serious risk of ill-treatment incurred by the applicants. The Court also reiterated in this respect the principle affirmed by the Parliamentary Assembly in its Resolution 1433(2005), according to which diplomatic assurances could not be relied on unless the absence of a risk of ill-treatment was firmly established. In light

DH-DD(2015)1070 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

of these considerations, the Court found that the applicant's expulsion to Tunisia amounted to a violation of Article 3.

As to the applicants' effective exercise of their right to individual application, the Court noted that the Italian government, before expelling the applicants, had not requested the lifting of the interim measure adopted under Rule 39 and had proceeded to expel them without even obtaining diplomatic assurances. Consequently, the applicants had not been able to advance all the arguments relevant to their defense and the judgment of the Court was liable to be deprived of all useful effect. The fact that the applicants had been removed from Italy's jurisdiction presented a serious obstacle that could prevent the Italian government from complying with the obligation to protect the applicants' rights and erase the consequences of the violations in accordance with Article 46 of the Convention (violation of Article 34).

### **Developments following the judgments**

On 20 August 2009 the Chairperson of the Committee of Legal Affairs and Human Rights of the Parliamentary Assembly, addressed Written Question No. 571 to the Committee of Ministers. The Committee of Ministers was asked to indicate the steps it had taken with respect to repetitive non-compliance with Rule 39 and the measures it intended to take to ensure that Italy complies with such interim measures. The Committee of Ministers replied to the written question quoting the decision adopted in case of Ben Khemais at its 1078th meeting (March 2010).

The Secretary General of the Council of Europe issued a public statement on 19/05/2010 in which he strongly regretted the repeated expulsions by Italy. The Secretary General underlined that it was essential that measures taken by the Court, which are recognised as legally binding for all parties to the European Convention on Human Rights, were respected by all member states and that failure to do so risked undermining the system of human rights which is fundamental for the protection of all European citizens.

At the 1086th meeting (June 2010), the Committee of Ministers adopted Interim Resolution CM/ResDH(2010)83 in which it deplored that the Italian authorities, despite their commitment to complying with interim measures expressed at the 1078th meeting in March 2010, had expelled another applicant, Mr. Mannai, to Tunisia on 1/05/2010, in breach of an interim measure indicated by the Court. The Committee firmly recalled the obligation of the Italian authorities to respect interim measures indicated by the Court and urged them to take all necessary steps to adopt sufficient and effective measures to prevent similar violations in the future.

After the Mannai case the full compliance with interim measure by virtue of Rule 39 has been always granted from Italy

### **II. Individual Measures**

The expulsion orders were called off in respect of all the applicants and none of them has applied for a residence permit in Italy.

**The Government considers that no further individual measures are needed in these cases as the European Court found in several inadmissibility decisions that following the 2011 democratic transition in Tunisia, there was no longer a risk of treatment contrary to Article 3 in case of expulsion to this country (see decision *Ignoua v. United Kingdom of 10 July 2012* and *Al-Hanchi v. Bosnia and Herzegovina* of 15 November 2011).**

DH-DD(2015)1070 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
 Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/ Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

**Payment of just satisfaction:**

Ben Khemais: Just satisfaction in the amount of € 16.118,19 was paid on 22 September 2009

Trabelsi: Just satisfaction in the amount of € 22.486,19 was paid on 26/04/2011. The delay was caused by lack of prompt information necessary for the payment.

Toumi: The total amount of € 23.179,160 was paid on 7/02/2012.

Mannai: Just satisfaction in the amount of € 21.500,00 was paid on 29 August 2012.

**III General Measures**

***i) Some insights on the domestic case law in compliance with the principles set out by the European Court***

- ***Decisions given by the Court of Cassation:*** In a decision of **03/05/2010** (No. 10636) the Court of Cassation held that justices of the peace should assess the concrete risks that an irregular immigrant would face in his country of origin before an expulsion order can be executed. Likewise, in appeal proceedings lodged against an expulsion order for international terrorism the Court of Cassation (no. 20514, decision of 28 April 2010):

- referred to the application lodged by Mr. Kneni with the European Court and to the interim measure indicated on 14/04/2010;
- underlined the binding force of interim measures;
- stated that all Italian authorities, including judicial authorities, must respect interim measures (specific reference is made to judges competent for execution of sentences, *magistrati di sorveglianza*);
- made reference to the *Saadi* judgment, to the absolute nature of Article 3 of the Convention and to the current situation in Tunisia (examples of torture and ill-treatment reported by international organizations and the US State Department);
- stated that the consequence of the *Saadi* judgment is that all Italian authorities should comply with Article 3 of the Convention and, in particular, that all the judicial authorities should identify and take appropriate preventive measures other than expulsion where the person to be expelled is considered to be socially dangerous. Judicial authorities should base their decisions on the specific situation of the person concerned. This obligation should be observed until the human rights situation, as described in the judgment of the European Court, improves in Tunisia and until concrete and reliable evidence is brought before domestic courts;
- quashed the decision of the Court of Appeal.

***- Decision of the Prefect of Benevento in another case in which the European Court issued an interim measure***

In the case of *Mostafa v Italy* (Application No. 42382/08), the Prefect of Benevento ordered the stay of execution of an expulsion order until the proceedings before the European Court are concluded: the latter had indicated an interim measure on 12/01/2009. In this case, the applicant had been convicted of terrorism and the expulsion order against him came into effect while he was serving his sentence. Consequently, on 30/01/2009, the Court of Milan ordered that the applicant is subject to the preventive measure of police surveillance and compulsory residence in Milan for 3 years. On 10/07/2012, the European Court decided to strike the case out of its list.

- ***The Drissi Case – Working Center:*** In a similar case in which the European Court indicated an interim measure under Rule 39, an Italian court (the judge supervising the execution of sentences

DH-DD(2015)1070 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

of Nuoro<sup>1</sup>) decided to apply an alternative measure to expulsion by way of placing the applicant in a working centre (*casa di lavoro*; the case of Drissi, application no. 44448/08).

**- Circular of the Ministry of Justice:** On 27/05/2010 the Ministry of Justice sent to all Italian courts of appeal - and through them, to the Justices of the Peace - a circular stressing the obligation to respect interim measures under Rule 39. The circular referred to the well-established case-law of the European Court and to domestic judicial practice and explained the consequences of failure to comply with interim measures: Courts of appeal are expected to observe the requirements of the Convention and adopt all necessary measures to prevent non-compliance in the future. As far as administrative expulsions (i.e. expulsions ordered by the Ministry of Interior as in the case of Ben Khemais or by the Prefect in the case of Toumi) are concerned, the circular letter indicated that Italy intended to comply with interim measures through a more effective judicial control in the process of validating such orders before expulsion can be carried out. In this respect, justices of the peace are not only expected to assess whether formal requirements are met in a given case but also whether there are “impediments” to expulsion, such as the risk of a violation of rights under Article 3 of the Convention in the country of destination (reference is made to Court of Cassation Decision No. 10636 of 03/05/2010, see below). Furthermore, it is worth recalling the findings and conclusions of the European Court in the **case of Al Hanchi v. Bosnia and Herzegovina** (application no. 48205/09, judgment of 15 November 2011, final on 4 June 2012). Among other things, the Court stated that “*As noted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and UN Special Rapporteurs, the process of democratic transition in Tunisia is in progress and steps have already been taken to dismantle the oppressive structures of the former regime and put in place elements of a democratic system [...] It should also be emphasised that on 29 June 2011 Tunisia acceded to the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, setting up a preventive system of regular visits to places of detention, as well as to the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, recognising the competence of the Human Rights Committee to consider individual cases. This shows the determination of the Tunisian authorities to once and for all eradicate the culture of violence and impunity which prevailed during the former regime*”. (§§ 43, 44 of the judgment Al Hanchi). Therefore, **as recognised by the Court, in case of deportation to Tunisia, there is no real risk of (the applicant being subject to) ill-treatment (§45 of the judgment Al Hanchi).**

More recently, in June and July 2012, the Court delivered inadmissibility decisions in three cases (Ben Slimen v. Italy, application no. 38435/10; Kneni v. Italy, application no. 20046/10 and Belaj Meftah v. Italy, application no. 43211/10 and other applications) concerning the risk of expulsion to Tunisia, in which it referred to the situation in Tunisia following the recent change of regime. The Court noted that since it delivered the Al Hanchi judgment, democratic elections, which took place on 23 October 2011, resulted in the election of a Constituent Assembly in which the main Islamist party, legalised on 1<sup>st</sup> March 2011, became the most represented party. In view of the above, the Court considered that there were no more substantial grounds to believe that the applicants would face a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 because of the suspicions of terrorism weighting on them, if expelled to Tunisia.

**Therefore, thanks to the awareness raised among the competent authorities by the publication/dissemination of the judgment and by the detailed Circular of the Ministry of Justice – leading to domestic case law and administrative decisions coherent with the principles of the Convention as developed by the European Court (see above) – in similar**

<sup>1</sup> The case of Drissi concerned a judicial expulsion.

DH-DD(2015)1070 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

**situations the Italian authorities are now fully complying with the principles set out by the European Court in judgments at issue.**

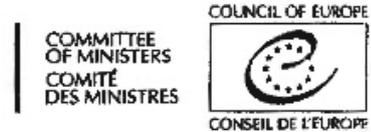
*ii) Publication and Dissemination:* The European Court's judgments have been published on the website of the Court of Cassation ([www.italgiure.giustizia.it](http://www.italgiure.giustizia.it)), with a translation into Italian of most of them in the Ministry of Justice website: [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20\\_1.wp?facetNode\\_1=1\\_2\(2009\)&previousPage=mg\\_1\\_20&contentId=SDU157948](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?facetNode_1=1_2(2009)&previousPage=mg_1_20&contentId=SDU157948)

They have also been widely disseminated to competent authorities (supervisory magistrates and justices of the peace).

#### Conclusion

**The Government considers that no further individual and general measure are required in these cases and that Italy has thus complied with its obligations under Article 46, paragraph 1, of the Convention.**

11. *MARTURANA C. ITALIA* (RICORSO N. 63154/00) - RISOLUZIONE CM/RESDH(2015) 69



**Resolution CM/ResDH(2015)69**  
**Execution of the judgment of the European Court of Human Rights**  
**Marturana against Italy**

Application No.	Case	Judgment of	Final on
63154/00	MARTURANA	04/03/2008	04/06/2008

*(Adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2015 at the 1227th meeting of the Ministers' Deputies)*

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Having regard to the final judgment transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violations established;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the action report provided by the government indicating the measures adopted in order to give effect to the judgment including the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court (see document DH-DD(2015)213);

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in this case and

DECIDES to close the examination thereof.

**SECRETARIAT GENERAL**

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS  
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES

COMMITTEE  
OF MINISTERS  
COMITÉ  
DES MINISTRES



Contact: Anna Austin  
Tel: 03 88 41 22 29

Date: 18/02/2015

**DH-DD(2015)213**

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1222 meeting (10-12 March 2015) (DH)

Item reference: Action report (17/02/2015)

Communication from Italy concerning the case of Marturana against Italy (Application No. 63154/00)

\*\*\*\*\*

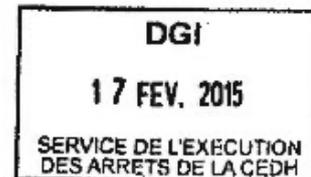
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ledite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1222 réunion (10-12 mars 2015) (DH)

Référence du point : Bilan d'action

Communication de l'Italie concernant l'affaire Marturana contre Italie (Requête n° 63154/00)  
(anglais uniquement)

DH-DD(2016)213 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.



Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa  
Ufficio dell'Agente del Governo davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo

*Action Report*

**Case MARTURANA v. ITALY**

**Application n° 63154/00**

*Final on 4 June 2008*

**I - Case summary**

In the case at hand the Court found a violation of Article 5, § 4 of the Convention (due to the failure, by the Italian courts, to give speedy decisions on the lawfulness of applicant's detention on remand and its prolongation) and a violation of Articles 8 and 13 of the Convention (due to the arbitrary monitoring of the applicant's correspondence while he was imprisoned and the lack of effective domestic remedies to challenge this monitoring).

**II -- Individual measures**

The applicant's detention on remand ended in 2001 and the European Court granted him 4.000 EUR in respect of the non-pecuniary damage suffered and 4.000 EUR in respect of costs and expenses. The just satisfaction was paid on 17 October 2008 (the global sum of 8.896 EUR was awarded).

Thus, no other individual measure appears necessary.

**III -- General measures**

The Government recalls that the issues raised by this case were examined by the Committee of Ministers in the framework of the Rapacciuolo, (Final Resolution CM/ResDH(2008)50) and Calogero Diana, (Final Resolution CM/ResDH(2005)55) groups of cases.

The Government considers it sufficient to highlight the following.

As for the violation of article 5, § 4 of the Convention, domestic law seems to satisfy the requirements of the Convention (see Article 309 and following of the Criminal Procedure Code, laying down a tight time-limits in this respect).

As regards the correct application of the law and of the European Convention, the President of the Court of Cassation had written to all Presidents of Section recalling the need to keep control of procedural deadlines applicable to remand decisions.

DH-DD(2015)213 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Eventually, the Court's judgment and an abstract in Italian language have been published on the internet site of the Court of Cassation (which is accessible to judges, prosecutors and lawyers).

As for the violation of Articles 8 and 13 of the Convention, the Italian Government engaged in legislative and regulatory reforms to prevent new violations similar to those found by the Court in this case.

As recalled by Final Resolution CM/ResDH(2005)55 in the case of Calogero Diana, the reforms included the introduction into the legislation of clear grounds for imposing monitoring or restriction of prisoners' correspondence and of time-limits for such measures; legislative confirmation that correspondence with the Convention organs is exempt from monitoring; administrative measures to ensure effective implementation of the new legislative provisions; the extension of judicial review to cover the monitoring or restriction of prisoners' correspondence.

#### **IV – Conclusions**

The Government considers that all measures taken have fully remedied, as for the applicant, the consequences arising from the violation of the Convention found by the European Court in the case at hand.

The Italian Government also considers that general measures adopted will prevent new, similar violations.

The Italian Government is therefore of the opinion to have fully complied with its obligations under Article 46, paragraph 1, of the Convention, and asks to close the monitoring of the case.

12. **MORETTI E BENEDETTI C. ITALIA (RICORSO N. 16318/07) - CM/RESDH( 2015)177****Resolution CM/ResDH(2015)177****Execution of the judgment of the European Court of Human Rights****Moretti and Benedetti against Italy**

Application No.	Case	Judgment of	Final on
16318/07	MORETTI AND BENEDETTI	27/04/2010	22/11/2010

*(Adopted by the Committee of Ministers on 4 November 2015  
at the 1239th meeting of the Ministers' Deputies)*

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Having regard to the final judgment transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violations established;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the action report provided by the government indicating the measures adopted in order to give effect to the judgment including the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court (see document [DH-DD\(2014\)754](#));

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in this case and  
DECIDES to close the examination thereof.

13. *M. E ALTRI C. ITALIA E BULGARIA (RICORSO N. 40020/03) CM/RESDH( 2015)205***Resolution [CM/ResDH\(2015\)205](#)****Execution of the judgment of the European Court of Human Rights****M. and Others against Italy and Bulgaria**

Application No.	Case	Judgment of	Final on
40020/03	M. AND OTHERS	31/07/2012	17/12/2012

*(Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2015  
at the 1240th meeting of the Ministers' Deputies)*

The Committee of Ministers, under the terms of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provides that the Committee supervises the execution of final judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter "the Convention" and "the Court"),

Having regard to the final judgment transmitted by the Court to the Committee in this case and to the violations established against Italy (the application was declared inadmissible as regards Bulgaria);

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having examined the action report provided by the government indicating the measures adopted in order to give effect to the judgment including the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court (see document [DH-DD\(2015\)1092](#));

Having satisfied itself that all the measures required by Article 46, paragraph 1, have been adopted,

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in this case and

DECIDES to close the examination thereof.

14. **DICHIARAZIONE DI BRUXELLES – 26 E 27 MARZO 2015 E RELATIVO PIANO D’AZIONE**

**High-level Conference on the “Implementation of the European  
Convention on Human Rights, our shared responsibility”**

**Brussels Declaration**

**27 March 2015**

The High-level Conference meeting in Brussels on 26 and 27 March 2015 at the initiative of the Belgian Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe (“the Conference”):

Reaffirms the deep and abiding commitment of the States Parties to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) and their strong attachment to the right of individual application to the European Court of Human Rights (“the Court”) as a cornerstone of the system for protecting the rights and freedoms set forth in the Convention;

Acknowledges the extraordinary contribution of the Convention system to the protection and promotion of human rights in Europe since its establishment and reaffirms its central role in maintaining democratic stability across the Continent;

Recalls, in this respect, the interdependence between the Convention and the other activities of the Council of Europe in the field of human rights, the rule of law and democracy, the objective being to develop the common democratic and legal space founded on respect for human rights and fundamental freedoms;

Reaffirms the principles of the Interlaken, Izmir and Brighton Declarations and welcomes the very encouraging results achieved to date by the Council of Europe in the framework of the reform of the Convention system, through the implementation of these declarations;

Welcomes, in particular, the efforts of the Court as regards the swift implementation of Protocol No. 14 to the Convention, which entered into force on 1 June 2010, and that the backlog of manifestly inadmissible cases is expected to be cleared in 2015;

Welcomes, in the light of the positive results obtained, the new working methods of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of the Court’s judgments, which entered into force on 1 January 2011 and which *inter alia* strengthen the principle of subsidiarity;

Reiterates the subsidiary nature of the supervisory mechanism established by the Convention and in particular the primary role played by national authorities, namely governments, courts and parliaments, and their margin of appreciation in guaranteeing and protecting human rights at national level, while involving National Human Rights Institutions and civil society where appropriate;

Underlines the obligations of States Parties under Article 34 of the Convention not to hinder the exercise of the right to individual application, including by observing Rule 39 of the Rules of the Court regarding interim measures, and under Article 38 of the Convention to furnish all necessary facilities to the Court during the examination of the cases;

Underlines the importance of Article 46 of the Convention on the binding force of the Court's judgments, which stipulates that the States Parties undertake to abide by the final judgments of the Court in any case to which they are parties;

Stresses the importance of further promoting knowledge of and compliance with the Convention within all the institutions of the States Parties, including the courts and parliaments, pursuant to the principle of subsidiarity; Recalls in this context that the execution of the Court's judgments may require the involvement of the judiciary and parliaments;

Whilst noting the progress achieved by States Parties with regard to the execution of judgments, emphasises the importance of the full, effective and prompt execution of judgments and of a strong political commitment by the States Parties in this respect, thus strengthening the credibility of the Court and the Convention system in general;

Is convinced that further to the improvements already carried out, emphasis must now be placed on the current challenges, in particular the repetitive applications resulting from the non-execution of Court judgments, the time taken by the Court to consider and decide upon potentially well-founded cases, the growing number of judgments under supervision by the Committee of Ministers and the difficulties of States Parties in executing certain judgments due to the scale, nature or cost of the problems raised. To this end, additional measures are necessary in order to:

- i. continue to enable the Court to reduce the backlog of well-founded and repetitive cases and to rule on potentially well-founded new cases, particularly those concerning serious violations of human rights, within a reasonable time;
- ii. ensure the full, effective and prompt execution of the judgments of the Court;
- iii. guarantee full and effective supervision of execution of all judgments by the Committee of Ministers and develop, in co-operation with States Parties, bilateral dialogue and assistance by the Council of Europe in the execution process.

The Conference therefore:

- (1) Reaffirms the strong attachment of the States Parties to the Convention to the right of individual application;
- (2) Reiterates the firm determination of the States Parties to fulfil their primary obligation to ensure that the rights and freedoms set forth in the Convention and its protocols are fully secured at national level, in accordance with the principle of subsidiarity;
- (3) Invites each stakeholder to ensure that the necessary means are available to fulfil its role in the implementation of the Convention, in conformity with the Convention providing for shared responsibility between the States Parties, the Court and the Committee of Ministers;
- (4) Welcomes the work carried out by the Court in particular regarding the dissemination of its judgments and decisions, through its information notes, its practical guide on admissibility, as well as its case-law guides and thematic factsheets;

- (5) Reaffirms the need to maintain the independence of the judges and to preserve the impartiality, quality and authority of the Court;
- (6) Acknowledges the role of the Registry of the Court in maintaining the highest efficiency in the management of applications and in the implementation of the reform process;
- (7) Invites the Court to remain vigilant in upholding the States Parties' margin of appreciation;
- (8) Stresses the need to find, both at the level of the Court and in the framework of the execution of judgments, effective solutions for dealing with repetitive cases;
- (9) Encourages in this regard States Parties to give priority to alternative procedures to litigation such as friendly settlements and unilateral declarations;
- (10) Recalling Article 46 of the Convention, stresses that full, effective and prompt execution by the States Parties of final judgments of the Court is essential;
- (11) Reiterates the importance of the Committee of Ministers respecting the States Parties' freedom to choose the means of full and effective execution of the Court's judgments;
- (12) Calls for enhancing, at the level of both the Committee of Ministers and the States Parties, in accordance with the principle of subsidiarity, the effectiveness of the system of supervision of the execution of the Court's judgments;
- (13) Encourages the bodies of the Council of Europe to increase and improve their activities of co-operation and bilateral dialogue with States Parties with regard to the implementation of the Convention, including by facilitating access to information on good practices, and invites States Parties to make full use of the said activities;
- (14) Calls on the States Parties to sign and ratify Protocol No. 15 amending the Convention as soon as possible and to consider signing and ratifying Protocol No. 16;
- (15) Reaffirms the importance of the accession of the European Union to the Convention and encourages the finalisation of the process at the earliest opportunity;
- (16) Takes note of the work currently being carried out by the Steering Committee for Human Rights (CDDH), as a follow-up to the Brighton Declaration, on the reform of the Convention system and its long-term future, the results of which are foreseen in December 2015;
- (17) Adopts the present Declaration in order to give political impetus to the current reform process to ensure the long-term effectiveness of the Convention system.

## Action Plan:

### A. Interpretation and application of the Convention by the Court

1. Bearing in mind the jurisdiction of the Court to interpret and apply the Convention, the Conference underlines the importance of clear and consistent case-law as well as the Court's interactions with the national authorities and the Committee of Ministers, and in this regard:

- a) encourages the Court to continue to develop its co-operation and exchange of information on a regular basis with the States Parties and the Committee of Ministers, especially as regards repetitive and pending applications;
- b) welcomes the Court's dialogue with the highest national courts and the setting-up of a network facilitating information exchange on its judgments and decisions with national courts, and invites the Court to deepen this dialogue further;
- c) welcomes the intention expressed by the Court to provide brief reasons for the inadmissibility decisions of a single judge, and invites it to do so as from January 2016;
- d) invites the Court to consider providing brief reasons for its decisions indicating provisional measures and decisions by its panel of five judges on refusal of referral requests.

2. Recalling the remaining challenges, including the repetitive cases, the Conference underlines the importance of an efficient control of the observance of the engagements undertaken by States Parties under the Convention and, in this regard, supports:

- a) further exploration and use of efficient case-management practices by the Court in particular its prioritisation categories for the examination of cases, according to, among other things, their level of importance and urgency, and its pilot-judgment procedure;
- b) the continued consideration by the Court, in consultation with the Committee of Ministers and the States Parties, in particular through their government agents and legal experts, of the improvement of its functioning, including for appropriate handling of repetitive cases, while ensuring timely examination of well-founded, non-repetitive cases;
- c) greater transparency on the state of the proceedings before the Court in order that the parties can have better knowledge of their procedural progress.

## B. Implementation of the Convention at national level

The Conference recalls the primary responsibility of the States Parties to ensure the application and effective implementation of the Convention and, in this regard, reaffirms that the national authorities and, in particular, the courts are the first guardians of human rights ensuring the full, effective and direct application of the Convention – in the light of the Court's case law – in their national legal system, in accordance with the principle of subsidiarity.

The Conference calls upon the States Parties to:

1. Prior to and independently of the processing of cases by the Court:
  - a) ensure that potential applicants have access to information on the Convention and the Court, particularly about the scope and limits of the Convention's protection, the jurisdiction of the Court and the admissibility criteria;
  - b) increase efforts at national level to raise awareness among members of parliament and improve the training of judges, prosecutors, lawyers and national officials on the Convention and its implementation, including as regards the execution of judgments, by ensuring that it constitutes an integral part of their vocational and in-service training, where relevant, including by having recourse to the Human Rights Education for Legal Professionals (HELP) programme of the Council of Europe, as well as to the training programmes of the Court and to its publications;
  - c) promote, in this regard, study visits and traineeships at the Court for judges, lawyers and national officials in order to increase their knowledge of the Convention system;
  - d) take appropriate action to improve the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and internal administrative practice with the Convention, in the light of the Court's case law;
  - e) ensure the effective implementation of the Convention at national level, take effective measures to prevent violations and to provide effective domestic remedies to address alleged violations of the Convention;
  - f) consider making voluntary contributions to the Human Rights Trust Fund and to the Court's special account to allow it to deal with the backlog of all well-founded cases, and continue to promote temporary secondments to the Registry of the Court;
  - g) consider the establishment of an independent National Human Rights Institution.

2. After the Court's judgments:
- a) continue to increase their efforts to submit, within the stipulated deadlines, comprehensive action plans and reports, key tools in the dialogue between the Committee of Ministers and the States Parties, which can contribute also to enhanced dialogue with other stakeholders, such as the Court, national parliaments or National Human Rights Institutions;
  - b) in compliance with the domestic legal order, put in place in a timely manner effective remedies at domestic level to address violations of the Convention found by the Court;
  - c) develop and deploy sufficient resources at national level with a view to the full and effective execution of all judgments, and afford appropriate means and authority to the government agents or other officials responsible for co-ordinating the execution of judgments;
  - d) attach particular importance to ensuring full, effective and prompt follow-up to those judgments raising structural problems, which may furthermore prove relevant for other States Parties;
  - e) foster the exchange of information and best practices with other States Parties, particularly for the implementation of general measures;
  - f) promote accessibility to the Court's judgments, action plans and reports as well as to the Committee of Ministers' decisions and resolutions, by:
    - developing their publication and dissemination to the stakeholders concerned (in particular, the executive, parliaments and courts, and also, where appropriate, National Human Rights Institutions and representatives of civil society), so as to involve them further in the judgment execution process;
    - translating or summarising relevant documents, including significant judgments of the Court, as required;
  - g) within this framework, maintain and develop the financial resources that have made it possible for the Council of Europe, since 2010, to translate a large number of judgments into national languages;
  - h) in particular, encourage the involvement of national parliaments in the judgment execution process, where appropriate, for instance, by transmitting to them annual or thematic reports or by holding debates with the executive authorities on the implementation of certain judgments;

- i) establish “contact points”, wherever appropriate, for human rights matters within the relevant executive, judicial and legislative authorities, and create networks between them through meetings, information exchange, hearings or the transmission of annual or thematic reports or newsletters;
- j) consider, in conformity with the principle of subsidiarity, the holding of regular debates at national level on the execution of judgments involving executive and judicial authorities as well as members of parliament and associating, where appropriate, representatives of National Human Rights Institutions and civil society.

### C. Supervision of the execution of judgments

The Conference underlines the importance of the efficient supervision of the execution of judgments in order to ensure the long-term sustainability and credibility of the Convention system and, for this purpose:

1. Encourages the Committee of Ministers to:
  - a) continue to use, in a graduated manner, all the tools at its disposal, including interim resolutions, and to consider the use, where necessary, of the procedures foreseen under Article 46 of the Convention, when the conditions have been satisfied;
  - b) develop, in this context, the resources and tools available, including by adding appropriate political leverage to its technical support, in order to deal with the cases of non-execution;
  - c) promote the development of enhanced synergies with the other Council of Europe stakeholders within the framework of their competencies – primarily the Court, the Parliamentary Assembly and the Commissioner for Human Rights;
  - d) explore possibilities to further enhance the efficiency of its Human Rights meetings, including - but not limited to - the chairmanship as well as the length and frequency of meetings, while reaffirming the intergovernmental nature of the process;
  - e) consider extending “Rule 9” of its Rules for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements to include written communications from international organisations or bodies identified for this purpose by the Committee of Ministers, while appropriately ensuring the governments’ right of reply;
  - f) encourage, as required, the presence in its Human Rights meetings of representatives of national authorities who have competence, authority and expertise in the subjects under discussion;
  - g) consider thematic discussions on major issues relating to the execution of a number of judgments, so as to foster an exchange of good practices between States Parties facing similar difficulties;

- h) take greater account, where appropriate, of the work of other monitoring and advisory bodies;
  - i) continue to increase transparency in the judgment execution process in order to promote further exchanges with all the parties involved;
  - j) support an increase in the resources of the Department for the Execution of Judgments, in order to allow it to fulfil its primary role, including its advisory functions, and to ensure co-operation and bilateral dialogue with the States Parties, by providing for more permanent personnel whose expertise would cover the national legal systems, as well as to encourage States Parties to consider the secondment of national judges or officials.
2. Encourages the Secretary General and, through him, the Department for the Execution of Judgments to:
- a) facilitate availability of information, regularly updated, on the state of the execution of judgments by improving its IT tools, including its databases and, as the Court has done, produce thematic and country factsheets;
  - b) distribute a handbook to assist States Parties in the preparation of their action plans and reports;
  - c) continue the process of reflection on the recommendations of the External Audit;
  - d) enhance, when necessary, bilateral dialogue with States Parties, in particular by means of early assessment of action plans or action reports and through working meetings, involving all relevant national stakeholders, to promote, in full respect of the principle of subsidiarity, a common approach concerning judgments with regard to the measures required to secure compliance.
3. Also encourages:
- a) all the relevant Council of Europe stakeholders to take into account to a larger extent issues relating to the execution of judgments in their programmes and co-operation activities and, to this end, to establish appropriate links with the Department for the Execution of Judgments;
  - b) all intergovernmental committees of the Council of Europe to take pertinent aspects of the Convention into consideration in their thematic work;
  - c) the Secretary General to evaluate the Council of Europe co-operation and assistance activities relating to the implementation of the Convention so as to move towards more targeted and institutionalised co-operation;

---

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi    *Capo del Dipartimento Antonella Manzione*

*A cura di Margherita Piccirilli*

*Hanno collaborato* Nicola Lettieri, Raffaele Sabato, Maria Pia Trapassi, Manuela Pietrolucci, Monica Lupo, Stefania De Paulis

*Elaborazione grafica* Carlo Berselli

Si ringrazia l'Ufficio dell'Agente del Governo dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, per il prezioso contributo prestato.



---

Pubblicazione edita dalla PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI