

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

---

DIPARTIMENTO AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

RELAZIONE AL PARLAMENTO PER L'ANNO 2019

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

*Legge 9 gennaio 2006, n.12*



---

**Presidenza del Consiglio dei Ministri**  
DIPARTIMENTO AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

*Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte Europea dei diritti dell'uomo*



**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 2019*



PARTE PRIMA.....	8
I. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI.....	9
1. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO .....	10
1.1. Andamento generale .....	10
1.1.1. Incremento dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria .....	13
1.1.2. Trattazione degli affari e modalità di definizione dei ricorsi .....	14
2. LA POSIZIONE DELL'ITALIA .....	18
2.1. L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia .....	18
2.2. Tipologia dei ricorsi pendenti contro l'Italia al 31 dicembre 2019 .....	20
2.3. Ricorsi pendenti di particolare rilievo.....	20
2.3.1. Ricorsi in materia di procedure esecutive pendenti al momento della dichiarazione di dissesto dell'ente locale debitore (violazioni dell'art. 6 § 1 della Convenzione anche in combinato disposto con altre norme, in particolare con l'art. 1 Protocollo 1).....	21
2.3.2. Ricorsi in materia di leggi interpretative retroattive: personale scolastico ausiliario, tecnico, amministrativo (ATA) transitato nei ruoli del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ex art. 8 della legge n. 124 del 1999 (violazioni dell'art. 6 § 1 della Convenzione anche in combinato disposto con altre norme, in particolare con l'art. 1 Protocollo 1). .....	25
2.3.3. Ricorsi in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e delle corrispondenza (violazioni dell'art. 8 della Convenzione anche in combinato disposto con altre norme).....	28
2.3.3.1. Rispetto della vita familiare. Legami genitori e figli, nonni e nipoti, potestà genitoriale e intervento dello Stato.. ..	29
2.3.3.2. Rispetto della vita familiare - coppie omosessuali.....	32
2.3.3.3. Rispetto della vita privata - integrità fisica, psicologica o morale, vittime di violenza.....	33
2.3.3.4. Rispetto del domicilio e dell'ambiente circostante - attività inquinanti e pericolose.....	37
2.3.4. Ricorsi in materia di detenzione e diritto alla salute (violazioni dell'art. 3 della Convenzione - proibizione della tortura) .....	40
2.3.5. Ricorso in materia di diritti dei migranti nelle procedure di salvataggio in mare - richiesta di misure cautelari ai sensi dell'art. 39 del Regolamento (violazione degli articoli 2 - Diritto alla vita- e 3 - Proibizione della tortura - della Convenzione). ..	41
2.4. Le sentenze nei confronti dell'Italia.....	43
2.5. Le decisioni .....	48
2.6. I regolamenti amichevoli e le dichiarazioni unilaterali.....	50
2.7. Gli indennizzi .....	52
2.8. La rivalsa.....	53
2.8.1. Stato delle procedure di rivalsa avviate.....	56
II. L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO.....	58
1. LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA .....	60
1.1. Le sentenze di condanna: casi singoli.....	60
1.1.1. In materia di divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante (articolo 3 Cedu) .....	60
Viola c. Italia (n. 2) - Sentenza del 13 giugno 2019 (ricorso n. 77633/16).....	60
1.1.2. In materia di divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante nell'ambito delle indagini preliminari ad un procedimento penale.....	67
Knox c. Italia - Sentenza del 24 gennaio 2019 (ricorso n. 76577/13).....	67
1.1.3. In materia di controllo giurisdizionale effettivo di legittimità di una custodia cautelare (articolo 5 § 4 Cedu) .....	71
Rizzotto c. Italia (2) - Sentenza del 5 settembre 2019 (ricorso n. 20983/12) .....	71
1.1.4. In materia di eccessiva durata del processo amministrativo e diritto a un ricorso effettivo (articolo 6 § 1).....	77
Ajmone Marsan + 52 c. Italia - Sentenza del 10 gennaio 2019 (Ricorso n. 21925/15) .....	77
Scervino e Scaglioni c. Italia - Sentenza del 5 dicembre 2019 (ricorso n. 35516/13) .....	78
Arnaboldi c. Italia - Sentenza 14 marzo 2019 (ricorso n. 43422/07)) .....	80
1.1.6. In materia di tutela della vita privata e familiare e protezione dei minori (articolo 8 Cedu).....	83
R.V. e altri c. Italia - Sentenza 18 luglio 2019 (ricorso n. 37748/13) .....	83
Luzi c. Italia - Sentenza del 5 dicembre 2019 (ricorso n. 48322/17) .....	89
1.1.7. In materia di strumenti di tutela della vita privata in un contesto di forte inquinamento ambientale (artt. 8 e 13 Cedu) .....	92
Cordella + altri 52 e Ambrogio Melle + altri 127 c. Italia - Sentenza del 24 gennaio 2019 (ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15) ..	92
Sallusti c. Italia - Sentenza del 14 febbraio 2019 (ricorso n. 22350/13) .....	96
1.1.9. Diritto al rispetto dei propri beni (articolo 1, Protocollo 1) .....	98
Condominio Porta Rufina c. Italia - Sentenza del 6 giugno 2019 (Ricorso n. 14346/05).....	98
Mideo c. Italia - Sentenza del 6 giugno 2019 (Ricorso n. 19169/02).....	99

Zappa s.a.s. c. Italia – Sentenza del 4 luglio 2019 (Ricorso n. 43842/11).....	101
1.2.    Le sentenze di non violazione .....	102
1.2.1.    In materia di permesso di soggiorno.....	102
Narjis c. Italia – Sentenza del 14 gennaio 2019 (Ricorso n. 57433/15).....	102
2.    LE DECISIONI .....	105
2.1.    Le decisioni di irricevibilità per manifesta infondatezza, abusività, incompatibilità o mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.....	105
2.1.1.    In materia di libertà di circolazione.....	105
Torresi c. Italia – Decisione 17 gennaio 2019 (ricorso n. 68957/16) .....	105
2.1.2.    In materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare.....	106
Minervino c. Italia – Decisione 12 febbraio 2019 (ricorso n. 63289/17).....	106
2.1.3.    In materia di diritto al rispetto dei propri beni.....	107
Colazzo e altri c. Italia – Decisione 14 maggio 2019 (ricorso n. 60633/06 ) .....	107
2.1.4.    In materia di diritto ad un ricorso effettivo.....	108
M.H. e altri c. Italia – Decisione 7 febbraio 2019 (ricorso n. 34145/18) .....	108
2.1.5.    In materia di diritto della vita privata.....	109
Raimondo c. Italia – Decisione 17 settembre 2019 (ricorso n. 42401/13) .....	109
2.1.6.    In materia di effettività del ricorso <i>ex lege</i> Pinto nel procedimento amministrativo .....	110
Valia e altri c. Italia – Decisione 18 giugno 2019 (ricorso n. 16320/14) .....	110
2.1.7.    In materia di diritto ad un equo processo in relazione alla mancata o tardiva esecuzione di una decisione giudiziaria.....	110
La Posta c. Italia – Decisione 8 ottobre 2019 (ricorso n. 5425/10) .....	110
2.2.    Le radiazioni dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale .....	111
2.2.1.    In materia di tutela del diritto alla vita .....	111
M c. Italia – decisione del 14 novembre 2019 (ricorso n. 8967/15).....	111
2.2.2.    In materia di irretroattività delle leggi di interpretazione autentica .....	112
Comensoli c. Italia – Decisione 29 agosto 2019 (ricorso n. 36101/18) .....	112
Mele c. Italia - Decisione 29 agosto 2019 (ricorso n. 11646/18).....	112
Poletti e altri 13 ricorsi c. Italia – Decisione 11 novembre 2019 (ricorsi nn. 4996/14; 50330/10 50337/10 50351/10 50361/10 51040/10).....	112
Cerfaglia e altri 43 ricorsi c. Italia- Decisione 14 novembre 2019 (ricorsi nn. 50295/10 50304/10; 50307/10; 50308/10; 50309/10).....	112
Scottoni e altri 39 ricorsi c. Italia – Decisione 14 novembre 2019 (ricorsi nn. 50294/10; 50296/10; 50298/10; 50300/10; 50303/10;50306/10 ).....	112
Stefanelli e Provenzano c. Italia – Decisione 14 novembre 2019 (ricorsi nn. 43180/11 e 3602/15).....	112
Letizia c. Italia – Decisione 14 novembre 2019 (ricorso n.32026/14).....	112
Serafino Pisino c. Italia – Decisione 14 novembre 2019 (ricorso n. 30814/14).....	112
Vesuvio c. Italia – Decisione 14 novembre 2019 (ricorso n. 44888/14).....	112
Salvatore Pisino c. Italia – Decisione 14 novembre 2019 (ricorso 46804/11) .....	112
Passaseo c. Italia – Decisione 14 novembre 2019 (ricorso n. 46798/11) .....	112
Caratti e altri 128 c. Italia – Decisione del 14 novembre 2019 (ricorso n 29827/10).....	112
Violi c. Italia – Decisione del 14 novembre 2019 (ricorso n. 34279/09).....	112
Maghini e altri 43 ricorsi c. Italia – Decisione del 14 novembre 2019 (ricorsi nn. 50297/10; 50301/10 50302/10 50314/10 50322/10).....	112
Canale e altri 2 ricorsi c. Italia – Decisione del 28 novembre 2019 (ricorsi nn. 41107/18; 41111/18; 42563/18) .....	112
Adami e altri c. Italia – Decisione del 16 maggio 2019 (ricorso n 26056/07).....	114
Aiello e altri c. Italia – Decisione del 16 maggio 2019 (ricorso n. 20035/07) .....	114
2.2.3.    In materia di espropriazioni.....	114
Montuori c. Italia – Decisione 10 ottobre 2019 (ricorso n. 20227/08) .....	114
Immobiliare ICRE c. Italia – Decisione 14 novembre 2019 (ricorso n. 24850/09) .....	114
Istituto diocesano per il sostentamento del clero di Capua – Decisione 14 novembre 2019 (ricorso n. 13251/09) .....	114
Ruscitti c. Italia – Decisione 14 novembre 2019 (ricorso n. 56052/07).....	114
Masciovecchio c. Italia – Decisione 14 novembre 2019 (ricorso n. 16806/07) .....	114
SerinoFilippoc. Italia – Decisione del 14 novembre 2019 (ricorso n. 24069/12).....	114
Serino Luigic. Italia – Decisione del 4 aprile 2019 (ricorso n. 38587/06).....	114
AZ srl c. Italia – Decisione del 16 maggio 2019 – Ricorso n. 9284/10 .....	115
2.2.4.    In materia di eccessiva durata dei processi .....	116
Masetti e Pasini c. Italia e altri 161 ricorsi – Decisione 14 febbraio 2019 (ricorsi n , 4281/04, .....	116
Biagini c. Italia e altri 114 ricorsi – Decisione 14 febbraio 2019 (ricorsi nn. 43089/04).....	116
Fraccola e altri c. Italia – Decisione 7 marzo 2019 (ricorso n. 36358/07).....	116
Capozzi c. Italia e altri 839 ricorsi – Decisione 7 marzo 2019 (ricorsi nn. 11543/04 .....	116
Ricci c. Italia e altri 13 ricorsi – Decisione 7 marzo 2019 (ricorsi nn. 43420/06).....	116

Muratore c.Italia – Decisione 16 maggio 2019 (ricorso n. 5740/19).....	116
Barone c.Italia – Decisione 16 maggio 2019 (ricorso n. 64105/13).....	116
Della Rocca c.Italia – Decisione 16 maggio 2019 (ricorso n. 16627/16).....	116
<i>Scognamiglio c. Italia – Decisione del 14 novembre 2019 (ricorso n. 32082/15)</i> .....	116
Ugliano c.Italia – Decisione del 22 gennaio 2019 (ricorso 53247/10).....	117
Capua e Battisti c.Italia – Decisione del 22 gennaio 2019 (ricorsi nn. 53787/11 e 66122/11).....	117
Di Blasi c.Italia – Decisione del 31 gennaio 2019 (ricorso n. 42256/12).....	117
Gromme e altri c.Italia – Decisione del 16 maggio 2019 (ricorso n. 69239/10).....	117
Abagnale e Sicignano c.Italia - Decisione del 31 gennaio 2019 (ricorsi n.69795/14 e 69800/14).....	118
2.3.    Radiazione dal ruolo per mancanza di interesse o abbandono del ricorrente.....	119
GALIOTTA e ROSAFIO c. Italia – decisione del 14 novembre 2019 (ricorso n. 30344/18).....	119
JUBAIL c. Italia – decisione del 16 maggio 2019 (ricorso n. 72234/17).....	119
ULIANO c. Italia – decisione del 20 giugno 2019 (ricorso n. 40097/13).....	119
CAMMARATA c. Italia – decisione del 12 settembre 2019 (ricorso n. 32295/18).....	119
MONTANARI e altri 23 – decisione del 12 settembre 2019 (ricorso n. 55718/08).....	119
SCHIEVANO c. Italia – decisione del 28 novembre 2019 (ricorso n. 4277/11).....	119
III.    MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE.....	120
3.    MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE IN ANNI PREGRESSI.....	121
3.1.    Il dettaglio delle statistiche per Stato membro: la posizione italiana.....	123
3.2.    Principali casi singoli sottoposti a monitoraggio.....	126
3.2.1. <i>Cordella e altri c. Italia</i> (ricorso n. 54414/13) e <i>Ambrogi Melle c. Italia</i> (ricorso n. 54264/15) - sentenza del 24 gennaio 2019 in materia di danno da inquinamento ambientale.....	126
3.2.2. <i>Sharifi e altri c. Italia e Grecia</i> (ricorso n. 16643/09) - Sentenza del 21 gennaio 2014, in materia di espulsione collettiva di migranti clandestini.....	129
3.2.3. <i>Di Sarno e altri c. Italia</i> (ricorso n. 30765/08) – Sentenza 10 aprile 2012, in materia di danno da inquinamento ambientale.....	133
3.2.4. <i>Talpis c. Italia</i> (ricorso n. 41237/14) – Sentenza 18 settembre 2017 in materia di violenza di genere e di violenza domestica.....	135
3.3.    Casi seriali sottoposti a monitoraggio.....	139
3.3.1. <i>Olivieri e altri c. Italia</i> (gruppo) 17708/12 – sentenza del 22 febbraio 2016; <i>Arnoldi c. Italia</i> 3563/04 – sentenza del 7 dicembre 2017.....	139
3.4.    Elenco casi chiusi – risoluzioni finali.....	145
1)    La risoluzione di chiusura sui casi Amati e altri c Italia (ricorso n. 25400/06) – CM/Res DH(2019)158 del 10 luglio 2019; Longobardi c. Italia (ricorso n. 25418/06) – CM/Res DH(2019)186 del 4 settembre 2019; Maggio e altri c. Italia (ricorsi nn. 46286/09, 54425/08, 3429/09) – CM/Res DH(2019)21 del 30 gennaio 2019 in materia di irretroattività delle leggi di interpretazione autentica.....	146
2)    La risoluzione di chiusura sul caso Cirillo e altri c. Italia (ricorsi nn. 36276/10, 73869/10, 50550/06, 7509/08, 2447/05, 35050/09) - CM/ResDH(2019)327 del 5 dicembre 2019, in materia di divieto di tortura e trattamenti disumani o degradanti.....	147
3)    La risoluzione di chiusura sul caso Messina e altri c. Italia (ricorsi nn. 26128/04, 37189/05, 30801/06, 37199/05, 17527/05) - CM/ResDH(2019)63 del 27 marzo 2019, in materia di espropriazione “indiretta” – Diritto al rispetto della proprietà – Adeguatezza dell’indennità.....	150
4)    La risoluzione di chiusura sul caso Orlandi c. Italia (ricorso n. 26431/13) – CM/Res DH(2019)221 del 25 settembre 2019, in materia di mancato riconoscimento delle unioni tra persone dello stesso sesso.....	150
5)    La risoluzione di chiusura sul caso Quattrone Francesco e altri c. Italia (ricorsi nn. 1343/07; 14055/04, 17760/03, 19875/03, 21925/15, 23704/03, 29430/03, 32143/10, 7603/03) – CM/Res DH(2019)238 del 25 settembre 2019, in materia di irragionevole durata del processo e ritardato pagamento indennizzi ex lege Pinto.....	152
4.    EFFETTIVITA’ DELLE MISURE DI CARATTERE GENERALE INTRODOTTE PER SUPERARE LE CRITICITA’ STRUTTURALI EVIDENZIATE DALLE VIOLAZIONI SERIALI.....	153
4.1.    L’eccessiva durata dei processi: impatto delle misure organizzative e legislative adottate.....	153
4.1.1.    Misure organizzative: aggiornamento sul piano straordinario di smaltimento dell’arretrato Pinto in materia di ritardi della giustizia ordinaria.....	153
4.1.2.    Le riforme legislative in funzione fondamentalmente deflattiva del contenzioso ed acceleratoria dei tempi di durata dei processi.....	154
4.1.3.    Gli interventi per la riduzione del fenomeno del sovraffollamento carcerario.....	157
4.1.3.1.    Misure organizzative – amministrative.....	157
PARTE SECONDA.....	158
I.    ADEGUAMENTO DELL’ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA.....	159

1.	LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL SISTEMA MULTILIVELLO DI PROTEZIONE: LE GARANZIE COSTITUZIONALI .....	160
1.1.	Cooperazione inter-giurisdizionale nella protezione dei diritti fondamentali: ruolo della Corte costituzionale .....	160
2.	LA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE .....	162
2.1	Tipologia di decisioni.....	162
2.1.1.	Proibizione della tortura (articolo 3 Cedu).....	162
2.1.1.1.	Applicazione della detenzione domiciliare umanitaria ai detenuti con infermità psico-fisica sopravvenuta durante l'esecuzione della pena.....	163
2.1.1.2.	Divieto dei benefici penitenziari .....	163
2.1.2.	Il diritto a un equo processo (articolo 6 Cedu).....	164
2.1.2.1.	Terzietà del giudice .....	164
2.1.2.2.	Disciplina dell'assenza dell'imputato in sostituzione della contumacia .....	165
2.1.2.3.	Diritto dell'imputato al silenzio per non aggravare la propria incriminazione .....	165
2.1.2.4.	Rinnovazione istruttoria dibattimentale in sede di appello e immediatezza della prova nel processo penale ..	166
2.1.2.5.	Effetti retroattivi delle disposizioni in materia civile sull'amministrazione della giustizia .....	168
2.1.3.	Diritto a un equo processo (articolo 6 Cedu) e diritto a un ricorso effettivo (articolo 13 Cedu).....	169
2.1.3.1.	Rimedi preventivi e condizioni di proponibilità della domanda di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo.....	169
2.1.4.	Principio di legalità (articolo 7 Cedu) .....	172
2.1.4.1.	Retroattività <i>in mitius</i> della normativa più favorevole.....	172
2.1.5.	Il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articoli 2 e 8 Cedu).....	173
2.1.5.1.	Reato di aiuto al suicidio (art. 580 c.p.) .....	173
2.1.5.2.	Trattamento dei dati personali.....	174
2.1.5.3.	Tutela della libertà personale e domiciliare nelle perquisizioni compiute dalla polizia giudiziaria.....	176
2.1.6.	Il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu) e divieto di discriminazione (articolo 14 Cedu) ..	177
2.1.6.1.	Diritto alla genitorialità e accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA) di tipo eterologo per le coppie composte da soggetti dello stesso sesso. ....	177
2.1.7.	Divieto di discriminazione (articolo 14 CEDU) .....	178
2.1.7.1.	Requisiti ulteriori per l'assegno sociale a favore di straniero extracomunitario .....	178
2.1.8.	Diritto di proprietà (articolo 1, Protocollo addizionale alla Cedu).....	180
2.1.8.1.	Tutela dell'affidamento e termine finale per la sollecitazione, da parte del terzo, dei poteri di verifica sulla segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) spettanti alla pubblica amministrazione.....	180
2.1.8.2.	Confisca obbligatoria dell'intero prodotto dell'illecito di abuso di informazioni privilegiate.....	181
2.1.9.	Libertà di circolazione (articolo 2, Protocollo n. 4 Cedu).....	182
2.1.9.1.	Misure di prevenzione personali e patrimoniali.....	182
2.1.9.2.	Sanzione penale in caso di violazione degli obblighi e delle prescrizioni inerenti la misura della sorveglianza speciale .....	185
2.1.10.	Divieto di <i>bis in idem</i> (articolo 4, Protocollo n. 7 Cedu) .....	187
2.1.10.1.	Divieto di doppio giudizio in conseguenza di applicazione di sanzioni amministrative.....	187
3.	QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE PENDENTI NEL CORSO DEL 2019, CON RIFERIMENTO AI PRINCIPI O ALLE NORME DELLA CEDU .....	188
3.1.	Equo processo (articolo 6).....	188
3.1.1.	Condizione di proponibilità della domanda di equa riparazione per irragionevole durata del processo .....	188
3.1.2.	Spese processuali nel processo del lavoro a carico del lavoratore vittorioso.....	189
3.1.3.	Sanzioni per la violazione delle prescrizioni sul monitoraggio fiscale e relative cause di non punibilità .....	190
3.2.	Principio di irretroattività della legge penale sfavorevole (articolo 7) .....	190
3.2.1.	Depenalizzazione e sostituzione della sanzione penale con quella amministrativa .....	190
3.2.2.	Retroattività della sanzione amministrativa più favorevole .....	191
3.3.	Divieto del secondo giudizio (articolo 4, Protocollo n. 7, Cedu).....	193
3.4.	Diritto alla vita privata e familiare (articolo 8 Cedu).....	194
3.4.1.	Attribuzione del cognome al minore nato in Italia da genitori dello stesso sesso.....	194
3.5.	Libertà di espressione (articolo 10) .....	195
3.6.	Principio di non discriminazione (articolo 14) .....	196
3.6.1.	Reddito di inclusione: titolarità del permesso di soggiorno per i cittadini extracomunitari che intendono richiederlo ... ..	196
3.6.2.	Divieto di iscrizione anagrafica per i titolari di permesso di soggiorno per ottenere protezione internazionale .....	197
4.	I PRINCIPI E LE NORME DELLA CONVENZIONE NELLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITA' .....	198
4.1.	In materia di protezione internazionale degli stranieri (articoli 2 e 3 Cedu).....	198
4.2.	Rapporti con la giurisprudenza della Corte Edu - revisione "europea" (articolo 46 Cedu).....	198
4.3.	L'applicazione alle sanzioni amministrative del principio della retroattività della <i>lex mitior</i> (articolo 7 Cedu) .....	199
4.4.	In materia di maternità surrogata (articolo 8 Cedu).....	200
	DOCUMENTI.....	202



I.	ELENCO DOCUMENTI .....	203
1.	AFFAIRE CIRILLO CONTRE L'ITALIE ET 5 AUTRES AFFAIRES .....	204
2.	AFFAIRE FRANCESCO QUATTRONE CONTRE L'ITALIE ET 8 AUTRES AFFAIRES .....	205
3.	AFFAIRE LONGOBARDI CONTRE L'ITALIE ET 1 AUTRE AFFAIRE .....	206
4.	AFFAIRE MAGGIO ET AUTRES CONTRE L'ITALIE ET 2 AUTRES AFFAIRES .....	207
5.	AFFAIRE MESSANA CONTRE L' ITALIE ET 4 AUTRES AFFAIRES .....	208
6.	AFFAIRE ORLANDI ET AUTRES CONTRE L'ITALIE .....	209
7.	AFFARIE AMATI ET AUTRES CONTRE L'ITALIE .....	210
8.	CASE OF LEDONNE AGAINST ITALY (No. 2) AND 161 OTHER CASES .....	211



*PARTE PRIMA*

---



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



## 1. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO

### 1.1. Andamento generale

Linos-Alexandre Sicilianos, eletto Presidente della Corte europea nell'aprile del 2019, ha introdotto la sua relazione sull'attività svolta nell'anno 2019<sup>1</sup>, evidenziando la portata dell'entrata in vigore del Protocollo n. 16<sup>2</sup>, che ha consentito l'interazione tra i giudici nazionali e la Corte europea dei diritti dell'uomo, sulla base di un modello procedimentale in parte analogo al rinvio pregiudiziale (interpretativo) alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Ricordando le modifiche apportate al Regolamento della Corte europea finalizzate all'attuazione di questa nuova procedura, il Presidente Sicilianos ha evidenziato la celerità con cui, nel 2019, sono stati espressi i primi pareri consultivi a seguito delle richieste avanzate dalla Corte di cassazione francese e dalla Corte costituzionale armena.

Il dialogo "*assolutamente vitale*" tra le Corti è stato, dunque, il filo conduttore dell'anno 2019, che ha visto ampliare la rete dei "tribunali superiori" di 86 tribunali in 39 Paesi, con i quali la Corte intrattiene relazioni bilaterali.

Entrando nel vivo della relazione, il Presidente della Corte Edu ha rilevato che, nel complesso, l'anno 2019 ha visto un lieve incremento del numero delle cause pendenti, pari a 59.800, rispetto a quelle a cui la Corte era pervenuta alla fine dell'anno 2018 (56.350), che aveva visto un incremento minimo del numero dei nuovi ricorsi nella misura dello 0,2%. **Figura 1**

---

<sup>1</sup> ECHR – Annual Report 2019 – Foreword – Speech Linos-Alexandre Sicilianos.

<sup>2</sup> Il 12 aprile 2018 la Francia ha depositato il decimo strumento di ratifica del Protocollo n. 16 alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo innescando, così, la sua entrata in vigore che, ai sensi dell'art. 8, sarebbe scattata "*il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui dieci Parti contraenti della Convenzione avranno espresso il loro consenso a essere vincolate dal Protocollo*". Il Protocollo è così entrato in vigore il 1° agosto 2018 nei dieci paesi che, ad oggi, hanno depositato la ratifica, ossia Albania, Armenia, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Lituania, San Marino, Slovenia e Ucraina. Non lo ha invece ancora ratificato l'Italia (il ddl di recepimento è in discussione alla Camera –AC 35 e AC 1124 abbinati), al pari di Andorra, Bosnia e Erzegovina, Grecia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Repubblica di Moldavia, Repubblica Slovacca, Romania e Turchia.

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI NEL PERIODO 2009-2019

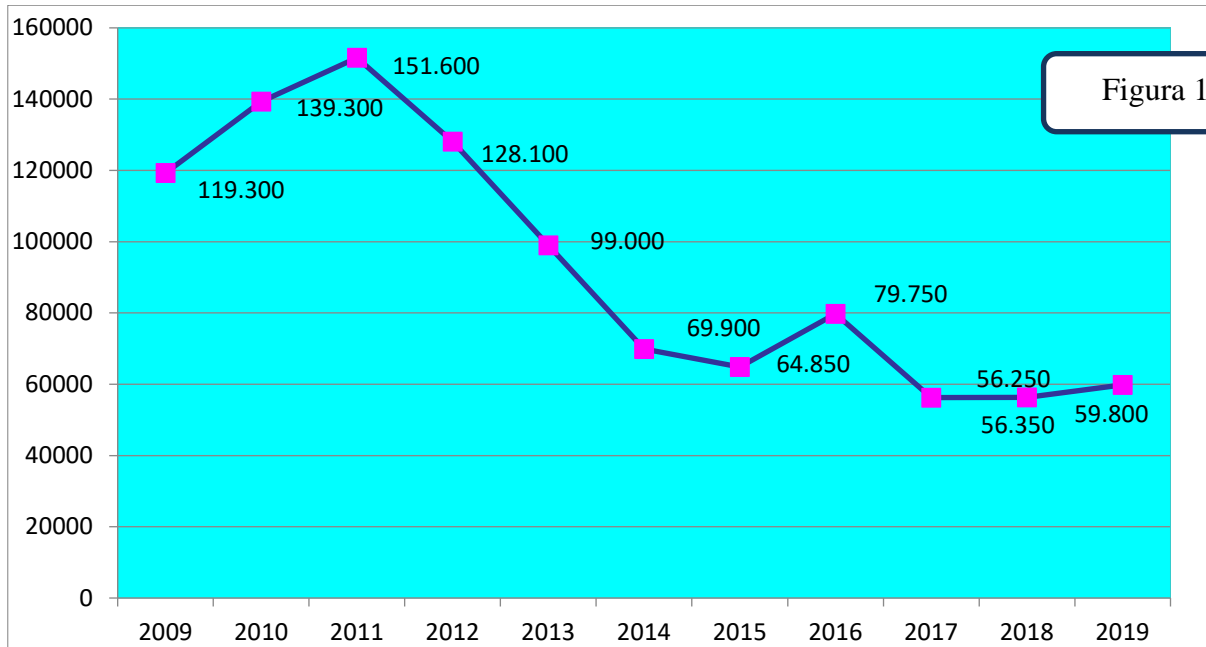


Figura 1

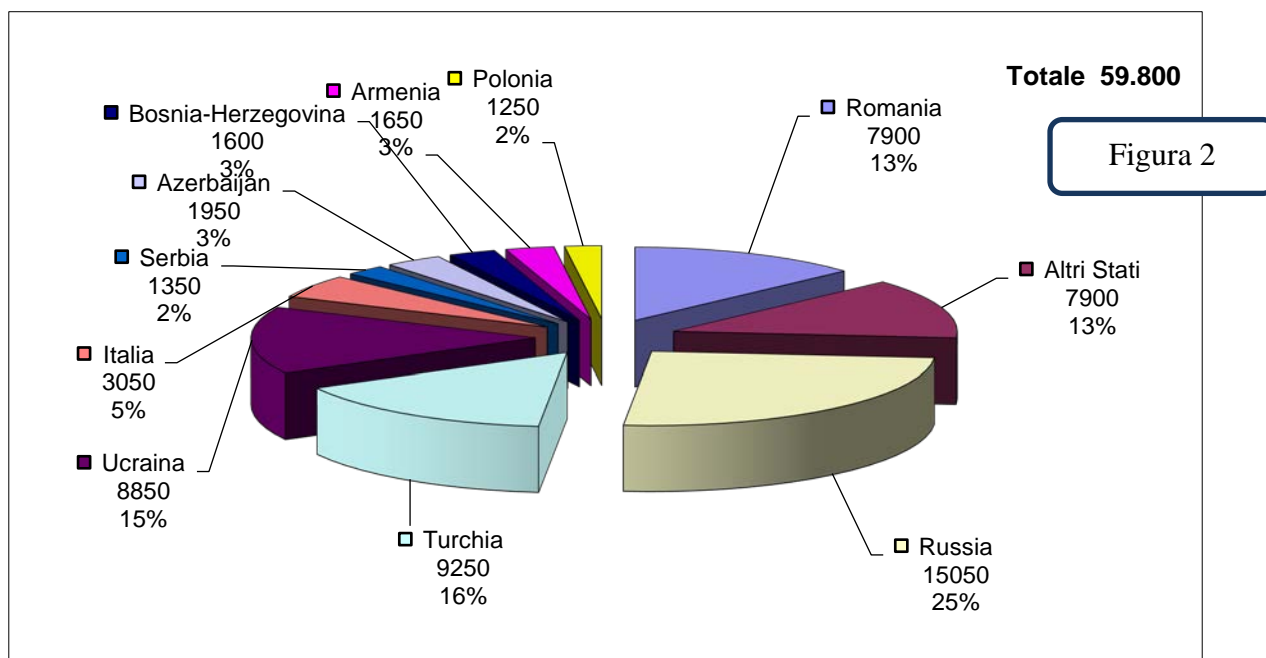
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Tale incremento è dovuto, fondamentalmente, all'aumentato numero dei ricorsi provenienti da Bosnia-Erzegovina, Russia, Turchia e Ucraina, spesso riferiti alle condizioni di detenzione carceraria.

Nel corso del 2019, a fronte di un minor numero di casi risolti (40.667 ricorsi definiti nel 2019, rispetto ai 43.100 del 2018) è aumentato il numero dei ricorsi assegnati (3.800), con un conseguente incremento dei casi pendenti davanti alla Corte europea pari al 3%.



AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2019  
CONFRONTO TRA I PRINCIPALI PAESI CON IL MAGGIOR NUMERO DI RICORSI



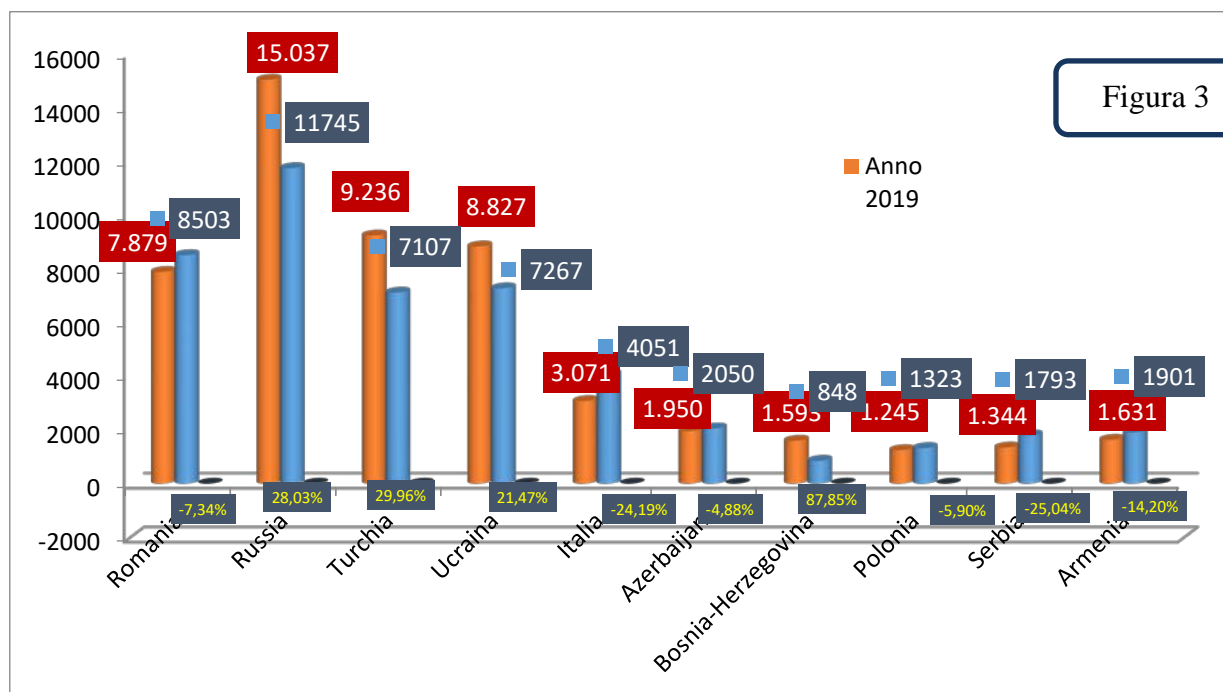
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Come emerge dal grafico che precede, il Paese con maggior numero di ricorsi pendenti è la Russia (con 15.050 ricorsi, rappresentanti il 25% del totale dei casi), seguita dalla Turchia (9.250), dall'Ucraina (8.850), dalla Romania (7.900), e dall'Italia, con 3.050 ricorsi pendenti (rappresentanti il 5% del totale).

Come meglio si vedrà nel paragrafo dedicato alla posizione dell'Italia, dalle rilevazioni statistiche della Corte emerge un'ulteriore riduzione del contenzioso pendente a carico dell'Italia pari al 5% del totale a fronte del 7% registrato nel 2018. **Figura 3**

Su questo importante risultato dell'Italia si rinvia alla trattazione svolta nel paragrafo 2.

## CONFRONTO DEL CARICO DI LAVORO TRA I PRINCIPALI PAESI CON IL MAGGIOR NUMERO DI RICORSI - ANNI 2018-2019



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

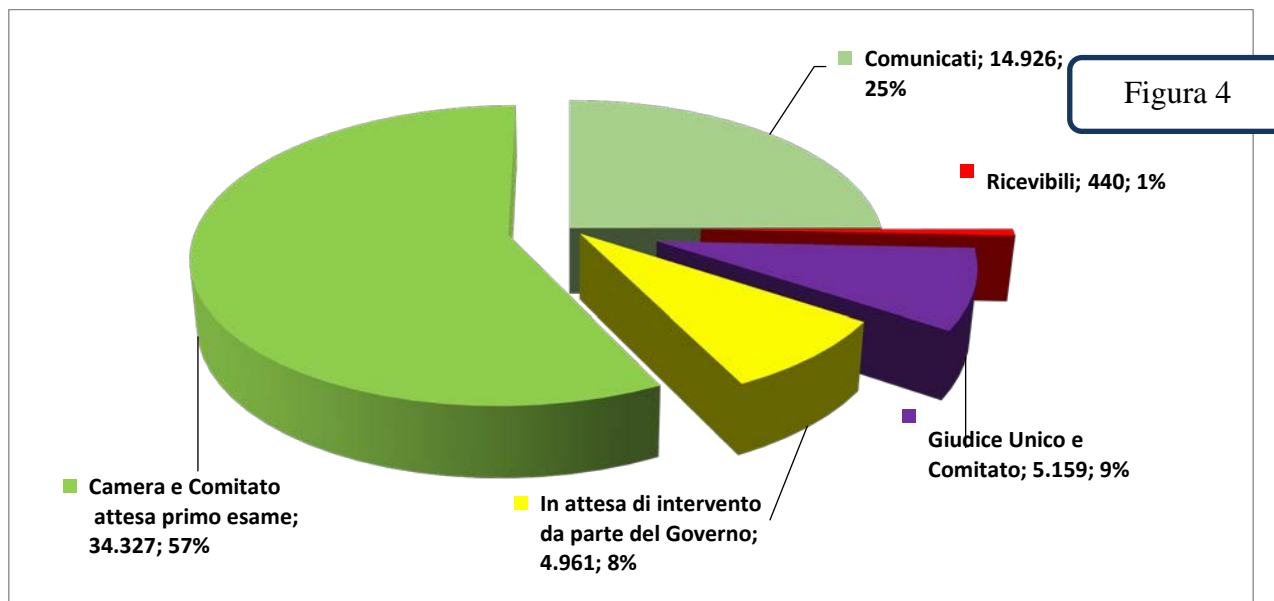
### 1.1.1. Incremento dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria

Come sopra accennato, le statistiche del 2019 della Corte europea mostrano un incremento del numero di sopravvenienze, pari al 3% rispetto al dato del 2018 (44.500, a fronte dei 43.100 del 2018).<sup>3</sup>

La figura seguente illustra il carico di lavoro della Corte, per stadio procedurale e formazione giudiziaria. **Figura 4**

<sup>3</sup> ECHR - Analysis of Statistics 2019.

## CARICO DI LAVORO DELLA CORTE EDU - ANNO 2019



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

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

Nel 2019 è divenuta pienamente operativa la procedura semplificata *WECL fast track*, applicabile a tutti gli affari che pongono questioni già risolte dalla Corte con giurisprudenza costante e che si svolge davanti ad un Comitato di tre giudici, al quale, una volta che abbiano superato il filtro di ammissibilità, i sono assegnati tutti i nuovi ricorsi, a meno che sollevino una questione di interpretazione o di applicazione nuova riguardante la Convenzione o i Protocolli.

Come già descritto nella precedente edizione di questa relazione, la procedura consta di due fasi procedimentali: la prima, non contenziosa, prevede che, dopo la comunicazione del ricorso, il Governo sia invitato a risolvere il caso con regolamento amichevole entro un termine indicato dal giudice a cui il ricorso è assegnato; la seconda, contenziosa, nel caso in cui le parti non addividengano ad un regolamento amichevole, si svolge dinanzi al giudice che passerà all'esame del merito delle questioni proposte.

Anche se è prematuro valutare gli effetti deflattivi della nuova procedura, si osserva che i ricorsi decisi dalla Corte in via giudiziale sono stati 40.667, in diminuzione rispetto al 2018 (42.761), mentre quelli decisi in via amministrativa, la maggior parte dei quali si riferisce a ricorsi non esaminati per carenza dei requisiti di ricevibilità indicati nell'art. 47 del Regolamento, sono aumentati, passando da 19.550 del 2018 a 20.400 nel 2019. **Figura 5**

CONFRONTO MODALITA' TRATTAZIONE DEGLI AFFARI - ANNI 2018-2019

Figura 5	Descrizione	ANNI		%
		2019	2018	
	Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	44.500	43.100	3,25%
	Ricorsi comunicati ai governi	6.442	7.646	-15,75%
	Ricorsi pendenti	59.800	56.350	6,12%
	<b>Ricorsi decisi in via giudiziale</b>	<b>40.667</b>	<b>42.761</b>	<b>-4,90%</b>
	Con sentenze definitiva (comprese comitato tre giudici)	2.187	2.738	-20,12%
	Con decisione (inammissibilit� o radiazione)	38.480	40.023	-3,86%

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 evidenziato dalla tabella che precede, il volume dei ricorsi dichiarati inammissibili o radiati dal ruolo in via giudiziale nel 2019 (38.480), con decisione del giudice unico, del comitato o della camera<sup>4</sup>, ha registrato un decremento pari a quasi il 4%.

Il numero dei casi decisi con sentenza nel 2019   pari a 2.187, con una riduzione del 20% rispetto al 2018 (2.738).

Le decisioni in materia di applicazione delle misure interinali, previste dall'articolo 39 del Regolamento della Corte, sono rimaste sostanzialmente stabili nel 2019 (1.570 rispetto alle 1.540 del 2018). Sono aumentate le dichiarazioni unilaterali (1.511, erano 845 nel 2018), mentre in lieve calo sono stati i regolamenti amichevoli (1.688 a fronte dei 2.185 nel 2018).

La Grande Camera, nel corso del 2019, ha tenuto 11 udienze orali ed ha pronunciato 11 sentenze.

Nel corso dell'anno in rassegna, la Corte europea ha pronunciato in totale 884 sentenze, contro le 1.014 dell'anno precedente, con una diminuzione del 13%: come sopra anticipato, 11 sentenze sono state pronunciate dalla Grande Camera, **328** dalle Camere (riguardanti 455 ricorsi) e 545 dai Comitati di tre giudici (relative a 1.732 ricorsi).

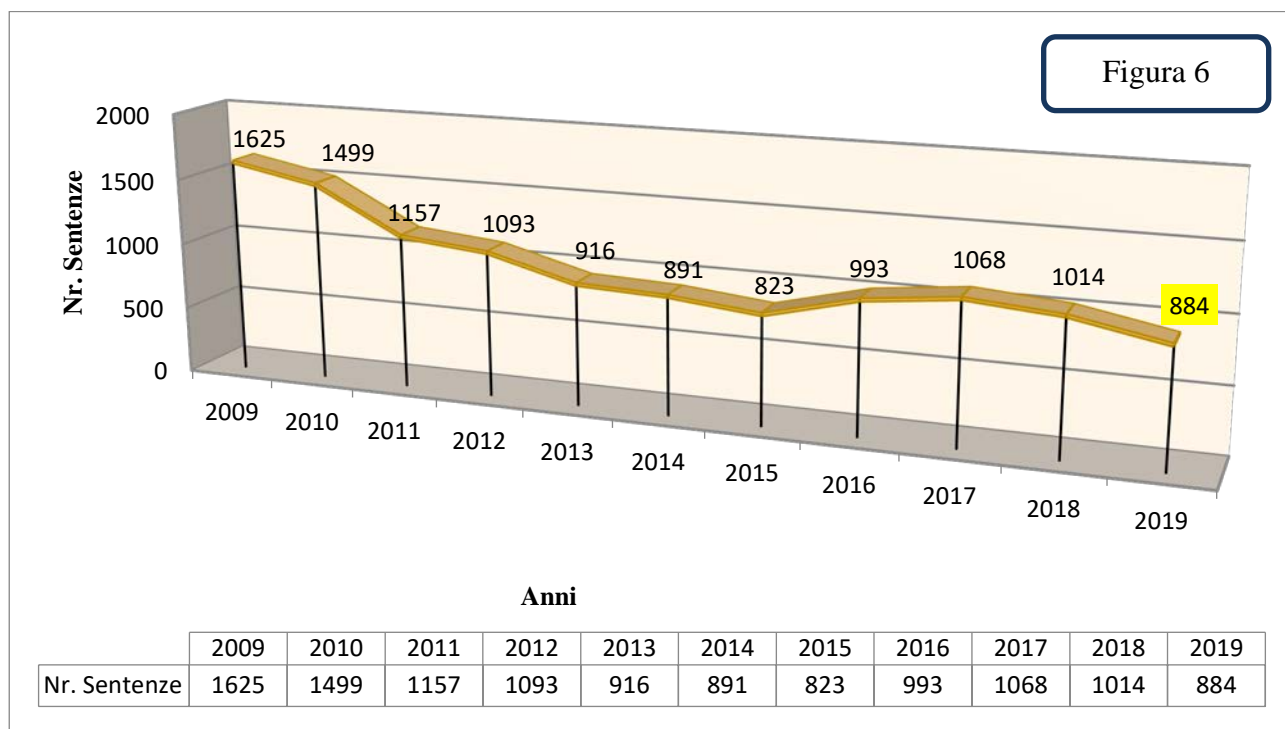
<sup>4</sup> Le formazioni giudiziarie della Corte EDU sono: il **Giudice unico**, che   chiamato ad adottare le decisioni d'inammissibilit  che possono essere assunte *de plano*, senza ulteriore esame; il **Comitato di tre giudici**, che, a norma dell'articolo 28 Convenzione, pu  adottare decisioni di irricevibilit  o cancellazione dal ruolo, quando tale decisione pu  essere adottata senza ulteriore esame, o dichiarare il ricorso ricevibile e pronunciare congiuntamente sentenza sul merito quando la questione all'origine della causa   oggetto di una giurisprudenza consolidata della Corte; la **Camera**, collegio giudicante composto di sette giudici, che pu , a sua volta, essere investita della decisione di un ricorso direttamente o a seguito di rimessione da parte del Giudice unico (art. 27 Convenzione) o del Comitato (art. 29 Convenzione); infine, la **Grande Camera**, composta da diciassette giudici, tra i quali, d'ufficio, il Presidente, il Vice Presidente ed i Presidenti di sezione, che   chiamata ad esprimersi esclusivamente sui ricorsi che sollevano gravi problemi di interpretazione della Convenzione o dei suoi Protocolli o la cui soluzione rischia di dare luogo ad un contrasto con una sentenza pronunciata anteriormente dalla Corte (art. 30 Convenzione).

Nel maggio del 2019 la Grande Camera ha reso il primo parere alla Corte di cassazione francese in attuazione del Protocollo n. 16 in materia di maternità surrogata.

Il grafico che segue mostra l'andamento del numero delle sentenze annuali prodotte dalla Corte nell'ultimo decennio: l'ultimo anno conferma il lieve decremento già registrato nell'anno 2018.

Figura 6

ANDAMENTO DELLE SENTENZE NEL PERIODO 2009-2019

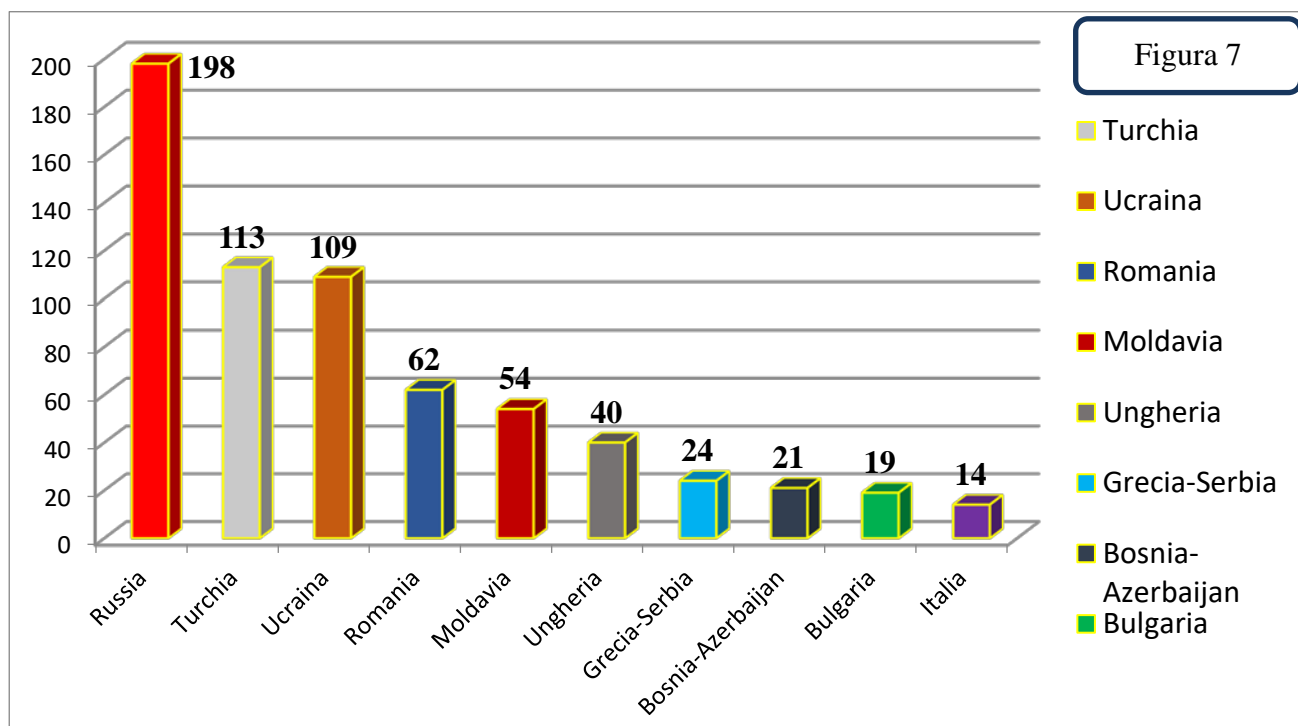


Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

L'esame delle sentenze di condanna pronunciate nei confronti degli Stati membri vede la Russia al primo posto con 198 sentenze, seguita da: Turchia (113), Ucraina (109), Romania (62), Moldavia (54), Ungheria (40), Grecia e Serbia (24), Bosnia e Azerbaijan (21), Armenia (20), Bulgaria, Francia e Lituania (19), Italia (14). **Figura 7**

L'Italia, con 14 sentenze di condanna, si colloca al decimo posto, in posizione stabile rispetto al 2018, anno in cui le pronunce di condanna sono state 11.

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

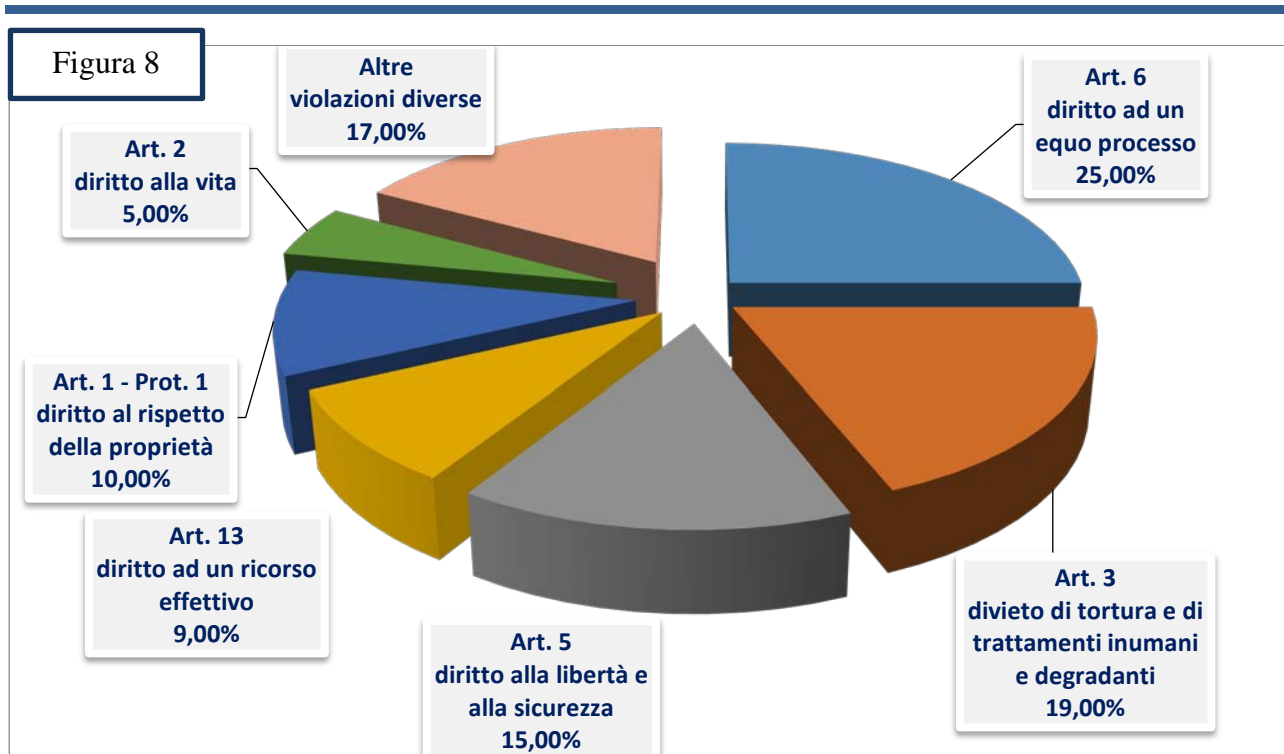


Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'analisi delle condanne pronunciate nei confronti di tutti gli Stati, condotta sotto il profilo del maggior numero di violazioni accertate, conferma, al primo posto, le violazioni al diritto ad un equo processo (articolo 6) con il 25% sul totale (24,10% nel 2018), seguite da quelle relative al divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3) con il 19% (18,25% nel 2018), al diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5) con il 15% (16,35% nel 2018), al diritto ad un ricorso effettivo (articolo 13) con il 9% (8,56% nel 2018), alla protezione della proprietà (articolo 1, Protocollo 1) con il 10% (8,60% nel 2018).

Le altre violazioni incidono sul totale nella misura del 17%. **Figura 8**

## OGGETTO DELLE VIOLAZIONI NELL'ANNO 2019



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

## 2. LA POSIZIONE DELL'ITALIA

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

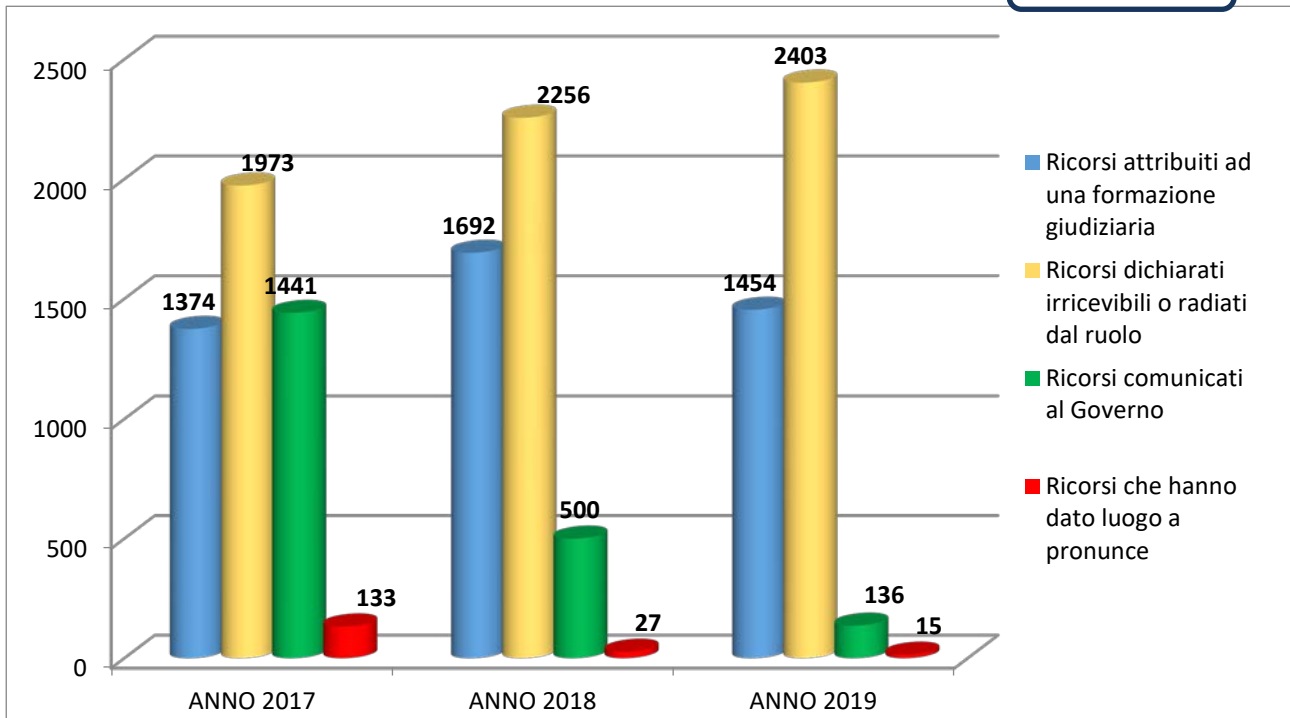
L'analisi dell'andamento, nell'ultimo triennio, del contenzioso nei confronti dell'Italia mostra i grandi progressi realizzati nella riduzione del carico pendente: a carico dello Stato italiano, alla fine del 2019, si registravano 3.050 ricorsi pendenti, a fronte dei 4.050 ricorsi pendenti del 2018 e dei 4.665 ricorsi pendenti del 2017.

Considerato che nel 2019 il numero dei procedimenti chiusi è stato pari a 2.417 e che il numero dei nuovi ricorsi assegnati ad una formazione giudiziaria è stato pari a 1.454, i dati statistici **evidenziano un indice di ricambio molto positivo**, ottenuto rapportando il totale dei casi esauriti al totale delle sopravvenienze nel periodo in esame, con effetti decongestionanti sul volume complessivo delle pendenze a carico dell'Italia.

Il carico di lavoro della Corte europea relativo all'Italia rimane tuttavia ancora consistente, rappresentando il 5% del totale (cfr. figura 2).

TRATTAMENTO DEI RICORSI ANNI 2017-2019

Figura 9



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



## 2.2. Tipologia dei ricorsi pendenti contro l'Italia al 31 dicembre 2019

Per quanto riguarda i 3.050 ricorsi pendenti contro l'Italia, si segnala che oltre l'80% (per l'esattezza 80,40% pari a 2.469 ricorsi) di quelli assegnati all'esame di un organo decisionale alla data del 31 dicembre 2019, rientra nelle categorie da I a V, mentre il 4,1% (125 ricorsi) rientra nella categoria VI o VII (ricorsi con problemi di ammissibilità o manifestamente inammissibili). Si tratta di classificazione elaborata secondo le note priorità politiche della Corte<sup>5</sup>.

Come evidenziato nella scheda Paese sull'Italia, redatta dall'Ufficio stampa della Corte europea e disponibile sul suo sito, nel 2019, circa il 54% dei 2.469 ricorsi appartenenti al primo gruppo (categorie da I a V), attiene alla durata del procedimento e/o alla mancata applicazione di decisioni *ex lege* "Pinto". Si tratta, quindi, di casi riconducibili al ben noto contenzioso seriale in materia di irragionevole durata dei processi, sul quale nel corso degli anni, si sono concentrati i maggiori sforzi messi in atto dalle Autorità nazionali, sui diversi piani normativo, amministrativo e organizzativo, finalizzati alla sua progressiva eliminazione.

I dati sopra illustrati incoraggiano la previsione di un ormai prossimo superamento di questa tipologia di contenzioso seriale. Va, peraltro, avvertito che al di là della questione delle specifiche misure individuali assunte, la chiusura di tale contenzioso dipende dalle valutazioni che il Comitato dei Ministri svolgerà sul complesso delle misure generali adottate dallo Stato e sulla loro idoneità a garantire piena effettività al funzionamento del rimedio "Pinto".

Nella riunione dei Delegati del Comitato dei Ministri svoltasi dall'1 al 3 dicembre sono stati discussi tra gli altri i gruppi di ricorsi riguardanti l'irragionevole durata del processo e il ritardato pagamento degli indennizzi *ex lege Pinto*<sup>6</sup>.

## 2.3. Ricorsi pendenti di particolare rilievo

In disparte il contenzioso seriale "Pinto" cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente, i ricorsi pendenti dinanzi alla Corte europea, che meritano di essere segnalati, in ragione della rilevanza e della natura della materia trattata, della loro incidenza numerica sul totale dei casi e dell'interesse

---

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

<sup>6</sup> Vedi pag. 172.

che potrebbero dispiegare anche in futuro, possono essere suddivisi in grandi famiglie, per tipologia di violazione contestata.

### **2.3.1. Ricorsi in materia di procedure esecutive pendenti al momento della dichiarazione di dissesto dell'ente locale debitore (violazioni dell'art. 6 § 1 della Convenzione anche in combinato disposto con altre norme, in particolare con l'art. 1 Protocollo 1).**

La cancelleria della Corte Edu ha comunicato al Governo numerosi ricorsi concernenti l'impossibilità per i creditori di intraprendere, o proseguire, in sede nazionale, azioni esecutive nei confronti dell'ente locale per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione, in conseguenza della dichiarazione dello stato di dissesto e fino alla data di approvazione del rendiconto, secondo quanto prevede la disciplina dettata dall'art. 248<sup>7</sup> e seguenti del decreto legislativo n. 267 del 2000 (TUEL).

Si riassumono i termini della questione controversa.

In virtù del disposto del comma 2 della norma citata, tutte le procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto, nelle quali siano scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'ente ovvero l'opposizione sia stata rigettata, vengono dichiarate estinte

---

<sup>7</sup> Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) - art. 248 (Conseguenze della dichiarazione di dissesto): "1. A seguito della dichiarazione di dissesto, e sino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 261, sono sospesi i termini per la deliberazione del bilancio. 2. Dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione. Le procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto, nelle quali sono scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'ente, o la stessa benché proposta è stata rigettata, sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese. 3. I pignoramenti eventualmente eseguiti dopo la deliberazione dello stato di dissesto non vincolano l'ente ed il tesoriere, i quali possono disporre delle somme per i fini dell'ente e le finalità di legge. 4. Dalla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità. 5. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati. I sindaci e i presidenti di provincia ritenuti responsabili ai sensi del periodo precedente, inoltre, non sono candidabili, per un periodo di dieci anni, alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo. Non possono altresì ricoprire per un periodo di tempo di dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Ai medesimi soggetti, ove riconosciuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione. 5-bis. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, qualora, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori, o ritardata o mancata comunicazione, secondo le normative vigenti, delle informazioni, i componenti del collegio riconosciuti responsabili in sede di giudizio della predetta Corte non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata. La Corte dei conti trasmette l'esito dell'accertamento anche all'ordine professionale di appartenenza dei revisori per valutazioni inerenti all'eventuale avvio di procedimenti disciplinari, nonché al Ministero dell'interno per la conseguente sospensione dall'elenco di cui all'articolo 16, comma 25, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Ai medesimi soggetti, ove ritenuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione."

d'ufficio dal giudice, con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese. Ai sensi del comma 4 dello stesso articolo, nel periodo in questione, all'ente dissestato non potevano essere richiesti, su tali crediti, interessi legali o rivalutazione monetaria. Dalla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256<sup>8</sup> i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità.

---

<sup>8</sup> Decreto legislativo n. 267 del 2000 – art. 256 (Liquidazione e pagamento della massa passiva): “1. Il piano di rilevazione della massa passiva acquista esecutività con il deposito presso il Ministero dell'interno, cui provvede l'organo straordinario di liquidazione entro 5 giorni dall'approvazione di cui all'articolo 254, comma 1. Al piano è allegato l'elenco delle passività non inserite nel piano, corredato dai provvedimenti di diniego e dalla documentazione relativa. 2. Unitamente al deposito l'organo straordinario di liquidazione chiede l'autorizzazione al perfezionamento del mutuo di cui all'articolo 255 nella misura necessaria per il finanziamento delle passività risultanti dal piano di rilevazione e dall'elenco delle passività non inserite, e comunque entro i limiti massimi stabiliti dall'articolo 255. 3. Il Ministero dell'interno, accertata la regolarità del deposito, autorizza l'erogazione del mutuo da parte della Cassa depositi e prestiti. 4. Entro 30 giorni dall'erogazione del mutuo l'organo straordinario della liquidazione deve provvedere al pagamento di acconti in misura proporzionale uguale per tutte le passività inserite nel piano di rilevazione. Nel determinare l'entità dell'acconto l'organo di liquidazione deve provvedere ad accantonamenti per le pretese creditorie in contestazione esattamente quantificate. Gli accantonamenti sono effettuati in misura proporzionale uguale a quella delle passività inserite nel piano. Ai fini di cui al presente comma l'organo straordinario di liquidazione utilizza il mutuo erogato da parte della Cassa depositi e prestiti e le poste attive effettivamente disponibili, recuperando alla massa attiva disponibile gli importi degli accantonamenti non più necessari. 5. Successivamente all'erogazione del primo acconto l'organo straordinario della liquidazione può disporre ulteriori acconti per le passività già inserite nel piano di rilevazione e per quelle accertate successivamente, utilizzando le disponibilità nuove e residue, ivi compresa l'eventuale quota di mutuo a carico dello Stato ancora disponibile, previa autorizzazione del Ministero dell'interno, in quanto non richiesta ai sensi del comma 2. Nel caso di pagamento definitivo in misura parziale dei debiti l'ente locale è autorizzato ad assumere un mutuo a proprio carico con la Cassa depositi e prestiti o con altri istituti di credito, nel rispetto del limite del 40 per cento di cui all'articolo 255, comma 9, per il pagamento a saldo delle passività rilevate. A tale fine, entro 30 giorni dalla data di notifica del decreto ministeriale di approvazione del piano di estinzione, l'organo consiliare adotta apposita deliberazione, dandone comunicazione all'organo straordinario di liquidazione, che provvede al pagamento delle residue passività ad intervenuta erogazione del mutuo contratto dall'ente. La Cassa depositi e prestiti o altri istituti di credito erogano la relativa somma sul conto esistente intestato all'organo di liquidazione. 6. A seguito del definitivo accertamento della massa passiva e dei mezzi finanziari disponibili, di cui all'articolo 255, e comunque entro il termine di 24 mesi dall'insediamento, l'organo straordinario di liquidazione predispose il piano di estinzione delle passività, includendo le passività accertate successivamente all'esecutività del piano di rilevazione dei debiti e lo deposita presso il Ministero dell'interno. 7. Il piano di estinzione è sottoposto all'approvazione, entro 120 giorni dal deposito, del Ministro dell'interno, il quale valuta la correttezza della formazione della massa passiva e la correttezza e validità delle scelte nell'acquisizione di risorse proprie. Il Ministro dell'interno si avvale del parere consultivo da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, la quale può formulare rilievi e richieste istruttorie cui l'organo straordinario di liquidazione è tenuto a rispondere entro sessanta giorni dalla comunicazione. In tale ipotesi il termine per l'approvazione del piano, di cui al presente comma, è sospeso. 8. Il decreto di approvazione del piano di estinzione da parte del Ministro dell'interno è notificato all'ente locale ed all'organo straordinario di liquidazione per il tramite della prefettura. 9. A seguito dell'approvazione del piano di estinzione l'organo straordinario di liquidazione provvede, entro 20 giorni dalla notifica del decreto, al pagamento delle residue passività sino alla concorrenza della massa attiva realizzata. 10. Con l'eventuale decreto di diniego dell'approvazione del piano il Ministro dell'interno prescrive all'organo straordinario di liquidazione di presentare, entro l'ulteriore termine di sessanta giorni decorrenti dalla data di notifica del provvedimento, un nuovo piano di estinzione che tenga conto delle prescrizioni contenute nel provvedimento. 11. Entro il termine di sessanta giorni dall'ultimazione delle operazioni di pagamento, l'organo straordinario della liquidazione è tenuto ad approvare il rendiconto della gestione ed a trasmetterlo all'organo regionale di controllo ed all'organo di revisione contabile dell'ente, il quale è competente sul riscontro della liquidazione e verifica la rispondenza tra il piano di estinzione e l'effettiva liquidazione. 12. Nel caso in cui l'insufficienza della massa attiva, non diversamente rimediabile, è tale da compromettere il risanamento dell'ente, il Ministro dell'interno, su proposta della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, può stabilire misure straordinarie per il pagamento integrale della massa passiva della liquidazione, anche in deroga alle norme vigenti, comunque senza oneri a carico dello Stato. Tra le misure straordinarie è data la possibilità all'ente di aderire alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'articolo 243-bis.”.

La giurisprudenza domestica<sup>9</sup> aveva inizialmente ritenuto che tali regole non si applicassero ai crediti nei confronti di un ente locale ritenuti certi ed esigibili per effetto di una sentenza pronunciata dopo la dichiarazione di dissesto finanziario, e ciò anche se tali crediti erano sorti anteriormente. Pertanto, relativamente a tali crediti era possibile intraprendere un'azione esecutiva. Tuttavia, il 13 giugno 2004 entrò in vigore la legge n. 140 del 28 maggio 2004, che all'articolo 5, comma 2, ha previsto che le disposizioni relative agli enti locali in dissesto si applichino anche ai crediti sorti prima del 31 dicembre dell'anno precedente a quello del bilancio riequilibrato, previsto dall'art. 259 TUEL, e ciò anche quando tali crediti siano stati accertati con provvedimento giurisdizionale successivo a tale data.

I ricorrenti dinnanzi alla Corte di Strasburgo lamentano la violazione del diritto ad un processo equo, ai sensi dell'art. 6 § 1 della Convenzione, e del rispetto del diritto di proprietà, ai sensi all'art. 1 del Protocollo 1 alla Convenzione, e, in alcuni casi, anche la violazione del diritto ad un ricorso effettivo, ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione.

La questione non è nuova, essendo già stata affrontata e decisa dalla Corte Edu con le sentenze gemelle di condanna *De Luca c. Italia*, n. 43870/04, 24 settembre 2013 e *Pennino c. Italia*, n. 43892/04, 24 settembre 2013, richiamate come precedenti nella nota con cui la Cancelleria ha comunicato con modalità semplificate i nuovi ricorsi di cui si discute.

In entrambi i precedenti citati, l'Organo straordinario di liquidazione aveva riconosciuto l'esistenza del debito dell'ente locale nei confronti dei ricorrenti, proponendo il componimento amichevole della causa mediante l'offerta, rigettata dai ricorrenti, di una somma corrispondente all'80% del credito accertato.

La difesa del Governo, in quella sede, ha evidenziato che la procedura di risanamento conseguente allo stato di dissesto di un comune ha lo scopo di liberare le liquidità necessarie al pagamento, totale o parziale, dei crediti: da ciò, l'infondatezza di una asserita impossibilità di recuperare un credito o di misconoscimento dell'autorità della cosa giudicata. Ha, inoltre, argomentato che se ad ogni creditore fosse consentito agire individualmente nei confronti dell'ente in dissesto finanziario si determinerebbe una situazione in cui solo i creditori più potenti o meglio assistiti avrebbero concrete *chances* di conseguire il soddisfacimento dei propri diritti. L'intervento dello Stato attraverso la procedura di risanamento è pertanto volto a garantire a tutti i creditori l'adempimento degli obblighi positivi dello Stato.

Il Governo ha, altresì, sostenuto, con riferimento al parametro di cui all'articolo 13 della Convenzione, che lo Stato non può essere obbligato a prevedere meccanismi di controllo, da parte

---

<sup>9</sup> Si veda la decisione del Consiglio di Stato n. 5778 del 30 ottobre 2001.

di un privato, di ogni tappa intermedia di una procedura complessa, in quanto, ciò impedirebbe il buon svolgimento della procedura e darebbe luogo a ritardi. La disposizione invocata, quindi, non andrebbe applicata alle fasi della procedura che precedono l'eventuale esclusione di un credito dalla massa passiva. Peraltro, avverso gli atti dell'organo straordinario di governo può essere proposto ricorso sia in via gerarchica, dinanzi al ministero dell'interno, sia in sede giurisdizionale.

Tale linea defensionale non ha, tuttavia, trovato accoglimento da parte della Corte Edu che ha ritenuto come la mancanza di risorse finanziarie da parte di un comune non sia una giustificazione sufficiente per omettere di onorare le obbligazioni derivanti da un giudicato, trattandosi nella fattispecie, del debito di un ente locale, e dunque di un organo dello Stato, derivante dalla sua condanna al pagamento di un risarcimento con una decisione giudiziaria.

Queste considerazioni sono state sufficienti per constatare, all'unanimità, la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, e dell'articolo 6, § 1, Cedu in quanto l'articolo 248 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e l'articolo 5 della legge n. 140 del 2004 avrebbero impedito ai creditori di agire esecutivamente per la riscossione dei loro crediti, *sine die*, ossia fino ad una data imprevedibile rappresentata dal definitivo risanamento della situazione finanziaria del comune.

Tali limitazioni, comprimendo il diritto di difesa dei creditori, sarebbero accettabili solo ove garantissero un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo legittimo prefisso. Nei casi di specie, la Corte ha convenuto che lo scopo di assicurare la parità di trattamento tra i creditori fosse senz'altro legittimo ma ha rilevato la sproporzione dell'ingerenza sui diritti dei creditori, in quanto la tempistica della procedura amministrativa regolata dal TUEL sfuggiva completamente al controllo dei ricorrenti.

In definitiva, secondo la Corte, la procedura amministrativa concorsuale connessa allo stato di dissesto, non rappresenta, di per sé un limite al diritto ad un processo equo, sotto il profilo del diritto di accesso ad un Tribunale, ma lo diventa nella misura in cui tale diritto è compresso in modo irragionevole.

In merito, si segnala la sentenza n. 18 del 2019, con la quale la Corte costituzionale ha affermato che la procedura di prevenzione dal dissesto degli enti locali è costituzionalmente legittima solo se supportata da un piano di rientro strutturale di breve periodo. La regola aurea contenuta nell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione dimostra - si legge nella sentenza - *"come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate. Di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato"*.

Alla luce del delineato quadro normativo e giurisprudenziale, per i casi all'esame, il Governo ha invitato le amministrazioni competenti, in particolare il Ministero dell'interno e gli enti locali direttamente convenuti in giudizio, a fornire tutte le informazioni a disposizione, allo scopo di valutare l'opportunità di addivenire alla definizione amichevole dei ricorsi, ovvero di evidenziare eventuali incongruenze o inesattezze riportate nella ricostruzione dei singoli fatti, nonché il pieno rispetto delle modalità e dei termini per far valere i crediti da parte dei ciascun ricorrente in sede nazionale, attraverso le specifiche azioni a tutela previste dalla legge, anche nella pregiudiziale prospettiva del necessario vaglio del presupposto di "qualità di vittima" davanti alla Corte Edu.

**2.3.2. Ricorsi in materia di leggi interpretative retroattive: personale scolastico ausiliario, tecnico, amministrativo (ATA) transitato nei ruoli del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ex art. 8 della legge n. 124 del 1999 (violazioni dell'art. 6 § 1 della Convenzione anche in combinato disposto con altre norme, in particolare con l'art. 1 Protocollo 1).**

La Corte Edu ha comunicato una serie numerosa di ricorsi<sup>10</sup> riguardanti l'applicazione retroattiva della legge n. 266 del 2005 a procedimenti giudiziari pendenti, aventi ad oggetto il trasferimento di personale scolastico ausiliario, tecnico, amministrativo dal servizio pubblico locale alla funzione pubblica nazionale e i relativi diritti economici.

Il tema è già stato affrontato e deciso, in un caso analogo, con la sentenza di condanna pronunciata nel ricorso *Agrati e altri c. Italia* il 28 novembre 2011.

La legge n. 124 del 1999 aveva previsto il trasferimento alle dipendenze dello Stato di personale scolastico ATA in servizio presso gli enti locali, stabilendo che fosse riconosciuta, ai fini giuridici ed economici, l'anzianità maturata presso l'ente di provenienza. In sede di attuazione, ai dipendenti fu invece attribuito il solo maturato economico.

Nelle more dei giudizi instaurati a livello nazionale dai ricorrenti, il legislatore era intervenuto con la disposizione di cui all'articolo 1 della legge n. 266 del 2005 di interpretazione autentica dell'articolo 8 della citata legge n. 124 del 1999, che aveva confermato, con effetto retroattivo, l'inquadramento del personale nei ruoli statali, senza considerare la pregressa anzianità di servizio.

---

<sup>10</sup> Si tratta dei ricorsi *Gallucci c. Italia*, n. 76968/14, *Marsiglione c. Italia*, n. 38665/15, *Timpanaro c. Italia* 38668/15, *Beninato c. Italia* n. 38675/15, *Giuliano c. Italia* n. 38890/15, *La Bianca c. Italia* n. 38897/15, *Sanfilippo c. Italia* n. 39171/15, *Circasso c. Italia* n. 39318/15, *Giordano c. Italia* n. 39496/15, *Mensa c. Italia* n. 25059/16, *Gastaldello c. Italia* n. 28426/19, *Perri c. Italia* n. 35063/12, *Jarach Borsatto c. Italia* n. 43641/13, *Garbin c. Italia* n. 43689/13, *Marzi c. Italia* n. 43692/13, *Rebula c. Italia* n. 50208/13, *Candelise c. Italia* n. 73277/14, *Marra c. Italia* n. 73377/14, *Filippelli c. Italia* n. 74508/14, *Brizzi c. Italia* n. 54962/15, *Berardi c. Italia* n. 254970/15, *Rapieri c. Italia* n. 3048/16, *Sarain c. Italia* n. 23079/16, *Zatta e Cavallini c. Italia* n. 23792/16, *Giroto e Ongaro c. Italia* n. 53980/16, *Caputo c. Italia* n. 59121/18.

La Corte costituzionale aveva respinto le questioni di illegittimità sollevate con riferimento alla retroattività della norma interpretativa, riconoscendo che la discrezionalità del legislatore, naturalmente chiamato nel proprio ambito a bilanciare una pluralità di interessi confliggenti, possa esprimersi anche lungo la dimensione temporale e, quindi, anche per il passato, con il limite della ragionevolezza.

Dinanzi alla Corte europea, i ricorrenti avevano lamentato che l'intervento legislativo in pendenza di giudizio aveva violato il loro diritto ad un processo equo, garantito dall'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione e che il valore retroattivo della legge aveva determinato la chiusura dei giudizi, con la conseguente perdita del diritto ai loro beni, tutelato dall'articolo 1, Protocollo 1.

Con la sentenza *Agrati e altri c. Italia* la Corte Edu ha ricordato che la regola della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'articolo 6 Cedu contrastano, fatti salvi imperativi motivi di interesse generale, con l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla conclusione giudiziaria di una controversia. Sulla questione si registra quindi un disallineamento tra Corte Edu e Corte costituzionale. La Corte Edu ha, infatti, chiarito che l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte la possibilità di esporre le proprie difese in condizioni che non la pongano in una situazione di netto svantaggio rispetto alla parte avversa. Nelle circostanze del caso, l'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005 n. 266, che escludeva dal suo campo di applicazione soltanto le decisioni giudiziarie passate in giudicato, aveva fissato in maniera retroattiva i termini della discussione sottoposta ai giudici e poiché le azioni proposte da tutti i ricorrenti dinanzi ai giudici nazionali erano pendenti al momento della promulgazione della legge, quest'ultima aveva dunque regolato l'esame di merito delle relative liti e reso vana la prosecuzione dei procedimenti.

Dalla sentenza della Corte Edu emerge come il tema della retroattività vada approcciato dalla prospettiva dei diritti individuali coinvolti piuttosto che nel quadro della teoria delle fonti, richiedendo soluzioni calibrate sulle singole situazioni, secondo i canoni generali limitativi del potere pubblico ossia ragionevolezza, proporzionalità, giustizia sostanziale, prevedibilità indicati dalla Corte Edu.

Sul punto giova ricordare che, con riferimento ai casi *Amati e altri c. Italia* (ricorso n. 25400/06) – *CM/Res DH(2019)158 del 10 luglio 2019*; *Longobardi c. Italia* (ricorso n. 25418/06) – *CM/Res DH(2019)186 del 4 settembre 2019*; *Maggio e altri c. Italia* (ricorsi nn. 46286/09, 54425/08, 3429/09) – *CM/Res DH(2019) 21 del 30 gennaio 2019*, riconducibili al caso *Agrati e altri c. Italia*, nella riunione n. 1348 CM-DH del 4-6 giugno 2019, il Comitato dei ministri, alla luce delle informazioni fornite dalle Autorità italiane ha chiuso il monitoraggio delle misure generali.

Il Comitato dei Ministri ha constatato che l'attuale prassi dei giudici nazionali sembra consentire di porre rimedio alle conseguenze dannose della legge 266 del 2005 nella misura in cui la situazione del personale trasferito al Ministero dell'istruzione viene valutata sulla base delle indicazioni fornite dalla CGUE nel 2011, che mirano a garantire che il livello di remunerazione percepito prima del loro trasferimento sia generalmente mantenuto. Questa prassi giudiziaria, ormai consolidata, sembra garantire che, attraverso il riconoscimento almeno parziale dell'anzianità del personale trasferito, non si subisca alcuna riduzione sostanziale della retribuzione a seguito del trasferimento. In questo contesto, contrariamente a quanto avvenuto dopo l'adozione della normativa impugnata, una siffatta valutazione appare caratterizzata da un grado di flessibilità che consente di tener conto di più elementi della retribuzione e non solo dell'ultimo stipendio percepito prima del trasferimento.

In relazione ai ricorsi *Amati c. Italia e altri*, n. 25400/06 e *Longobardi c. Italia*, n. 25418/06 il Comitato dei Ministri ha inoltre preso atto del raggiunto accordo tra le parti per la composizione amichevole delle controversie, e ha deciso di chiudere il monitoraggio anche per quanto concerne le misure individuali, sull'equa soddisfazione.

Sempre sullo stesso tema la Corte Edu è nuovamente intervenuta con la sentenza *Lo Cicero c. Italia* del 30 gennaio 2020, affermando che, per i ricorrenti che hanno adito l'autorità giurisdizionale nazionale prima dell'entrata in vigore della legge n. 266 del 2005 vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n.1 alla Convenzione. La Corte Edu ha pertanto nuovamente condannato lo Stato italiano all'equa riparazione dei danni pecuniari, liquidati in misura diversa a favore di ciascun ricorrente, per un importo totale di euro 263.611,00, riconoscendo gli importi richiesti, corrispondenti alla differenza tra la retribuzione percepita a far data dal trasferimento e la retribuzione che avrebbe dovuto essere corrisposta sulla base del riconoscimento dell'intera anzianità di servizio, maturata alle dipendenze degli enti locali.

Sul danno non patrimoniale, la constatazione della violazione costituisce di per sé una sufficiente equa soddisfazione del danno subito dai ricorrenti.

Tanto considerato il Governo sta lavorando per definire, ove possibile, un gruppo di 33 ricorsi con regolamento amichevole. Al fine di predisporre la necessaria istruttoria sono state interessate le amministrazioni competenti, chiamate a verificare che i giudici nazionali abbiano fatto corretta applicazione dei principi dettati a livello sovranazionale, per casi analoghi.

In alcuni casi, con l'ausilio del Ministero dell'istruzione, l'istruttoria è stata completata e, sulla base dei dati a disposizione, sono state formulate le relative proposte di regolamento amichevole - da valere anche a titolo di dichiarazione unilaterale ai sensi dell'articolo 62A del



Regolamento della Corte - tenendo conto della ricostruzione di carriera effettuata e del calcolo sulle differenze retributive.

**2.3.3. Ricorsi in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e delle corrispondenza (violazioni dell'art. 8 della Convenzione anche in combinato disposto con altre norme).**

Per la particolare delicatezza e sensibilità dei temi coinvolti, nonché per l'ampiezza e l'eterogeneità di forme che, in concreto, le violazioni dell'articolo 8 della Convenzione possono assumere, si reputa opportuno dare risalto, anche nella presente Relazione, ai ricorsi afferenti questo ambito, in riferimento al quale la giurisprudenza della Corte Edu ha, a più riprese, ricordato l'esistenza di obblighi negativi di astensione, a carico dello Stato, dall'ingerenza arbitraria nella sfera privata e familiare, affiancati da obblighi positivi dei poteri pubblici di agire al fine di porre in essere le misure necessarie a garantire che il diritto in questione venga preservato intatto e goduto da chi ne è titolare. Tali obblighi positivi possono tradursi nella predisposizione di strumenti giuridici adeguati ad assicurare l'esercizio, anche nella sfera delle relazioni interpersonali (*Kroon e altri c. Paesi Bassi* n. 18535/91, *Marckx c. Belgio* n. 6833/74).

Nel valutare il rispetto degli obblighi gravanti sugli Stati membri ai sensi della Convenzione, la Corte ha affermato che si deve tener conto del giusto equilibrio tra gli interessi concorrenti della persona e della collettività nel suo insieme.

Qualora la causa riguardi un obbligo negativo, la Corte normalmente considera se l'ingerenza fosse prevista dalla legge, se perseguisse un fine legittimo e se fosse necessaria in una società democratica. In caso di obbligo positivo, l'esame della Corte è diretto a stabilire se l'importanza dell'interesse in gioco esigesse l'imposizione dell'intervento attivo da parte dello Stato invocato dal ricorrente, in ragione di alcuni fattori pertinenti come, ad esempio, la circostanza che entrino in gioco "valori fondamentali" o "aspetti essenziali" della vita privata, o le conseguenze per il ricorrente della divergenza tra la realtà sociale e la legislazione, in quanto la coerenza delle prassi amministrative e giuridiche dell'ordinamento interno è considerata un canone decisivo nella valutazione effettuata ai sensi dell'articolo 8.

Benché la scelta dei mezzi per garantire l'osservanza dell'articolo 8 nella sfera della protezione dagli atti commessi dalle persone rientri, in linea di massima, nel margine di discrezionalità dello Stato, la necessità di efficaci deterrenti contro gravi atti (quali la violenza sessuale), in cui sono in gioco valori fondamentali e aspetti essenziali della vita privata, esige l'adozione di efficaci disposizioni penali. In particolare, i minori e le altre persone vulnerabili hanno diritto a una tutela effettiva (*W. c. Regno Unito* n. 9749/82, *Elsholz c. Germania* n. 25735/94).

### 2.3.3.1. Rispetto della vita familiare. Legami genitori e figli, nonni e nipoti, potestà genitoriale e intervento dello Stato.

Tra i ricorsi pendenti riconducibili all'ambito in esame, alcuni attengono al rispetto della vita familiare sotto il profilo del godimento da parte del genitore e del figlio della reciproca compagnia.

Nel **ricorso Talin c. Italia** (n. 40910/19) il ricorrente lamenta che l'ex convivente, dopo aver sottratto illegittimamente il figlio ed aver cambiato città di residenza, gli avrebbe negato il diritto di visita, pur stabilito con decreto dall'autorità giudiziaria. L'inerzia degli organi competenti nel far eseguire le decisioni rese dal Tribunale per i minorenni ai sensi dell'art.330 del codice civile avrebbe così determinato il consolidarsi di una situazione di fatto basata sull'inosservanza dei provvedimenti giurisdizionali resi.

Questioni simili sono alla base anche dei **ricorsi Malluzzo c. Italia (n. 29786/19) e Berton c. Italia (n. 41382/19)**, che fondano le proprie pretese sui principi affermati dalla Corte Edu sull'ambito di applicazione dell'articolo 8 della Convenzione: benché esso non contenga espliciti requisiti procedurali, il processo decisionale che conduce a misure di ingerenza deve essere equo e sufficiente ad accordare il dovuto rispetto degli interessi tutelati, in particolare in relazione all'affidamento di minori. Inoltre, nelle cause in cui la durata del procedimento provoca evidenti conseguenze per la vita familiare del ricorrente è richiesto un approccio più rigoroso. In particolare il margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati è limitato in ordine a questioni relative al diritto di visita e, quando concerne la prolungata separazione di un genitore dal figlio, gli Stati hanno il dovere di adottare tempestivamente le misure finalizzate al ricongiungimento dei genitori con i figli.

Premesso che l'interesse superiore del minore deve, se del caso, prevalere su quello dei genitori e che i legami familiari possono essere recisi solo in presenza di gravi ed eccezionali circostanze, la Corte Edu si è in passato già pronunciata, anche nei confronti dell'Italia<sup>11</sup>, ricordando che lo Stato è tenuto, in presenza di conflitti tra genitori, ad adottare gli strumenti idonei a riunire genitore e figlio, vigilando affinché possa essere mantenuto il rapporto e creando le condizioni propedeutiche a ché ciò possa accadere, e tali interventi sono tanto più adeguati quanto più rapidamente realizzati, in quanto il decorso del tempo può avere conseguenze irrimediabili sulle relazioni tra il genitore non convivente e il figlio minore.

Riguarda il rapporto genitori-figli, sempre nel contesto delle procedure di affidamento dei minori a seguito della separazione tra coniugi, anche il **ricorso Cordova c. Italia** n. 54032/18, che, però, si differenzia dai precedenti perché coinvolge ulteriori aspetti, afferenti la libertà di religione e il divieto di non discriminazione, previsti, rispettivamente, dagli articoli 9 e 14 della Convenzione.

---

<sup>11</sup> Sentenza di condanna nel ricorso *Nicolò Santilli c. Italia* n. 51930/10.

Il ricorrente, padre di una minorenni, è un testimone di Geova al quale è stato proibito di coinvolgere attivamente la figlia nella sua pratica religiosa durante le visite stabilite dal giudice.

Egli lamenta la violazione del proprio diritto al rispetto della vita familiare e della libertà di religione, sostenendo una sproporzionata disparità di trattamento rispetto alla coniuge, di religione cattolica, basata esclusivamente sulle sue convinzioni religiose.

La Corte, nel comunicare il caso ha posto una serie di quesiti alle autorità, diretti ad accertare se le doglianze del ricorrente siano o meno suffragate dai fatti, e ha concesso un termine per la soluzione non contenziosa del caso.

Sulla base degli elementi raccolti grazie alla collaborazione del Ministero della giustizia, che ha prontamente trasmesso i pertinenti atti giudiziari, si è ritenuto non ricorrere i presupposti per la composizione amichevole della questione, emergendo dalle risultanze processuali come il provvedimento inibitorio emesso dal Tribunale, in totale accordo con la consulenza tecnica d'ufficio depositata, sia stato adottato nel preminente interesse dell'equilibrio e della serenità della minore, senza in alcun modo interferire con le statuizioni in tema di affidamento condiviso già in essere, e quindi sul diritto di visita del ricorrente, non potendo derivarne pertanto alcuna compromissione del diritto alla vita familiare.

Per quanto concerne poi il presunto *vulnus* del diritto alla libertà di religione, si è evidenziato che l'ordinanza del Tribunale avverso la quale il ricorrente ha reagito, ha invero inteso tutelare la libertà religiosa del soggetto minore, ancora in formazione,<sup>12</sup> restando così assorbito anche il rilievo relativo alla prospettata discriminazione subita a causa del credo professato.

Anche nel **caso *Ekoh c. Italia*** (n. 43088/18), i ricorrenti, due genitori di origine nigeriana dichiarati decaduti dalla responsabilità genitoriale sui figli minori, affidati ai servizi sociali e collocati presso case famiglia e famiglie affidatarie, lamentano la violazione del loro diritto alla vita familiare, in relazione all'impossibilità di mantenere un rapporto affettivo stabile con i minori, a causa della decisione unilaterale dei Servizi sociali di non organizzare gli incontri in ambiente protetto inizialmente previsti dal Tribunale per i minorenni.

Nel comunicare il ricorso la Corte ha posto una serie di quesiti diretti ad accertare se effettivamente siano state adottate tutte le misure idonee a consentire che il rapporto familiare non venisse pregiudicato dall'allontanamento, nel rispetto degli interessi in gioco, o se, come sostenuto dai ricorrenti, sia stato consentito che si consolidasse una situazione di fatto contraria alla prescrizioni del provvedimento dell'autorità giudiziaria.

---

<sup>12</sup> Si noti che l'educazione della bambina, fino alla separazione dei genitori, era stata impostata nell'alveo delle tradizioni cristiane e cattoliche, essendosi il ricorrente avvicinato alla religione dei Testimoni di Geova solo dopo la rottura dei rapporti con la madre della minore.

Al fine di dare riscontro a tali richieste sono stati interessati il Ministero della giustizia, il Comune di residenza della famiglia e i Servizi sociali, grazie al contributo dei quali sarà possibile ricostruire la complessa vicenda e adottare le successive determinazioni.

La giurisprudenza della Corte Edu sul tema è corposa e offre un prezioso strumento nel valutare se sussistano le condizioni per addivenire alla definizione amichevole del contenzioso.

In particolare, la Corte ha chiarito che sottrarre i minori alle cure dei genitori per collocarli in un istituto costituisce un'ingerenza che esige una giustificazione (ricorso *Kutzner c. Germania*, ricorso n. 46544/99): pertanto, la decadenza della potestà genitoriale, dovrebbe essere disposta soltanto quale misura di ultima istanza, ove necessario a prevenire il rischio reale e imminente di trattamenti degradanti e utilizzata soltanto in ordine a minori che corrono tale rischio (ricorso *Wetjen e altri c. Germania*, ricorso n. 68125/14; ricorso *Tlapak e altri c. Germania*, ricorso n. 11308/16).

In ogni caso, la vita familiare non cessa qualora un minore sia collocato in un istituto (ricorso *Johansen c. Norvegia*, ricorso n. 17383/90; ricorso *Eriksson c. Svezia*, ricorso n. 11375/85) e tale provvedimento dovrebbe essere considerato una misura temporanea da sospendere appena le circostanze lo consentano, in coerenza con il fine ultimo di ricongiungere i genitori naturali al minore (ricorso *Olsson c. Svezia*, ricorso n.10465/83). L'obbligo positivo di adottare misure che agevolino il ricongiungimento familiare, appena ciò sia ragionevolmente possibile, comincia a gravare sulle autorità competenti con forza progressivamente crescente a decorrere dall'inizio del periodo di collocazione in istituto, e deve essere sempre conciliato con l'obbligo di tener conto dell'interesse superiore del minore (ricorso *K. e T. c. Finlandia*, ricorso n. 25702/94). La Corte pronunciandosi nei confronti dell'Italia ha constatato la violazione dell'articolo 8 qualora le autorità interne, dichiarando adottabili i figli della ricorrente, non abbiano compiuto ogni sforzo necessario per preservare il rapporto genitore-figlio (ricorso *S.H. c. Italia*, ricorso n. 52557/14).

La Corte ha analogamente riscontrato la violazione in una causa in cui le autorità interne avevano basato la loro decisione semplicemente sulle difficoltà finanziarie e sociali del ricorrente, senza fornirgli un'adeguata assistenza sociale (ricorso *Akinnibosun c. Italia*, ricorso n. 9056/14).

Il ricorso *Terna c. Italia* (n. 21052/18), riguarda invece il caso di una nonna che lamenta la violazione del diritto alla vita familiare e a un ricorso effettivo, nonché del diritto di non discriminazione, in relazione all'allontanamento della nipote, a lei regolarmente affidata ai sensi dell'art. art. 9, comma 4, della legge n. 183 del 1984, per effetto di una decisione adottata dal Giudice tutelare.

La ricorrente sostiene che la decisione di collocare la minore presso una Comunità educativa e di avviare contestualmente la procedura per la dichiarazione dello stato di adottabilità sia stata assunta dal giudice sulla base di una consulenza tecnica di ufficio che non avrebbe tenuto conto dei

favorevoli rapporti dei servizi sociali e in assenza di un vero contraddittorio, con l'aggravante di essere stata influenzata da motivi discriminatori fondati sull'etnia rom della famiglia di origine della bambina.

La Corte Edu, in più occasioni, ha affermato che in circostanze normali, il rapporto tra nonni e nipoti differisce per natura e intensità da quello tra genitori e figli e quindi esige un inferiore livello di tutela (*Mitovi c. ex Repubblica jugoslava di Macedonia*, ricorso n. 53565/13). Tuttavia, ha anche ricordato che, in caso di assenza dei genitori naturali (*Butt c. Norvegia*, ricorso n. 47017/09), si applica lo stesso principio del godimento da parte del genitore e del figlio della reciproca compagnia (*L. c. Finlandia*, ricorso n. 25651/94).

Alla luce di queste considerazioni sono state coinvolte le amministrazioni competenti alle quali è stato richiesto di fornire osservazioni e informazioni utili a valutare l'opportunità di addivenire alla definizione amichevole del ricorso, o al contrario, a confutare le censure rivolte dalla ricorrente e la ricostruzione dei fatti operata dalla stessa.

#### **2.3.3.2. Rispetto della vita familiare – coppie omosessuali.**

Sono riconducibili nell'alveo dell'articolo 8 della Convenzione, sebbene sotto un diverso profilo rispetto a quelli finora esaminati, anche i ricorsi *Nicolao e Lazzerotti* (n. 19366/14) e *Schermi e Van Dijk* (n. 41089/15), riguardanti il rifiuto delle autorità italiane di registrare i matrimoni tra persone dello stesso sesso contratti all'estero e la mancanza, all'epoca dei fatti, di ogni altro riconoscimento legale delle relazioni omosessuali stabili. Entrambi i ricorsi hanno ad oggetto vicende avvenute in un momento anteriore all'entrata in vigore della legge 20 maggio 2016, n. 76 recante la "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze".

La Corte Edu, nella sentenza *Schalk e Kopf c. Austria* (ricorso del 24 giugno 2010) per la prima volta ha enunciato il principio secondo cui una coppia omosessuale che vive una relazione stabile rientra nella nozione di vita familiare nonché di vita privata, allo stesso modo di una coppia eterosessuale, riservando agli Stati la facoltà, ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione, in combinato disposto con l'articolo 8, di limitare l'accesso al matrimonio alle sole coppie eterosessuali, purché l'ordinamento nazionale offra il dovuto riconoscimento alle coppie omosessuali in termini di sostanziale parità di diritti.

Con riferimento all'ordinamento italiano, prima dell'entrata in vigore della "Legge Cirinnà", la Corte Edu, nella sentenza *Oliari e altri c. Italia* (ricorso n. 18766/11), prendendo atto del persistente movimento internazionale a favore del riconoscimento giuridico delle coppie omosessuali e tenendo conto delle specifiche circostanze del contesto nazionale, ha ritenuto che le autorità non avessero ottemperato all'obbligo positivo di cui all'articolo 8 di garantire che i ricorrenti disponessero di uno

specifico quadro giuridico che prevedesse il riconoscimento e la tutela delle loro unioni omosessuali. In particolare, la Corte ha osservato che, nell'ambito del Consiglio d'Europa, ventiquattro dei quarantasette Stati membri avevano già promulgato una legislazione che riconosceva le coppie omosessuali e offriva loro una tutela giuridica. Rilevando che garantire il riconoscimento e la tutela delle unioni omosessuali non avrebbe comportato alcun particolare onere per lo Stato italiano, ha ritenuto che, in assenza di matrimonio, le coppie omosessuali avessero un particolare interesse a ottenere la possibilità di contrarre una forma di unione civile o di unione registrata, dato che questo sarebbe stato il modo più appropriato per poter far riconoscere giuridicamente la loro relazione e farsi garantire la relativa tutela - sotto forma di diritti fondamentali relativi a una coppia che ha una relazione stabile - senza superflui ostacoli.

In ordine allo specifico aspetto del rifiuto di trascrivere i matrimoni omosessuali contratti all'estero, la Corte Edu, con sentenza del 14 dicembre 2017, pronunciata sul ricorso *Orlandi e altri c. Italia* (n. 26431/12), ha rilevato che le autorità nazionali non avevano fornito alcuna forma di tutela all'unione omosessuale dei ricorrenti, a causa della lacuna giuridica esistente nel diritto italiano.

Alla luce di questi precedenti il Governo ha ritenuto opportuno addivenire alla definizione amichevole dei ricorsi in esame, accettando la proposta di regolamento formulata dalla Corte Edu.

#### **2.3.3.3. Rispetto della vita privata - integrità fisica, psicologica o morale, vittime di violenza.**

Tra i ricorsi pendenti riconducibili alla sfera di applicabilità dell'articolo 8 della Convenzione rientrano tutti quelli riguardanti la violenza sulle donne, ambito comprendente ogni atti di violenza fondato sul genere che provochi o sia suscettibile di provocare danni e sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica ed economica, comprese le minacce di compiere tali atti.

La Corte Edu, infatti, nel tempo ha chiarito che il concetto di vita privata è tanto ampio da poter abbracciare molteplici aspetti dell'identità fisica e sociale della persona (*Paradiso e Campanelli c. Italia*, ricorso n. 25358/13) e ha stabilito che lo Stato ha la responsabilità positiva di proteggere le persone dalla violenza di terzi.

In particolare, nella causa *X e Y c. Paesi Bassi* (ricorso n. 8978/80), che concerneva l'aggressione sessuale subita da una sedicenne affetta da disabilità mentale, la Corte ha indicato per la prima volta che il concetto di vita privata può comprendere anche l'integrità fisica e morale della persona.

Ciò vale soprattutto nelle ipotesi che coinvolgono minori e vittime di violenza domestica o in condizioni di particolare fragilità. Pur riscontrando spesso in tali casi violazioni degli articoli 2 e

3, viene applicato anche l'articolo 8, in quanto la violenza minaccia l'integrità fisica e il diritto alla vita privata.

L'obbligo positivo di proteggere l'integrità delle donne vittime di violenza riguarda anche l'effettività dell'accesso alla giustizia, che richiede siano condotte indagini effettive e tempestive. I giudici nazionali devono tenere conto della situazione di precarietà e di particolare vulnerabilità morale, fisica e/o materiale della vittima, e devono quindi valutare la situazione nel più breve tempo possibile.

Occorre altresì che le indagini siano idonee a condurre all'identificazione e alla punizione dei responsabili. Non si tratta, tuttavia, di un obbligo di risultato, ma di mezzi, ossia si deve dar prova di aver utilizzato tutti i mezzi disponibili per assicurare l'effettività dell'inchiesta. Oltre che tempestive, le indagini dovranno essere imparziali e indipendenti, nonché sufficientemente ampie da prendere in considerazione ogni elemento rilevante, inclusi eventuali motivi discriminatori.

Merita di essere menzionato il caso di *J.L. c. Italia* (ricorso n. 5671/16), nel quale la ricorrente, all'epoca dei fatti ventiduenne, si è rivolta alla Corte Edu sostenendo che sarebbero stati violati il suo diritto al rispetto della vita privata e il divieto di non discriminazione, di cui all'articolo 14 della Convenzione, nel corso del procedimento penale avviato a seguito della querela per violenza sessuale di gruppo, subita mentre si trovava in stato di ebbrezza, da lei sporta nei confronti di sei uomini mandati assolti dalla Corte d'appello, dopo esser stati riconosciuti colpevoli in primo grado.

In particolare, la ricorrente lamenta che le sarebbe stata negata la necessaria protezione quale vittima particolarmente fragile di un reato grave e di essere stata "*ri-vittimizzata*" e discriminata in quanto donna, dal momento che i giudici hanno infine escluso l'esistenza dello stupro sulla base di considerazioni relative alla sua situazione familiare, al suo stile di vita e alle sue abitudini sessuali, prive di qualsiasi rilevanza legale, ma capaci di minarne la dignità e la vita privata, con pesanti e persistenti conseguenze in termini di compromissione del suo equilibrio psico-fisico. In tale contesto la ricorrente si duole altresì della lunghezza eccessiva del processo, durato sette anni, compresa la fase delle indagini preliminari.

La Corte Edu, nel comunicare il ricorso, ha posto una serie di quesiti alle autorità, al fine di accertare se lo Stato abbia rispettato l'obbligo di condurre un'indagine efficace, diretta a identificare e punire gli autori della violenza sessuale dichiarata dalla ricorrente e se siano state adottate tutte le misure necessarie per evitare, per quanto possibile, che la ricorrente fosse esposta a "*ulteriore vittimizzazione*" nel procedimento penale contro i suoi presunti aggressori, richiamando i precedenti nei casi *MC c. Bulgaria*, ricorso n. 39272/98, e *Y. contro Slovenia*, ricorso n. 41107/10. Inoltre, la Corte ha chiesto di chiarire se la ricorrente sia stata vittima di una discriminazione fondata sul sesso, in

contrasto con l'articolo 14 della Convenzione preso in combinato disposto con l'articolo 8 (*Eremia c. Repubblica di Moldavia*, ricorso n. 3564 / 11, e *Talpis c. Italia*, ricorso n. 41237/14<sup>13</sup>).

Del caso è stato immediatamente interessato il Ministero della giustizia, al fine di poter disporre degli elementi di valutazione indispensabili, per una eventuale definizione amichevole del ricorso, nella consapevolezza che risposte inadeguate degli Stati nell'affrontare questa violenza, spesso basate su stereotipi patriarcali del rapporto uomo/donna, lascia molte donne vittime di violenza senza protezione e senza possibilità di ricorrere alla giustizia.

Con riferimento specifico alla disciplina nazionale in materia, si ricorda che, a seguito di riforme intervenute negli anni recenti, tra le quali - da ultimo - il recepimento della direttiva 2012/29/UE con decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, l'ordinamento prevede forme speciali di protezione della vittima, a partire dalla fase di assunzione delle informazioni fino alla testimonianza in giudizio, ivi inclusa la minima esposizione a casi di reiterazione della stessa.

All'epoca dei fatti oggetto del presente ricorso, era già prevista la possibilità di ricorrere allo strumento dell'incidente probatorio, fuori dei casi tassativi contemplati, quando il procedimento riguardasse reati particolarmente gravi, tra cui erano inclusi anche quelli in materia di libertà sessuale, ai sensi dell'art. 392 comma 1-bis c.p.p., ciò al fine di proteggere la fonte dichiarante debole dal trauma psicologico della reiterazione della deposizione in sede dibattimentale. Inoltre, la persona offesa era ed è ammessa nel caso di reati di violenza sessuale ad accedere al gratuito patrocinio a spese dello Stato anche in deroga ai limiti di reddito normalmente stabiliti.

Nel ricorso *Scavone c. Italia* (n. 32715/19), la ricorrente ha sostenuto di esser stata vittima della violazione degli articoli 2, 3, 8, 13 e 14 della Convenzione e ha accusato le autorità di essere rimaste inerti a seguito della denuncia di violenza domestica perpetrata ai suoi danni da parte del marito, con conseguente prescrizione di alcuni dei reati denunciati.

La Corte Edu, nel comunicare il caso, ha chiesto allo Stato di chiarire se sia stata condotta un'indagine efficace diretta a ricostruire i fatti e accertare l'eventuale responsabilità penale dell'uomo, tenuto conto che per alcuni degli episodi è intervenuta la prescrizione e per altri è stata comminata una pena lieve. Inoltre, ha chiesto se, in ossequio agli obblighi di protezione preventiva, le autorità abbiano predisposto misure tali da evitare che in futuro si ripetano episodi simili e, infine, se la ricorrente non abbia subito una discriminazione basata sul sesso, in contrasto con l'articolo 14 della Convenzione, per quanto riguarda il modo in cui le autorità nazionali competenti hanno

---

<sup>13</sup> Sulla sentenza *Talpis c. Italia* si veda infra pag. 150 e ssgg. della presente Relazione.



reagito alle denunce di violenza domestica (vedi già cit. sentenza *Talpis c. Italia*, ricorso n. 41237/14<sup>14</sup>).

Nelle cause riguardanti la violenza domestica, la Corte Edu normalmente ritiene gli Stati responsabili quando i rischi di violenza siano noti ai funzionari statali ed essi non pongano in essere misure finalizzate a proteggere le vittime della violenza (*Bevacqua e S. c. Bulgaria*, ricorso n. 71127/01). Tuttavia, la Corte ha anche chiarito che, in assenza di omissioni colpose negli sforzi effettuati per accertare la responsabilità degli autori di reati, non sussiste il diritto assoluto di ottenere il perseguimento o la condanna di una determinata persona (*Brecknell c. Regno Unito*, ricorso n. 32457/04). Consapevole delle difficoltà per la polizia di esercitare le sue funzioni nelle società contemporanee, dell'imprevedibilità del comportamento umano e delle scelte operative da fare in termini di priorità e di risorse, la Corte Edu ha infatti affermato che la portata di questo obbligo positivo deve essere interpretata in modo da non imporre alle autorità un onere insostenibile o eccessivo.

Pertanto, non ogni asserita minaccia contro la vita di un individuo obbliga le autorità ad adottare misure concrete di prevenzione. Perché vi sia un obbligo positivo, deve essere accertato che le autorità avrebbero almeno dovuto sapere che una persona determinata correva un rischio concreto e imminente, e che esse non abbiano adottato, nell'ambito dei loro poteri, le misure che, da un punto di vista ragionevole, avrebbero senza dubbio neutralizzato tale rischio. Quest'ultimo sussiste anche in presenza di una escalation di violenza tale da costituire una minaccia costante e continua.

Poste queste premesse, nel caso di specie, il Governo ha ritenuto opportuno formulare una proposta di regolamento amichevole dell'importo di 5.000 euro, in aggiunta alle spese documentate, come equa soddisfazione per il pregiudizio non patrimoniale subito a causa della violazione dell'articolo 13 della Convenzione, valutando insussistenti le ulteriori censure sollevate.

Infatti, nonostante dagli atti processuali e dagli elementi forniti dal Ministero della Giustizia emerga che già a seguito della prima delle denunce della ricorrente siano state immediatamente aperte indagini penali e, dopo la seconda denuncia, siano state disposte le misure cautelari degli arresti domiciliari e del divieto di dimora nel Comune, è incontestabile che tali provvedimenti non siano stati sufficienti ad impedire che venissero commessi altri fatti della stessa specie di quelli già oggetto dei suddetti rimedi restrittivi, esponendo lo Stato a possibili rilievi sotto il profilo dell'effettività della tutela apprestata.

---

<sup>14</sup> Relazione al Parlamento - edizione anno 2017, pag. 48.

Si è pertanto preferito conciliare una soluzione non contenziosa del caso, in ragione della delicatezza dei temi coinvolti e della particolare attenzione con cui il fenomeno della violenza sulle donne merita di essere trattato, tenendo anche conto del fatto che il primo dei procedimenti penali avviati si è concluso in appello con una sentenza che ha confermato la prescrizione di tutti i reati contestati. Sul punto si deve peraltro evidenziare che la sentenza declaratoria dell'intervenuta prescrizione ha riguardato esclusivamente gli effetti penali della vicenda, lasciando impregiudicato, in forza dell'articolo 578 c.p.p., il diritto al risarcimento dei danni riconosciuti alla ricorrente, costituitasi parte civile nei giudizi di primo grado.

Correlato al caso *Scavone* è il ricorso *Salvia c. Italia* (n. 32711/19), in cui il ricorrente è il cognato della sig.ra *Scavone*, che nel tentativo di difendere la donna dagli atti violenti del marito è stato a sua volta vittima di aggressione da parte dello stesso, riportando una ferita inferta con un coltello. Il ricorrente si duole, in particolare, del fatto che, a seguito della denuncia di tale episodio, il suo aggressore ha beneficiato della prescrizione del reato di lesioni personali che gli era stato contestato in un procedimento penale durato più di 8 anni.

Nel ricorso *De Giorgi c. Italia* (n. 23735/19), la ricorrente lamenta, in virtù degli articoli 3 e 8 della Convenzione, che le autorità siano venute meno all'obbligo di condurre indagini complete ed effettive, omettendo di escutere alcuni testimoni oculari degli episodi di violenza denunciati, e non abbiano adottato le necessarie misure cautelari dirette a impedire i comportamenti maltrattanti del marito, costringendola in più occasioni ad allontanarsi dalla dimora familiare assieme ai suoi tre figli minori, per cercare rifugio presso terzi, nel timore di subire ulteriori violenze.

#### **2.3.3.4. Rispetto del domicilio e dell'ambiente circostante - attività inquinanti e pericolose.**

Anche se la Convenzione non garantisce esplicitamente il diritto a un ambiente salubre e tranquillo la giurisprudenza della Corte Edu lo ha fatto assurgere a valore fondamentale, caratterizzante i singoli diritti, in particolare, quello al domicilio e alla vita privata e familiare (art. 8) e quello alla vita (art. 2). Mentre il diritto alla vita è stato ritenuto leso soltanto in occasioni eccezionali, in presenza di gravi disastri ambientali che avevano causato la morte di persone, più numerose sono state le decisioni in cui la Corte Edu ha riscontrato la violazione dell'articolo 8 in relazione alla compromissione dell'ambiente naturale.

In particolare, l'articolo 8 è stato ritenuto applicabile sia nei casi in cui l'inquinamento sia provocato direttamente dallo Stato, sia qualora quest'ultimo ne sia responsabile in assenza di adeguati regolamenti che disciplinino le attività del settore privato in questione, ossia quando i comportamenti lesivi siano posti in essere da privati, laddove risulti che essi sono stati resi possibili

da negligenze od omissioni da parte dello Stato (inteso, in senso ampio, come “*Stato-apparato*”, espressione riferita a tutte le sue articolazioni). Tuttavia, per sollevare una questione ai sensi dell’articolo 8, le conseguenze dell’inquinamento ambientale devono raggiungere una certa soglia di gravità, senza costituire necessariamente un grave pericolo per la salute dell’interessato (ricorso *López Ostra c. Spagna*, n. 16798/90). La valutazione di tale soglia dipende dalle circostanze della causa, quali l’intensità e la durata della molestia e i suoi effetti fisici o mentali.

In più occasioni, è stata configurata la violazione dell’art. 8 Cedu in caso di inquinamento industriale, rispetto al quale la Corte Edu ha affermato l’obbligo per le autorità pubbliche di operare un equo bilanciamento tra interessi contrapposti entrambi meritevoli di tutela: da una parte, quello di natura economica all’esistenza dell’impianto, in capo alla collettività, e, dall’altra, quello individuale dei singoli abitanti dei luoghi limitrofi all’impianto a conservare un ambiente salubre e a che la propria vita privata e familiare e il libero godimento della propria abitazione non vengano oltremodo sconvolti. L’equo bilanciamento in questione implica l’obbligo, per le autorità nazionali, di compiere un’adeguata valutazione preventiva sui rischi connessi, caratterizzata, peraltro, da un ampio margine di discrezionalità in tale materia.

Altro aspetto che - secondo la giurisprudenza della Corte EDU - rende configurabile la violazione dell’art. 8 nel caso di inquinamento industriale è quello dell’omessa informazione dei rischi potenziali dipendenti dal continuare a vivere in un luogo esposto a pericolo di inquinamento o contaminazione, a cui si può collegare la violazione dell’art. 13 Cedu, quando l’omessa informazione sullo stato dell’ambiente e sulle misure di prevenzione e riparazione che il sistema pubblico attua, o ha in programma di attuare, impediscano ai cittadini di ricorrere davanti a un giudice.

Questi temi, già affrontati dalla Corte Edu nella sentenza *Cordella e altri c. Italia*, n. 54414/13 e 54264/15 del 24 gennaio 2019<sup>15</sup>, riguardante la nota vicenda Ilva di Taranto, sono oggetto di altri ricorsi attualmente pendenti. Ci si riferisce ai **ricorsi *Perelli c. Italia*** (n. 45242/17) e ***Ardimento e altri c. Italia*** (n. 4642/17), entrambi riguardanti gli effetti delle emissioni nocive delle acciaierie Ilva di Taranto sui ricorrenti, residenti in quella città o nei comuni limitrofi.

Le questioni poste dalla Corte Edu in occasione della comunicazione al Governo dei casi in esame sono, per l'appunto, dirette a stabilire se si siano verificate violazioni del diritto alla vita dei ricorrenti e/o se vi sia stata un’interferenza con il diritto al rispetto della loro vita privata e, infine,

---

<sup>15</sup> Di cui si dà diffusamente conto nella parte della presente relazione dedicata alle sentenze emesse nei confronti dell’Italia e ai principali casi sottoposti a monitoraggio.

se l'ordinamento metta a disposizione dei ricorrenti come richiesto dall'articolo 13 della Convenzione, un rimedio interno efficace.

Il Governo, alla luce del fatto che i ricorsi in esame sono stati depositati prima della citata sentenza di condanna *Cordella* sul caso Ilva, in relazione alla quale lo Stato sta già provvedendo a predisporre tutte le misure di carattere generale richieste per adeguarsi alle indicazioni del Comitato dei Ministri per l'esecuzione delle sentenze, inclusi interventi legislativi che hanno modificato il quadro normativo di riferimento,<sup>16</sup> ha ritenuto di non poter definire le controversie in via amichevole. Ulteriore motivo ostativo alla regolamentazione bonaria di questi casi è il mancato esaurimento dei rimedi interni, stante l'attuale pendenza presso la Procura di Taranto di procedimenti penali sempre riferiti all'inquinamento ambientale causato dalla gestione dell'acciaieria della città pugliese in cui alcuni dei ricorrenti sono costituiti parti civili.

Riguardano ancora una volta l'ambiente, ma sotto il profilo dell'inquinamento da rifiuti i ricorsi *Di Caprio c. Italia* (n. 39742/2014), *Cannavacciuolo e altri c. Italia* (n. 51567/14), *Affinito ed altri c. Italia* (n. 74208/14), *Provenzano c. Italia* (n. 21215/15), tutti concernenti la lamentata prolungata incapacità delle autorità di assicurare il corretto funzionamento della raccolta, del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti nel distretto di comuni divenuto tristemente noto come Terra dei Fuochi, che comprende circa 2.963.000 abitanti, quindi il 52% della popolazione della regione Campania, e la mancanza di rimedi effettivi. In materia, è già intervenuta una sentenza di condanna *Di Sarno e altri c. Italia* del 10 gennaio 2012 (ricorso n. 30765/08)<sup>17</sup>.

I ricorrenti, basandosi sugli articoli 2 e 8 della Convenzione, si dolgono del fatto che le autorità, pur essendo venute a conoscenza dell'esistenza di un rischio reale e immediato per la vita collegato al deposito in discarica e al trattamento di rifiuti speciali pericolosi, non hanno adottato le misure necessarie a mitigare e contenere i rischi. Si lamentano inoltre della mancanza di un quadro normativo in grado di consentire alle autorità di perseguire efficacemente i responsabili dell'inquinamento ambientale, nonché, ai sensi degli articoli 8 e 10 della Convenzione, della mancanza di informazioni da parte delle autorità in merito ai rischi per la salute derivanti dall'inquinamento del terreno. Tutti i richiedenti, infine, invocando l'articolo 13 della Convenzione, si sono lamentati della mancanza di rimedi accessibili ed efficaci per contestare le violazioni sopra menzionate.

La Corte Edu, nella citata sentenza *Di Sarno*, come noto, ha accolto parzialmente il ricorso, ravvisando la violazione da parte dello Stato italiano dell'art. 8 della Convenzione, sotto il profilo

---

<sup>16</sup> Art. 46 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni in legge 28 giugno 2019, n. 54.

<sup>17</sup> La sentenza *Di Sarno* è riportata nella Relazione al Parlamento per l'anno 2012, pag. 62.

sostanziale, in combinato disposto con l'articolo 13 della Convenzione, pur tenendo presente che la fase acuta della crisi era durata soltanto cinque mesi, dalla fine del 2007 al maggio 2008 e che lo Stato italiano, a partire dal maggio 2008, ha adottato varie misure per superare le difficoltà incontrate in Campania. La Corte ha osservato che i gravi danni ambientali possono incidere sul benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo da nuocere alla loro vita privata e familiare e che gli Stati hanno prima di tutto l'obbligo di mettere in atto una regolamentazione idonea alle specificità delle attività pericolose, come la gestione del ciclo dei rifiuti sicuramente è.

La Corte Edu non ha, invece, ritenuto sussistere la violazione, sotto il profilo procedurale, riconoscendo alle autorità italiane di aver adempiuto all'obbligo di informare la popolazione interessata sui potenziali rischi ai quali si esponevano continuando a risiedere in Campania, dal momento che gli studi disposti dal Dipartimento della Protezione civile erano stati resi pubblici nel 2005 e nel 2008, per cui le autorità italiane avevano adempiuto all'obbligo di informare le persone interessate, compresi i ricorrenti, sui potenziali rischi ai quali si esponevano.

Nel comunicare i casi in esame la Corte Edu ha chiesto al Governo di indicare quali misure siano state adottate dalle autorità competenti (nazionali, regionali e locali) in relazione alla situazione della regione Campania al fine, tra l'altro, di prevenire il fenomeno delle discariche e della combustione illegale di rifiuti, determinare le aree inquinate, verificare lo stato dell'inquinamento atmosferico, del suolo e delle acque ed esaminarne l'impatto sulla salute della popolazione colpita, porre fine ai rischi per la salute, informare la popolazione dei rischi legati all'inquinamento dell'aria, del suolo e delle acque. Inoltre, la Corte Edu ha invitato a fornire informazioni sull'esito delle indagini penali condotte nell'ambito del perseguimento di reati legati al fenomeno della "*Terra dei Fuochi*".

Al fine di dare riscontro alle domande della Corte Edu è stata avviata l'istruttoria chiedendo alle amministrazioni interessate di fornire tutti gli elementi a disposizione.

#### **2.3.4. Ricorsi in materia di detenzione e diritto alla salute (violazioni dell'art. 3 della Convenzione - proibizione della tortura)**

Nel corso dell'anno 2019 sono stati comunicati anche i ricorsi *Tarricone c. Italia* (n. 4312/13) e *Lombardi c. Italia* (n. 80288/13).

Nel primo caso, il ricorrente, detenuto in diverse strutture correzionali a partire dal 1996, riferisce una storia clinica caratterizzata da problemi di salute mentale, che un consulente psichiatrico incaricato dal Tribunale competente, nel 2004, ha diagnosticato come una forma di schizofrenia, raccomandando il ricovero in ospedale e cure farmacologiche e riabilitative adeguate. Nonostante ciò, il ricorrente sostiene di essere stato negli anni più volte trasferito in strutture

inadatte ad accogliere persone con disturbi mentali e che le autorità non gli avrebbero garantito trattamenti idonei, con la conseguenza di aver provocato un processo degenerativo del suo stato mentale, a fronte di molteplici istanze presentate nel tempo ai giudici nazionali, al fine di evidenziare l'incompatibilità delle sue condizioni di salute con la detenzione. Da ultimo la Corte di cassazione, con sentenza n. 2081 del 2012, riteneva la patologia del ricorrente compatibile con il regime carcerario.

Nel secondo caso, al ricorrente è stata diagnosticata una condizione degenerativa del midollo spinale, peggiorata nel tempo al punto da dover ricorrere all'uso di una sedia a rotelle.

Con riferimento ad entrambi i casi, l'investigazione della Corte Edu è diretta a chiarire se vi sia stato un monitoraggio regolare e sistematico delle condizioni cliniche dei soggetti, se esistano prove di quella che può essere considerata una "*strategia terapeutica globale*", volta a trattare correttamente le patologie riscontrate e a prevenirne l'aggravamento, piuttosto che ad affrontarle su base sintomatica, ed infine se i tribunali nazionali abbiano valutato, nel prendere le loro decisioni, le più recenti valutazioni mediche sulle condizioni dei ricorrenti.

Il Ministero della giustizia ha interessato il Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria al fine di raccogliere la documentazione richiesta dalla Corte Edu<sup>18</sup>.

### **2.3.5. Ricorso in materia di diritti dei migranti nelle procedure di salvataggio in mare - richiesta di misure cautelari ai sensi dell'art. 39 del Regolamento (violazione degli articoli 2 - Diritto alla vita- e 3 - Proibizione della tortura - della Convenzione).**

Con comunicazione del 21 giugno 2019 la Cancelleria della Corte Edu ha informato il Governo italiano della presentazione di un ricorso per asserite violazioni degli articoli 2 (Diritto alla vita ) e 3 (Proibizione della tortura) della Convenzione Edu da parte di **Rackete Carola** capitano della motonave *Seawatch 3*, d'ora in avanti SW3, battente bandiera olandese, e di 36 dei 52 migranti soccorsi in data 12 giugno 2019 in acque internazionali, nelle zona SAR (*Search and Rescue*) di competenza libica (ricorso *Rackete Carola ed altri*, n. 32969/19).

La vicenda oggetto del ricorso ha inizio alle ore 11:30 del 12 giugno 2019, quando il comandante della SW3 rendeva noto alle autorità italiane, libiche, maltesi e olandesi di aver ricevuto informazione via radio della presenza nella zona *Sar* libica di un gommone con a bordo circa 50 persone in condizione di potenziale stress e di essere in navigazione in direzione dello stesso.

---

<sup>18</sup> Quanto al caso *Lombardi* sono stati trasmessi lo stato detentivo del ricorrente, con il riassunto dei periodi di detenzione carceraria e di quelli in cui ha usufruito della detenzione domiciliare ex art. 47-ter della legge n. 165 del 1998, nonché certificati attestanti lo stato di salute e le cure cui il ricorrente è stato sottoposto, anche in strutture sanitarie esterne, ogniqualvolta le cure e gli accertamenti sanitari non potevano essere apprestati presso gli istituti penitenziari.

Alle ore 11:53 le autorità libiche comunicavano di assumere il coordinamento delle operazioni, preannunciando l'arrivo in loco di una motovedetta libica, previsto per le ore 13:00.

Alle ore 15:13 la nave SW3 informava le autorità precedentemente coinvolte di aver completato le operazioni di trasbordo dei migranti presenti sul gommone, in totale 52 persone, chiedendo l'indicazione di un *place of safety* (POS), e le autorità libiche hanno indicato alle ore 23:04 il porto di Tripoli.

Alle ore 14:03 del giorno successivo 13 giugno 2019 la SW3 domandava un POS alternativo a Tripoli, ritenuto luogo non sicuro dove sbarcare i naufraghi, in ragione della situazione politica in cui versava il Paese.

Nonostante le autorità italiane alle ore 19:01 declinassero la propria competenza, essendo il soccorso avvenuto in zona SAR libica, la SW3 nella notte tra il 13 e il 14 giugno si portava a distanza di 16 miglia dalle coste di Lampedusa, mantenendosi al di fuori delle acque territoriali ma ribadendo la necessità di sbarcare i naufraghi a bordo nel più breve tempo possibile.

Il 15 giugno 2019 con decreto interministeriale emanato in forza del decreto legge n. 53 del 2019, veniva fatto divieto alla SW3 di fare ingresso, transitare e sostare nelle acque territoriali nazionali.

Secondo i ricorrenti questo provvedimento avrebbe costretto i migranti, tra cui anche alcuni minori non accompagnati, a una prolungata permanenza su un'imbarcazione di soli 40 mq in condizioni non conformi agli obblighi di protezione positivi previsti e con grave rischio per la vita stessa delle persone.

I ricorrenti hanno contestualmente chiesto l'adozione di misure cautelari ai sensi dell'art. 39 del Regolamento, consistenti nell'emanazione di un ordine di approdo e sbarco immediato di tutti i migranti, o, in alternativa, nel trasbordo dei migranti su nave delle autorità italiane con la quale raggiungere il territorio dello Stato e ivi, eventualmente, poter accedere alla procedura di protezione internazionale.

La Corte Edu, dopo aver invitato il Governo italiano a fornire dettagliate informazioni sulla situazione in corso e aver sospeso l'esame della richiesta ex art. 39 del Regolamento, sulla base degli elementi forniti dalle autorità nazionali, prendendo atto del fatto che tutte le persone maggiormente vulnerabili erano medio tempore state fatte sbarcare ha deciso, in data 25 giugno, che non sussistessero i presupposti per concedere le misure urgenti invocate dai ricorrenti.

Infine, con decisione del 24 ottobre 2019 la Corte Edu, in formazione di giudice unico, ha radiato dal ruolo il ricorso n.32969/19, ritenendo di non dover proseguire nell'esame dello stesso, non avendo riscontrato nel caso di specie alcuna violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione.

Con comunicazioni, rispettivamente, del 25 gennaio 2019 e del 29 gennaio 2019 (allegati 1 e 2), la Cancelleria della Corte Edu ha informato il Governo italiano della presentazione di due ricorsi, per asserite violazioni degli articoli 3, 4, 5 e 13 della Convenzione Edu, con contestuale richiesta di misure provvisorie urgenti ai sensi dell'art. 39 del Regolamento della Corte, da parte, del capitano e dei capi missione della motonave Seawatch 3, d'ora in avanti SW3, battente bandiera olandese, e da parte di 15 migranti, tutti minori non accompagnati, a bordo della nave stessa.

La vicenda oggetto del ricorso ha inizio il 19 gennaio 2019, quando il comandante della SW3 rendeva noto alle autorità italiane e libiche di aver proceduto al salvataggio di 47 persone nella zona di alto mare conosciuta come parte della "zona SAR Libico." Il 22 gennaio 2019, a causa delle avverse condizioni meteorologiche, la nave si dirigeva verso la costa orientale della Sicilia e, in data 24 gennaio 2019, chiedeva indicazioni alle autorità competenti riguardo al luogo di sbarco delle 47 persone.

Il 25 gennaio 2019, la nave si posizionava immediatamente fuori il porto di Siracusa.

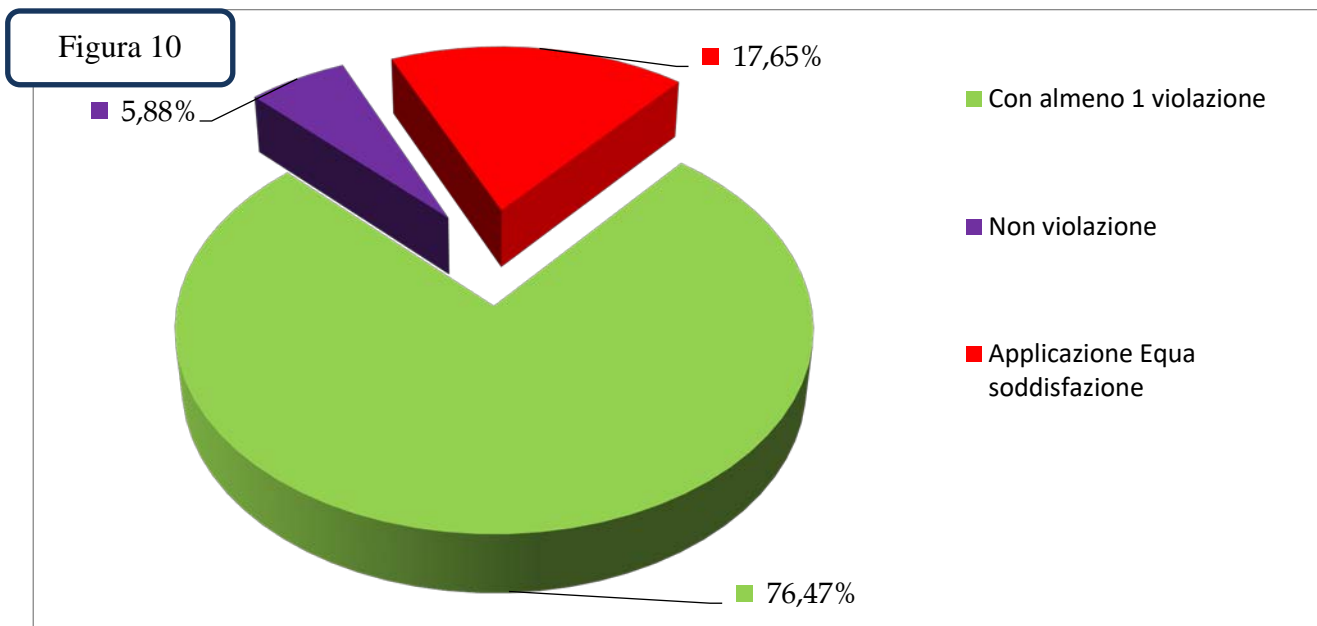
Con nota del 29 gennaio 2019, la Corte, come comunicato dalla Rappresentanza d'Italia riuniva i ricorsi e accoglieva la richiesta dei ricorrenti di adozione di misure provvisorie ex art. 39, invitando il Governo a prendere al più presto tutte le misure necessarie per provvedere, per tutti i ricorrenti, adeguate cure mediche, cibo, acqua e forniture di base necessarie, fino ad ulteriori informazioni. Per quanto riguarda i 15 minori non accompagnati, il Governo veniva invitato a fornire un'adeguata assistenza legale (ad esempio, tutela legale) ed a tenere regolarmente informata la Corte sull'evoluzione della situazione dei ricorrenti.

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

Nell'anno 2019, le sentenze pronunciate nei confronti dello Stato italiano sono state complessivamente 14, delle quali 13 di constatazione di almeno una violazione. **Figura 10**



## TIPOLOGIA DELLE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA - ANNO 2019



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

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

Più precisamente, le violazioni riscontrate riguardano:

l'articolo 3 - divieto di trattamenti disumani e degradanti (2 violazioni);

l'articolo 6 - diritto all'equo processo (6 violazioni);

l'articolo 8 - diritto alla vita privata e familiare (3 violazioni);

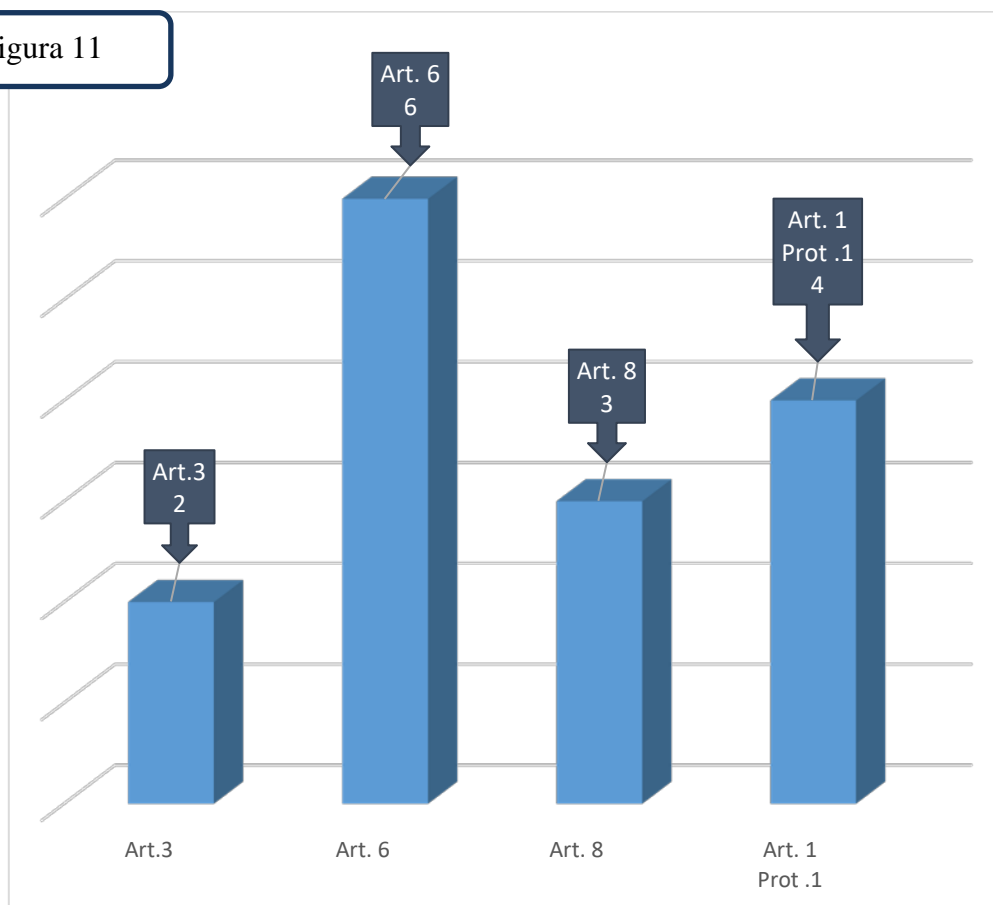
l'articolo 10 - libertà di espressione (1 violazione);

l'articolo 1, Protocollo n. 1 - diritto al rispetto della proprietà (4 violazioni);

l'articolo 13 - diritto ad un rimedio effettivo (2 violazioni).

## TIPOLOGIA DI VIOLAZIONI ACCERTATE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA ANNO 2019

Figura 11



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

I dati rappresentati mostrano come ancora persista la vulnerabilità dell'Italia nei settori, come quello dell'equo processo e della protezione della proprietà, evidenzianti criticità sistemiche sanzionate ripetutamente dalla Corte nel corso degli anni, al punto che l'Italia si conferma al terzo posto (dopo la Turchia e la Russia) nella classifica dei Paesi con maggior numero di sentenze pronunciate a proprio carico (2.410) e maggior numero di violazioni dei diritti umani, ai sensi della Convenzione, nel periodo 1959-2019. Negli anni sono state infatti registrate **1.483 violazioni del diritto all'equo processo, delle quali ben 1.197 sotto il profilo della lunghezza dei procedimenti**. Ad esse si aggiungono **372 violazioni** in materia di protezione della proprietà (in particolare per casi di espropriazione). **Figura 12**





## 2.5. Le decisioni

Le decisioni adottate dalla Corte nei confronti dell'Italia nell'anno 2019 sono state 55, delle quali 41 di radiazione dei ricorsi dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole tra le parti o dichiarazione unilaterale del Governo accettata dalla Corte.

Il dato conferma, anche per l'anno in esame, la proficuità del lavoro svolto dagli uffici, in collaborazione con l'Agente del Governo italiano e la Cancelleria della Corte, finalizzato alla definizione "*in via pre-giudiziale*" dei vari filoni di contenzioso seriale, mediante l'esecuzione di specifici piani d'azione.

Ciò emerge anche dalle rilevazioni statistiche pubblicate dalla Corte, concernenti l'impiego, da parte degli Stati membri, degli istituti del regolamento amichevole e della dichiarazione unilaterale, previsti dagli articoli 62 e 62A del Regolamento della Corte. L'Italia si trova al primo posto, tra gli Stati contraenti, per numero di dichiarazioni unilaterali nel triennio 2017-2018-2019, con un totale pari a 1.883 casi (circa il 22% del dato complessivo pari a 8.531), e, con riferimento all'anno 2019, figura al primo e al quarto posto per maggior numero, rispettivamente, di dichiarazioni unilaterali (1.016) e regolamenti amichevoli (298). **Figura 13**

DICHIARAZIONI UNILATERALI E REGOLAMENTI AMICHEVOLI NEL PERIODO 2017-2019

Figura 13

STATO	DICHIARAZIONI UNILATERALI				REGOLAMENTI AMICHEVOLI			
	2017	2018	2019	SOMMA 2017/2019	2017	2018	2019	SOMMA 2017/2019
Albania	2	0	0	2	2	0	1	3
Andorra	0	0	0	0	0	0	0	0
Armenia	0	1	1	2	0	0	1	1
Austria	0	0	0	0	2	3	2	7
Azerbaijan	0	1	4	5	4	0	6	10
Belgium	0	9	0	9	2	2	17	21
Bosnia and Herzegovina	0	0	0	0	5	6	3	14
Bulgaria	1	2	0	3	5	4	8	17
Croatia	2	0	0	2	5	6	5	16
Cyprus	0	1	0	1	0	0	0	0
Czech Republic	0	0	0	0	0	1	0	1
Denmark	0	0	0	0	0	0	0	0
Estonia	0	0	0	0	1	0	0	1
Finland	0	0	0	0	0	0	1	1
France	0	2	3	5	6	2	3	11
Georgia	7	5	0	12	1	1	1	3
Germany	1	4	4	9	1	0	4	5
Greece	20	26	11	57	115	27	60	202
Hungary	2	10	33	45	83	456	429	968
Iceland	0	0	0	0	0	0	0	0
Ireland	1	0	0	1	0	0	0	0
Italy	17	273	1016	1306	36	243	298	577
Latvia	4	0	0	4	2	0	0	2
Liechtenstein	0	0	0	0	0	0	0	0
Lithuania	4	4	2	10	4	21	5	30
Luxembourg	0	0	1	1	0	0	0	0
Malta	1	1	3	5	1	0	6	7
Republic of Moldova	0	4	7	11	1	11	2	14
Monaco	1	0	0	1	0	0	0	0
Montenegro	2	2	1	5	7	1	0	8
Netherlands	0	2	0	2	2	2	0	4
North Macedonia	2	2	5	9	5	10	1	16
Norway	0	0	0	0	0	0	0	0
Poland	170	123	16	309	347	278	31	656
Portugal	0	0	1	1	6	13	7	26
Romania	46	141	80	267	221	691	123	1035
Russia	202	98	189	489	305	151	430	886
San Marino	0	0	0	0	0	0	0	0
Serbia	1	2	7	10	32	33	103	168
Slovakia	4	3	5	12	18	15	16	49
Slovenia	1	1	0	2	1	0	1	2
Spain	0	0	0	0	1	0	0	1
Sweden	0	0	0	0	0	0	0	0
Switzerland	0	0	0	0	0	0	1	1
Turkey	52	146	122	320	65	205	120	390
Ukraine	210	1	0	211	237	0	0	237
United Kingdom	0	1	0	1	6	2	3	11
	753	865	1511	3129	1529	2184	1688	5401

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 tutti i casi sopra descritti si rinvia, per una più ampia trattazione, al Capitolo II- paragrafo 2 (*infra*).

## 2.6. I regolamenti amichevoli e le dichiarazioni unilaterali

Come sopra anticipato, è proseguita nel 2019 l'attività intesa all'abbattimento del contenzioso seriale pendente, realizzata mediante il ricorso agli strumenti di definizione delle controversie previsti dagli articoli 62 e 62A del Regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo (regolamento amichevole, da valere anche quale dichiarazione unilaterale).

In particolare, in materia di eccessiva durata dei processi e ritardi nel pagamento dell'equo indennizzo Pinto, a giugno 2019 si sono conclusi i Piani d'azione 2 e 3, avviati, rispettivamente, nel 2016 e 2017, dopo i risultati eccellenti conseguiti con il piano pilota (c.d. "Pinto 1"), varato nel 2014 e concluso con la definizione in via amichevole di 7.046 ricorsi, presentati tra il 2017 e il 2012.

In dettaglio, il piano d'azione "Pinto 2", avviato il 5 ottobre 2016, ha consentito la definizione di circa 2.300 casi concernenti il ritardo nell'esecuzione delle decisioni nazionali prese nell'ambito delle "procedure Pinto" e la durata irragionevole delle relative procedure (secondo la giurisprudenza *Gaglione e altri c. Italia*, ricorso n. 45867/07, sentenza 21 dicembre 2010 e *Belperio e Ciarmoli c. Italia*, ricorso n. 7932/04, 21 dicembre 2010). Il piano d'azione "Pinto 3", avviato il 29 giugno 2017, ha riguardato invece circa 1.300 casi, relativi alla durata della procedura principale (secondo la giurisprudenza *Cocchiarella c. Italia*, ricorso n. 64886/01, sentenza 29 marzo 2006). Le somme proposte variano a seconda degli anni di ritardo.

**Entrambi i piani d'azione si sono conclusi con successo il 6 giugno 2019**, con la comunicazione delle ultime decisioni di radiazione dal ruolo per regolamento amichevole (ex art. 37 del Regolamento Cedu) o dichiarazione unilaterale del Governo (ex art. 62A del nuovo Regolamento Cedu). In particolare, grazie alla collaborazione del Governo italiano, la Corte ha potuto radiare ben 2.576 ricorsi, presentati tra il 2012 e il 2016, mentre i restanti casi (oltre 1.000) sono stati dichiarati irricevibili.

Con l'archiviazione dei casi rientranti nell'ambito dei predetti piani, è stata eliminata la maggior parte dell'arretrato dei ricorsi italiani pendenti dinanzi alla Corte.

Particolare intensificazione ha ricevuto, nel corso del 2019, anche l'attività intesa allo smaltimento dei residui casi pendenti dinanzi alla Corte Edu relativi a procedure espropriative, risalenti nel tempo, caratterizzate da profili di evidente contrasto con il diritto al rispetto della proprietà dei beni, tutelato dall'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione, come interpretato dalla Corte, in particolare con la sentenza della Grande Camera *Guiso Gallisay c. Italia* del 22 dicembre 2009.

Applicando i principi indicati nella citata sentenza, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha lavorato alla definizione di un nutrito gruppo di ricorsi, proponendo regolamentazioni amichevoli dirette a riconoscere un serio ristoro alle vittime delle violazioni.

In materia, si segnala che la Corte, nel corso del 2019 ha comunicato la decisione di radiazione dal ruolo, per intervenuta regolamentazione amichevole, dei ricorsi *Montuori c. Italia* (ricorso n. 20227/08), *Immobiliare ICRE c. Italia* (ricorso n. 24850/09), Istituto diocesano per il sostentamento del clero di Capua (ricorso n. 13251/09), *Ruscitti c. Italia* (ricorso n. 56052/07), *Masciovecchio c. Italia* (ricorso n. 16806/07) e *Serino c. Italia* (ricorso n. 24069/12)

Ulteriore impulso all'attività di abbattimento del contenzioso seriale è stato registrato anche sul fronte del diverso, ma anch'esso consistente, filone contenzioso seriale dei c.d. "pensionati svizzeri", avviato sulla scia delle sentenze *Maggio e altri c. Italia* e *Stefanetti e altri c. Italia*. Il Governo ha elaborato, con la preziosa collaborazione dell'INPS e dei Ministeri interessati, proposte di definizione amichevole per una parte cospicua dei ricorsi, a seguito delle quali la Corte ha radiato dal ruolo ben 284 ricorsi, con il risultato di un sensibile abbattimento dell'esborso monetario a carico dello Stato rispetto all'entità dell'equa soddisfazione che sarebbe risultata dovuta all'esito sfavorevole dei giudizi pendenti dinanzi alla Corte, in alcuni dei quali era in discussione oltre alla violazione dell'articolo 6, paragrafo 1 della Convenzione, anche quella dell'articolo 1 del Protocollo 1, ben più onerosa sotto il profilo delle conseguenze economiche della condanna.

Da segnalare, infine, la definizione dei ricorsi *Adami e altri c. Italia* (ricorso n. n 26056/07) e *Aiello e altri c. Italia* (ricorso n. 20035/07), relativi al c.d. filone contenzioso ripetitivo "pensionati Banco di Napoli", con cui i ricorrenti si lamentavano degli effetti retroattivi prodotti dall'interpretazione autentica resa dalla legge n. 243 del 2004.

Anche in questa materia, la Corte Edu era già intervenuta con la sentenza *Arras ed altri c. Italia* del 14 febbraio 2012, sanzionando l'ingerenza del legislatore sui giudizi in corso come lesiva del diritto dei ricorrenti all'equo processo.

In considerazione della prognosi sfavorevole all'Italia, il Governo ha presentato dichiarazioni unilaterali ai sensi dell'articolo 62 A del Regolamento che sono state ritenute idonee dalla Corte alla chiusura dei casi.



## 2.7. Gli indennizzi<sup>19</sup>

In esecuzione di sentenze di condanna e di decisioni di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale, nel corso del **2019**, sono stati liquidati indennizzi per un importo complessivo di euro **10.052.079,18**, in diminuzione rispetto all'anno 2018 (euro 16.248.201,73), ma comunque sempre sensibilmente al di sotto della somma erogata nell'anno 2015 (euro 77.136.125,58).

In dettaglio, sono stati liquidati complessivi euro **3.674.031,91**, in esecuzione di pronunce relative all'anno 2018 ed euro **4.719.398,16** in esecuzione di pronunce anteriori al 2018.

Con particolare riguardo alle pronunce emesse nell'anno di riferimento 2019, al 4 maggio 2020, risultava liquidato l'importo complessivo di euro **1.658.649,11**, di cui euro **1.063.495,41** in esecuzione di sentenze e euro **595.153,70** in esecuzione di decisioni.

Ulteriori euro **4.166.616,28** sono stati liquidati in esecuzione dell'ordinanza di ingiunzione emessa dal Tribunale civile di Roma nel giudizio n. R.G. 3425/2014 promosso da Patrizia Medici contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze in relazione alla sentenza della Corte Edu del 4 dicembre 2012 - ricorso *Medici e altri c. Italia* ( n. 70508/01).

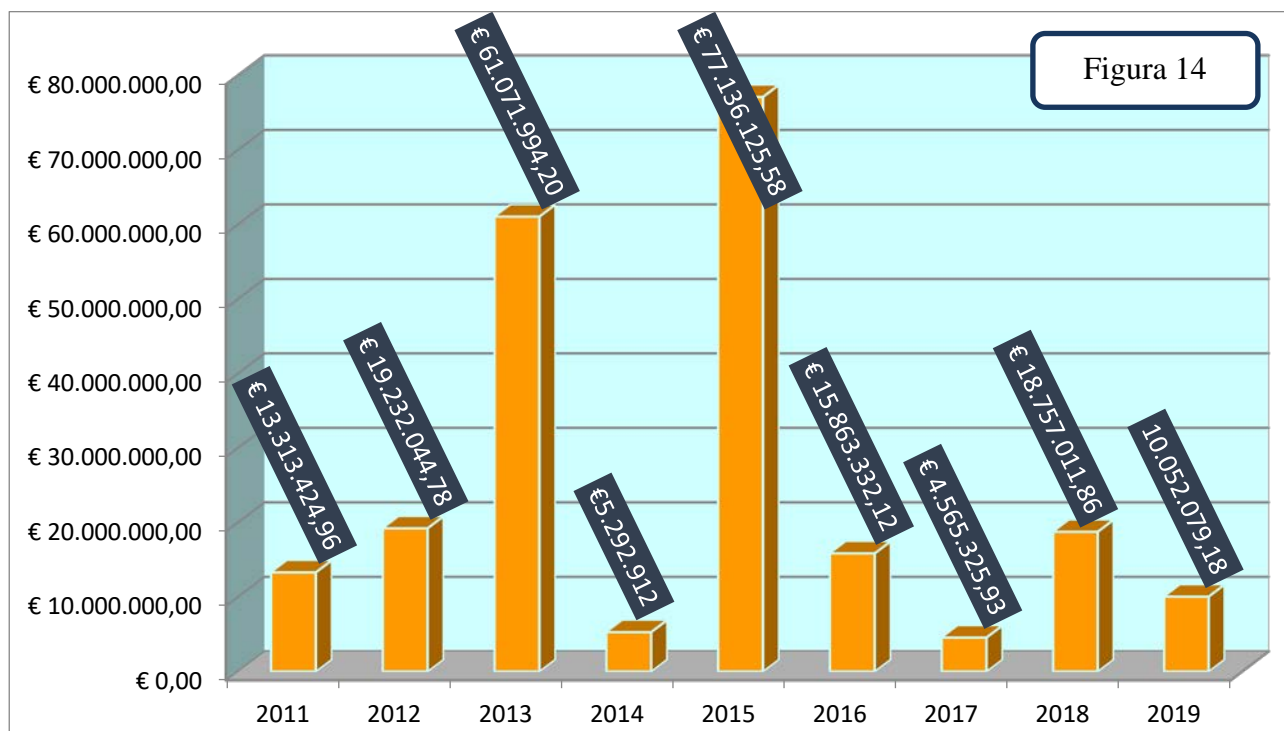
Il grafico che segue illustra l'andamento della spesa per gli indennizzi negli anni 2011-2019.

### Figura 14

---

<sup>19</sup> I dati contabili sono stati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze, competente ai sensi dell'articolo 1, comma 1225, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) ad effettuare i pagamenti conseguenti alle pronunce di condanna della Corte Europea. Nota prot. 9403 del 4 maggio 2020.

## INDENNIZZI EROGATI PERIODO 2011- 2019



Fonte: Ministero dell'Economia 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

### 2.8. La rivalsa

Nelle precedenti edizioni della Relazione al Parlamento si è dato atto delle novità che, a livello giurisprudenziale e amministrativo, hanno interessato, a partire dal 2016, l'istituto della rivalsa dello Stato nei confronti degli enti responsabili delle violazioni al diritto convenzionale accertate dalla Corte europea con sentenze di condanna al pagamento di somme di denaro (equa soddisfazione e spese), quale disciplinato dall'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234,<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Per comodità di lettura si riporta il testo dei commi di interesse dell'articolo 43 della legge n. 234 del 2012: "Articolo 43 (Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea)

Omissis

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

7. I decreti ministeriali di cui al comma 6, qualora l'obbligato sia un ente territoriale, sono emanati previa intesa sulle modalità di recupero con gli enti obbligati. Il termine per il perfezionamento dell'intesa è di quattro mesi decorrenti dalla data della notifica, nei confronti dell'ente territoriale obbligato, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica

recante *“Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea”*.

Tra i principali interventi sulla disciplina in questione, che ne ha fortemente condizionato l’interpretazione e, in particolar modo, la corretta applicazione dei criteri di ripartizione della responsabilità tra Stato ed ente locale, si richiama la sentenza n. 219 del 2016<sup>21</sup> con la quale la Corte costituzionale, nel dichiarare infondata la questione di illegittimità dell’articolo 16-bis, comma 5, della legge n. 11 del 2005, confluito nell’articolo 43, comma 10, della legge n. 234 del 2012, ha stabilito che l’esercizio del diritto statale di rivalsa presuppone che gli enti locali *“si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali”*.

---

italiana. L’intesa ha ad oggetto la determinazione dell’entità del credito dello Stato e l’indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. Il contenuto dell’intesa è recepito, entro un mese dal perfezionamento, con provvedimento del Ministero dell’economia e delle finanze, che costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più provvedimenti del Ministero dell’economia e delle finanze in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato, seguendo il procedimento disciplinato nel presente comma.

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

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

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

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

<sup>21</sup>-La Corte costituzionale ha deciso la questione sollevata dal Tribunale di Bari con ordinanza n. 74 del 2016. La questione era sorta nel corso del giudizio proposto da un Comune per l’accertamento dell’insussistenza del diritto dello Stato ad essere rimborsato della somma pagata a titolo di risarcimento dei danni per illegittima espropriazione di un terreno da parte del Comune medesimo, come liquidata dalla Corte EDU con sentenza di condanna. Costatato che il Comune aveva già pagato all’interessato una somma a titolo di risarcimento della illegittima espropriazione del terreno in applicazione delle leggi dello Stato, il remittente ha eccepito che la somma ulteriore alla quale lo Stato era stato condannato discendeva dalla qualificazione di comportamenti tenuti dal Comune come contrastanti con i principi convenzionali europei, sebbene lo stesso si fosse limitato ad applicare le leggi statali, rispetto alle quali era precluso all’ente qualsiasi facoltà di discostamento. La disposizione censurata determinerebbe, quindi, l’irragionevole effetto sanzionatorio nei confronti di situazioni e soggetti diversi, anche quando l’operato dell’ente, asseritamente ritenuto responsabile della violazione del diritto europeo, sia stato rispettoso della legislazione nazionale, normativa la cui responsabilità è, invece, propria ed esclusiva dello Stato, che, in forza della citata normativa pretende di esercitare la rivalsa.

La Corte, nell'escludere l'esistenza di un automatismo nella condanna dell'amministrazione locale in sede di rivalsa, ha affermato che compete, sia alla Presidenza del Consiglio dei ministri, in sede di adozione del decreto costituente titolo esecutivo, sia al giudice adito, in sede di contestazione giudiziale dello stesso, la valutazione dell'incidenza causale dell'azione delle amministrazioni territoriali nella produzione del danno e la comparazione delle responsabilità di queste ultime rispetto a quelle dello Stato. Infatti, solo legando l'imputabilità del danno al concetto di responsabilità colpevole dell'ente soggetto alla rivalsa è possibile realizzare il fine ultimo delle previsioni che disciplinano detto diritto dello Stato nei confronti di entità amministrative interne ad esso, fine che consiste nel porre in essere strumenti di prevenzione delle violazioni del diritto europeo attraverso la responsabilizzazione dei diversi livelli di governo coinvolti nell'illecito.

Sotto il profilo amministrativo, al fine di limitare l'insorgere di contenzioso derivante dalle procedure che il Governo pone in essere per l'esercizio del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti responsabili di violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in data 22 giugno 2016, presso la sede della Conferenza Stato - città ed autonomie locali, è stato sancito l'accordo recante "*Criteri di rateizzazione del dritto di rivalsa dello Stato nei confronti dei Comuni condannati con sentenza esecutiva della Corte europea dei diritti dell'uomo ex art. 43, comma 10 della legge 24 dicembre 2012 n. 234*", con il quale, al fine di agevolare gli enti locali obbligati al rimborso nei confronti dello Stato, sono stati fissati i criteri per la rateizzazione del debito, tenendo conto anche delle condizioni di dissesto in cui possono trovarsi detti enti territoriali. L'applicazione dell'accordo è subordinata alla preventiva specifica intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Comune interessato.

Con il successivo accordo del 20 ottobre 2016, si è prevista la possibilità di estendere l'accordo del 22 giugno 2016 alle procedure concluse senza intesa, ex articolo 43, comma 8 della legge n. 234 del 2012.

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

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

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

### 2.8.1. Stato delle procedure di rivalsa avviate

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha comunicato di aver attivato nell'anno in rassegna 6 nuovi procedimenti di rivalsa, contro i 15 del 2018 e i 37 del 2017, per un importo complessivo richiesto di euro 1.900.199,88.

In relazione ad uno dei suddetti casi, il 25 ottobre 2019, è avvenuto il pagamento da parte dell'Ente territoriale responsabile (ricorso *Conti e Lori c. Italia* n. 17527/05 - Comune di Cineto Romano).

Inoltre il Ministero ha informato di aver inoltrato all'Avvocatura generale dello Stato, per le conseguenti iniziative, n. 2 sentenze di condanna (ricorsi *Palazzo e Spataro c. Italia* n. 31628/05 e *Arnaboldi c. Italia* n. 43422/07) impicanti la responsabilità di Enti nei confronti dei quali la rivalsa va esercitata nelle vie ordinarie, ai sensi del citato articolo 43, comma 5, lettera c).<sup>25</sup>, per un importo richiesto complessivo di euro 493.690,00.

L'Avvocatura generale dello Stato, con riferimento al ricorso *Palazzo e Spataro*, ha espresso parere negativo in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione di rivalsa, non ravvisando, dall'esame degli atti di causa, specifici profili di responsabilità imputabili all'Ente coinvolto.

Nell'anno di riferimento, in relazione a 13 pronunce di condanna intervenute negli anni precedenti, è stata restituita, in sede di rivalsa, la somma complessiva di euro 707.873,30, sul totale di euro 1.834.359,87, sulla base di accordi di rateizzazione dei rimborsi raggiunti con le amministrazioni, ad eccezione di 2 casi (ricorsi *Quintiliani c. Italia* n. 9167/05 e *Conti e Lori c. Italia* n. 17527/05), caratterizzati da importi più ridotti, in cui il pagamento è avvenuto in unica soluzione.

Per altre 4 pronunce di condanna, nonostante gli enti obbligati abbiano manifestato la volontà di aderire all'intesa, la stessa non si è potuta perfezionare a causa del sopravvenuto dissesto finanziario degli stessi, con conseguente necessità di predisporre una nuova bozza d'intesa, secondo i criteri stabiliti dall'Accordo Conferenza Stato-Città ed autonomie locali del 22 giugno 2016, che prevedono l'applicazione della regola della seconda classe successiva di maggior rateizzazione.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha trasferito alla Presidenza del Consiglio dei ministri, per l'adozione del provvedimento esecutivo previsto dall'articolo 43, comma 8, della legge n. 234 del 2012, a causa del mancato raggiungimento dell'intesa, 5 procedure (per un importo complessivo di euro 1.882.295,91) a fronte delle 13 del 2018 e delle 58 del 2017, sulle quali sono in

corso gli approfondimenti istruttori doverosi alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 219 del 2016.

Per quanto concerne l'attività posta in essere dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'anno di riferimento si è concluso l'iter, avviato nel 2018, per l'adozione di quattro decreti di rivalsa nei confronti di altrettanti enti locali, per un importo complessivo da recuperare pari ad euro 6.230.000,00. I casi riguardano la mancata adozione, da parte dei Comuni, dei decreti di esproprio a conclusione di procedure ablativo aventi ad oggetto terreni di proprietà dei ricorrenti alla Corte Edu<sup>22</sup>.

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

A conferma di ciò, tre dei quattro decreti presidenziali notificati sono stati impugnati dinanzi mentre per un quarto il Ministero dell'economia e delle finanze ha comunicato che in data 18 giugno 2019 è avvenuto il pagamento di quanto dovuto a titolo di rivalsa ( ricorso *Lombardi c. Italia* n. 66394/01 - comune di Lizzanello).

Nel 2019, l'attività di riscossione ha consentito di realizzare un introito complessivo di euro 296.050,17, di cui euro 119.775,00 in sede di esecuzione spontanea e euro 176.275,17 in sede di riscossione coattiva.

Nel corso dell'anno finanziario 2019 non sono state iscritte nuove partite di credito riferite all'esercizio dell'azione di rivalsa in relazione a sentenze di condanna emesse dalla Corte europea.

---

<sup>22</sup> Ricorso n. 35638/03 *Immobiliare Cerro S.a.s. c. Italia* - Comune di Cerro Maggiore; ricorso n. 66394/01 *Lombardi c. Italia* - Comune di Lizzanello; ricorso n. 38754/07 *Odescalchi e Lante della Rovere c. Italia* - Comune di Santa Marinella (RM); ricorso 35174/03 *Matthias e altri c. Italia* - Comune di Terracina.

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





## 1. LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

La disamina delle pronunce della Corte europea, pubblicate nell'anno 2019, è stata strutturata, come per le edizioni precedenti, in due parti: la prima, descrittiva dei fatti all'origine del ricorso dinanzi alla Corte e dello svolgimento processuale dello stesso, nonché del processo argomentativo che ha condotto la Corte ad adottare la decisione finale; la seconda, illustrativa delle misure adottate o da adottare per conformarsi alla sentenza, con la duplice finalità sia di dare conto delle cause - eventualmente anche strutturali, ove riscontrate - che hanno dato origine alla violazione, sia di individuare e, conseguentemente, attivare gli organi competenti ad assumere le misure idonee a porvi rimedio, a livello individuale e generale.

La metodologia adottata, che fa seguire all'illustrazione della sentenza la descrizione delle misure necessarie per conformarsi ad essa, è stata scelta per conformarsi alla direttiva del Segretariato del Consiglio d'Europa che impone agli Stati destinatari di sentenze di condanna da parte della Corte Edu di comunicare entro sei mesi dalla data della sentenza le misure adottate o in via di adozione da parte delle autorità nazionali per conformarvisi.

Anche per il 2019, la presenza di numerose sentenze relative a casi seriali giustifica la trattazione di tali pronunce in apposito paragrafo (1.2), avente lo specifico obiettivo di informare il Parlamento della perdurante esistenza di carenze strutturali del sistema statale o di avvertire dell'insorgenza di nuove aree di potenziale criticità di rango sistemico.

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

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

*Viola c. Italia (n. 2) – Sentenza del 13 giugno 2019 (ricorso n. 77633/16)*

Esito:

- Violazione articolo 3

### QUESTIONE TRATTATA

Regime speciale di detenzione *ex* articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975 n. 354 (Ordinamento penitenziario) – Illegittimità del c.d. ergastolo ostativo – Esclusione della concessione dei benefici penitenziari nell'ipotesi in cui l'individuo sia condannato all'ergastolo per uno dei gravi delitti di cui all'art. 4-bis *o.p.* (tra i quali figura quello di associazione di tipo mafioso *ex* art. 416-bis c.p.) e non collabori con la giustizia ai sensi dell'art.58-ter *o.p.*.

Il ricorrente, detenuto nel carcere di Sulmona in esecuzione della condanna all'ergastolo con isolamento diurno per anni due e mesi due, per il delitto associazione a delinquere di stampo mafioso, ai sensi dell'art. 416-bis del codice penale (nonché di gravi reati tutti aggravati dalle circostanze "di stampo mafioso"), al termine del periodo di isolamento diurno, aveva chiesto per due volte un permesso premio e, infine, la possibilità di accedere alla liberazione condizionale, ma le sue richieste erano state rifiutate, poiché non aveva mai collaborato con la giustizia.

Nell'istanza di liberazione condizionale, in particolare, il ricorrente rivendicava i risultati positivi del suo percorso rieducativo in carcere e l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata e lamentava l'impossibilità di far valutare dal tribunale tali aspetti positivi per il fatto che la mancanza del requisito della "collaborazione con la giustizia" imposto dall'art. 4-bis della legge 354/75 determinava a suo carico, in modo automatico, una presunzione *de facto* di permanenza della "pericolosità sociale" e l'impossibilità di poter beneficiare delle riduzioni di pena previste dal sistema giuridico<sup>23</sup>.

Avverso il rifiuto opposto dal Tribunale di sorveglianza stante la mancanza del requisito della collaborazione con l'autorità giudiziaria, il ricorrente presentò ricorso per cassazione allegando l'incostituzionalità dell'automatismo legale ostativo contenuto nell'art. 4-bis. La Corte di cassazione, con sentenza n. 1153/16 del 22 marzo 2016, respinse il ricorso e ribadì il carattere assoluto della presunzione di pericolosità sociale in caso di mancata collaborazione con la giustizia, richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare la sentenza n. 135/2003, secondo la quale

---

<sup>23</sup> L'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 reca una disciplina speciale, a carattere restrittivo, per la concessione dei benefici penitenziari a determinate categorie di detenuti, che si presumono socialmente pericolosi in relazione al tipo di reato commesso, suddivisi sulla base di un giudizio di pericolosità decrescente, cui corrispondono diversi gradi di inaccessibilità dei benefici. I commi 1, 1-ter e 1-quater prevedono che l'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione, possono essere concessi ai detenuti e internati per delitti specificamente elencati - tra i quali sono ricompresi l'associazione di tipo mafioso e i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo 416-bis c.p., ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste - solo nei casi in cui tali detenuti e internati collaborino con la giustizia a norma dell'art. 58-ter della medesima legge; il comma 1-bis estende la possibilità di accesso ai benefici ai casi in cui un'utile collaborazione con la giustizia risulti inesigibile, per la limitata partecipazione del condannato al fatto criminoso accertata nella sentenza di condanna, ovvero impossibile, per l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità, operato con la sentenza irrevocabile, nonché ai casi in cui la collaborazione offerta dal condannato si riveli oggettivamente irrilevante.

L'art. 2 del decreto-legge n. 152 del 1991 prevede che i condannati per i delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 possono essere ammessi alla liberazione condizionale solo se ricorrono i relativi presupposti previsti dallo stesso comma per la concessione dei benefici ivi indicati (comma 1). Il comma 2 del medesimo art. 2 prevede che, fermo restando i requisiti e i limiti di pena previsti dall'art. 176 c.p., i soggetti di cui al comma 1 non possono comunque essere ammessi alla liberazione condizionale se non hanno scontato almeno due terzi della pena temporanea. La disposizione del comma 2 non si applica alle persone indicate nell'art. 58-ter della legge n. 354 del 1975. Quest'ultima disposizione definisce quali persone che collaborano con la giustizia coloro che "anche dopo la condanna, si sono adoperati per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero hanno aiutato concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati".

Il richiamo all'art. 176 c.p. non consente di concedere la liberazione condizionale al condannato all'ergastolo che non collabora con la giustizia e che abbia già scontato ventisei anni effettivi di carcere.

subordinare la concessione della liberazione condizionale alla collaborazione con la giustizia non era in contrasto con la funzione rieducativa della pena, dal momento che la scelta di collaborare con la giustizia era lasciata alla libera valutazione del condannato, mancando qualsiasi forma di coercizione.

Dopo che anche le richieste di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 per contrasto con il principio di rieducazione della pena di cui all'art. 27, comma terzo, Cost., erano state respinte, il sig. Viola ha proposto ricorso alla Corte Edu, con il quale ha lamentato la violazione degli articoli 3 e 8 della Convenzione.

Il ricorrente ha considerato che il sistema italiano prevede due tipi di condanne all'ergastolo: quella "ordinaria", disciplinata dall'art. 22 c.p., permette una sospensione della pena dopo che siano stati scontati 26 anni di reclusione, e quella non riducibile, detta "ergastolo ostativo", prevista dall'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975. In particolare, il medesimo ricorrente ha evidenziato che questo articolo prevede un divieto di accordare la liberazione condizionale e di dare accesso ai benefici penitenziari che si fonda su una presunzione legale inconfutabile di pericolosità, ossia la persistenza del legame tra il condannato e l'associazione criminale mafiosa di appartenenza. Soltanto una collaborazione effettiva con la giustizia permetterebbe di escluderlo.

Peraltro, a causa dell'esistenza della circostanza aggravante legata all'assunzione del ruolo di capo del clan mafioso e di istigatore delle attività dello stesso, attribuitagli in occasione della sua condanna, il giudice non potrà mai considerare la sua collaborazione come "impossibile" o "irrilevante".

### ➤ *Violazione dell'articolo 3*

La Corte, accogliendo le doglianze del ricorrente, ha dichiarato, con sei voti contro uno, che vi è stata una violazione dell'articolo 3 della Convenzione, sul rilievo che *"la dignità umana, che si trova al centro stesso del sistema messo in atto dalla Convenzione, impedisce di privare una persona della sua libertà in maniera coercitiva senza operare nel contempo per il suo reinserimento e senza fornirgli una possibilità di recuperare un giorno tale libertà"* (§136).

La Corte ha preliminarmente osservato che la causa si distingueva dagli altri casi in materia di ergastolo (art. 22 c.p.) sollevati in precedenza contro l'Italia. Nella sentenza *Garagin c. Italia* del 29 aprile 2008 (ricorso n. n. 33290/07), come nella sentenza *Scoppola c. Italia* dell'8 settembre 2005 (ricorso n. 10249/03), essa ha dichiarato la compatibilità dell'ergastolo con l'articolo 3 della Convenzione, esprimendosi in questi termini: *"(...) il condannato all'ergastolo può essere liberato"* e ai sensi dell'articolo 176 c.p. *"il condannato all'ergastolo che abbia tenuto un comportamento tale da mostrare*

*un sincero ravvedimento, può essere liberato dopo avere scontato ventisei anni di carcere. Dopo avere scontato ventisei anni di carcere può anche essere ammesso al regime di semi-libertà (articolo 50 c. 5 della legge n. 354 del 1975 (...), in Italia le pene perpetue sono (...) de jure e de facto riducibili. Dunque, non si può dire che il ricorrente non abbia alcuna prospettiva di liberazione né che il suo mantenimento in carcere, fosse anche per una lunga durata, sia in sé costitutivo di un trattamento inumano e degradante.”.*

La Corte ha osservato che, nella presente causa, la legislazione interna non vieta, in maniera assoluta e con effetto automatico, l'accesso alla liberazione condizionale e agli altri benefici propri del sistema penitenziario, ma lo subordina alla collaborazione con la giustizia e che, nel presupposto della gravità del fenomeno mafioso e dalla scelta legislativa di privilegiare le finalità di prevenzione generale, le scelte dello Stato in materia di riesame della pena di modalità di scarcerazione, non sono di sua competenza.

Tuttavia, ha ritenuto che la lotta contro il fenomeno mafioso non possa giustificare deroghe alle disposizioni dell'articolo 3 della Convenzione, che vieta in termini assoluti le pene inumane o degradanti.

Pur nella considerazione che il regime interno offre al condannato la scelta se collaborare o meno con la giustizia, la Corte ha dubitato della libertà di tale scelta, così come dell'opportunità di stabilire un'equivalenza tra la mancanza di collaborazione e la pericolosità sociale del condannato, come affermato, peraltro, anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 306 dell'11 giugno 1993.

La situazione del ricorrente si situa, pertanto, tra quella del condannato all'ergastolo ordinario (art. 22 c.p.), la cui pena è riducibile *de jure e de facto*, e quella del detenuto a cui è preclusa dal sistema, a causa di un ostacolo giuridico o pratico, qualsiasi possibilità di liberazione, in violazione dell'articolo 3 della Convenzione, poiché, mantenendo l'equivalenza tra l'assenza di collaborazione e la presunzione inconfutabile di pericolosità sociale, la normativa in esame riconduce la pericolosità dell'interessato al momento in cui i reati sono stati commessi, invece di tenere conto del percorso di reinserimento e dei progressi eventualmente compiuti a partire dalla condanna.

Il principio della dignità umana che discende dall'art. 3 Cedu - e che si colloca al centro del sistema di protezione dei diritti convenzionale - impedisce di privare gli individui della propria libertà operare nel contempo per il suo reinserimento e senza garantire loro di potere, un giorno, riacquistare tale libertà<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Sul punto, la difesa del Governo italiano aveva evidenziato che l'ostacolo rappresentato dall'assenza di "collaborazione con la giustizia" non è il risultato di un automatismo legislativo, che priverebbe in modo assoluto il ricorrente di qualsiasi prospettiva di liberazione, ma la conseguenza di una scelta individuale, mentre il ricorrente aveva sostenuto che il fatto di collaborare con le autorità comporterebbe per lui o per i suoi famigliari un rischio di esposizione a rappresaglie da parte dell'organizzazione mafiosa e inoltre si scontrerebbe con la sua intima convinzione secondo la quale egli è innocente.

La Corte ha rammentato che le politiche in materia di pena in Europa da tempo pongono l'accento sull'obiettivo del reinserimento anche nel caso di detenuti condannati all'ergastolo. Il principio di reinserimento è ormai affermato nel diritto internazionale ed è altresì riconosciuto nella giurisprudenza della Corte secondo cui la personalità di un condannato non rimane fissata al momento in cui il reato è stato commesso, ma può evolvere durante la fase di esecuzione della pena, come prevede la funzione di risocializzazione, che permette all'individuo di rivedere in maniera critica il proprio percorso criminale e di ricostruire la sua personalità (*Murray c. Paesi Bassi* ([GC] n. 10511/10, §§ 58-65 e 70-76, 26 aprile 2016).

Alla luce dei principi richiamati e della propria giurisprudenza la Corte ha concluso che l'ergastolo inflitto al ricorrente, in applicazione dell'articolo 4-bis della legge sull'ordinamento penitenziario, avesse limitato eccessivamente la prospettiva di liberazione dell'interessato e la possibilità di un riesame della sua pena al punto che essa non poteva essere definita riducibile ai fini dell'articolo 3 della Convenzione.

Il Governo aveva presentato un ricorso per il riesame della sentenza da parte della Grande Camera, che è stato respinto dal panel dei cinque giudici della Corte con provvedimento immotivato. La sentenza, pertanto, è diventata definitiva il 7 ottobre 2019.

#### ➤ *Applicazione dell'articolo 41*

Tenuto conto delle circostanze della causa, la Corte ha ritenuto che la constatazione di violazione della Convenzione costituisca un'equa soddisfazione sufficiente per il danno morale subito dal ricorrente ed ha riconosciuto allo stesso solo il rimborso delle spese legali sostenute.

#### ➤ *L'opinione dissenziente del giudice Wojtyczek*

Si ritiene di dover menzionare le argomentazioni poste a sostegno dell'Italia dal giudice Wojtyczek.

Il giudice ha fondato il proprio dissenso sul presupposto che, ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione, gli Stati hanno l'obbligo di adottare le misure necessarie per proteggere la vita delle persone sottoposte alla loro giurisdizione, istituendo un quadro giuridico e amministrativo atto a scoraggiare la commissione di reati contro la persona e concepito per prevenire, reprimere e punire le violazioni (*Makaratzis c. Grecia* [GC], n. 50385/99, § 57, CEDU 2004-XI).

Poiché tale obbligo riguarda, in particolare, la protezione contro la criminalità organizzata, considerato che per raggiungere questo obiettivo, è essenziale distruggere la solidarietà tra i membri

delle organizzazioni criminali e infrangere la legge del silenzio ad essa collegata, adottando le misure appropriate in considerazione della situazione specifica di ogni paese, le autorità italiane non avrebbero violato l'articolo 3 della Convenzione al momento in cui hanno costituito con l'articolo 4-bis la particolare limitazione all'accesso ai benefici e agli sconti di pena collegata alla *conditio sine qua non* della collaborazione del condannato detenuto con la giustizia.

### MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

La Corte ha rammentato che, come interpretato alla luce dell'articolo 1 della Convenzione, l'articolo 46 crea per lo Stato convenuto l'obbligo giuridico non soltanto di versare agli individui interessati le somme accordate loro a titolo di equa soddisfazione, ma anche di scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, le misure generali e/o, se del caso, individuali che si rendono necessarie per porre fine ai problemi all'origine delle constatazioni da essa operate e agli effetti degli stessi.

In ottemperanza a tale obbligo conformativo, l'Italia è chiamata a presentare al Comitato dei ministri, entro il 25 marzo 2021, il piano d'azione sulle misure adottate o che si intendono adottare per rispondere alle indicazioni della Corte. In particolare, le richieste del Servizio esecuzione del Comitato dei ministri riguardano l'impatto della sentenza n. 253 del 2019 della Corte costituzionale, la situazione del ricorrente e quella delle persone che versano in analoghe condizioni.

Come evidenziato dai giudici di Strasburgo, la sentenza in esame mette in luce un problema strutturale - che determina la pendenza di un certo numero di ricorsi dinanzi alla Corte europea e che, in prospettiva, potrebbe dare luogo alla presentazione di molti altri ricorsi relativi alla stessa problematica. Sul punto, la Corte ha dichiarato che "lo Stato deve mettere a punto, preferibilmente su iniziativa legislativa, una riforma del regime della reclusione a vita che garantisca la possibilità di un riesame della pena" e inoltre che *"La Corte considera, pur ammettendo che lo Stato possa pretendere la dimostrazione della "dissociazione" dall'ambiente mafioso, che tale rottura possa esprimersi anche in modo diverso dalla collaborazione con la giustizia e l'automatismo legislativo attualmente vigente"* (§ 143).

In effetti, la stessa Corte ha rilevato, a conclusione del proprio percorso argomentativo, che, attualmente, a distanza di oltre un ventennio dal momento storico in cui apparve necessario l'inasprimento del regime interno nazionale, sembra svilupparsi la tendenza a rimettere in discussione la presunzione inconfutabile di pericolosità sociale, determinata dalla mancata collaborazione con la giustizia. In proposito la Corte di Strasburgo ha citato la sentenza della Corte Costituzionale n. 149 dell'11 luglio 2018, l'ordinanza di rinvio della Corte di cassazione alla Corte Costituzionale in merito alla legittimità costituzionale dell'articolo 4-bis, nonché due recenti progetti di riforma dell'articolo 4-bis di origine governativa (§ 132).

E invero, il percorso di revisione può dirsi avviato con la sentenza dell'11 luglio 2018, con la quale la Corte costituzionale ha stabilito l'illegittimità costituzionale dell'articolo 58-*quater* della legge sull'ordinamento penitenziario, che prevedeva che non potesse essere concesso alcun beneficio ad una persona condannata all'ergastolo per il reato di rapimento e sequestro che aveva portato alla morte della persona sequestrata, prima della scadenza di un periodo di ventisei anni di reclusione senza sospensione. La Consulta ha sottolineato il fatto che tale soglia temporale si poneva in contrasto con i principi della progressività del trattamento penale e della flessibilità della pena, che sono alla base del processo del graduale reinserimento del condannato. Poi ha osservato che questa soglia annullava gli effetti della "liberazione anticipata" (riduzione della pena di quarantacinque giorni per ogni semestre di pena scontata), fatto che aveva un impatto negativo sulla motivazione del detenuto a completare il suo programma di rieducazione. Infine, ricordando la sua precedente giurisprudenza (sentenze n. 313/1990, 68/1995, 257/2006 e 78/2007), ha criticato il carattere automatico dell'applicazione di questa soglia, rilevando che questo automatismo legale aveva l'effetto di impedire al magistrato di sorveglianza di valutare i risultati ottenuti dal detenuto durante il suo percorso *intra-muros*, e quindi aveva come conseguenza quella di privilegiare l'aspetto repressivo della pena a scapito della sua finalità di reinserimento sociale.

Successivamente, con la sentenza n. 253 (*infra* 2.1.1.2), intervenuta il 23 ottobre 2019 - ad appena due settimane dalla data in cui la sentenza *Viola* a seguito del rigetto del ricorso italiano da parte della Grande Camera è diventata definitiva - la Corte costituzionale ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, nella parte in cui non prevede la concessione di permessi premio, nonostante "*siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità della partecipazione all'associazione criminale sia, più in generale, il pericolo del ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata. Sempre che, ovviamente, il condannato abbia dato piena prova di partecipazione al percorso rieducativo*"<sup>25</sup>.

In via consequenziale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevede che ai detenuti per i delitti ivi contemplati, diversi da quelli di cui all'art. 416-*bis* c.p. e da quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, possano essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-*ter* del medesimo ordinamento penitenziario, allorché siano stati acquisiti elementi tali da

---

<sup>25</sup> La Consulta si è pronunciata sul rinvio operato dalla Corte di cassazione con l'ordinanza n. 4474 del 20 dicembre 2018 in cui si postulava il contrasto tra l'articolo 4 bis e la funzione di reinserimento della pena.

escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti.

Nella sentenza n. 253 del 2019, la Corte costituzionale non ha esaminato la legittimità costituzionale della disciplina relativa all'ergastolo ostativo, a causa della mancata impugnazione della previsione contenuta nell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 152 del 1991<sup>26</sup>, che, richiamando l'art. 176 c.p. non consente di concedere la liberazione condizionale al condannato all'ergastolo che non collabora con la giustizia e che abbia già scontato ventisei anni effettivi di carcere, "così trasformando la pena perpetua de iure in una pena perpetua anche de facto".

La questione di costituzionalità degli artt. 4-bis, comma 1, e 58-ter della legge n. 354 del 1975 e dell'art. 2 del decreto-legge n. 152 del 1991 è stata, pertanto, riproposta dalla Corte di cassazione, con ordinanza del 18 giugno 2020, in riferimento agli artt. 3, 27 e 117 Cost., quest'ultimo per violazione dell'art. 7 della Cedu, nella parte in cui escludono che il condannato all'ergastolo per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis c.p., ovvero al fine di agevolare l'attività di associazioni in esso previste, che non abbia collaborato con la giustizia, possa essere ammesso alla liberazione condizionale.

La Corte costituzionale non si è ancora pronunciata sulla questione.

### **1.1.2. In materia di divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante nell'ambito delle indagini preliminari ad un procedimento penale.**

*Knox c. Italia – Sentenza del 24 gennaio 2019 (ricorso n. 76577/13)*

#### Esito:

- violazione articolo 3 sotto il profilo materiale;
- violazione articolo 6 §§ 1 e 3 lett. c) ed e);
- non violazione articolo 3 sotto il profilo materiale;

## **QUESTIONE TRATTATA**

### **Fasi preliminari del procedimento penale – Audizione dell'indagato senza l'assistenza di un avvocato difensore e di un interprete preparato e imparziale.**

La sentenza decide il ricorso presentato il 9 maggio 2013 da Amanda Knox, cittadina americana, coinvolta nella nota vicenda dell'omicidio di Meredith Kercher, avvenuto a Perugia nella

---

<sup>26</sup> L'art. 2 del decreto-legge n. 152 del 1991 prevede che i condannati per i delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 possono essere ammessi alla liberazione condizionale solo se ricorrono i relativi presupposti previsti dallo stesso comma per la concessione dei benefici ivi indicati (comma 1). Il comma 2 del medesimo art. 2 prevede che, fermo restando i requisiti e i limiti di pena previsti dall'art. 176 c.p., i soggetti di cui al comma 1 non possono comunque essere ammessi alla liberazione condizionale se non hanno scontato almeno due terzi della pena temporanea. La disposizione del comma 2 non si applica alle persone indicate nell'art. 58-ter della legge n. 354 del 1975, che non collaborano con la giustizia.



notte tra il 1° e il 2 novembre 2007, per il quale la ricorrente e il compagno, originariamente condannati, sono stati definitivamente assolti da tutti i reati contestati, ad esclusione del reato per calunnia, comportante la condanna della Knox alla pena di tre anni di reclusione.

Dinanzi alla Corte di Strasburgo, la Knox ha denunciato la violazione di diverse disposizioni della Convenzione, tutte riferite al modo in cui era stata condotta la sua audizione – avvenuta nella notte tra il 5 e il 6 novembre 2007 nel commissariato di Perugia – durante la quale aveva reso le dichiarazioni calunniose.

La prima censura riguardava la violazione dell'art. 3 della Cedu, lamentando la ricorrente che, in quella notte, nella quale si era recata al commissariato semplicemente per accompagnare l'allora fidanzato, era stata interrogata una prima volta, a partire dall'1.45, da tre agenti di polizia, oltre che da una funzionaria della stazione di polizia che fungeva da interprete; una seconda volta, a partire dalle 5.45, alla presenza del pubblico ministero. Nel corso delle audizioni – qualificate come “informazioni spontanee” – avrebbe subito maltrattamenti, sia fisici che morali, questi ultimi consistiti nella minaccia di finire in carcere per trenta anni se non avesse parlato.

La seconda censura – strettamente connessa alla prima, tanto che la Corte ha ritenuto di esaminare le deduzioni unicamente sotto il profilo dell'art. 3 – ruotava intorno all'art. 8 della Convenzione: la ricorrente sosteneva che questa situazione di estrema pressione psicologica l'avrebbe indotta a rendere le dichiarazioni etero-accusatorie per l'incapacità di intendere e di volere, in violazione del diritto al rispetto della vita privata.

L'ultima violazione prospettata riguardava l'art. 6 della Convenzione sotto vari profili. In particolare, la Knox sosteneva di non essere stata tempestivamente informata e in lingua da lei conosciuta sulla natura e sui motivi dell'accusa formulata a suo carico, di non essere stata assistita da un difensore nel corso degli interrogatori, nonché la mancata presenza di un interprete professionale ed indipendente.

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

Per quanto riguarda il trattamento inumano asseritamente subito dalla ricorrente durante gli interrogatori nel corso dei quali rese le dichiarazioni calunniose, la Corte ha escluso la sussistenza di una violazione sostanziale dell'art. 3 non essendovi la prova che le condotte lamentate si fossero effettivamente verificate.

Tuttavia, superando l'eccezione del Governo basata sulla circostanza che la ricorrente non aveva mai presentato specifiche denunce al riguardo, la Corte ha ritenuto che il reiterato riferimento dell'imputata alle modalità di svolgimento delle audizioni, sebbene non convogliate in una specifica

doglianza, non esimesse lo Stato da una specifica indagine che potesse chiarire i fatti e le eventuali responsabilità delle autorità. Da ciò la riscontrata violazione dell'articolo 3 della Convenzione, sotto il profilo procedurale.

➤ *Violazione dell'articolo 6 §§ 1 e 3 lettera c)*

In ordine alla mancata presenza del legale al momento delle dichiarazioni accusatorie durante gli interrogatori, la Corte di Strasburgo, richiamando la propria giurisprudenza in materia, ha osservato che le garanzie previste dalla Convenzione si applicano a qualsiasi "accusato" nella nozione autonoma che tale termine assume nel contesto della Convenzione, ai sensi della quale "vi è accusa in materia penale quando una persona viene ufficialmente imputata dalle autorità competenti o gli atti compiuti da queste ultime a causa dei sospetti che pesano su di loro hanno importanti ripercussioni sulla sua situazione" (*Simeonovi c. Bulgaria* [GC], n. 21980/04).

La Corte si è dunque interrogata sulla questione se, al momento delle audizioni, le autorità interne avessero motivi plausibili per sospettare che la ricorrente fosse implicata nell'omicidio di M.K. ed, a questo proposito, ha ritenuto che quando ha reso le dichiarazioni delle ore 5.45 dinanzi al procuratore della Repubblica, aveva formalmente acquisito la qualità di persona indagata, e che, quindi, fosse oggetto di un'accusa in materia penale ai sensi della Convenzione (*Ibrahim e altri c. Regno Unito* ([GC], nn. 50541/08)

Sulle base di tali argomentazioni ha ritenuto violato gli articoli 6 § 1 e 3 c), della Convenzione.

➤ *Irricevibilità per manifesta infondatezza della dedotta violazione dell'articolo 6 §§ 1 e 3 lettera a)*

La ricorrente lamentava di non essere stata informata nel più breve tempo possibile, e in una lingua a lei comprensibile, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico.

La Corte ha rilevato che la ricorrente era stata debitamente informata delle accuse formulate a suo carico il 19 giugno 2008, per il tramite dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, che le era stato trasmesso in italiano e in inglese.

Pertanto, ha ritenuto questa parte del ricorso manifestamente infondata, rigettandola conformemente all'articolo 35 §§ 3 e 4 della Convenzione.

➤ *Violazione dell'articolo 6 §§ 1 e 3 lettera e)*

Con riferimento al profilo di asserita violazione dell'equo processo per non essere stata assistita da un interprete professionista ed indipendente nel corso degli interrogatori nei quali aveva reso delle dichiarazioni calunniose, la Corte ha rilevato che un interprete non è un agente del tribunale ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione e che i suoi servizi devono apportare all'imputato un aiuto effettivo nel condurre la difesa e il suo comportamento non deve pregiudicare l'equità del processo, mentre nel caso di specie l'interprete aveva voluto stabilire una relazione umana ed emotiva con la ricorrente, assumendo un atteggiamento materno incompatibile con la sua funzione.

La Corte ha inoltre osservato che, pur avendo sollevato queste doglianze dinanzi alle giurisdizioni nazionali, la ricorrente non aveva tuttavia beneficiato di un procedimento che potesse far luce su quanto da lei dedotto. Secondo la Corte le autorità avevano ommesso di valutare il comportamento dell'interprete, verificando se le sue funzioni fossero state esercitate secondo le garanzie previste dall'articolo 6 §§ 1 e 3 e), e di considerare se tale comportamento avesse avuto un impatto sull'esito del procedimento penale avviato nei confronti della ricorrente. Ciò considerato la Corte ha concluso per la violazione dell'articolo 6 §§ 1 e 3 e) della Convenzione.

➤ *Non violazione articolo 3 sotto il profilo sostanziale*

Per quanto riguarda il profilo materiale della doglianza relativa alla violazione dell'articolo 3, la Corte ha ritenuto che non fossero elementi per poter concludere che la ricorrente era stata oggetto dei trattamenti inumani e degradanti lamentati. Ha concluso, pertanto, per la non violazione dell'articolo 3 della Convenzione sotto il profilo materiale.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La ricorrente aveva chiesto la somma di euro 500.000 per il danno morale, oltre euro 30.000 per le spese che asseriva di avere sostenuto per il procedimento dinanzi alla Corte, nonché euro 2.186.643 per le spese sostenute dai suoi genitori per il procedimento interno.

Valutate tali richieste, la Corte ha accordato alla ricorrente, a titolo di danno morale, la somma di euro 10.400. Ha inoltre riconosciuto il solo rimborso delle spese sostenute per il procedimento dinanzi ad essa, per la somma di euro 8.000.

➤ *La richiesta di riesame della sentenza dinanzi alla Grande Camera*

La Corte di Strasburgo ha respinto il ricorso del Governo italiano che chiedeva il rinvio della causa dinanzi alla Grande Camera.

Ad avviso del Governo la Corte non sembrava aver dato la dovuta importanza alla circostanza che, anche se nell'interrogatorio delle 5.45, la ricorrente aveva già in qualche modo assunto la posizione di indagata rispetto ai reati di violenza ed omicidio in danno di M.K., tale non era rispetto al reato di calunnia, che per sua natura poteva dirsi acclarato solo in un momento successivo ad un controllo di veridicità delle dichiarazioni; né all'altrettanto rilevante circostanza che l'accusa e la condanna per la calunnia non si basavano solo sulle dichiarazioni del 6.11.2007, ma anche su una serie di altri elementi, tra cui il memoriale con cui la ricorrente, anche dopo la nomina dell'avvocato, aveva confermato il coinvolgimento di P.L. nell'omicidio oggetto di indagine.

Con riferimento al profilo di asserita violazione dell'equo processo per effetto di un servizio di interpretariato reso nel corso delle dichiarazioni caluniose, il Governo ha evidenziato che il percorso argomentativo seguito dalla Corte ai fini dell'accertamento della violazione sembrava non essere pienamente riconducibile all'alveo della disposizione convenzionale richiamata dalla Corte, sulla garanzia di interpretariato all'indagato straniero al fine di rappresentare la sua posizione sui fatti. Al riguardo, la Corte non aveva indicato in che modo l'atteggiamento dell'interprete avrebbe negativamente inciso sui contenuti delle dichiarazioni della Knox né ha messo in dubbio la genuinità della traduzione.

La sentenza, pertanto, è diventata definitiva.

### MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Con il pagamento delle somme accordate dalla Corte europea nessuna misura individuale residua a livello nazionale.

Quanto alle misure generali, la sentenza, debitamente tradotta, ha ricevuto diffusione mediante invio agli uffici giudiziari coinvolti e pubblicazione sui siti Web del Ministero della giustizia e della Corte di cassazione.

#### 1.1.3. In materia di controllo giurisdizionale effettivo di legittimità di una custodia cautelare (articolo 5 § 4 Cedu)

*Rizzotto c. Italia (2) - Sentenza del 5 settembre 2019 (ricorso n. 20983/12 )*

Esito:

- violazione articolo 5, paragrafo 4

### QUESTIONE TRATTATA

**Detenzione preventiva e garanzie procedurali - Diritto ad una rapida decisione sulla legittimità della detenzione - Ineffettività del rimedio giurisdizionale ex art. 309 c.p.p. per il riesame di una**

**misura di custodia cautelare, per la parte in cui non prevede, per il ricorrente, la remissione in termini in assenza di responsabilità e la possibilità di partecipare all'udienza di riesame.**

Il ricorrente, sig. Stefano Rizzotto, era stato destinatario di un'ordinanza di custodia cautelare in carcere, emessa dal giudice per le indagini preliminari del tribunale di Palermo il 16 settembre 2010, per traffico di stupefacenti. Poiché risultava irreperibile, le autorità lo dichiararono latitante e gli nominarono un difensore d'ufficio. Il 13 ottobre 2010, l'avvocato d'ufficio, senza aver potuto avere alcun contratto con il ricorrente, che risultava ancora irreperibile, presentò al tribunale del riesame di Palermo la richiesta di riesame dell'ordinanza che disponeva la custodia cautelare, ex articolo 309 c. 2 c.p.p.. Il ricorso fu respinto.

Il 6 dicembre 2010, il ricorrente fu arrestato a Malta, estradato in Italia e rinchiuso nel carcere di Regina Coeli, a Roma. Nominò un avvocato di fiducia e, per suo tramite, presentò al tribunale di Palermo una richiesta di riesame dell'ordinanza che disponeva la custodia cautelare. All'udienza del 3 gennaio 2011, il tribunale di Palermo dichiarò inammissibile la richiesta di riesame, per la ritenuta consumazione del potere di impugnazione intervenuta a seguito della presentazione del ricorso da parte del difensore d'ufficio, all'epoca in cui il ricorrente risultava irreperibile. Il successivo ricorso per cassazione fu dichiarato inammissibile dalla Suprema Corte, in applicazione del principio di unicità del diritto all'impugnazione, secondo il quale un ricorso presentato nell'interesse dell'imputato latitante dal difensore di fiducia o dall'avvocato d'ufficio, impedisce all'interessato di presentare personalmente un nuovo ricorso o di chiedere la riapertura del termine di ricorso.

Secondo la Corte di cassazione, tale principio, sancito dalle Sezioni Unite nella sentenza n. 6026 del 2008, relativa alle sentenze di condanna in contumacia, era ancora più applicabile ai procedimenti in materia di misure cautelari, la cui revoca poteva essere richiesta dall'imputato in qualsiasi momento e senza limitazioni. Di conseguenza, l'impossibilità per l'imputato irreperibile di reiterare una richiesta di riesame o di ottenere la restituzione nel termine non costituiva un ostacolo ai diritti della difesa.

Nel frattempo, in data 1° febbraio 2011, il ricorrente aveva presentato al giudice per le indagini preliminari di Palermo una domanda di revoca della misura cautelare ex art. 299 c.p.p. e, in subordine, la sua sostituzione con una misura meno restrittiva. Il ricorrente, precisò di essere stato privato della possibilità di far valere le sue argomentazioni difensive, nel ricorso presentato ex art. 309 c.p.p. dall'avvocato d'ufficio, con il quale non aveva avuto contatti, e che la sua richiesta era quindi volta, in particolare, a ottenere il riesame della gravità degli indizi di colpevolezza che avevano giustificato la misura applicata nei suoi confronti. Il 9 febbraio 2011, il gip di Palermo respinse l'istanza di revoca. Il ricorrente non presentò ricorso contro tale decisione.

Il ricorrente fu condannato con sentenza del Tribunale di Palermo del 14 settembre 2011, alla pena di due anni e otto mesi di reclusione e fu rimesso in libertà dopo aver scontato la pena.

Nel ricorso dinanzi la Corte Edu, il sig. Rizzotto ha lamentato, in particolare, la mancanza di un controllo giurisdizionale effettivo sulla legittimità della privazione della sua libertà e il mancato rispetto delle garanzie procedurali previste dalla Convenzione, allegando la violazione degli articoli 5, §§ 3 e 4, 6, §§ 1 e 3 b) e c), e 13.

➤ *Violazione dell'articolo 5, paragrafo 4*

La Corte ha ritenuto che le doglianze del ricorrente rientrassero nell'ambito di applicazione del paragrafo 4 dell'articolo 5 (diritto alla tempestiva rivalutazione della legittimità della detenzione), che, secondo la giurisprudenza della Corte, costituisce una *lex specialis* in materia di detenzione rispetto alle esigenze più generali dell'articolo 13 della Convenzione e del profilo civile dell'articolo 6 (*Fodale c. Italia*, n. 70148/01, §§ 27 e 28, CEDU 2006 VII).

Prima di procedere all'esame nel merito, la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza secondo cui l'articolo 5 § 4 deve essere interpretato in modo tale che i diritti in esso sanciti non siano teorici e illusori, ma concreti ed effettivi (*cfr. inter alia, Artico c. Italia*, 13 maggio 1980, § 33, serie A n. 37, e *Schöps c. Germania*, n. 25116/94, § 47, CEDU 2001-I). In particolare, la prima garanzia fondamentale, che deriva naturalmente dall'articolo 5 § 4 della Convenzione, è il diritto di essere effettivamente ascoltato dal giudice cui è stato presentato un ricorso in materia di privazione della libertà personale (*Svipsta c. Lettonia*, n. 66820/01, § 128, CEDU 2006 III (estratti), e *Knebl c. Repubblica ceca*, n. 20157/05, § 81, 28 ottobre 2010). Inoltre, per le persone detenute, l'articolo 5 § 4 esige che sia tenuta un'udienza in contraddittorio tra le parti (*Kampanis c. Grecia*, 13 luglio 1995, § 47, serie A n. 318-B, e *Włoch c. Polonia*, n. 27785/95, § 126, CEDU 2000 XI), con le conseguenti garanzie, quali la presenza di un difensore, se del caso, audizione di testimoni (*Hussain c. Regno Unito e Singh c. Regno Unito*, sentenze del 21 febbraio 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-I, § 60 e § 68 rispettivamente).

Nel caso di specie, la Corte ha constatato che, in occasione del primo ricorso al tribunale del riesame, il ricorrente, all'epoca latitante, non aveva avuto modo di esporre al difensore d'ufficio le proprie argomentazioni a sostegno della domanda di scarcerazione. Inoltre, non era mai stato sentito dal tribunale del riesame di Palermo che ha deliberato sulla legittimità della sua detenzione. La Corte ha ricordato di avere già affermato, nel contesto delle condanne in contumacia, che non si può, con il pretesto di garantire altri diritti fondamentali del processo, come il diritto al "termine ragionevole" o quello del "*ne bis in idem*", o, *a fortiori*, per preoccupazioni legate al carico di lavoro dei tribunali (*Huzuneanu c. Italia*, n. 36043/08, §§ 22 e 48, 1° settembre 2016), ridurre, al punto di renderli inoperanti,

i diritti della difesa di un imputato che non si è sottratto alla giustizia e non ha rinunciato inequivocabilmente alle sue garanzie procedurali. Nella fattispecie, nessun elemento del fascicolo portava la Corte a concludere che il ricorrente aveva cercato di sottrarsi alla giustizia o aveva rinunciato in maniera inequivocabile al suo diritto di difesa. Per tali ragioni, la Corte ha ritenuto che il rimedio previsto dall'articolo 309 c.p.p. non abbia offerto al ricorrente garanzie adeguate.

Passando all'esame degli altri mezzi di ricorso offerti dal diritto interno, la cui effettività è stata sostenuta dalla difesa italiana, la Corte ha ritenuto che anche il ricorso previsto dall'articolo 299 c.p.p., che mira a permettere un riesame della regolarità della detenzione in corso e, se del caso, la revoca della misura cautelare e la liberazione, non sia stato, nelle circostanze di specie, un rimedio conforme all'articolo 5 § 4 della Convenzione, posto che l'articolo 299 c.p.p., secondo cui il giudice è obbligato a interrogare l'imputato solo se lui stesso fa domanda di essere ascoltato e solo se adduce fatti nuovi a sostegno della sua richiesta, non prevede che si tenga un'apposita udienza. Per la Corte, anche nella fase di reclamo avverso il rigetto della richiesta ex art. 299 c.p.p., tale mezzo non avrebbe consentito al ricorrente di essere ascoltato.

Infine, rispondendo alle osservazioni del Governo italiano, che aveva sostenuto l'irricevibilità del ricorso, per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, posto che il ricorrente non aveva esperito il ricorso ex art. 175, c. 1, c.p.p. di restituzione nel termine, la Corte ha rilevato che proprio la giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione, applicata nella fattispecie, in base al principio di unitarietà del diritto all'impugnazione, avrebbe impedito la restituzione nel termine per presentare il ricorso contro la misura cautelare, avendo il difensore già esperito il rimedio offerto dall'articolo 309 c.p.p..

Sulla base di queste considerazioni, la Corte ha concluso per la violazione dell'articolo 5 § 4 della Convenzione, a causa dell'impossibilità, nella quale si è trovato il ricorrente, di essere effettivamente sentito dai giudici competenti per controllare la legittimità della sua detenzione.

#### ➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte ha ritenuto che il ricorrente abbia subito un danno morale certo, che non poteva essere compensato dalla semplice constatazione di violazione. Tuttavia, la constatazione di violazione dell'articolo 5 § 4, non necessariamente implica che la detenzione del ricorrente sia stata illegittima o comunque contraria alla Convenzione. Pertanto, deliberando in via equitativa, la Corte ha accordato all'interessato, a titolo di danno morale, la somma di euro 4.000, oltre il rimborso delle spese di lite documentate di euro 7.000.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento delle somme accordate dalla Corte, in corso di esecuzione, esaurisce le misure a livello individuale.

Sotto il profilo generale, la pronuncia pone in risalto la necessità di apportare modifiche alle regole processuali che disciplinano attualmente il processo a carico delle persone irreperibili nel diritto interno.

La sentenza, infatti, ha affermato in termini netti la mancanza nell'ordinamento interno di strumenti adeguati a garantire il diritto dell'imputato di essere effettivamente sentito dal giudice, con riferimento all'art. 299 c.p.p., laddove la Corte stigmatizza esplicitamente che l'obbligo per il giudice di sentire l'imputato soggetto a misura cautelare, che ne abbia fatto domanda, scatta unicamente quando quest'ultimo possa allegare alla sua richiesta la sussistenza di "fatti nuovi", rimanendo, altrimenti, nella mera discrezionalità del giudice l'accoglimento di tale richiesta.

In questo quadro, tuttavia, la censura principale riguarda il mancato accoglimento del ricorso ex articolo 309 c.p.p., presentato dal ricorrente, a causa del precedente deposito di analogo ricorso da parte dell'avvocato d'ufficio, durante la latitanza del medesimo ricorrente. La Corte attribuisce all'impossibilità per l'imputato di depositare un proprio ricorso il valore di una limitazione al diritto sancito dall'articolo 5 § 4, perché l'effettivo esercizio di una efficace difesa attraverso il deposito di un ricorso, non può dirsi in concreto garantito dall'espletazione di un atto formale (il deposito del ricorso ex art. 309) da parte di un difensore d'ufficio, con il quale l'imputato "assente" non può avere avuto modo di conferire, risultandone diminuito il suo diritto a rappresentare efficacemente, in concreto, le proprie ragioni.

Solo incidentalmente, dal momento che la difesa del Governo italiano aveva invocato il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne all'ordinamento, la Corte si sofferma anche sull'articolo 175 c.p.p. ricordando che la giurisprudenza costante della Corte di cassazione, che è stata applicata alla causa del ricorrente, impedisce proprio la restituzione nel termine per presentare un ricorso contro una misura cautelare, qualora un avvocato nominato d'ufficio si sia già avvalso del ricorso offerto dall'articolo 309 del c.p.p..

Ciò premesso, a livello positivo, un possibile strumento processuale, da valorizzare per corrispondere alle indicazioni della Corte, appare essere l'appello sull'ordinanza ex art. 299 c.p.p. dinanzi al Tribunale del riesame che prevede che il ricorrente sia sentito in un'udienza celebrata da



una autorità giudiziaria collegiale che si pronuncia con un'ordinanza la quale, a sua volta, è ricorribile in cassazione<sup>27</sup>.

Ma, ai fini del superamento del principio dell'unicità dell'impugnazione, nettamente stigmatizzato dalla Corte Edu, un ruolo essenziale di garanzia dell'adeguamento dell'ordinamento nazionale della Convenzione, non può che essere svolto dalla giurisprudenza. E' sufficiente ricordare come molte modifiche normative sul processo contumaciale sono frutto della giurisprudenza della Corte europea e del graduale assorbimento dei relativi principi in sede domestica.

Sul tema, merita di essere menzionata la sentenza n. 20539 del 22 gennaio 2029 con la quale la Corte di cassazione, dopo aver richiamato le conclusioni cui è giunta la Corte costituzionale della citata sentenza 317/2009, ove, nel sancire l'illegittimità costituzionale dell'articolo 175 c. 2 c.p.p. *“nella parte in cui preclude la restituzione del contumace, che non aveva avuto cognizione del processo, nel termine per proporre impugnazione, quando la stessa impugnazione sia già stata proposta dal difensore”* aveva affermato *“A fortiori non possono essere richiamati, per convalidare la legittimità costituzionale della norma censurata, i principi dell'unicità del diritto all'impugnazione e del divieto di bis in idem, da cui non possono essere tratte conclusioni limitative di un diritto fondamentale. Tali principi devono essere presi in considerazione, invece, sia per ricercare i rimedi ad eventuali giudicati contraddittori che già siano presenti nell'ordinamento positivo, sia per approntare, da parte del legislatore, norme tecniche di dettaglio, volte a rendere maggiormente operativo, sul piano processuale, il principio di garanzia costituito dal diritto del contumace inconsapevole a fruire di una misura ripristinatoria. Quest'ultima, per avere effettività, non può essere «consumata» dall'atto di un soggetto, il difensore (normalmente nominato d'ufficio, in tali casi, stante l'assenza e l'irreperibilità dell'imputato), che non ha ricevuto un mandato ad hoc e che agisce esclusivamente di propria iniziativa. L'esercizio di un diritto fondamentale non può essere sottratto al suo titolare, che può essere sostituito solo nei limiti strettamente necessari a sopperire alla sua impossibilità di esercitarlo e non deve trovarsi di fronte all'effetto irreparabile di una scelta altrui, non voluta e non concordata, potenzialmente dannosa per la sua persona.”*, la Corte di cassazione ha rilevato come il principio della unicità della impugnazione – rispondente ad una lunga tradizione del panorama giurisprudenziale – sia stato messo in crisi dalla sentenza n. 317 del 2009 della Corte costituzionale” e come (...) in verità, le affermazioni della sentenza n. 317 del 2009 non possono che integrare una prospettiva dalle ricadute generali, al di là del tema specifico deciso e riferito al processo in contumacia ed al diritto all'impugnazione della sentenza contumaciale; esse riverberano i loro effetti sul sistema processuale complessivamente considerato e, per questo, anche sul procedimento cautelare e sull'impugnazione dei provvedimenti in questa fase, poiché la rilevanza del bene

---

<sup>27</sup> In tal senso, il parere del Ministero della giustizia – Dipartimento degli affari di giustizia sull'esecuzione della sentenza in esame.

giuridico da proteggere – la libertà personale - diventa contrappeso "vincente" rispetto alle esigenze sottese alla corretta procedimentalizzazione della fase impugnatoria ed a quelle di evitare la duplicazione di decisioni”.

**1.1.4. In materia di eccessiva durata del processo amministrativo e diritto a un ricorso effettivo (articolo 6 § 1)**

**Ajdone Marsan + 52 c. Italia - Sentenza del 10 gennaio 2019 (Ricorso n. 21925/15)**

**Esito:**

- **violazione articolo 6, paragrafo 1**

## QUESTIONE TRATTATA

**Eccessiva durata di un processo amministrativo - Ineffettività dell’istanza di prelievo introdotta dal DL n. 112/2008 quale condizione di ammissibilità dei ricorsi “Pinto”**

La sentenza decide un ricorso presentato da 53 cittadini italiani in relazione ad un giudizio amministrativo iniziato nel 1986, quando i ricorrenti avevano proposto ricorso al TAR per il Lazio, per ottenere l'annullamento di una delibera della regione che modificava il loro livello di inquadramento professionale con conseguenze pregiudizievoli sulle retribuzioni.

Il 1° febbraio 2011, dopo ben 25 anni dall’inizio del procedimento, il TAR per il Lazio rigettò i ricorsi. I ricorrenti domandarono alla Corte d'appello il ristoro per l'eccessiva durata del processo amministrativo, ai sensi della legge c.d. “Pinto”. La corte d'appello dichiarò il ricorso inammissibile, avendo constatato che, i ricorrenti non avevano presentato, durante il procedimento dinanzi al TAR, l’istanza di prelievo, condizione di ammissibilità dei ricorsi “Pinto”, introdotta con il decreto legge n. 112 del 2008. Anche la Corte di cassazione respinse il ricorso proposto dai ricorrenti per gli stessi motivi richiamati dalla Corte d'appello.

I ricorrenti hanno quindi adito la Corte di Strasburgo, lamentando la violazione del loro diritto ad un processo entro un termine ragionevole sancito dall’articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione.

➤ ***Violazione dell’articolo 6, paragrafo 1***

La Corte ha ricordato di avere già dichiarato che il rimedio acceleratorio costituito dall’istanza di prelievo, istituito per lamentare l’eccessiva durata di un procedimento giudiziario amministrativo, non può essere considerato un ricorso effettivo, ai sensi dell’articolo 13 della Convenzione, dal momento che non produce alcun effetto obbligatorio (*Olivieri e altri c. Italia n. 17708/12 e altri 3, § 71, 25 febbraio 2016*), e che questa conclusione si applica anche alla nuova

[Indice](#) 

formulazione dell'articolo 54, comma 2, del decreto legge n. 112 del 2008, come modificato dal decreto legislativo n. 104 del 2 luglio 2010, entrato in vigore il 16 settembre 2010 (*Olivieri*, §§ 66-69).

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

Ciascuno dei ricorrenti aveva chiesto “la somma che la Corte riterrà equa per il danno morale subito”. La Corte rilevato che i ricorrenti non avevano presentato una domanda effettiva di equa soddisfazione e, pertanto, ha ritenuto che la violazione constatata nella presente causa non giustificava il riconoscimento di una indennità in assenza di una domanda.

### MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Oltre alla constatazione della violazione, nessuna misura a carattere individuale deve essere adottata.

Sotto il profilo generale e sulle questioni ancora aperte concernenti l'effettività dell'istanza di prelievo nel processo amministrativo, si rinvia alla trattazione svolta nella parte III della presente Relazione, dedicata al monitoraggio sullo stato di esecuzione delle sentenze, al paragrafo 1.3.2.

*Scervino e Scaglioni c. Italia - Sentenza del 5 dicembre 2019 (ricorso n. 35516/13)*

Esito:

- violazione articolo 6, paragrafo 1
- violazione articolo 13

### QUESTIONE TRATTATA

**Eccessiva durata di un processo amministrativo - Ineffettività del mezzo di ricorso disponibile nell'ordinamento interno risultante dalla lettura combinata dell'art. 54, c. 2, del DL n. 112 del 2008 e della “legge Pinto.**

Ancora una sentenza in materia di eccessiva durata di un processo amministrativo e di condizione di ammissibilità del ricorso “Pinto” costituita dalla presentazione dell'istanza di prelievo ai sensi del decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008.

A seguito della reiezione della domanda di equa riparazione, i ricorrenti avevano presentato ricorso alla Corte di Strasburgo, sostenendo che la nuova condizione di ammissibilità del ricorso “Pinto” introdotta con le disposizioni del DL n. 112 del 25 giugno 2008, e la successiva modifica,

operata con il d.lgs. n. 104 del 2 luglio 2010, avevano reso il rimedio "Pinto" non effettivo rispetto all'articolo 13 della Convenzione.

➤ *Violazione dell'articolo 6, paragrafo 1*

La Corte ha applicato la propria giurisprudenza sui criteri per definire la ragionevole durata di un procedimento e, constatata nel caso di specie l'insussistenza di motivi che potessero giustificare la durata del giudizio dinanzi al TAR, ha accertato la violazione dell'articolo 6 § 1.

➤ *Violazione dell'articolo 13*

Per quanto riguarda l'effettività del rimedio "Pinto", la Corte ha richiamato la sentenza *Olivieri (Olivieri e altri c. Italia n. 17708/12 del 22 febbraio 2016)*<sup>28</sup>, nella quale ha dichiarato che il mezzo di ricorso che permetteva di lamentare l'eccessiva durata di un procedimento giudiziario amministrativo, risultante dalla lettura combinata dell'art. 54, c. 2, del DL n. 112 del 2008 (modificato dal d.lgs.n. 102 del 2010) e della "legge Pinto", non poteva essere considerato un ricorso effettivo nel senso dell'articolo 13 della Convenzione..

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

Il Governo aveva presentato una dichiarazione unilaterale nella quale proponeva di porre rimedio alla violazione dedotta offrendo ai ricorrenti, a titolo di compensazione per il danno morale e le spese complessive, la somma globale di euro 11.000.

Tale offerta non è stata ritenuta dalla Corte in linea con l'equa soddisfazione da essa riconosciuta in casi analoghi e accordato a ciascun ricorrente la somma di euro 11.200 per il danno morale, oltre spese.

## **MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE**

Il pagamento delle somme stabilite dalla Corte Edu chiude l'esecuzione della sentenza sotto il profilo delle misure individuali.

---

<sup>28</sup> Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 112

Sotto il profilo generale e sulle questioni ancora aperte concernenti l'effettività dell'istanza di prelievo nel processo amministrativo, si rinvia alla trattazione svolta nella parte III della presente Relazione, dedicata al monitoraggio sullo stato di esecuzione delle sentenze, al paragrafo 1.3.2.

### **1.1.5 In materia di diritto all'equo processo e tutela della proprietà (articoli 6 e 1, Protocollo 1, Cedu)**

***Arnaboldi c. Italia – Sentenza 14 marzo 2019 (ricorso n. 43422/07)***

**Esito:**

- **Violazione articolo 6 § 1**
- **Violazione articolo 1 Protocollo 1**

### **QUESTIONE TRATTATA**

**Mancata esecuzione di una decisione giudiziaria – Fattispecie in materia di pagamento di indennità espropriativa. Responsabilità dello Stato per l'effettiva corresponsione dell'indennità.**

Il caso deciso con la sentenza in esame, che rientra nel filone contenzioso, tuttora pendente dinanzi alla Corte Edu, riguardante vecchi casi di “espropriazioni indiretta”, presenta peculiarità, ben rilevate dalla Corte, incentrate sulla posizione del debitore del ricorrente, società ammessa alla procedura di liquidazione delle grandi imprese in crisi.

Il ricorrente era proprietario di un terreno, su cui aveva costruito la propria abitazione principale e un magazzino, espropriato per la costruzione di una strada. A seguito del mancato pagamento dell'indennità di esproprio, la corte d'appello di Firenze, nel 2007, ritenuto che il terreno fosse stato illegittimamente espropriato, aveva condannato la società immobiliare Padana Appalti S.p.A. – delegata ad agire in nome e per conto dell'Ente Nazionale per le Strade (ANAS) – a pagare all'interessato la somma complessiva di euro 653.821,54.

Nel 2008, il ricorrente presentò istanza di pagamento ai liquidatori della Padana Appalti S.p.A., posta in “amministrazione straordinaria” già dal 2004: i commissari liquidatori risposero che il patrimonio della società era costituito da un immobile del valore di circa 169.000 euro e che la massa dei crediti privilegiati già registrati ammontava a un valore ben superiore (circa 278.000 euro).

Nel 2007 e nel 2011, il ricorrente aveva presentato ricorsi dinanzi al Tribunale di Livorno e al TAR della Toscana, lamentando l'impossibilità di ottenere l'indennità di espropriazione e chiedendo la restituzione del suo terreno e/o un risarcimento da parte della Pubblica Amministrazione. Tali ricorsi erano stati rigettati ed egli era stato condannato alle spese del procedimento. Frattanto, la

procedura di amministrazione straordinaria della società Padana Appalti S.p.A. si era conclusa con la ripartizione dell'attivo (54.341,82 euro) tra alcuni dei creditori privilegiati.

A seguito di una procedura esecutiva, intentata dal perito nominato dal tribunale di Livorno per il pagamento dei suoi onorari, il ricorrente ha subito il sequestro immobiliare e la successiva vendita all'asta della propria abitazione principale.

Dinanzi la Corte di Strasburgo, il sig. Arnaboldi ha lamentato la violazione dell'art 6 § 1 (diritto ad un equo processo) e dell'articolo 1 del Protocollo n.1 (diritto al rispetto dei beni), per l'impossibilità di ottenere il pagamento dell'indennità accordata con la sentenza della Corte d'appello di Firenze, peraltro ritenuta insufficiente, e per essere stato privato della sua proprietà senza che gli fosse corrisposto un indennizzo.

#### ➤ *Violazione dell'articolo 6 § 1*

Preliminarmente, la Corte ha respinto l'eccezione di irricevibilità *ratione personae* sollevata dal Governo italiano, argomentando che se è vero che l'insolvenza di una società privata non può comportare una responsabilità dello Stato riguardo alla Convenzione e ai suoi Protocolli (*Shestakov c. Russia (dec.)*, n. 48757/99, 18 giugno 2002), è altresì vero che lo Stato non può sottrarsi alla sua responsabilità delegando i propri obblighi ad enti privati o a persone fisiche.

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che non vi fosse alcun dubbio sul fatto che la società Padana Appalti SPA sia stata incaricata di un servizio pubblico, essendo delegata di tutti i poteri connessi all'espropriazione di un terreno ai fini dell'acquisizione al patrimonio pubblico e della costruzione di un'opera pubblica. Da ciò, la conseguenza che "lo Stato italiano rimane tenuto ad esercitare una vigilanza e un controllo per tutta la durata della procedura di espropriazione, fino al pagamento del relativo indennizzo, cosicché è responsabile per non aver adottato le misure necessarie a garantire che le somme accordate a titolo di indennità per l'espropriazione fossero effettivamente versate al ricorrente" (§ 41).

Passando all'esame del merito della causa, la Corte ha rammentato che il "**diritto a un tribunale**" sancito dall'articolo 6 §1 Cedu sarebbe illusorio se l'ordinamento di uno Stato contraente lasciasse rimanere inoperante - ai danni di una parte - una decisione giudiziaria definitiva e vincolante. La Corte ha già affermato che, per assicurare il rispetto effettivo dei diritti garantiti dall'articolo 6 della Convenzione, l'esecuzione di una sentenza deve essere considerata come parte integrante del processo (*Bourdov c. Russia*, n. 59498/00, § 34, CEDU 2002-III). Nel caso di specie, a giudizio della Corte, non vi erano dubbi che la sentenza di condanna pronunciata dalla corte d'appello fosse passata in giudicato e che il ricorrente abbia perso ogni speranza di ottenerne l'esecuzione. Infine, la Corte ha richiamato ancora la propria giurisprudenza secondo la quale una

persona che ha ottenuto una sentenza contro lo Stato non è tenuta ad intentare in seguito un procedimento distinto per ottenerne l'esecuzione (*Sharxhi e altri c. Albania*, n. 10613/16, § 93, 11 gennaio 2018). In conclusione, secondo la Corte "non si può accettare che lo Stato possa rifiutare di conformarsi a una sentenza definitiva pronunciata nei confronti di un'azienda delegata in stato di insolvenza, nella misura in cui tale sentenza riguarda un debito per il quale è responsabile, in definitiva, l'amministratore delegante" (§ 52).

Di conseguenza, tenuto conto della constatazione relativa alla responsabilità dello Stato per quanto riguarda le somme dovute al ricorrente, nel caso di specie, la Corte ha considerato che, il fatto che le autorità non abbiano adottato le misure necessarie per dare esecuzione alla sentenza della corte d'appello di Firenze, abbia leso il diritto dell'interessato a una protezione giudiziaria effettiva sancito dall'articolo 6 § 1 della Convenzione.

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

Con riferimento alla doglianza relativa alla mancata corresponsione dell'indennità di espropriazione, la Corte ha richiamato la propria consolidata giurisprudenza secondo cui è pacifico che un "credito", sufficientemente provato per essere esigibile, rientra nella nozione di "bene" e che la mancata esecuzione del credito costituisce un'ingerenza ingiustificata e contraria al principio di legalità richiesto dall'articolo 1, del Protocollo 1.

Nella fattispecie, la Corte ha ritenuto che, sottraendosi alla responsabilità di adottare le misure necessarie per permettere al ricorrente di ricevere il pagamento di un credito definitivo ed esigibile, le autorità abbiano leso il diritto al rispetto dei beni del ricorrente, garantito dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione. A giudizio della Corte, tale ingerenza non era basata su alcuna giustificazione valida, dunque era da considerarsi arbitraria e lesiva del principio di legalità.

#### ➤ *Applicazione dell'articolo 41*

Il 12 giugno 2018, a seguito degli sviluppi del procedimento nazionale, conclusosi con la vendita all'asta della sua abitazione, il ricorrente aveva integrato la domanda di equa soddisfazione chiedendo alla Corte di accordargli la somma di euro 465.836, corrispondente all'importo calcolato in suo favore dalla corte d'appello di Firenze nella sentenza del 2007, a titolo di risarcimento del danno materiale, nonché una somma supplementare per il danno morale.

La Corte, ritenuto che il ricorrente aveva subito un danno materiale certo a causa del mancato versamento della somma riconosciuta dalla corte d'appello di Firenze, ha accordato al sig. Arnaboldi

tale somma per intero, ossia euro 653.821,54, oltre indicizzazione e interessi tali da compensare, almeno in parte, il lasso di tempo trascorso dal novembre 2007, data in cui il credito è divenuto esecutivo (*Akkuş c. Turchia*, 9 luglio 1997). Inoltre, la Corte ha riconosciuto al ricorrente anche il risarcimento del danno morale sofferto, a causa dei sentimenti di impotenza e frustrazione provocati dall'impossibilità di ottenere l'esecuzione della decisione resa in suo favore, danno non sufficientemente compensato da una constatazione di violazione, oltre ad una somma a titolo di rimborso delle spese di lite.

### MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento delle somme attribuite dalla Corte esaurisce l'esecuzione della sentenza sotto il profilo delle misure individuali.

A seguito di tale pagamento, per la somma complessiva di euro 890.150,40, il Ministero dell'economia e delle finanze, valutata l'incidenza causale dell'ANAS nella produzione del danno, nel settembre 2029 ha avviato l'azione di rivalsa ai sensi dell'articolo 43, comma 10, della legge n. 234 del 2012. Preso atto della mancata restituzione delle somme, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha dato mandato all'Avvocatura generale dello Stato ad agire giudizialmente nei confronti dell'Ente.

Quanto alle misure generali, queste consistono, come di regola, nella diffusione tra gli addetti ai lavori, al fine di prevenire casi analoghi, nonché nella pubblicazione sui siti web del Ministero della giustizia e della Corte di cassazione. In tal senso si è provveduto.

#### 1.1.6. In materia di tutela della vita privata e familiare e protezione dei minori (articolo 8 Cedu)

**R.V. e altri c. Italia - Sentenza 18 luglio 2019 (ricorso n. 37748/13)**

**Esito:**

- **violazione articolo 8**

### QUESTIONE TRATTATA

**Affidamento "temporaneo" di minore allo "Stato" (servizi sociali) - Proroga per periodi indeterminati - Limitazione diritti dei genitori biologici - Necessità ai sensi dell'articolo 8 Cedu**

La Corte si pronuncia su un caso caratterizzato dal susseguirsi di provvedimenti di affidamento temporaneo di minori per un periodo ininterrotto di oltre un decennio.



All'origine della causa vi è un ricorso proposto da una cittadina italo-francese, R.V., e dai suoi due figli (D. e T.).

La prima ricorrente, nell'interesse proprio e dei figli minori, ha lamentato la violazione del diritto al rispetto della vita familiare, sancito dall'articolo 8 della Convenzione, derivata dal provvedimento giudiziario di allontanamento dei figli dalla residenza familiare e dall'affidamento temporaneo degli stessi - ex articolo 333 e 336 c.c. - inizialmente a una comunità protetta (dal 2002 al 2005) e, successivamente, a una famiglia affidataria. L'allontanamento era stato disposto a seguito di una denuncia al pubblico ministero, da parte dei servizi sociali di un consultorio, per esprimere il loro timore che la ricorrente, ritenuta da loro fragile e caratterialmente instabile, fosse inadeguata a prendersi cura dei figli da sola. A seguito della denuncia, il 3 ottobre 2005 il p.m. chiese al tribunale dei minori di Genova l'adozione di un provvedimento provvisorio, al fine di proteggere i minori, nelle more della decisione da parte delle competenti autorità giudiziarie. Il 7 novembre 2005 il Tribunale dei minori affidò i figli della ricorrente al Comune di Sanremo affinché ne disponesse l'immediata migliore collocazione protettiva. La ricorrente, nel frattempo, si era separata dal marito e seguiva un percorso psicoterapeutico, consigliato dai servizi sociali, presso il centro di salute mentale della ASL, che, al termine, certificò che R.V. aveva completato il percorso e che non era in cura psichiatrica in quanto non le erano stati diagnosticati "elementi psicopatologici degni di nota".

Il 23 giugno 2006 il giudice istruttore del tribunale di San Remo incaricò una psicologa, di effettuare una perizia sulla capacità dei genitori di svolgere il loro ruolo, e di determinare la migliore collocazione per i minori. La perizia concluse che la ricorrente aveva una personalità egocentrica e narcisista, che *"inficiava parzialmente l'esercizio delle sue funzioni genitoriali"* e che i due minori potevano subire un danno psicopatologico dal rapporto con la madre. Pertanto, raccomandava che i minori fossero collocati senza indugio presso una famiglia affidataria e che fosse predisposto un programma di incontri, ma soltanto dopo che i minori si fossero stabilizzati nel nuovo ambiente familiare.

In data 27 aprile 2007 il tribunale minorile di Genova adottò un provvedimento d'urgenza, disponendo l'immediata sospensione di ogni contatto tra i genitori e i figli. Il 5 maggio 2007 il Tribunale di San Remo, dopo aver esaminato la relazione del consulente d'ufficio, confermò il collocamento provvisorio dei minori in una comunità protetta, e il provvedimento che sospendeva ogni contatto con i genitori. Nel provvedimento non era specificata la durata della sospensione dei diritti di visita. Il 1° agosto 2007 i minori furono collocati presso una famiglia affidataria.

R.V. presentò un ricorso chiedendo la revoca del provvedimento di affidamento dei suoi figli e una nuova perizia. Il tribunale di Genova incaricò della nuova perizia la stessa psicologa che aveva redatto la prima, la quale confermò le sue precedenti conclusioni sulla personalità di R.V.,

concludendo che il suo stato influiva negativamente sulle sue capacità genitoriali e raccomandò che i minori rimanessero collocati presso la famiglia affidataria e potessero incontrare i genitori ogni tre settimane in ambiente protetto. Il tribunale dei minori accolse queste raccomandazioni e regolò gli incontri tra i minori e i genitori, monitorati e in ambiente neutrale.

La ricorrente, in data 1 giugno 2012, propose reclamo alla corte d'appello di Genova avverso la decisione del tribunale dei minori, rilevando che il provvedimento di affidamento era stato adottato senza un'adeguata istruttoria, nonché a tempo indeterminato, mentre avrebbe dovuto essere una misura temporanea finalizzata al recupero del rapporto; rilevò l'eccessivo ritardo con cui l'intero procedimento si era svolto e lamentò il fatto che i minori erano stati collocati a grande distanza dalla sua residenza e i contatti erano stati sospesi a discrezione dei servizi sociali, in assenza di provvedimenti giudiziari in tal senso. La corte d'appello rigettò il reclamo e rimise qualsiasi ulteriore decisione in materia al tribunale minorile, cui era affidato il compito di monitorare continuamente l'evoluzione della situazione.

Nel 2013 il difensore di R.V. trasmise al tribunale un parere *pro veritate* reso da un team di psicologi, in cui si raccomandava che fossero immediatamente ripristinati i contatti telefonici tra la madre e i figli, che fossero consentiti incontri settimanali non monitorati di una intera giornata, in modo che dopo qualche tempo i figli potessero arrivare a pernottare presso l'abitazione della madre nel fine settimana e, progressivamente, a trascorrere con lei periodi di vacanza programmati, fino al definitivo trasferimento dei minori presso la madre.

Nel 2014 l'istituto scolastico frequentato da uno dei figli di R.V., inviò una nota ai servizi sociali, esprimendo preoccupazione per il benessere del minore, in quanto aveva attacchi di panico e era arrivato a fuggire dalla scuola per tentare il suicidio. In data 16 gennaio 2015 i figli della ricorrente furono sentiti dall'Autorità garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. La relazione del Garante regionale osservava preliminarmente la mancanza di collaborazione dei servizi sociali, che avevano rifiutato di fornire informazioni e non avevano risposto a lettere con le quali erano stati chiesti incontri finalizzati all'ascolto delle parti; nel merito, esprimeva preoccupazioni in ordine al fatto che, l'affidamento provvisorio dei minori fosse diventato, di fatto, una misura definitiva; che ai genitori biologici fossero consentiti solo contatti sporadici con i figli; che i procedimenti giudiziari erano stati caratterizzati da ritardi e vi erano incoerenze tra le relazioni dei servizi sociali e quelle presentate dagli educatori. In conclusione, l'Autorità garante regionale espresse l'opinione che un graduale riavvicinamento della prima ricorrente ai figli, corrispondesse all'interesse superiore dei minori. Le raccomandazioni formulate nella relazione comprendevano quelle enunciate nel parere *pro veritate* che l'Autorità garante regionale dichiarò di approvare.

Il 5 agosto 2014 la prima ricorrente presentò di nuovo istanza al tribunale per i minori, chiedendo la revoca del provvedimento di affidamento, sostenendo espressamente che erano stati violati i suoi diritti di cui all'articolo 8 della Convenzione. Secondo le ultime informazioni ricevute dalla Corte, nel luglio 2017, non era stata ancora emessa alcuna decisione giudiziaria relativa a tale istanza.

➤ *Violazione dell'articolo 8*

La Corte ha considerato che i provvedimenti in questione, comportanti il proseguimento dell'affidamento dei minori, con diverse soluzioni, per oltre dieci anni, e le limitazioni imposte in vario modo ai contatti tra i ricorrenti, abbiano costituito senza dubbio una "ingerenza" nel loro diritto alla tutela del legame familiare. Al riguardo, la Corte ha ricordato che una simile ingerenza costituisce una violazione dell'articolo 8, a meno che essa sia "prevista dalla legge", abbia uno o più fini legittimi ai sensi dell'articolo 8 § 2, e sia "necessaria in una società democratica" per conseguire tali fini legittimi. Nel caso in esame, la Corte ha rilevato che i provvedimenti contestati si basavano sulle disposizioni di cui agli articoli 333 e 336 del codice civile, erano motivati dal timore che la condotta dei genitori fosse pregiudizievole per i figli (art. 333) e dalla necessità di adottare misure temporanee nell'interesse dei stessi (art. 336) ed avevano, quindi, il fine di perseguire uno scopo legittimo, vale a dire quello di proteggere la salute e l'integrità psichica dei minori. Tuttavia, a giudizio della Corte, l'insieme delle misure contestate è stato carente del requisito della necessità, soprattutto con riguardo alla lunga scansione temporale del procedimento, posto che in applicazione dei principi che governano la materia, l'affidamento di un minore che lo allontana dalla sua famiglia, deve essere sempre considerato una misura temporanea, che deve cessare il più rapidamente possibile non appena le circostanze lo permettono.

La Corte ha, inoltre, ricordato che, con il trascorrere del tempo dall'inizio dell'affidamento, il dovere positivo dello Stato di adottare misure finalizzate al ricongiungimento familiare, non viene meno, ma diventa progressivamente crescente. Ha quindi concluso che, nel caso di specie, nonostante l'asserito carattere temporaneo e urgente della misura, la proroga per un periodo di tempo così lungo (oltre dieci anni) è stata tale da ledere in misura sproporzionata gli interessi della ricorrente e dei suoi figli alla protezione dell'integrità della sfera familiare. A tal proposito la Corte ha manifestato esplicitamente preoccupazione per un sistema legislativo che rende possibile che i "provvedimenti temporanei" da adottarsi in situazioni di "urgente necessità" possano essere protratti a tempo indeterminato, senza fissare un termine di durata dei provvedimenti o di riesame

giudiziario degli stessi, con ampie deleghe da parte dei tribunali ai servizi sociali, e in definitiva senza che siano determinati i diritti genitoriali.

All'esito della disamina dei fatti e del loro snodarsi nel lunghissimo arco temporale, la Corte ha ritenuto che le autorità interne non avessero agito sollecitamente e con la "eccezionale diligenza" che deve essere esercitata nelle cause riguardanti il benessere di minori, non essendo sufficiente a compensare questo negligente ritardo, il rilievo sollevato dalla difesa italiana secondo cui i minori avevano beneficiato di una ottima condizione morale e materiale nel periodo di affidamento.

In sintesi, pur riconoscendo la legalità dei provvedimenti adottati, in quanto previsti agli artt. 333 e 336 c.c., nondimeno la Corte ha giudicato che tali provvedimenti, pur superando il filtro della "legittimità", non rispondevano al criterio della "proporzionalità" dell'ingerenza e che il lungo processo decisionale realizzato attraverso la loro adozione, comportante l'affidamento ininterrotto dei minori per oltre dieci anni, violava l'articolo 8 della Convenzione in quanto incompatibile con i principi da esso stabiliti.

La Corte, in definitiva, ha manifestato forti perplessità circa l'uso improprio delle disposizioni legislative interne, che ha consentito la proroga, a tempo indeterminato, dei provvedimenti di affidamento temporaneo, snaturando il carattere di strumento provvisorio dell'istituto (§§ 88-107) e forzando, oltre il limite temporale accettabile, il presupposto della necessità, di interventi, in sostanza, lesivi della sfera dell'integrità familiare.

#### ➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte, ritenendo che l'angoscia e sofferenza emotiva patita dai ricorrenti che non potessero essere risarcite soltanto mediante la constatazione della violazione, ha loro accordato, in via equitativa, congiuntamente, la somma di euro 33.000.

#### **MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE**

Sotto il profilo delle misure individuali, le somme accordate dalla Corte a titolo di equa soddisfazione sono state pagate.

In ordine alla situazione dei minori e alle relazioni con i genitori biologici e sui provvedimenti adottati alla luce della sentenza della Corte, il tribunale per i minorenni di Genova ha riferito il risultato dell'attività di monitoraggio svolta dai servizi sociali di San Remo, che hanno evidenziato che il minore D. vive con il padre, incontra regolarmente la madre e ha un buon rendimento scolastico. Il minore T., invece, vive con la famiglia d'accoglienza e incontra

regolarmente i propri genitori e il fratello. Informazioni aggiornate sulla situazione saranno periodicamente rese.

Quanto alle misure generali, una riflessione importante è stata avviata a seguito della sentenza e, in particolare, delle preoccupazioni espresse dalla Corte su una *“legislazione che prevede che i “provvedimenti temporanei” che possono essere adottati in una situazione di “urgente necessità” siano protratti a tempo determinato senza fissare un termine di durata dei provvedimenti o di riesame giudiziario degli stessi, con ampie deleghe da parte dei tribunali ai servizi sociali, e in definitiva senza che siano determinati i diritti genitoriali.”*.

In particolare, l'attenzione viene focalizzata sulla possibilità di intervenire sulla legislazione in vigore con l'obiettivo di rafforzare il sistema e ricondurlo nell'alveo della piena compatibilità convenzionale. E, invero, l'articolo 336 c.c. non appare attribuire al giudice un potere/dovere *ex officio* di riesame dei provvedimenti adottati in base all'articolo 333, né tantomeno sembra configurabile un obbligo di impulso del pubblico ministero decorso un determinato lasso di tempo dall'emanazione dei provvedimenti di affidamento<sup>29</sup>.

In materia, sono plurimi i disegni di legge presentati in Parlamento con l'obiettivo di proteggere il superiore interesse dei minori, assicurare un controllo giurisdizionale rapido e effettivo e tutelare, altresì, i diritti dei genitori biologici. Tra di essi, si segnalano: l'AS 1389 Renzulli, l'AC 630 Rosato e altri, l'AS 1257 Romeo e altri, recanti modifiche alla legge 4 maggio 1983 n. 184, in funzione di innalzamento della tutela dei diritti in questione e delle garanzie sistemiche loro riconosciute, nonché l'AC 2070 Romeo ed altri, finalizzato all'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori.

Sul piano amministrativo, si segnala che con decreto del Ministro della giustizia del 22 luglio 2019 è stata istituita la *“Squadra speciale di giustizia per la protezione dei minori”*, pienamente operativa, i cui compiti consistono nell'effettuare la ricognizione e il monitoraggio dello stato di attuazione della vigente legislazione in materia di collocamento dei minori negli istituti di ricovero pubblici o privati e di affidamento etero-familiare; evidenziare eventuali profili di criticità della normativa e formulare proposte di modifica; promuovere la creazione di una banca dati nazionale integrata relativa agli affidi familiari; proporre l'adozione di circolari di armonizzazione e razionalizzazione delle procedure.

Si segnala, infine, che presso gli uffici ministeriali della giustizia sono allo studio proposte di modifica normativa tra le quali l'istituzione di una banca dati relativa ai minori in affidamento,

---

<sup>29</sup> In tali termini, l'Avvocatura generale dello Stato nel parere di non opportunità di un rinvio della sentenza dinanzi alla Grande Camera.

l'introduzione di regole procedurali sull'adozione dei provvedimenti di affidamento e la rimodulazione dell'istituto dell'intervento della pubblica autorità in favore dei minori.

**Luzi c. Italia - Sentenza del 5 dicembre 2019 (ricorso n. 48322/17)**

**Esito:**

- **violazione articolo 8**

## QUESTIONE TRATTATA

### **Inerzia dello Stato nel garantire l'esercizio effettivo del diritto di visita dei genitori.**

Il sig. V. Luzi, cittadino italiano, separato dalla moglie J.B, lamentava la violazione del suo diritto al rispetto della vita familiare, derivante dall'impossibilità di ottenere l'attuazione delle decisioni delle autorità giudiziarie circa l'esercizio del suo diritto di visita della figlia minore, affidata in via esclusiva alla madre.

A seguito dell'accertamento del comportamento gravemente ostruzionistico di J.B., che impediva in ogni modo i contatti fra il ricorrente e la figlia, la corte d'appello, con decisione del 14 settembre 2015, dispose l'affidamento congiunto, affievolì la responsabilità genitoriale di entrambe le parti e affidò la minore ai servizi sociali, incaricandoli di programmare un calendario di incontri, regolamentò il diritto di visita del padre e stabilì, in particolare, che quest'ultimo aveva il diritto di vedere sua figlia senza la presenza della madre. A fronte di questa decisione, tuttavia, la minore rimase domiciliata presso la madre, che mantenne il suo comportamento ostruzionistico, e, nonostante la corte d'appello avesse allertato i servizi sociali, nel 2015 si svolsero solo due incontri tra il ricorrente e la figlia, entrambi interrotti dalla madre della bambina. I servizi sociali segnalavano due volte, nel 2016 e nel 2017, al procuratore e al giudice tutelare il comportamento della madre della minore, che aveva causato la sospensione di ogni contatto, anche telefonico, tra il ricorrente e la figlia.

Nel frattempo, il 2 dicembre 2016, il ricorrente aveva presentato un ricorso dinanzi al tribunale per chiedere l'affidamento esclusivo della minore. Il tribunale, con decisione del 14 maggio 2018, in considerazione delle difficoltà incontrate dal ricorrente nell'esercizio del suo diritto di visita, confermò l'attribuzione dell'affidamento della minore ai servizi sociali e ordinò loro di svolgere una nuova indagine familiare e di approfondire i rapporti tra la minore e sua madre. J.B. impugnò la decisione del tribunale. La corte d'appello con decisione del 13 luglio 2018, respinse il ricorso di J.B.

Dopo la decisione della corte d'appello, nel 2018, si svolsero sei incontri padre-figlia, in presenza dei servizi sociali.

Nelle more, il 13 ottobre 2017, il sig. Luzi aveva adito la Corte di Strasburgo, lamentando l'inerzia delle autorità nazionali nel mettere in atto le misure necessarie a consentirgli di mantenere con la figlia un legame effettivo e la tolleranza statale, per un prolungato periodo di tempo, del comportamento ostruzionista della madre, tale da impedire il consolidamento di una vera relazione con la figlia. Il ricorrente sosteneva che questo comportamento aveva costituito una violazione dell'obbligo positivo che l'articolo 8 Cedu impone allo Stato di attivarsi per il rispetto della vita familiare dei ricorrenti e, in particolare, in questo caso, per garantire un effettivo rapporto con sua figlia.

➤ *Violazione dell'articolo 8*

La Corte ha preliminarmente rilevato che il proprio compito consisteva nel verificare se le autorità nazionali avessero adottato tutte le misure che si potevano ragionevolmente esigere per mantenere i legami tra il ricorrente e sua figlia (*Bondavalli c. Italia*, n. 35532/12, § 75, 17 novembre 2015). A questo proposito ha rammentato, che, secondo la propria consolidata giurisprudenza, in questo genere di cause, l'adeguatezza di una misura si valuta in base alla rapidità della sua attuazione (*Piazzi c. Italia*, n. 36168/09, § 58, 2 novembre 2010) per evitare che il decorso del tempo possa, già di per sé, avere conseguenze sulla relazione di un genitore con il figlio.

Nel caso di specie, la Corte ha constatato che i servizi sociali avevano posto l'accento sulle difficoltà del padre a incontrare la figlia e sottolineato che J.B. era all'origine di tali difficoltà. Ciò nonostante - e nonostante la conferma, resa nella perizia ordinata dal tribunale, del comportamento gravemente ostruzionistico e manipolatorio della madre, che aveva di fatto determinato l'impossibilità per il ricorrente di esercitare il suo diritto di visita, pesando sulla relazione affettiva tra il padre e la minore e sulla salute psicologica di quest'ultima - la bambina aveva continuato a risiedere presso la madre e nessun provvedimento era stato adottato per costringere J.B. a rispettare i provvedimenti del tribunale e consentire il normale svolgimento dei rapporti tra padre e figlia. La Corte ha notato che tale situazione era rimasta invariata per lungo tempo, anche dopo che la corte d'appello, nel 2015, aveva affidato la minore ai servizi sociali.

Pur riconoscendo, nel caso di specie, le difficoltà incontrate dalle autorità nell'affrontare una situazione resa particolarmente difficile dal grave comportamento ostruzionistico di J.B., la Corte ha, tuttavia, rammentato che una mancanza di collaborazione tra i genitori separati non può dispensare le autorità competenti dal mettere in atto tutti i mezzi che possano permettere il

mantenimento del legame familiare (*Nicolò Santilli c. Italia*, n. 51930/10, § 74 dicembre 2013; *Lombardo c. Italia*, n. 25704/11, § 91, 29 gennaio 2013). Nella fattispecie, a giudizio della Corte, le misure adottate avevano seguito uno schema stereotipato piuttosto che adeguarsi alle esigenze del caso concreto e i servizi sociali, da parte loro, non avevano correttamente eseguito le decisioni giudiziarie. Sul punto, la Corte ha constatato che, sebbene gli strumenti giuridici previsti dal diritto italiano sembrano sufficienti a permettere allo Stato convenuto di garantire il rispetto degli obblighi positivi derivanti dall'articolo 8 della Convenzione, nella presente causa che le autorità non avevano intrapreso alcuna azione efficace nei confronti di J.B. per garantire in concreto il rispetto di tali obblighi, lasciando che si consolidasse una situazione di fatto generata dall'inosservanza delle decisioni giudiziarie. Vieppiù, ha osservato che, se è vero che gli obblighi dello Stato ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione non sono obblighi di risultato ma di mezzi (*Pascal c. Romania*, n. 805/09, § 69, 17 aprile 2012), nel caso di specie, di fronte alla perdurante opposizione della madre della minore, le autorità nazionali non avevano adottato tutte le misure che si potevano ragionevolmente esigere dalle stesse per far rispettare il diritto del ricorrente di avere contatti con sua figlia e di stabilire una relazione con lei (*Strumia c. Italia*, n. 53377/13, § 123, giugno 2016).

Fatte queste premesse e considerato che nove anni dopo la separazione dei suoi genitori, la minore non aveva avuto quasi alcun rapporto con il padre, la Corte ha dichiarato che la negligenza delle autorità statali nel far rispettare il diritto di visita del ricorrente, integrava la violazione degli obblighi positivi imposti dall'articolo 8 della Convenzione.

#### ➤ *Applicazione dell'articolo 41*

Considerato che il ricorrente aveva subito un danno morale che non poteva essere riparato con la semplice constatazione di violazione dell'articolo 8, gli ha accordato, a questo titolo, la somma di euro 13.000, oltre al rimborso delle spese di procedura.

### **MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE**

Giova notare, sotto il profilo delle misure generali, che la stessa Corte nella sentenza in esame ha riconosciuto la sufficienza degli strumenti giuridici previsti dal diritto italiano a garantire il rispetto degli obblighi positivi derivanti per lo Stato dall'articolo 8 della Convenzione (§ 77), sebbene, nel caso di specie, abbia dovuto constatare che le autorità non avevano intrapreso alcuna azione, lasciando che si consolidasse una situazione di fatto generata dall'inosservanza delle decisioni giudiziarie.



Ne deriva che la condanna in esame non manifesta l'esistenza di criticità sistemica, ma pone l'accento su comportamenti gravemente omissivi delle autorità nazionali giudiziarie e amministrative coinvolte nella vicenda, facendo emergere una possibile inadeguatezza dell'ordinamento interno nell'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali in materia di diritto di visita nei casi di mancanza di collaborazione o di condotte ostruzionistiche del genitore affidatario<sup>30</sup>.

#### 1.1.7. In materia di strumenti di tutela della vita privata in un contesto di forte inquinamento ambientale (artt. 8 e 13 Cedu)

**Cordella + altri 52 e Ambrogi Melle + altri 127 c. Italia - Sentenza del 24 gennaio 2019 (ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15)**

**Esito:**

- [violazione articolo 8](#)
- [violazione articolo 13](#)

#### QUESTIONE TRATTATA

**Inquinamento ambientale, salute e vita privata - Mancata salvaguardia della salute di chi abita nelle vicinanze dello stabilimento ILVA di Taranto - Mancata assunzione delle misure necessarie a garantire un'efficace ed effettiva protezione.**

All'origine della causa vi sono due ricorsi - che la Corte ha deciso di esaminare congiuntamente, stante l'identità delle circostanze di fatto poste alla base delle doglianze sollevate - proposti, nel 2013 e nel 2015, complessivamente, da 182 cittadini italiani, tutti residenti a Taranto e nei comuni limitrofi, che hanno utilizzato lo strumento del ricorso collettivo per denunciare la violazione da parte dello Stato italiano degli obblighi di protezione della vita e della salute in relazione all'inquinamento prodotto dallo stabilimento Ilva di Taranto, garantiti dagli articoli 2 e 8 della Convenzione, per la cui tutela non sarebbe accessibile alcun rimedio, in violazione dell'articolo 13 sul diritto ad un ricorso effettivo.

In particolare, tutti i ricorrenti hanno eccepito la violazione del loro diritto alla vita e all'integrità psico-fisica (art. 2) *"in quanto le autorità nazionali e locali hanno omesso di predisporre un quadro normativo ed amministrativo idoneo a prevenire e ridurre gli effetti gravemente pregiudizievoli sulla vita e sulla salute dei residenti derivanti dal grave e persistente inquinamento prodotto dal complesso dell'Ilva"*. Hanno contestato anche *"la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare"* (art.

---

<sup>30</sup> Si veda la Relazione al Parlamento per l'anno 2018, pag. 166, in cui si è dato atto che, sulla base del bilancio d'azione presentato dal Governo italiano il 5 aprile 2019, è stata adottata la risoluzione di chiusura sul gruppo di ricorsi *Piazzini c. Italia* CM/ResDH(2019) 121 del 6 giugno 2019.

8) anche in conseguenza dei ripetuti decreti “salva Ilva” a decorrere dal 2012, con i quali il Governo, pur prevedendo una serie di misure di salvaguardia ambientale, “ha mantenuto in funzione l'impianto sotto la propria gestione a dispetto della normativa europea e delle decisioni della magistratura”, così precludendo di esperire i rimedi giurisdizionali previsti dall'ordinamento italiano (art. 13).

Sul presupposto che si trattasse di un caso di importanza generale in cui è a rischio la vita e la salute, i ricorrenti hanno sollecitato la trattazione urgente del caso e l'adozione di una sentenza di principio che imponesse allo Stato italiano di adottare le misure necessarie a rendere la produzione dell'Ilva conforme alle disposizioni ambientali nazionali ed europee.

Particolare evidenza nei ricorsi è stata data al fatto che le pubbliche autorità italiane non avessero ancora adottato le misure idonee a rendere l'impianto rispondente alle prescrizioni ambientali, vanificando ripetutamente gli interventi della magistratura; così come è stato definito inaccettabile che gli abitanti di Taranto continuassero ad ammalarsi ed a morire a causa dell'inerzia dello Stato.

#### ➤ *Le eccezioni di irricevibilità del ricorso*

Il Governo italiano aveva sollevato quattro eccezioni preliminari sulla ricevibilità dei ricorsi, riguardanti: 1) la qualità di vittime dei ricorrenti; 2) il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne; 3) il mancato rispetto del termine di sei mesi per la proposizione dei ricorsi; 4) l'esistenza di un pregiudizio importante.

In relazione alla carenza della qualità di vittime dei ricorrenti, il Governo aveva osservato la genericità delle doglianze allegate, non facevano riferimento a situazioni soggettive accertate, né fornivano alcun elemento fattuale a sostegno della tesi secondo cui i singoli ricorrenti avrebbero concretamente subito un danno, tale da renderli “vittime” nel senso richiesto dagli articoli 34 e 35 della Convenzione. L'eccezione è stata disattesa per la maggior parte dei ricorrenti. La Corte, basandosi sui rapporti pubblicati da vari enti pubblici, dai quali emergeva che l'inquinamento ha reso le persone che vi erano sottoposte più vulnerabili a varie malattie e che l'area direttamente interessata dalle emissioni dello stabilimento Ilva di Taranto (con riferimento, in particolare, ai cinque comuni di Taranto, Crispiano, Massafra, Montemesola e Statte) è stata definita da misure interne “ad alto rischio ambientale”, ha ritenuto che l'inquinamento abbia avuto, senza dubbio, conseguenze nefaste sul benessere dei ricorrenti residenti in quelle zone.

Riguardo all'eccezione di irricevibilità per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, la Corte ha notato che il risanamento della zona interessata è un obiettivo perseguito da svariati anni dalle autorità competenti, ma senza successo. E, in questo contesto, ha rilevato non potersi ignorare

l'immunità penale e amministrativa accordata all'amministratore straordinario, nell'attuazione delle misure raccomandate dal piano ambientale, dal decreto legge n. 1/2015, e l'estensione di tale immunità al futuro acquirente.

Quanto all'eccezione della difesa italiana relativa al mancato rispetto della regola dei sei mesi prevista dall'articolo 35 della Convenzione, la Corte ha osservato come i ricorrenti lamentassero una situazione di inquinamento ambientale perdurante da decenni e ha rammentato che, quando la violazione dedotta costituisce, come nel caso di specie, una situazione continua, il termine di sei mesi inizia a decorrere soltanto a partire dal momento in cui tale situazione si è conclusa.

Anche l'eccezione del difetto di un pregiudizio "importante" ai sensi dell'articolo 35 § 3 b) della Convenzione, è stata respinta dalla Corte in considerazione della natura delle doglianze sollevate dai ricorrenti e dei numerosi rapporti scientifici attestanti l'impatto dell'inquinamento della società Ilva sull'ambiente e sulla salute delle persone.

### ➤ *Violazione dell'articolo 8*

Passando all'esame del merito della causa, la Corte, in via preliminare, ha escluso la violazione del diritto alla vita in quanto priva di autonoma rilevanza in base ai motivi di ricorso.

In merito alla dedotta violazione dell'articolo 8, la Corte ha ribadito che la protezione della vita privata e familiare prevista dal citato articolo non comporta solo l'obbligo in capo allo Stato di astenersi da ingerenze arbitrarie, ma impone obblighi positivi di garanzia del rispetto effettivo della vita privata.

In particolare, specie nel caso di un'attività pericolosa, grava sullo Stato l'obbligo di predisporre una complessa regolamentazione, adattata alle specificità di tale attività e al livello di rischio che potrebbe derivarne - per quanto concerne il regime delle autorizzazioni, dello sfruttamento, della sicurezza e del controllo dell'attività in questione - nonché volta ad assicurare l'adozione, da parte di ogni persona coinvolta nell'attività, delle misure idonee a proteggere effettivamente i cittadini.

Con riferimento alla fattispecie, la Corte ha osservato che, nonostante il nesso tra le emissioni industriali della società Ilva e il pregiudizio sanitario nel territorio di Taranto fosse stato attestato da vari studi scientifici, alcuni provenienti anche da istituti pubblici, la gestione da parte delle autorità nazionali delle questioni ambientali riguardanti l'attività di produzione dell'Ilva si trova ancora in una fase di stallo, dovuta sia all'eccessiva lentezza nella realizzazione del piano ambientale, prorogata al 2023, sia alla situazione di incertezza derivante dal dissesto finanziario della società e

dalla possibilità, accordata al futuro acquirente, di prorogare l'attuazione del risanamento dello stabilimento.

➤ *Violazione dell'articolo 13*

I ricorrenti lamentavano la violazione dell'articolo 13 della Convenzione, sostenendo che nessuno dei mezzi di ricorso offerti dall'ordinamento interno fosse in grado di rispondere alle loro doglianze.

Al riguardo, la Corte richiamando le considerazioni svolte per respingere l'eccezione governativa circa la mancanza di vie di ricorso utili ed effettive che permettessero di sollevare, dinanzi alle autorità nazionali, doglianze relative all'impossibilità di ottenere misure idonee a garantire il disinquinamento delle aree interessate da emissioni nocive dello stabilimento Ilva, ha concluso per violazione dell'articolo 13 della Convenzione (*Di Sarno e altri c. Italia*, n. 30765/08, 10 gennaio 2012, §§ 116-118).

➤ *Applicazione dell'articolo 46*

Merita segnalare che la Corte, alla luce dei principi elaborati dalla propria giurisprudenza, di tutte le circostanze della causa e, in particolare, della complessità tecnica delle misure necessarie al risanamento della zona interessata, che rientra nella competenza delle autorità interne, abbia ritenuto non necessario applicare la procedura della sentenza pilota. Sul punto, la Corte ha osservato che è in primo luogo lo Stato in causa a dover scegliere, fatto salvo il controllo da parte del Comitato dei ministri, i mezzi da utilizzare nel proprio ordinamento giuridico interno per adempiere agli obblighi previsti dall'articolo 46 della Convenzione. La Corte ha ritenuto, comunque, opportuno, sottolineare che i lavori di risanamento della fabbrica e del territorio colpito dall'inquinamento ambientale sono di primaria importanza e urgenti e che, perciò, il piano ambientale approvato dalle autorità nazionali e recante l'indicazione delle misure e delle azioni necessarie ad assicurare la protezione ambientale e sanitaria della popolazione, dovrà essere messo in esecuzione nel più breve tempo possibile.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte ha ritenuto che, nelle circostanze del caso di specie, le constatazioni di violazione della Convenzione costituissero una riparazione sufficiente per il danno morale subito dai ricorrenti ed ha riconosciuto loro solo una somma a titolo di rimborso delle spese legali.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Per le misure di esecuzione della sentenza in esame si rinvia alla specifica trattazione svolta nel paragrafo 3.2.1 della presente Relazione.

### 1.1.8 In materia di libertà di espressione

*Sallusti c. Italia – Sentenza del 14 febbraio 2019 (ricorso n. 22350/13)*

Esito:

- violazione articolo 10

## QUESTIONE TRATTATA

**Diffamazione a mezzo stampa - Diritto alla libertà di espressione - Sproporzione del trattamento sanzionatorio - Condanna a pena detentiva di un giornalista non “necessaria in una società democratica”**

Il ricorso è stato presentato alla Corte Europea dal giornalista Alessandro Sallusti, all'epoca dei fatti direttore del giornale nazionale “Libero”.

Alla base del ricorso vi è la pubblicazione, nel 2007, sul giornale Libero di due articoli in materia di aborto: il primo a firma di uno pseudonimo non identificato (Dreyfus), il secondo a firma del giornalista Andrea Monticone.

Ne seguiva denuncia querela del giudice Cocilovo del Tribunale di Milano, dalla quale scaturiva un procedimento penale a carico del Sallusti, imputato di omesso controllo (art 57 c.p.) in relazione all'articolo del giornalista Monticone (imputato a sua volta, quale autore del pezzo giornalistico incriminato, del reato di cui agli artt. 595 c.p e 13 della L. 47/1948) e del delitto di diffamazione aggravata (art. 595 c.p. e 13 L. n. 47/1948) con riferimento al commento a firma Dreyfus, la cui paternità è stata processualmente imputata alla redazione del quotidiano e quindi al suo direttore.

A seguito di tutti e tre i gradi di giudizio (Tribunale di Milano, Corte di appello di Milano e Corte di cassazione) il direttore Sallusti veniva condannato in via definitiva a 1 anno e 2 mesi di reclusione (senza concessione di alcun beneficio di legge), alla multa di € 5000,00, oltre all'importo liquidato in favore della parte civile a titolo di danno morale e riparazione pecuniaria ex art. 12 L. 47/1948 per complessivi € 30.000,00.

Solo nel novembre del 2012 il magistrato di sorveglianza di Milano ammetteva il ricorrente a scontare la pena inflitta in regime di detenzione domiciliare. Nel dicembre 2012, a seguito di intervento del Presidente della Repubblica, la pena detentiva ancora da espiare veniva commutata in multa (per € 15.352,00).

Dinanzi alla Corte Edu, il ricorrente ha lamentato la violazione dell'articolo 10 Cedu, in materia di libertà di espressione, da intendere quale diritto comprensivo della libertà di opinione e di ricevere o comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere interferenza di pubbliche autorità.

### *Violazione dell'articolo 10*

La Corte, richiamati i principi generali che regolano l'ingerenza nel diritto alla libertà di informazione necessaria in uno Stato democratico, riassunti nelle sentenze *Morice c. Francia* ([GC], n. 29369/10, §§ 124-139, CEDU 2015) e *Belpietro c. Italia*, (n. 43612/10, § 47-54, 24 settembre 2013) ha rilevato, preliminarmente, che alla luce dei principi di correttezza cui deve conformarsi l'operato di un responsabile dell'informazione, in particolare quando sia coinvolto un minore, non vi sono motivi per discostarsi delle valutazioni assunte in sede giudiziaria domestica. Tuttavia, ha osservato che l'irrogazione di una pena detentiva, ancorché sospesa, per un reato connesso ai mezzi di comunicazione, può essere compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti garantita dall'articolo 10 della Convenzione soltanto in circostanze eccezionali. A tale proposito, la Corte ha dato atto delle iniziative legislative assunte a livello nazionale, finalizzate, in linea con le recenti pronunce della Corte contro l'Italia, a limitare il ricorso a sanzioni penali per il reato di diffamazione e a introdurre un'importante misura positiva, ovvero l'abolizione della pena della reclusione per il reato di diffamazione (cfr. § 29).

Date le circostanze del caso di specie, ove il ricorrente - diversamente da quanto avvenuto nelle cause *Belpietro e Ricci c. Italia* (n. 30210/06, §§ 59-61, 8 ottobre 2013)<sup>31</sup> - oltre a essere stato condannato a pagare un risarcimento al magistrato interessato, ha effettivamente trascorso ventuno giorni agli arresti domiciliari prima dell'intervento del Presidente della Repubblica, la Corte ha rilevato che l'inflizione di una pena detentiva non fosse giustificata. Peraltro, il fatto che tale pena fosse stata in seguito sospesa non modificava la conclusione, in quanto la singola commutazione di una pena detentiva in una sanzione pecuniaria è una misura soggetta al potere discrezionale del Presidente della Repubblica italiana. Inoltre, l'atto di clemenza esime i condannati dall'espiazione della pena ma non estingue gli effetti penali della loro condanna.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha concluso che la sanzione penale inflitta al ricorrente era, per natura e severità, manifestamente sproporzionata al fine legittimo invocato e che,

---

<sup>31</sup> Per le sentenze *Belpietro e Ricci* cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2013.

pertanto, nel caso di specie, era stata oltrepassata la soglia di quella che avrebbe costituito una limitazione “necessaria in una società democratica”.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte ha rigettato la domanda relativa al danno patrimoniale perché non provata, ma, in considerazione dell'angoscia e delle sofferenze patite dal ricorrente a causa dei fatti che hanno condotto alla constatazione della violazione dell'articolo 10 della Convenzione, ha accordato la somma di euro 12.000 a titolo di danno non patrimoniale, oltre alle spese del procedimento.

### MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento delle somme riconosciute dalla Corte chiude la questione delle misure di esecuzione a livello individuale.

Sotto il profilo delle misure generali, si è già dato contezza in occasione della disamina delle sentenze Belpietro e Ricci della direttiva adottata dal Procuratore della Repubblica di Milano nell'ottobre 2013 per invitare i magistrati assegnatari dei procedimenti per diffamazione a mezzo stampa in fase di indagine e/o designati per il dibattimento, a segnalare preventivamente i casi nei quali potrebbero ricorrere “circostanze eccezionali” (quali quelli evidenziate dalla Corte Edu o altre che qualificano il caso specifico), che renderebbero proporzionata la richiesta di applicazione di pena detentiva, pur rimanendo ferma la piena libertà del P.M. di udienza di concludere nel modo ritenuto opportuno all'esito delle emergenze del dibattimento (articolo 53, comma 1, codice procedura penale).

Sul piano delle iniziative legislative si segnala l'A.C. n. 416, presentato il 27 marzo 2018<sup>32</sup>, avente ad oggetto “*Modifiche alla legge 8 febbraio 1948, n. 47, al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 3 febbraio 1963, n. 69 in materia di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, di contrasto delle liti temerarie, di segreto professionale e di istituzione del Giurì per la correttezza dell'informazione*”.

L'ampia diffusione della sentenza tra gli addetti ai lavori e la pubblicazione sui siti web istituzionali costituiscono, inoltre, misure utili a consentire un'applicazione della clausola “circostanze eccezionali” nel pieno rispetto dell'articolo 10 della Convenzione.

#### 1.1.9 Diritto al rispetto dei propri beni (articolo 1, Protocollo 1)

**Condominio Porta Rufina c. Italia – Sentenza del 6 giugno 2019 (Ricorso n. 14346/05)**

---

<sup>32</sup> Assegnato alla II Commissione Giustizia in sede Referente il 28 settembre 2018.

**Esito:**

- **violazione articolo 1, Protocollo 1**

***Mideo c. Italia – Sentenza del 6 giugno 2019 (Ricorso n. 19169/02)***

**Esito:**

- **violazione articolo 1, Protocollo 1 e 6 § 1**

## QUESTIONE TRATTATA

**Diritto al risarcimento del danno subito dal privato per atto illegittimo della pubblica amministrazione - Inadeguatezza della somma corrisposta ai ricorrenti quale indennizzo per espropriazione indiretta**

Le due sentenze decidono casi analoghi.

All'origine di entrambe le cause vi sono i ricorsi presentati per dolersi dell'occupazione d'urgenza di porzioni di terreni di proprietà dei ricorrenti adottati, *sine titulo*, da Amministrazioni per la realizzazione di opere di pubblica utilità-

Dinanzi alla Corte Edu, i ricorrenti hanno allegato di essere stati privati del proprio bene in applicazione del principio dell'espropriazione indiretta, e quindi, in modo illegittimo.

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

Nella sentenza *Condominio Porta Rufina* la Corte ha rilevato che, in mancanza di un atto formale di espropriazione, soltanto con il provvedimento giudiziario definitivo si potesse considerare effettivamente applicato il principio dell'espropriazione indiretta e legittimata l'acquisizione dei terreni da parte delle autorità pubbliche.

Di conseguenza, ha constatato l'inosservanza del principio della certezza del diritto nei confronti della ricorrente, per quanto riguardava la privazione della proprietà del suo bene, fino al momento in cui la sentenza del tribunale di Benevento è divenuta definitiva (vedi, *inter alia*, *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia*, n. 31524/96, CEDU 2000-VI, *Scordino c. Italia* (n. 3), n. 43662/98, 17 maggio 2005, e *Velocci c. Italia*, n. 1717/03, 18 marzo 2008) e, dopo aver rilevato che, nel caso di specie, l'amministrazione aveva tratto vantaggio dall'occupazione di terreno illegittima, ha concluso che la privazione del bene sofferta dalla ricorrente era incompatibile con il principio di legalità e con il diritto al rispetto dei suoi beni, dichiarando la violazione dell'articolo 1 del Protocollo 1 Cedu.



Nella sentenza *Mideo*, la Corte, richiamati i precedenti stabiliti nella sentenza *Guiso-Galliscay c. Italia* (n. 58858/00, 8 dicembre 2005), ha ritenuto l'insufficienza del risarcimento ottenuto dal ricorrente a livello nazionale per la mancata indicizzare della somma utile a compensare gli effetti negativi dell'inflazione.

Per questo caso, la Corte ha, altresì, constatato la violazione dell'articolo 6 § 1, per l'eccessiva durata del procedimento principale, iniziato il 27 marzo 1992 e terminato il 15 ottobre 2002, richiamando la propria giurisprudenza ben consolidata in materia (*cf. leading case Cocchiarella c. Italia*, sentenza [GC] del 29 marzo 2006).

#### ➤ *Applicazione dell'articolo 41*

Tenuto conto degli elementi acquisiti agli atti, la Corte ha accordato al **Condominio Porta Rufina** somme sensibilmente inferiori a quanto richiesto sia a titolo di risarcimento del danno materiale che morale.

Quanto al ricorso **Madeo**, la Corte ha ritenuto ragionevole riconoscere una somma corrispondente alla rivalutazione monetaria a partire dalla data della perdita della proprietà fissata dai giudici nazionali e fino alla data della pronuncia della sentenza del tribunale di Benevento.

Nessuna somma è stata, invece, accordata per la irragionevole durata del processo, avendo il ricorrente già beneficiato del rimedio Pinto a livello nazionale.

### MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Le sentenze decidono casi riconducibili al filone seriale di controversie pendenti dinanzi alla Corte per vicende di espropriazione indiretta risalenti nel tempo.

A seguito del superamento di tutti i profili di criticità strutturali dell'ordinamento nazionale che erano stati duramente stigmatizzati dalla Corte con numerose e pesanti sentenze di condanna, gli sporadici casi ancora aperti sono in corso di definizione in via amministrativa in applicazione dei ben noti criteri *Guiso Gallicay*<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> *Guiso Gallicay c. Italia* - sentenza della Grande Camera del 22 dicembre 2009. La sentenza reca precisi criteri per determinare il risarcimento nei casi di espropriazioni illegittime. In particolare, la Corte ha stabilito che la data e il valore da prendere in considerazione per la liquidazione del danno subito dai ricorrenti devono essere quelli relativi al momento dello spossessamento e al valore di mercato del bene in quell'epoca.

**Zappa s.a.s. c. Italia - Sentenza del 4 luglio 2019 (Ricorso n. 43842/11)**

**Esito:**

- **violazione articolo 1, Protocollo 1**

## QUESTIONE TRATTATA

**Occupazione *sine titulo* di beni demaniali - Violazione del diritto al rispetto della proprietà in un caso rientrante nel filone c.d. "valli da pesca"**

La ricorrente è una società che, dopo averne acquistato la proprietà nel 1972, gestiva una delle valli da pesca situate nella laguna veneziana. A far data dal 1989, l'Intendenza di finanza intimò di rilasciare, in quanto appartenente al demanio pubblico, la suddetta valle, chiedendo di corrispondere allo Stato una indennità per i danni causati dall'occupazione ritenuta *sine titulo*. La ricorrente ha chiesto alla Corte il riconoscimento della privazione illegittima del suo diritto di proprietà.

### ➤ *Violazione articolo 1 Protocollo 1*

La Corte sulla base dei criteri fissati nel precedente *Valle Pierimpiè* (cfr.: *Valle Pierimpiè Società Agricola S.p.A. c. Italia*, n. 46154/11, 23 settembre 2014, §§ 62-78) e tenuto conto della similitudine dei fatti delle due cause, ha dichiarato, anche nel caso di specie, la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

### ➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte ha osservato che la società ricorrente non aveva quantificato alcun importo a titolo di danno morale e materiale. Pertanto, ha considerato sufficiente riconoscere il solo danno morale per la somma di euro 5.000. Nulla per le spese, in quanto non documentate.

## MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il pagamento del danno morale riconosciuto dalla Corte chiude l'esecuzione sotto il profilo delle misure individuali. Si segnala che la sentenza *Zappa* appare inidonea a costituire un precedente essendo priva di statuizione circa la liquidazione del danno materiale che costituisce la principale voce di danno cui aspirano i ricorrenti privati della proprietà di una valle da pesca.

Sotto il profilo generale, si ricorda che lo Stato italiano, al fine di giungere alla radiazione della causa *Valle Perimpiè* ha dato seguito all'invito alla regolamentazione amichevole e al conseguente accordo sulla somma da corrispondere, implicitamente aderendo ai principi di diritto enunciati nella citata sentenza e richiamati nella sentenza in esame.

Come evidenziato nella Relazione per l'anno 2018<sup>34</sup>, per altri sei casi simili a quelli di cui alla sentenza *Valle Pierimpiè*, è stato raggiunto l'accordo tra le parti prevedendo, quale ristoro in forma specifica, il riconoscimento alla società di un titolo per la prosecuzione dell'occupazione dell'area demaniale per lo svolgimento dell'attività di vallicoltura con il rilascio di una concessione per ulteriori vent'anni, a fronte del pagamento dei canoni previsti dal decreto del Presidente del Magistrato delle acque prot. 46 – Gab del 30 gennaio 2014 e, quale ristoro per equivalente, la rinuncia parziale dello Stato al pagamento dell'indennizzo per la pregressa occupazione dell'area *sine titolo* a partire dai dieci anni antecedenti la definitività della sentenza della Corte Edu del 23 settembre 2014, di accertamento della violazione.

## 1.2. Le sentenze di non violazione

### 1.2.1. In materia di permesso di soggiorno

*Narjis c. Italia – Sentenza del 14 gennaio 2019 (Ricorso n. 57433/15)*

Esito:

- Non violazione articolo 8

## QUESTIONE TRATTATA:

**Legittimità del mancato rinnovo del permesso di soggiorno e del provvedimento di espulsione nei confronti di un soggetto responsabile di gravi reati.**

La causa origina dal ricorso presentato da un cittadino marocchino contro un ordine di espulsione dal territorio nazionale, per il rientro nel Paese di origine.

Il ricorrente, giunto in Italia per ricongiungersi alla famiglia nel 1989, aveva abbandonato la scuola ed era stato più volte segnalato per consumo di stupefacenti, nonché subito condanne per vari reati. Il 16 gennaio 2010, mentre era detenuto a seguito di una condanna a un anno e 10 mesi di reclusione per rapina e lesioni, il ricorrente chiese il rinnovo del permesso di soggiorno come lavoratore subordinato in attesa di occupazione. La richiesta fu respinta dal questore di Milano il 17

---

<sup>34</sup> Relazione al parlamento per l'anno 2018, parte prima, cap. II, par. 2.2 radiazioni dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale.

marzo 2010. Il provvedimento indicava che il ricorrente costituiva una minaccia per la società viste le numerose condanne penali che aveva subito, fin dal 1994, per una serie di reati contro la persona e il patrimonio e le circa quaranta segnalazioni della polizia a suo carico. Nel provvedimento si sottolineava anche che, con ordinanza del 3 novembre 2009, il tribunale di sorveglianza di Milano aveva respinto l'istanza di affidamento terapeutico, in quanto il ricorrente era già stato condannato tre volte per evasione. Infine, nel provvedimento di diniego del rinnovo si segnalava che il ricorrente non aveva provato di aver svolto un qualsiasi lavoro a partire dal 2003. Il ricorrente impugnò il provvedimento dinanzi al TAR Lombardia. Il 3 luglio 2010 il prefetto di Milano ordinò l'espulsione del ricorrente dal territorio nazionale. Questa decisione fu contestata dal ricorrente dinanzi al giudice di pace di Milano.

Il 6 luglio 2010 il TAR dispose la sospensione della decisione di non rinnovare il permesso di soggiorno del ricorrente e di tutti gli atti connessi, ritenendo che, nell'esame della situazione del ricorrente, le autorità di polizia non avessero tenuto conto dei suoi legami familiari e della durata del suo soggiorno in Italia, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte Edu.

Il 20 luglio 2010, il questore di Milano adottò un nuovo provvedimento di diniego del rinnovo del permesso di soggiorno, dopo un accurato esame della situazione del ricorrente alla luce delle indicazioni del TAR e dell'articolo 8 della Convenzione. Nel provvedimento segnalava che il ricorrente non era sposato e non aveva figli in Italia e che, viste le numerose condanne e la sua propensione a commettere reati gravi, costituiva un pericolo per la società. La decisione evidenziava, ancora una volta, che non risultavano periodi lavorativi tali da consentire il rilascio al ricorrente di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Il fatto che il ricorrente non lavorasse e non disponesse di alcun reddito legittimo non consentiva, inoltre, di ritenere che la sua presenza sul territorio italiano fosse necessaria per provvedere al sostentamento di sua madre e delle sue due sorelle, tutte e tre in possesso di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, nonché di suo fratello, anch'egli destinatario di un provvedimento di espulsione per traffico di droga, furto e lesioni. Il 14 febbraio 2012, il TAR respinse il ricorso avverso il diniego del rinnovo del permesso di soggiorno osservando che, la questura di Milano si era conformata a quanto prescritto dall'articolo 8 della Convenzione, bilanciando i diversi interessi in gioco e tenendo debitamente conto della durata del soggiorno del ricorrente in Italia, della sua posizione familiare e dei legami sociali da lui stabiliti nel paese.

Il ricorrente impugnò la sentenza dinanzi al Consiglio di Stato, ma anche quest'ultimo giudice respinse il ricorso, riferendosi esplicitamente all'art. 8 della Convenzione.

Il ricorrente - nei cui confronti pende un avviso di ricerca a seguito di una condanna a quattro anni e sette mesi di detenzione per ricettazione - si trova attualmente in Marocco.

Nel suo ricorso alla Corte di Strasburgo, il ricorrente ha affermato che il mancato rinnovo del permesso di soggiorno e la conseguente espulsione rappresentavano una misura “non necessaria in una società democratica” in quanto lo obbligavano a lasciare la madre, il fratello e le sorelle residenti in Italia, violando il suo diritto alla tutela della vita privata e familiare, ex articolo 8 Cedu.

➤ *Non violazione dell'articolo 8*

Rispetto all'applicabilità dell'articolo 8 al caso di specie, la Corte, preliminarmente, ha considerato che, per la lunghissima durata del soggiorno del ricorrente in Italia (venti anni), il rifiuto di rinnovargli il permesso di soggiorno e la decisione di allontanarlo dal territorio italiano costituivano una ingerenza nel suo diritto al rispetto della vita “privata”, non, invece, alla vita “familiare”, considerato la condizione del ricorrente, adulto di 39 anni, non sposato, senza figli e che non aveva dimostrato l'esistenza di ulteriori elementi di dipendenza, al di là di normali legami affettivi, rispetto alla madre, alle sorelle e al fratello, tutti adulti.

Nel merito del caso, la Corte ha valutato la misura statale di espulsione rispettosa delle condizioni di legalità (“prevista dalla legge”), legittimità (scopo legittimo), e proporzionalità (“necessaria in una società democratica”) richieste ai fini della compatibilità con l'articolo 8 della Convenzione.

In particolare, rispetto al requisito della necessità, la Corte ha avuto modo di ribadire i **criteri di valutazione della proporzionalità dell'espulsione degli stranieri**, tra cui, per quanto nella presente sede, rileva: la natura e gravità del reato commesso dal ricorrente; la durata del soggiorno; il tempo trascorso da quando è stato commesso il reato e la condotta del ricorrente durante tale periodo; la nazionalità delle persone interessate; la situazione familiare del ricorrente; la solidità dei legami sociali, culturali e famigliari con il paese ospitante e con il paese di destinazione.

In tale prospettiva, la Corte ha osservato che il casellario giudiziale del ricorrente riportava una serie di condanne definitive per fatti gravi quali furto aggravato, furto in abitazione, rapina, furto con uso di violenza, vari fatti di ricettazione, porto abusivo d'armi ed evasione, che denotavano, come indicato dai giudici nazionali e dalla difesa italiana, una evidente e sempre maggiore tendenza alla recidiva. Anche dopo essere stato oggetto di un primo provvedimento di espulsione, motivato precisamente dalla sua tendenza alla recidiva, il ricorrente è stato nuovamente arrestato e condannato per furto aggravato. Ha riconosciuto, inoltre, come, alla luce del suo percorso delittuoso, dell'uso corrente di stupefacenti e della sua apparente incapacità di integrarsi nel mondo del lavoro, le autorità italiane potessero legittimamente dubitare della solidità dei suoi legami sociali e culturali nel paese ospitante.

La Corte ha considerato, altresì, che il Consiglio di Stato, in una sentenza abbondantemente motivata, che non rivelava alcuna traccia di arbitrarietà e, riferendosi espressamente all'articolo 8 della Convenzione, aveva tenuto conto di tutte queste circostanze per bilanciare l'interesse del ricorrente alla tutela della sua vita privata con l'interesse dello Stato alla salvaguardia dell'ordine pubblico, in applicazione dei criteri stabiliti dalla Corte (§ 41).

La Corte infine, ha ribadito quale deve essere il margine di apprezzamento concesso agli Stati in tali situazioni: dal momento in cui un tribunale indipendente ha valutato i fatti in modo imparziale applicando i criteri di proporzionalità richiesti dalla Convenzione, la Corte non deve sostituirsi alle autorità nazionali nella valutazione degli elementi relativi alla questione della proporzionalità.

Non ravvisando alcun motivo per una valutazione difforme rispetto a quella dei giudici interni (*Ndidi c. Regno Unito*, n. 41215/14, § 81, 14 settembre 2017 e *Levakovic c. Danimarca*, n. 7841/14, § 45, 23 ottobre 2018), la Corte ha dichiarato la non violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

## 2. LE DECISIONI

Nel rinviare alle considerazioni di carattere generale svolte sulle decisioni pronunciate nel corso del 2019, nel presente paragrafo se ne fa la rassegna sintetica per tipologia di esito.

### 2.1. Le decisioni di irricevibilità per manifesta infondatezza, abusività, incompatibilità o mancato esaurimento delle vie di ricorso interne

#### 2.1.1. In materia di libertà di circolazione

*Torresi c. Italia - Decisione 17 gennaio 2019 (ricorso n. 68957/16)*

#### Esito:

- irricevibilità per manifesta infondatezza

## QUESTIONE TRATTATA

**Revoca del passaporto e diniego di rilascio del nuovo - Restrizione temporanea della libertà di circolazione giustificata e proporzionata rispetto agli interessi della prole minore**

Il ricorrente aveva lamentato la violazione da parte dello Stato italiano dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 e dell'articolo 8 della Convenzione, a causa della limitazione al suo diritto di circolazione, con particolare riferimento alla impossibilità di ottenere il passaporto per recarsi ad Hong Kong, nonché una limitazione del diritto al rispetto della sua vita familiare, ad opera delle autorità giurisdizionali italiane.

Il Sig. Torresi aveva sposato nel 2011 in Italia M.T. e dalla loro unione erano nate due figlie. La coppia si era poi separata e M.T., essendo a conoscenza della volontà del marito di lasciare definitivamente l'Italia, per raggiungere la Cina, aveva revocato il consenso all'espatrio del marito. Al riguardo, l'articolo 3, lettera b), della legge n. 1185 del 21 novembre 1967, come modificata dall'articolo 24, comma 1 della legge n. 3 del 16 gennaio 2003 prevede che non possono ottenere il passaporto *“i genitori che, avendo prole minore, non ottengano l'autorizzazione del giudice tutelare; l'autorizzazione non è necessaria quando il richiedente abbia l'assenso dell'altro genitore, o quando sia titolare esclusivo della responsabilità genitoriale sul figlio ovvero, ai soli fini del rilascio del passaporto di servizio, quando sia militare impiegato in missioni militari internazionali”*.

Di conseguenza, in data 11 settembre 2015, veniva emesso un provvedimento del Questore competente per territorio per la revoca del passaporto del ricorrente.

Tale provvedimento veniva impugnato dinanzi al giudice tutelare, il quale con decisione del 5 novembre 2015, riteneva giustificato il mancato consenso di M.T., non essendo l'espatrio del ricorrente, che non adempiva ai suoi obblighi nei confronti delle figlie, compatibile con l'interesse delle minori, soprattutto perché il recupero dei crediti alimentari al di fuori dell'Europa risultava essere molto complicato nella pratica.

La decisione veniva confermata dal Tribunale per i minorenni.

Il 24 maggio 2016, il ricorrente presentava una nuova richiesta di passaporto, sostenendo di doversi recare in Cina per riconoscere il figlio che stava per dare alla luce la sua nuova compagna cinese. Tenuto conto del diritto al riconoscimento del neonato, il giudice autorizzava la consegna del passaporto il 25 maggio 2016.

Con decisione del 17 dicembre 2019, la Corte Edu ha respinto il ricorso per manifesta infondatezza, ritenendo legittimo e proporzionato il diniego delle autorità nazionali al rilascio del passaporto, in quanto volto a salvaguardare gli interessi delle figlie del ricorrente a ricevere un assegno alimentare.

Ha, inoltre, evidenziato come, nel caso di specie, le autorità giudiziarie nazionali avessero riesaminato più volte la situazione personale dell'interessato e la sua capacità di pagare le somme dovute, tenendo conto di tutte le informazioni pertinenti per assicurarsi che la restrizione temporanea della libertà di circolazione del ricorrente fosse giustificata e proporzionata rispetto alle circostanze del caso di specie, fatto che, a parere della Corte, privava la misura di qualsiasi automaticità.

### **2.1.2. In materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare**

**Minervino c. Italia - Decisione 12 febbraio 2019 (ricorso n. 63289/17)**

**Esito:**

- **irricevibilità per manifesta infondatezza**

## QUESTIONE TRATTATA

### Tutela dei rapporti familiari - Obblighi positivi posti a carico degli Stati dall'articolo 8 della Convenzione

I ricorrenti lamentavano, davanti alla Corte Edu, la violazione del diritto al rispetto della loro vita privata, garantito dall'articolo 8 della Convenzione, con riferimento alla dichiarazione di adottabilità dei cinque figli naturali, stabilita definitivamente dalla giurisdizione italiana, e alla conseguente sospensione del diritto di visita.

In particolare, deploravano il fatto che le autorità nazionali avessero dichiarato i loro bambini adottabili senza mettere in atto reali misure di sostegno e senza ordinare una perizia sulle loro capacità genitoriali nel corso del procedimento.

La Corte, dopo aver preliminarmente ricordato che l'allontanamento del bambino dall'ambiente familiare è una misura estrema cui si dovrebbe far ricorso solo in ultima istanza e che, pertanto, una misura di questo tipo deve essere fondata su considerazioni dettate dall'interesse del bambino e aventi un peso e una solidità sufficienti, ha osservato che nel caso di specie, le autorità nazionali erano intervenute adottando tutte le misure necessarie e adeguate che si potevano ragionevolmente esigere affinché i figli dei ricorrenti potessero condurre una vita familiare normale all'interno della loro famiglia.

In particolare, ha evidenziato che la decisione di adottabilità dei bambini era stata presa solo dopo aver esaminato attentamente e approfonditamente la situazione, tenendo conto delle condizioni fisiche e psicologiche dei bambini, delle privazioni materiali, psicologiche e affettive nonché delle richieste dei bambini stessi.

Di conseguenza, ha respinto il ricorso in quanto manifestamente infondato, ai sensi dell'articolo 35, paragrafi 3 e 4 della Convenzione.

#### 2.1.3. In materia di diritto al rispetto dei propri beni

*Colazzo e altri c. Italia - Decisione 14 maggio 2019 (ricorso n. 60633/06)*

**Esito:**

- **irricevibilità per manifesta infondatezza**

## QUESTIONE TRATTATA



## **Compatibilità convenzionale del prelievo fiscale sull'indennità di esproprio e clausola di esenzione fiscale (cd. "tax exemption clause")**

Nel caso preso in esame dalla decisione sopra riportata, ai ricorrenti era stato corrisposto un risarcimento per l'esproprio dei loro beni corrispondente all'integrale valore di mercato al momento dell'esproprio, sul quale era stata applicata, alla fonte, la ritenuta del 20% a titolo di prelievo fiscale, da essi considerata lesiva dei principi posti dall'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione.

La Corte, riprendendo quanto affermato nella decisione del 16 gennaio 2018 resa sul caso *Guiso e Consiglio c. Italia* (ricorso n. 50821/06), dopo aver premesso che le decisioni in materia di imposte spettano alle autorità nazionali poiché comportano valutazioni politiche, economiche e sociali che la Convenzione lascia alla competenza degli Stati, ha dichiarato che la tassazione delle plusvalenze derivanti dall'esproprio di beni rientra ampiamente nell'ambito del giudizio discrezionale del legislatore italiano. Inoltre, ha ritenuto che la ritenuta fiscale applicata nel caso di specie non poteva essere considerata eccessiva dal punto di vista quantitativo, né tale da compromettere in maniera determinante la situazione finanziaria dei ricorrenti.

Ravvisata la manifesta infondatezza dell'avversa doglianza, la Corte ha dichiarato il ricorso irricevibile in applicazione dell'articolo 35, paragrafi 3, lettera a) e 4 della Convenzione.

### **2.1.4. In materia di diritto ad un ricorso effettivo**

*M.H. e altri c. Italia - Decisione 7 febbraio 2019 (ricorso n. 34145/18)*

#### **Esito:**

- **Irricevibilità ex articoli 34 e 35 della Convenzione**

## **QUESTIONE TRATTATA**

### **Sospensione del provvedimento di sgombero del cd. "Villaggio Camping River"**

Si tratta di un ricorso presentato per l'adozione di misure di urgenza ai sensi dell'articolo 39 del Regolamento della Corte, con riferimento all'ordine di evacuazione dell'area denominata *Villaggio Camping River*.

In particolare, i ricorrenti lamentavano la violazione degli articoli 3, 8, 13 e 14 della Convenzione Edu, affermando una situazione di particolare vulnerabilità (malattia, separazione di figli dai genitori) e l'assenza, nell'ordine di evacuazione da eseguire nelle 48 ore, di soluzioni abitative alternative o di previsione di forme di assistenza.

L'ordine di evacuazione era stato disposto con una ordinanza di "necessità ed urgenza" adottata dal Sindaco di Roma Capitale, per la tutela della salute degli persone presenti nell'area, stante la gravissima situazione igienico sanitaria riscontrata in tale area e documentata dal Servizio di igiene e sanità pubblica della ASL, dall'ARPA Lazio e dalla Polizia di Roma Capitale.

La Corte, prima di procedere all'esame del ricorso, ha chiesto al Governo italiano di indicare se erano state previste soluzioni alternative di alloggio.

Al riguardo, il Governo italiano ha rappresentato alla Corte che i ricorrenti erano stati formalmente dimessi dall'insediamento e contemporaneamente ammessi a godere, avendone presentato istanza, delle misure di sostegno economico previste nel "Piano di indirizzo di Roma Capitale per l'inclusione delle persone Rom, Sinti e Caminanti", approvate con delibere della Giunta capitolina n. 105 del 26.05.2017 e n. 146 del 28.06.2017. In particolare, il piano prevedeva l'erogazione di misure di sostegno economico per l'inclusione abitativa e lavorativa, fino alla concorrenza di euro 10.000, in favore delle famiglie presenti negli insediamenti, in condizioni di accertata fragilità.

Le misure di sostegno erano state ampliate e rafforzate con successive deliberazioni della Giunta Comunale. In particolare, era stato previsto che gli assistiti potessero impiegare il contributo economico oltre che per la locazione di immobili, anche per la prenotazione di strutture ricettizie, per progetti di auto recupero e ristrutturazione di immobili reperiti dai beneficiari, sul territorio nazionale, a sostegno di progetti di ospitalità temporanea presso terzi privati (es. famiglie, congiunti anche residenti fuori dal territorio di Roma Capitale), ed infine anche per progetti di rientro assistito volontario nei paesi di provenienza.

Tuttavia, insieme a molte altre famiglie, incuranti delle dimissioni, i ricorrenti avevano continuato ad occupare abusivamente l'area.

La Corte, basandosi sulla propria giurisprudenza consolidata (Cfr. in particolare, *Petrache e Tranca c. Italia* (dec.) 4 ottobre 2016, *Barahona Guachamin e altri* (dec.) § 56 4 dicembre 2018 e *Hamidovic c. Italia* (dec.) 13 settembre 2011), ha affermato che, nel caso di specie, non vi era stata alcuna violazione dei diritti e delle libertà garantite dalla Convenzione e dai suoi protocolli e, poiché i criteri di ricevibilità di cui agli articoli 34 e 35 della Convenzione non erano stati soddisfatti, ha dichiarato il ricorso irricevibile.

### 2.1.5. In materia di diritto della vita privata

**Raimondo c. Italia - Decisione 17 settembre 2019 (ricorso n. 42401/13)**

**Esito:**

- Irricevibilità per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne

## QUESTIONE TRATTATA

### **Immissioni acustiche e visive - Mancato esercizio dell'azione prevista dall'articolo 844 del codice civile**

Il ricorrente, invocando gli articoli 8 e 13 della Convenzione, aveva lamentato le immissioni acustiche e visive subite quotidianamente a causa della costruzione di un carcere in prossimità della sua abitazione nonché la mancata adozione da parte delle autorità di misure idonee a garantirgli un effettivo rispetto della sua vita privata e familiare e del suo domicilio.

La Corte, esaminati gli atti del procedimento, ha accolto la tesi difensiva del Governo che aveva eccepito il mancato esaurimento delle vie interne, avendo il ricorrente ommesso di chiedere, ai giudici nazionali, la cessazione delle immissioni nocive, a norma dell'articolo 844 del codice civile.

In particolare, dopo aver preliminarmente ricordato il proprio ruolo sussidiario rispetto ai sistemi nazionali di garanzia dei diritti umani, la Corte ha osservato che il ricorrente, a causa del mancato esercizio dell'azione prevista dall'articolo 844 del codice civile, non aveva fornito alle giurisdizioni nazionali la possibilità di prevenire o di riparare le violazioni della Convenzione denunciate e, così facendo, aveva privato se stesso della possibilità di proteggere i diritti garantiti dall'articolo 8 della Convenzione.

#### **2.1.6. In materia di effettività del ricorso *ex lege* Pinto nel procedimento amministrativo**

*Valia e altri c.Italia - Decisione 18 giugno 2019 (ricorso n. 16320/14)*

##### Esito:

- Irricevibilità per tardiva presentazione dei ricorsi

## QUESTIONE TRATTATA

### **Eccessiva durata di procedimento giurisdizionale amministrativo - Inefficacia del rimedio Pinto in combinato con la proposizione dell'istanza di prelievo**

Si tratta di un gruppo di ricorsi per i quali la Corte ha accertato che, come rilevato dalla difesa italiana, la pronuncia definitiva dei giudici nazionali era intervenuta sei mesi prima rispetto alla proposizione dei ricorsi medesimi. Pertanto, li ha dichiarati irricevibili in applicazione dell'art. 35 §§ 1 e 4 della Convenzione.

#### **2.1.7. In materia di diritto ad un equo processo in relazione alla mancata o tardiva esecuzione di una decisione giudiziaria**

*La Posta c.Italia - Decisione 8 ottobre 2019 (ricorso n. 5425/10)*

**Esito:**

- **Irricevibilità per non aver il ricorrente subito un grave pregiudizio**

## QUESTIONE TRATTATA

### Durata eccessiva di procedimento di esecuzione immobiliare

Il ricorrente, invocando l'articolo 6 della Convenzione, aveva lamentato la durata eccessiva di un procedimento di esecuzione immobiliare.

Al riguardo, i giudici nazionali, pur riconoscendo che la durata ragionevole era stata superata, avevano rigettato la domanda di equa soddisfazione del ricorrente per mancanza di danno morale, in quanto lo stesso aveva mantenuto il possesso dei beni per tutta la durata del procedimento e tratto, in concreto, un vantaggio dal ritardo.

La Corte Edu dopo aver rammentato che, al fine di verificare se la violazione di un diritto raggiunga la soglia minima di gravità prevista dall'articolo 35 § 3 b) della Convenzione, si deve tenere conto, *inter alia*, della natura del diritto che si presume violato, della gravità dell'incidenza della violazione dedotta nell'esercizio di un diritto e/o delle eventuali conseguenze della violazione sulla situazione personale del ricorrente (*Giusti c. Italia*, ricorso n. 13175/03, § 34, 18 ottobre 2011), ha osservato che, nel caso di specie, la lungaggine del procedimento, dovuta al comportamento del ricorrente che non aveva onorato spontaneamente il suo debito, aveva permesso a quest'ultimo di mantenere il possesso del proprio bene e di posticipare il pagamento ai propri creditori, il che aveva compensato o almeno ridotto notevolmente il pregiudizio normalmente derivante dalla eccessiva durata del procedimento (si vedano, *mutatis mutandis*, *Gagliano Giorgi c. Italia*, ricorso n. 23563/07, §§ 57-58, CEDU (estratti), e *Galović c. Croazia*, (dec.), ricorso n. 54388/09, §§ 71-74, 5 marzo 2013).

Di conseguenza, la Corte ha ritenuto che il ricorrente non avesse subito un «pregiudizio importante» per quanto riguarda il suo diritto a un processo entro un termine ragionevole e, conseguentemente, ha dichiarato il ricorso irricevibile.

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

### 2.2.1. In materia di tutela del diritto alla vita

*M c. Italia – decisione del 14 novembre 2019 (ricorso n. 8967/15)*

**Esito:**

- **radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole**

## QUESTIONE TRATTATA

Si tratta di un ricorso presentato per lamentare l'eccessiva lentezza di un procedimento riguardante una richiesta per risarcimento danni nei confronti del Ministero della Salute, composto in via transattiva.

### 2.2.2. In materia di irretroattività delle leggi di interpretazione autentica

*Comensoli c. Italia - Decisione 29 agosto 2019 (ricorso n. 36101/18)*

*Mele c. Italia - Decisione 29 agosto 2019 (ricorso n. 11646/18)*

*Poletti e altri 13 ricorsi c. Italia - Decisione 11 novembre 2019 (ricorsi nn. 4996/14; 50330/10 50337/10 50351/10 50361/10 51040/10)*

*Cerfoggia e altri 43 ricorsi c. Italia - Decisione 14 novembre 2019 (ricorsi nn. 50295/10 50304/10; 50307/10; 50308/10; 50309/10)*

*Scottoni e altri 39 ricorsi c. Italia - Decisione 14 novembre 2019 (ricorsi nn. 50294/10; 50296/10; 50298/10; 50300/10; 50303/10; 50306/10 )*

*Stefanelli e Provenzano c. Italia - Decisione 14 novembre 2019 (ricorsi nn. 43180/11 e 3602/15)*

*Letizia c. Italia - Decisione 14 novembre 2019 (ricorso n. 32026/14)*

*Serafino Pisino c. Italia - Decisione 14 novembre 2019 (ricorso n. 30814/14)*

*Vesuvio c. Italia - Decisione 14 novembre 2019 (ricorso n. 44888/14)*

*Salvatore Pisino c. Italia - Decisione 14 novembre 2019 (ricorso 46804/11)*

*Passaseo c. Italia - Decisione 14 novembre 2019 (ricorso n. 46798/11)*

*Caratti e altri 128 c. Italia - Decisione del 14 novembre 2019 (ricorso n. 29827/10)*

*Violi c. Italia - Decisione del 14 novembre 2019 (ricorso n. 34279/09)*

*Maghini e altri 43 ricorsi c. Italia - Decisione del 14 novembre 2019 (ricorsi nn. 50297/10; 50301/10 50302/10 50314/10 50322/10)*

*Canale e altri 2 ricorsi c. Italia - Decisione del 28 novembre 2019 (ricorsi nn. 41107/18; 41111/18; 42563/18)*

#### Esito:

- radiazione dal ruolo a seguito di regolamento amichevole o di dichiarazione unilaterale del Governo

## QUESTIONE TRATTATA

### Contenzioso ripetitivo cd. "pensionati svizzeri"

Le decisioni si collocano nell'ambito del contenzioso seriale avente ad oggetto l'incidenza sulle pensioni del periodo lavorato in Svizzera, avviato sulla scia delle sentenze *Maggio e altri c. Italia* (del 31 maggio 2011) e *Stefanetti e altri c. Italia* (del 15 aprile 2014 e del 1° giugno 2017).

In particolare, nella sentenza *Maggio* del 31 maggio 2011, la Corte Edu aveva affermato la sola violazione di tipo processuale dell'articolo 6 § 1 della Convenzione per la modalità retroattiva dell'intervento legislativo e aveva escluso la violazione dell'articolo 1, Protocollo n. 1, in quanto era emerso, in fatto, che i ricorrenti avevano perso molto meno della metà delle loro pensioni e che, pertanto, non avevano sostenuto un onere individuale eccessivo.

Deliberando in via equitativa, aveva riconosciuto la somma di 20.000 euro al ricorrente Maggio (per 12 anni di contribuzione lavorativa in Svizzera) mentre agli altri 4 ricorrenti la somma di euro 50.000 (per periodi che vanno da 31 anni fino a 38 anni) (oltre 12.000 euro, per ciascuno, a titolo di danno morale (paragrafi 76-80 della sentenza *Maggio c. Italia*).

Con le sentenze *Stefanetti* del 15 aprile 2014 e del 1° giugno 2017, la Corte, invece, oltre alla violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione (come nella sentenza *Maggio*), ha riscontrato anche la violazione sostanziale dell'articolo 1, Protocollo 1, in ragione della riduzione di oltre la metà della pensione subita dai ricorrenti per effetto dell'interpretazione sfavorevole imposta dalla legge n. 296 del 2006 ed ha riconosciuto ai ricorrenti, a titolo di danno materiale, la differenza tra il 55% di quanto gli stessi avrebbero potuto percepire senza l'intervento della citata legge e quanto percepito per il periodo che va dalla decorrenza della pensione fino alla data della prima sentenza *Stefanetti* (15 aprile 2014).

Considerato il prevedibile esito sfavorevole di questo contenzioso seriale, in base ai citati precedenti, il Governo, con la collaborazione dell'INPS e dei Ministeri interessati, ha elaborato proposte di definizione amichevole.

In particolare, con riferimento ai ricorsi del filone *Maggio*, aventi ad oggetto la sola violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione, il Governo ha presentato regolamenti amichevoli da valere, in caso di mancata accettazione dei ricorrenti, come dichiarazioni unilaterali ai sensi dell'articolo 62A del Regolamento della Corte, prevedenti il pagamento a titolo di danno materiale di un importo pari al 5% di quanto dovuto fino all'emanazione della legge n. 296 del 2006 e, a titolo di danno morale, di un importo modulato in relazione all'entità del danno materiale subito. Con riferimento ai ricorsi rientranti nel filone *Stefanetti*, è stato proposto, a titolo di danno materiale, il riconoscimento delle somme pari alla differenza tra il 55% dell'importo teorico cumulato, che i ricorrenti avrebbero potuto ottenere in assenza dell'intervento retroattivo in corso di giudizio della legge n. 296 del 2006, e, a titolo di danno morale, un importo parametrato alla somma liquidata per il danno materiale.

A seguito delle proposte formulate, la Corte Edu, con le decisioni intervenute nel 2019 conseguenti a regolamenti amichevoli o alle dichiarazioni unilaterali formulati dal Governo in linea con quanto sopra indicato, ha radiato dal ruolo ben 284 ricorsi, con il risultato di un sensibile

abbattimento della somma dovuta dallo Stato rispetto a quella che sarebbe risultata all'esito sfavorevole dei giudizi.

*Adami e altri c. Italia - Decisione del 16 maggio 2019 (ricorso n. 26056/07)*

*Aiello e altri c. Italia - Decisione del 16 maggio 2019 (ricorso n. 20035/07)*

**Esito:**

- radiazione dal ruolo a seguito di dichiarazione unilaterale del Governo

## QUESTIONE TRATTATA

### Contenzioso ripetitivo "pensionati Banco di Napoli"

Si tratta di ricorsi proposti da pensionati, ex dipendenti del Banco di Napoli, che hanno subito gli effetti retroattivi prodotti dall'interpretazione autentica resa dalla legge n. 243 del 2004.

Sulla materia, la Corte Edu è già intervenuta con la sentenza *Arras ed altri c. Italia* del 14 febbraio 2012, con cui ha sanzionato l'ingerenza del legislatore sui giudizi in corso come lesiva del diritto dei ricorrenti all'equo processo.

In considerazione della prognosi sfavorevole all'Italia, il Governo ha presentato dichiarazioni unilaterali, ai sensi dell'articolo 62A del Regolamento della Corte, e la Corte, ritenute idonee, ha radiato i ricorsi dal ruolo.

### 2.2.3. In materia di espropriazioni

*Montuori c. Italia - Decisione 10 ottobre 2019 (ricorso n. 20227/08)*

*Immobiliare ICRE c. Italia - Decisione 14 novembre 2019 (ricorso n. 24850/09)*

*Istituto diocesano per il sostentamento del clero di Capua - Decisione 14 novembre 2019 (ricorso n. 13251/09)*

*Ruscitti c. Italia - Decisione 14 novembre 2019 (ricorso n. 56052/07)*

*Masciovecchio c. Italia - Decisione 14 novembre 2019 (ricorso n. 16806/07)*

*SerinoFilippoc. Italia - Decisione del 14 novembre 2019 (ricorso n. 24069/12)*

*Serino Luigic. Italia - Decisione del 4 aprile 2019 (ricorso n. 38587/06)*

**Esito:**

- Radiazione dal ruolo a seguito di regolamento amichevole

## QUESTIONE TRATTATA

### Espropriazioni per la realizzazione di opere di pubblico interesse

Le decisioni riguardano dei ricorsi originati da vicende relative all'espropriazione di terreni per la realizzazione di opere di pubblico interesse, in cui i ricorrenti lamentavano la privazione della proprietà in materia incompatibile con l'articolo 1, Protocollo 1, Cedu,

In particolare, i ricorrenti eccepivano l'inadeguatezza degli indennizzi riconosciuti a livello nazionale, calcolati in ragione dei criteri di cui all'articolo 5-bis, comma 7-bis, del decreto legge n. 332 del 1992, peraltro dichiarato incostituzionale dalla sentenza n. 349 del 2007, non operando un ristoro serio ed effettivo rispetto alla perdita subita.

Il Governo, considerato il probabile esito di condanna alla luce dei principi e dei criteri indicati dalla Corte europea nella sentenza della Grande Camera *Guiso Gallisay c. Italia*<sup>35</sup> del 22 dicembre 2009, ha ritenuto opportuno favorirne la definizione mediante proposte di regolamento amichevole.

In applicazione dei criteri indicati nella sentenza *Guiso Gallisay c. Italia*, sono state, pertanto, formulate proposte basate sul valore di mercato dei terreni al momento dello spossessamento, così come determinato dai giudici nazionali, sulla scorta delle perizie disposte nel corso dei giudizi.

**AZ srl c.Italia - Decisione del 16 maggio 2019 - Ricorso n. 9284/10**

**Esito:**

- **radiazione dal ruolo a seguito per intervenuta regolamentazione amichevole o di dichiarazione unilaterale del Governo**

## QUESTIONE TRATTATA

### **Concessione beni demaniali - Revoca concessione per espropriazione per pubblica utilità - Indennizzo**

La società ricorrente lamentava la violazione dell'articolo 1 del Protocollo 1 della Convenzione Edu per essere stata privata della legittima aspettativa di godere del diritto di superficie concessole dal Comune su un terreno successivamente destinato alla realizzazione di un'autostrada.

L'esito finale del procedimento interno era condizionato dall'impossibilità di applicare *ratione temporis* l'articolo 21 *quinquies* così come inserito nella legge 214 del 1990 dalla legge 11

---

<sup>35</sup> La sentenza *Guiso-Gallisay* ha posto criteri precisi per determinare il risarcimento nei casi di espropriazioni illegittime. In particolare, la Corte ha stabilito che la data e il valore da prendere in considerazione per la liquidazione del danno subito dai ricorrenti non devono essere quelli della pronuncia della sentenza da parte dell'autorità giurisdizionale (che potrebbe lasciare spazio ad un margine di incertezza), ma, rispettivamente, quelli relativi al momento dello spossessamento del bene e al valore di mercato in quell'epoca.



febbraio 2005 n.15, che avrebbe consentito alla società ricorrente di ottenere un indennizzo a seguito della revoca della concessione. L'impossibilità di ottenere in sede nazionale il riconoscimento di qualsivoglia indennizzo per il venir meno dei diritti che le avrebbe assicurato la concessione di durata trentennale ottenuta per la realizzazione di un centro sportivo, violava la sua posizione di aspettativa legittima per la quale aveva già sostenuto ingenti costi.

Alla luce dei principi consolidati della giurisprudenza della Corte europea, secondo i quali l'atto legittimo rispondente ad un interesse generale non esime l'ordinamento interno dal rispettare un giusto equilibrio con il sacrificio che subisce il privato (sul punto Cfr. *Di Marco c.Italia*, n. 32521/05, del 30 aprile 2011 sul merito e del 10 gennaio 2012 sull'equa soddisfazione), lo Stato aveva formulato una proposta di regolamento amichevole, che, pur non accettata dalla ricorrente, è stata ritenuta adeguata dalla Corte.

#### 2.2.4. In materia di eccessiva durata dei processi

*Masetti e Pasini c.Italia e altri 161 ricorsi – Decisione 14 febbraio 2019 (ricorsi n. 4281/04,*

*Biagini c.Italia e altri 114 ricorsi – Decisione 14 febbraio 2019 (ricorsi nn. 43089/04)*

*Fraccola e altri c.Italia – Decisione 7 marzo 2019 (ricorso n. 36358/07)*

*Capozzi c.Italia e altri 839 ricorsi – Decisione 7 marzo 2019 (ricorsi nn. 11543/04)*

*Ricci c.Italia e altri 13 ricorsi – Decisione 7 marzo 2019 (ricorsi nn. 43420/06)*

*Muratore c.Italia – Decisione 16 maggio 2019 (ricorso n. 5740/19)*

*Barone c.Italia – Decisione 16 maggio 2019 (ricorso n. 64105/13)*

*Della Rocca c.Italia – Decisione 16 maggio 2019 (ricorso n. 16627/16)*

*Scognamiglio c. Italia – Decisione del 14 novembre 2019 (ricorso n. 32082/15)*

#### Esito:

- Radiazione dal ruolo per intervenuta regolamentazione amichevole o dichiarazione unilaterale del Governo

## QUESTIONE TRATTATA

**Applicazione del c.d. "Piano d'azione Pinto 2" per la chiusura dei ricorsi pendenti per eccessiva durata dei procedimenti giurisdizionali**

Si tratta di gruppi di ricorsi proposti alla Corte di Strasburgo per violazione dell'articolo 6 §1 della Convenzione, a causa dell'eccessiva durata dei processi.

Con le decisioni sopraelencate sono state definite in via amministrativa (con regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale) tutte le posizioni indicate nei "Piani d'azione Pinto", con

conseguente conclusione del secondo e del terzo dei "Piani d'azione Pinto", avviati dopo i risultati eccellenti conseguiti con il piano d'azione pilota (c.d. "Pinto 1"), varato nel 2014<sup>36</sup> e concluso con la definizione in via amichevole di 7.046 ricorsi.

In particolare, il Piano d'azione 2, avviato il 5 ottobre 2016, ha consentito la definizione di circa 2300 casi concernenti il ritardo nell'esecuzione delle decisioni nazionali prese nell'ambito delle "procedure Pinto" e la durata irragionevole delle relative procedure (secondo la giurisprudenza *Gaglione e altri c.Italia*, n. 45867/07, sentenza 21 dicembre 2010 e *Belperio e Ciarmoli c.Italia* n. 7932/04, 21 dicembre 2010). Le condizioni per la definizione con regolamento amichevole sono state le medesime già adottate nel piano Pinto 1 (200 euro a titolo di equa soddisfazione e 30 euro a titolo di spese legali).

Il piano d'azione Pinto 3, avviato il 29 giugno 2017, ha riguardato invece circa 1300 casi, relativi alla durata della procedura principale (secondo la giurisprudenza *Cocchiarella c. Italia*, n. 64886/01, sentenza 29 marzo 2006). Le somme proposte variano a seconda degli anni di ritardo.

Per maggiori dettagli sull'esecuzione dei piani d'azione Pinto si rinvia alla parte seconda.

*Ugliano c.Italia - Decisione del 22 gennaio 2019 (ricorso 53247/10)*

*Capua e Battisti c.Italia - Decisione del 22 gennaio 2019 (ricorsi nn. 53787/11 e 66122/11)*

*Di Blasi c.Italia - Decisione del 31 gennaio 2019 (ricorso n. 42256/12)*

*Gromme e altri c.Italia - Decisione del 16 maggio 2019 (ricorso n. 69239/10)*

**Esito:**

- cancellazione dal ruolo per regolamento amichevole

## QUESTIONE TRATTATA

### Riconoscimento del diritto all'indennizzo *ex lege Pinto* - computabilità nel ritardo indennizzabile della fase di esecuzione nei confronti di pubbliche amministrazioni

I ricorsi definiti in sede di regolamentazione amichevole rientrano nel piano di smaltimento concordato con la Corte europea al fine di chiudere in via amministrativa i casi riconducibili al filone ripetitivo avente come *leading case* *Bozza c. Italia*, deciso con la sentenza del 14 settembre 2017, nel

---

<sup>36</sup> Si ricorda che il Piano Pinto 1 era stato adottato, d'intesa con il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, per affrontare il problema dell'elevato numero di ricorsi ripetitivi contro l'Italia originati, in particolare, dalla sostanziale inadeguatezza della legge 24 marzo 2001 n. 89, nell'apprestare un rimedio efficace al deficit di tutela riscontrato dalla Corte in materia di durata dei processi e dalla inidoneità del meccanismo compensatorio da essa previsto nell'assicurare una rapida ed effettiva riparazione.

quale era in contestazione la computabilità o meno, all'interno di un unico procedimento, della fase esecutiva esperita in via coattiva per ottenere la realizzazione di quanto stabilito nella sentenza di merito. Ciò ai fini del tempestivo accesso al rimedio interno per l'eccessiva durata del procedimento.

Con la sentenza *Bozza*, la Corte, dopo aver ricordato che “il diritto ad un tribunale sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico interno consentisse che una decisione giudiziaria definitiva ed obbligatoria restasse inoperante a danno di una parte” (*Hornsby c. Grecia* dell'1 aprile 1998, *Bourdov c. Russia* (n. 2) n. 33509/04), ha ribadito che anche l'esecuzione fa parte del “processo” ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione Edu, con il conseguente obbligo, per lo Stato, di assicurare la realizzazione effettiva del diritto. Nel caso di debitore pubblico, la Corte ha affermato che l'esecuzione dovrebbe essere spontanea e contenuta in un lasso di tempo adeguato alle esigenze dell'Amministrazione e ragionevole. Trattandosi, nel caso di specie, di pubblica amministrazione debitrice, la Corte ha, quindi, rilevato che la fase dell'esecuzione, resasi necessaria a causa del mancato adempimento spontaneo dell'amministrazione convenuta, fosse conclusiva del procedimento giudiziario e, pertanto, la preclusione al rimedio indennitario della fase della realizzazione del diritto fosse in violazione dell'articolo 6 della Convenzione.

**Abagnale e Sicignano c. Italia - Decisione del 31 gennaio 2019 (ricorsi n.69795/14 e 69800/14)**

**Esito:**

- **cancellazione dal ruolo per regolamento amichevole**

## QUESTIONE TRATTATA

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

La decisione concerne casi clone rispetto a quelli definiti nella sentenza *Olivieri ed altri c. Italia*, del 25 febbraio 2016, con cui la Corte europea, in relazione a un gruppo di ricorsi in cui veniva lamentava “l'ineffettività del rimedio Pinto” nei processi innanzi al giudice amministrativo, ha condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, oltre che dell'articolo 13, della Convenzione.

In particolare, la Corte ha rilevato che la procedura per lamentare la durata eccessiva di un giudizio amministrativo, quale risultante dalla lettura dell'articolo 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in combinato disposto con la legge n. 89 del 2001 (legge “Pinto”), che condiziona il diritto all'equa riparazione alla previa presentazione

dell'istanza di prelievo, non può essere considerata un rimedio effettivo ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione.

Considerata la riconducibilità dei casi al precedente citato ed alla luce dei principi ivi affermati, è stata ravvisata l'opportunità di chiudere il contenzioso in via amministrativa.

### 2.3. Radiazione dal ruolo per mancanza di interesse o abbandono del ricorrente

*GALIOTTA e ROSAFIO c. Italia - decisione del 14 novembre 2019 (ricorso n. 30344/18)*

*JUBAIL c. Italia - decisione del 16 maggio 2019 (ricorso n. 72234/17)*

*ULIANO c. Italia - decisione del 20 giugno 2019 (ricorso n. 40097/13)*

*CAMMARATA c. Italia - decisione del 12 settembre 2019 (ricorso n. 32295/18)*

*MONTANARI e altri 23 - decisione del 12 settembre 2019 (ricorso n. 55718/08)*

*SCHIEVANO c. Italia - decisione del 28 novembre 2019 (ricorso n. 4277/11)*

#### Esito:

- radiazione dal ruolo per mancato interesse dei ricorrenti - abbandono del procedimento

*III. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE*

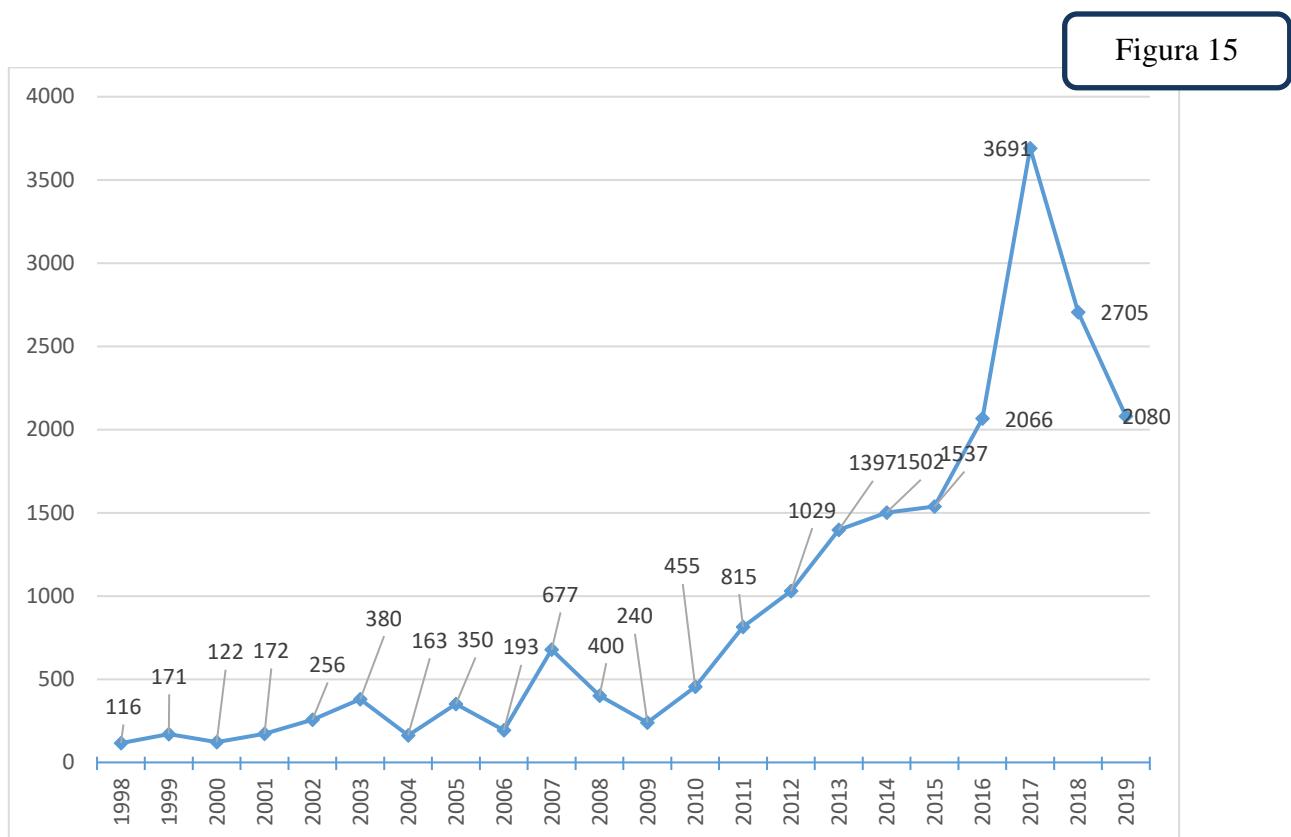


### 3. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE IN ANNI PREGRESSI

Come per le precedenti edizioni della presente relazione, l’analisi dello stato di esecuzione delle sentenze pronunciate a carico dell’Italia, con particolare riferimento ai casi di maggiore rilievo ed interesse sotto il profilo delle misure di adeguamento dell’ordinamento interno necessarie per corrispondere agli obblighi discendenti dall’articolo 46 della Convenzione, viene condotta sullo sfondo dei dati illustrati dal Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa, competente alla supervisione sull’esecuzione delle pronunce della Corte Edu, come riportati nel Rapporto annuale relativo all’anno 2019.

Secondo quanto emerge da tale Rapporto sotto il profilo generale, nell’anno in rassegna, pur se confermati i risultati positivi riscontrati negli ultimi anni per effetto delle riforme intraprese nel contesto del "processo di Interlaken", è stata registrata una lieve flessione del numero totale dei casi chiusi, pari a 2.080, a fronte dei 2.705 del 2018. **Figura 15**

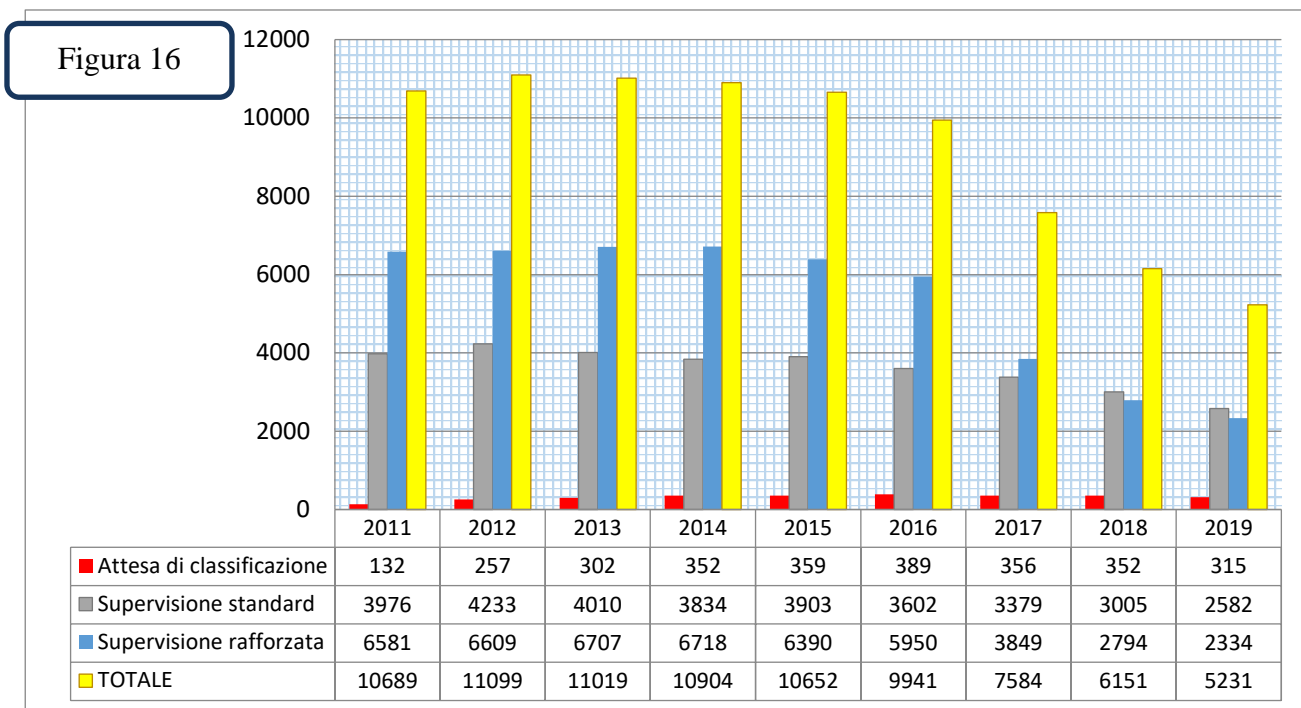
CASI CHIUSI - ANNO 2019



Fonte: Consiglio d’Europa -Report annuale Comitato Ministri 2018 - 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

Grazie al numero dei casi chiusi, si è determinata, comunque, una diminuzione del numero totale di casi sottoposti a monitoraggio, scesi a 5.231 rispetto ai 6.151 dell'anno 2018. **Figura 16**

**CASI PENDENTI SOTTOPOSTI AL MONITORAGGIO DEL COMITATO DEI MINISTRI**



Fonte: Consiglio d'Europa -Report annuale Comitato Ministri 2017 - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Significativo, peraltro, è il costante decremento del numero dei casi pendenti che rivelano l'esistenza di problemi sistemici o strutturali (*leading cases*), ridotti dai 1.292 del 2018 ai 1.245 del 2019. **Figura 17**

Questi risultati riflettono, come già più volte evidenziato, l'impatto positivo delle misure introdotte, a partire da *Interlaken* e sviluppate nel percorso "*Izmir-Brighton-Brussels*", intese ad assicurare l'efficienza a lungo termine del sistema della Convenzione e dimostrano l'importanza e l'efficacia del dialogo rafforzato tra tutti i soggetti istituzionali interessati e dell'impegno degli Stati membri a rispettare le sentenze della Corte.

Tuttavia, il rapporto mostra che vi sono ancora importanti problemi strutturali e questioni complesse da affrontare mediante l'adozione o l'implementazione di riforme efficaci e tali da impedire la creazione di nuovi filoni di casi ripetitivi. Si tratta, con ogni evidenza, di obiettivi che richiamano in primo luogo la responsabilità degli Stati membri, ma rispetto ad essi, è altrettanto cruciale un rafforzamento del ruolo svolto dagli Uffici del Comitato dei ministri deputati alla



supervisione dell'esecuzione delle sentenze nel supportare gli Stati al fine di assicurare l'effettività del sistema della Convenzione.

Gli attuali sforzi devono quindi essere integrati da ulteriori misure per migliorare la capacità del sistema di superare le situazioni di resistenza e fornire un supporto più rapido ed efficace agli Stati nei complessi processi di esecuzione.

### 3.1. Il dettaglio delle statistiche per Stato membro: la posizione italiana

L'analisi di dettaglio delle rilevazioni statistiche illustrate nel Rapporto conferma il favorevole trend in riduzione del numero e della rilevanza specifica dei casi sottoposti a supervisione.

Se nel 2017 si era registrato un eccezionale decremento dei casi oggetto di monitoraggio e nel 2018 il numero di tali casi era sceso a 245, nel 2019 il dato è ancora migliorato attestandosi a 198 il numero complessivo delle sentenze monitorate, con una importante flessione dei contenziosi ripetitivi scesi da 188 a 142. I *leading cases* sono, invece, 56 (erano 57 nel 2018) e, di questi, 20 casi sono sottoposti a supervisione rafforzata (erano 19 nel 2017). **Figura 17**

Nel 2019 sono stati chiusi per l'Italia 86 casi (di cui 12 *leading cases* e 74 *repetitive cases*) con nove risoluzioni finali.

CASI SOTTO MONITORAGGIO DI TUTTI I PAESI DEL CONSIGLIO D'EUROPA

ANNO 2019

Figura 17

STATE	LEADING CASES								REPETITIVE CASES								TOTAL	
	Enhanced Supervision		Standard Supervision		Awaiting classification		Total leading cases		Enhanced Supervision		Standard Supervision		Awaiting classification		Total repetitive cases			
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Albania	1	1	8	10	0	0	9	11	3	3	25	22	0	0	28	25	37	36
Andorra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Armenia	4	5	9	14	2	0	15	19	3	7	12	10	6	2	21	19	36	38
Austria	0	0	10	4	0	2	10	6	0	0	9	11	0	0	9	11	19	17
Azerbaijan	14	15	41	19	0	0	55	34	87	80	43	70	1	5	131	155	186	189
Belgium	4	4	7	12	3	2	14	18	5	5	2	2	0	5	7	12	21	30
Bosnia and Herzegovina	4	4	5	4	1	2	10	10	4	16	8	9	2	4	14	29	24	39
Bulgaria	21	18	67	61	2	0	90	79	51	23	60	65	7	3	118	91	208	170
Croatia	3	3	42	34	1	0	46	37	8	8	36	32	1	7	45	47	91	84
Cyprus	3	2	4	5	1	0	8	7	0	0	0	1	1	0	1	1	9	8
Czech Republic	1	1	3	1	0	0	4	2	0	0	3	1	0	0	3	1	7	3
Denmark	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Estonia	0	0	1	1	0	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Finland	0	0	9	9	0	0	9	9	0	0	20	20	0	0	20	20	29	29
France	1	2	16	15	0	2	17	19	1	1	14	9	0	7	15	17	32	36
Georgia	5	5	10	13	2	1	17	19	15	18	6	7	3	3	24	28	41	47
Germany	0	0	15	14	1	0	16	14	0	0	2	4	0	2	2	6	18	20
Greece	11	9	36	30	2	4	49	43	78	63	106	80	5	9	189	152	238	195
Hungary	9	9	42	38	0	1	51	48	30	63	129	137	42	18	201	218	252	266
Iceland	0	0	3	2	0	1	3	3	0	0	0	2	0	1	0	3	3	6
Ireland	1	1	2	1	0	0	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2
Italy	20	20	37	34	0	2	57	56	72	60	101	67	15	15	188	142	245	198
Latvia	0	0	5	6	0	0	5	6	0	0	2	2	0	0	2	2	7	8
Liechtenstein	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	2	2
Lithuania	4	3	14	16	3	2	21	21	0	0	12	19	8	2	20	21	41	42
Luxembourg	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Malta	3	3	9	10	2	0	14	13	5	11	1	6	3	1	9	18	23	31
Republic of Moldova	10	7	43	45	2	1	55	53	29	12	83	101	6	7	118	120	173	173
Monaco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Montenegro	0	0	3	3	0	0	3	3	0	0	0	0	1	1	1	1	4	4
Netherlands	0	1	3	4	1	0	4	5	0	0	1	1	2	0	3	1	7	6
North Macedonia	3	2	14	11	3	1	20	14	1	3	25	17	6	1	32	21	52	35
Norway	0	1	0	1	1	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Poland	7	9	24	20	1	1	32	30	21	30	34	29	13	9	68	68	100	98
Portugal	1	2	15	14	1	1	17	17	3	5	11	7	3	4	17	16	34	33
Romania	21	25	38	46	5	5	64	76	116	143	97	59	32	6	245	208	309	284
Russian Federation	56	55	154	158	5	6	215	219	905	900	402	466	63	78	1370	1444	1585	1663
San Marino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Serbia	6	5	6	8	1	0	13	13	1	11	29	32	17	1	47	44	60	57
Slovak Republic	1	1	6	11	1	0	8	12	9	10	14	10	5	0	28	20	36	32
Slovenia	1	1	9	11	1	0	11	12	0	0	2	1	0	0	2	1	13	13
Spain	1	1	13	15	0	0	14	16	0	0	6	7	0	1	6	8	20	24
Sweden	0	0	3	3	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
Switzerland	1	2	7	5	0	0	8	7	0	0	0	1	0	0	0	1	8	8
Turkey	37	34	125	120	4	1	166	155	373	204	666	284	32	46	1071	534	1237	689
Ukraine	53	53	70	63	4	3	127	119	659	346	109	91	28	35	796	472	923	591
United Kingdom	2	2	3	5	0	1	5	8	6	6	1	1	0	1	7	8	12	16
	309	306	933	898	50	41	1292	1245	2485	2028	2072	1684	302	274	4859	3986	6151	5231

Fonte: Consiglio d'Europa - Report annuale Comitato dei Ministri 2018

La tabella che segue mostra i principali casi sotto monitoraggio riguardanti l’Italia, per tipologia di violazione. **Figura18**

**PRINCIPALI CASI ITALIANI SOTTOPOSTI A MONITORAGGIO  
PER TIPOLOGIA DI VIOLAZIONE**

Figura 18					
STATO	CASI PRINCIPALI INCLUSE SENTENZE PILOTA	N. RICORSO	DATA SENTENZA	NUMERO CASI PENDENTI DAVANTI C.M.	VIOLAZIONI
ITALIA	Abenavoli (gruppo)	25587/94	02/09/1997	45	Eccessiva durata dei processi amministrativi
	Agrati e altri	43549/08	28/11/2011 (merito) 08/02/2013 (equa soddisfazione)	9	Applicazione retroattiva dei criteri di calcolo dell'anzianità di servizio del personale scolastico ex ATA
	Cestaro	6884/11	07/07/2015	1	Problema strutturale: maltrattamenti da parte della polizia. Legislazione penale inadeguata alla repressione e prevenzione di atti di tortura.
	Ceteroni (gruppo)	22461/93	15/11/1996	1725	Eccessiva durata dei procedimenti penali.
	Di Sarno e altri	30765/08	10/04/2012	1	Prolungata incapacità delle autorità di assicurare il corretto funzionamento della raccolta del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti in Campania e mancanza di rimedi effettivi.
	Ledonne N. 1	35742/07	12/08/1999	163	Eccessiva durata dei procedimenti penali
	Luordo (gruppo)	32190/96	17/10/2003	25	Eccessiva lunghezza del processo fallimentare
	M.C. e altri(sentenza pilota)	5376/11	03/12/2013	1	Disposizione legislativa che annulla retroattivamente la rivalutazione annuale di una componente supplementare dell'indennità per i casi di contaminazione accidentale derivante da trasfusioni di sangue infetto.
	Mostacciolo Giuseppe No. 1	64705/01	29/03/2006	131	Importi insufficienti e ritardi nel pagamento della compensazione concessa nel contesto di un rimedio compensativo disponibile dal 2001 ( c.d. L. Pinto)
	Sharifi e altri	16643/09	21/01/2015	1	L'espulsione collettiva dei richiedenti asilo alla Grecia, la mancanza di accesso alla procedura d'asilo e il rischio della deportazione in Afghanistan

Fonte: Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari giuridici e legislativi- Ufficio contenzioso e per la consulenza giuridica

## 3.2. Principali casi singoli sottoposti a monitoraggio

### 3.2.1. *Cordella e altri c. Italia* (ricorso n. 54414/13) e *Ambrogio Melle c. Italia* (ricorso n. 54264/15) - sentenza del 24 gennaio 2019 in materia di danno da inquinamento ambientale.

I ricorsi riuniti sono stati proposti da 180 cittadini residenti a Taranto e nei comuni limitrofi e avevano ad oggetto l'impatto sull'ambiente e sulla salute della popolazione delle emissioni inquinanti prodotte dallo stabilimento Ilva S.p.a., specializzato nella lavorazione dell'acciaio.

I ricorrenti avevano lamentato la violazione dei propri diritti al rispetto della vita privata, alla vita e al ricorso effettivo (tutelati dagli articoli 8, 2 e 13 della Cedu), accusando lo Stato di non aver adottato le misure giudiziarie e regolamentari idonee a proteggere la salute e l'ambiente, e di aver omesso di fornire le informazioni sull'inquinamento e sui rischi correlati per la salute. I ricorrenti hanno lamentato anche la violazione dell'articolo 13 Cedu, che tutela il diritto a un ricorso effettivo per l'assenza di vie di ricorso utili ed effettive.

La Corte ha preso in esame solo le domande relative agli artt. 8 e 13 Cedu, escludendo la violazione del diritto alla vita, ritenuta priva di autonoma rilevanza in base ai motivi di ricorso, e ha stabilito che le autorità nazionali non hanno assunto tutte le misure necessarie volte a garantire un'efficace ed effettiva protezione del diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata. Ha ritenuto, inoltre, che ai cittadini ricorrenti non era stato garantito l'accesso ad un rimedio effettivo, disattendendo in tal modo l'eccezione preliminare del Governo italiano circa il mancato esaurimento degli strumenti di tutela interni.

Quanto alle richieste di equa soddisfazione, la Corte ha ritenuto la constatazione della violazione della Convenzione una riparazione sufficiente per il danno morale subito dai ricorrenti e ha loro riconosciuto solo una somma a titolo di rimborso delle spese legali.

## STATO DI ESECUZIONE

Sotto il profilo del rispetto dell'articolo 46 della Convenzione la Corte Edu ha affermato che i *“lavori di bonifica dell'impianto e della zona interessata dall'inquinamento ambientale sono di primaria e urgente importanza”* e che *“il piano ambientale [approvato con dPCM 14 marzo 2014 (Approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria a norma dell'articolo 1, commi 5 e 7, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89) e successivamente modificato dal dPCM del 29 settembre 2017 (Approvazione delle modifiche al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, a norma dell'articolo 1, comma 8.1., del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° febbraio 2016, n. 13)] fornito dalle*

*Autorità nazionali contenente un'indicazione delle misure e delle azioni necessarie per garantire la tutela dell'ambiente e della salute della popolazione deve essere attuato quanto prima possibile".*

Come ricordato dalla stessa Corte Edu nella sua decisione, nel 2017 il Governo ha approvato un nuovo piano ambientale che definisce le misure e le azioni necessarie per garantire la protezione dell'ambiente e la salute della popolazione che vive nella zona colpita dall'inquinamento causato dall'impianto. Il piano include un calendario per il raggiungimento degli obiettivi predefiniti di disinquinamento e gli interventi necessari, che devono essere completati entro agosto 2023.

Tanto premesso, in data 22 ottobre 2019, le autorità nazionali hanno potuto fornire informazioni preliminari sullo stato di esecuzione della sentenza in oggetto (comunicazione DH-DD(2019)1236), grazie al contributo offerto dalle amministrazioni competenti.

Quanto alle misure individuali, il Ministero dell'economia e delle finanze ha reso noto che il pagamento dei 5.000,00 euro riconosciuti dalla Corte a ciascun ricorrente è già stato effettuato in tutti i casi che non richiedevano un supplemento istruttorio, in relazione alle coordinate bancarie e alla documentazione complementare.

Sotto il profilo delle misure generali il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (di seguito: MATTM) ha evidenziato i risultati dell'attività svolta dall'Osservatorio per il monitoraggio permanente dell'attuazione del Piano ambientale, istituito con il dPCM 29 settembre 2017 e insediato nel marzo 2018, che costituisce uno strumento di monitoraggio complementare rispetto ai controlli effettuati dall'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) cui partecipano, oltre ad ISPRA, i Ministeri interessati, la Prefettura, la Regione, la Provincia, i Comuni, la Commissione istruttoria per l'autorizzazione integrata ambientale.

L'Osservatorio, che riferisce direttamente al MATTM <sup>37</sup> si è riunito in tre occasioni sia nel corso dell'anno 2018 che del 2019<sup>38</sup>.

Al fine di assicurare il rispetto delle tempistiche del Piano ambientale, è stato predisposto un calendario di controlli multilivello, a partire da quelli di competenza dell'Osservatori, passando per quelli condotti da ISPRA, in base alle prescrizioni imposte per lo stabilimento di Taranto dall'AIA del 2012 che ha introdotto un sistema stringente di verifiche trimestrali. Sul punto si rammenta che l'AIA impone al Gestore di presentare con frequenza trimestrale anziché annuale, come richiesto usualmente, una relazione sui controlli interni effettuati e sullo stato di attuazione dell'AIA, che viene tempestivamente resa disponibile sul Portale dedicato del MATTM. Nell'Addendum al

---

<sup>37</sup> Tutta la documentazione relativa ai lavori dell'Osservatorio è accessibile al pubblico sul Portale VAS-VIA-AIA del MATTM nell'area riservata all'ex Ilva di Taranto, al link:<https://va.minambiente.it/it-IT/ps/Procedure/OsservatoriIlva>).

<sup>38</sup> Gli esiti dei controlli effettuati da ISPRA sono resi tempestivamente disponibili sul Portale VAS-VIA-AIA del MATTM nell'area dedicata all'ex Ilva di TARANTO, al link: <https://va.minambiente.it/it-IT/ps/Procedure/Ilva>.

contratto tra Ilva in A.S. e AM InvestCO è previsto che quest'ultima relazioni alla gestione commissariale, con cadenza semestrale e sino alla completa esecuzione di tutti gli impegni e che i Commissari possano effettuare ispezioni e verifiche.

E' inoltre stata introdotta una sanzione amministrativa pecuniaria dell'importo di 15.000,00 euro per ogni giorno di ritardo rispetto ai termini intermedi e finali previsti nell'Addendum.

L'esito del monitoraggio dell'Osservatorio ambientale, di ISPRA e Agenzia Regionale per la Prevenzione e la Protezione Ambientale (Arpa Puglia) ha confermato alla data del 22 ottobre 2019 che le tempistiche per l'attuazione degli interventi del Piano ambientale sono state sinora rispettate.

Il livello di sostanze inquinanti nell'aria attorno allo stabilimento e nelle aree circostanti è regolarmente monitorato dal 2012 dall'Agenzia Regionale per la Prevenzione e la Protezione Ambientale (ARPA Puglia) e i risultati sono resi pubblici.

I dati pubblicati da ARPA Puglia non hanno evidenziato motivi di allarme in relazione al livello di polveri industriali e benzopirene, oggetto di prescrizioni AIA particolarmente rigorose in quanto fonte di criticità ambientali, ma, al contrario, sono rimasti all'interno dei limiti stabiliti registrano un costante decremento dal 2012.

Nella riunione n. 1369 del Comitato dei Ministri – Diritti umani del 3-5 marzo 2020, per la prima volta è stato esaminato lo stato dell'esecuzione della decisione in oggetto.

L'obiettivo della delegazione italiana è stato quello di fornire rassicurazioni al Comitato dei Ministri circa il fatto che la questione ex-Ilva rimane al centro dell'attenzione nell'agenda del Governo e fornire ulteriori aggiornamenti sullo stato di avanzamento del Piano ambientale, confermando quanto già comunicato a ottobre 2019 sul rispetto ad oggi di tutte le scadenze del cronoprogramma.

Il Comitato dei ministri ha ricordato che, secondo la giurisprudenza della Corte, in casi come questo, concernenti attività industriali che, per loro stessa natura, possono essere pericolose, gli Stati contraenti hanno soprattutto un obbligo positivo di adottare regolamenti adattati alle specificità di tali attività, in particolare per quanto riguarda il possibile rischio che ne deriva. Di conseguenza, nel caso di specie, le autorità hanno l'obbligo positivo di garantire che le vecchie acciaierie Ilva funzionino solo a condizione che sia assicurata un'adeguata protezione della salute umana e dell'ambiente. A tal fine, ha ribadito che l'attuazione rapida ed efficace del piano ambientale è fondamentale.

Le autorità nazionali competenti sono state sollecitate a mettere in atto nel più breve tempo possibile tutte le misure e le azioni previste nel piano ambientale, e nello specifico, per quanto attiene alle misure individuali, a fornire informazioni sullo stato dei pagamenti delle somme accordate ai ricorrenti dalla Corte.

Quanto alle misure generali, il Comitato dei Ministri preso atto delle informazioni fornite dalle autorità sui progressi compiuti nell'attuazione del piano e sui meccanismi di monitoraggio approntati ha chiesto un aggiornamento su alcuni punti, in particolare:

- stato di esecuzione del Piano ambientale approvato dal Governo nel 2017, con l'indicazione dei risultati concreti raggiunti e informazioni di dettaglio circa il rispetto del cronoprogramma ivi stabilito, che fissa al 2023 il termine per la conclusione degli interventi, indipendentemente dalle questioni in sospeso relative alla gestione e alla proprietà della siderurgia;
- chiarimenti in ordine all'aspetto dell'immunità penale e amministrativa eventualmente concessa a favore delle persone chiamate a dare esecuzione al Piano suddetto;
- indicazioni sulla qualità dell'aria a Taranto, in particolar modo sul livello delle sostanze nocive e delle polveri industriali, prodotte dall'acciaieria, tenuto conto della divergenza delle informazioni fornite dal Governo italiano e dalle parti (trasmesse con telexpresso 694/RIC/331 del 19 settembre 2019). Le rassicurazioni fornite dalle autorità non sono state ritenute sufficienti a dissipare i dubbi sul reale significato dei dati raccolti e pubblicati da ARPA Puglia, anche considerato che nella primavera del 2019, il rischio di rilascio di sostanze tossiche nei quartieri vicini alla fabbrica ha indotto il sindaco di Taranto ad adottare misure emergenziali tra cui la chiusura di alcuni istituti scolastici, circostanza che sembrerebbe testimoniare la persistenza di una situazione potenzialmente pericolosa per la popolazione. Queste preoccupazioni si riflettono peraltro anche nella citata comunicazione presentata dal rappresentante delle ricorrenti. Le autorità dovrebbero fornire prontamente le informazioni richieste e gli studi ufficiali più recenti condotti dagli organismi responsabili del monitoraggio della salute e dell'ambiente;
- misure legislative che le autorità italiane intendono adottare per rimediare al problema della assenza nell'ordinamento italiano di un ricorso utile ed effettivo in materia civile penale amministrativa costituzionale tale da permettere la riparazione delle violazioni constatate.

Sono in corso le necessarie elaborazioni istruttorie per corrispondere alle richieste del Comitato dei ministri.

### **3.2.2. *Sharifi e altri c. Italia e Grecia (ricorso n. 16643/09) - Sentenza del 21 gennaio 2014, in materia di espulsione collettiva di migranti clandestini***

Il caso è già stato trattato nelle precedenti edizioni della Relazione e riguarda l'espulsione collettiva dall'Italia di un gruppo di trentadue migranti clandestini, in fuga dai rispettivi paesi di

origine, alla ricerca di protezione internazionale, intercettati a bordo di imbarcazioni giunte nei porti di Bari, Ancona e Venezia, tra gennaio 2008 e febbraio 2009, e reimbarcati dalle autorità italiane su traghetti diretti in Grecia, primo paese di ingresso, in applicazione del Regolamento di Dublino.

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 giustificano in alcun modo il ricorso a pratiche incompatibili con la Convenzione o con i suoi Protocolli.

La pronuncia, richiamando le argomentazioni sviluppate in due leading cases (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), ha censurato l'applicazione automatica da parte degli Stati membri del meccanismo del respingimento, previsto dal Regolamento di Dublino, qualora non accompagnato da previo esame dei casi individuali o dalla possibilità di ricorso avverso la decisione adottata.

La Corte non ha stabilito alcuna forma di equa soddisfazione in favore dei ricorrenti a carico dell'Italia e non ha messo in discussione il sistema di accoglienza del Paese, ma la possibilità di accesso effettivo ad esso. È solo in questa prospettiva che il Comitato ha deciso di valutare le strutture di accoglienza istituite nei porti dell'Adriatico.

Con riferimento alla Grecia, la Corte ha, invece, riscontrato che c'era stata una violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 della Convenzione a causa della mancanza di accesso alla procedura di asilo e del rischio di espulsioni dei richiedenti in Afghanistan, dove avrebbero potuto essere oggetto di maltrattamenti.

## **STATO DI ESECUZIONE**

Nella precedente edizione della Relazione si è riferito che, in esito all'esame del caso nella riunione n. 1340 del CMDH del 12-14 marzo 2019, il Comitato dei Ministri, al fine di pervenire alla chiusura del monitoraggio - pur avendo preso atto delle rassicurazioni fornite dal Governo circa il fatto che a seguito della sentenza Sharifi nessun richiedente asilo, o minore non accompagnato, sia più stato respinto verso la Grecia e della significativa evoluzione che ha interessato il sistema di accoglienza, sotto il profilo delle garanzie per i migranti e dell'applicazione di buone prassi - ha manifestato l'esigenza di ricevere ulteriori informazioni sia sulle misure individuali che generali.

Con riguardo alle misure individuali il Comitato ha invitato le autorità a specificare le iniziative adottate per rintracciare i tre ricorrenti (Karimi, Zaidi e Azimi) che non hanno ottenuto protezione internazionale in Italia. A tal proposito si ricorda che ad uno dei quattro ricorrenti per i quali l'Italia è stata riconosciuta responsabile, il sig. Najigib Haidari, è stata concessa la protezione internazionale dalle autorità italiane, dopo il suo secondo arrivo in Italia il 16 febbraio 2010. Non si hanno, tuttora, notizie su dove si trovino gli altri tre richiedenti.



Quanto alle misure generali, il Comitato ha chiesto la produzione di dati statistici ufficiali e una descrizione accurata del sistema di accoglienza nei porti dell'Adriatico e chiarimenti in ordine alle modalità con le quali viene assicurata la presenza delle ONG nelle varie fasi dell'accoglienza.

Il Ministero dell'interno, a riscontro delle richieste del Comitato, ha trasmesso il contributo dell'Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari, contenuto nelle note n. 10101 del 23 maggio 2019 e n. 17376 del 24 settembre 2019, sottolineando gli sforzi profusi nelle ricerche dei tre ricorrenti, effettuate tramite interrogazione delle banche dati nazionali ed europee, ed evidenziando che per facilitare la loro localizzazione, il competente Dipartimento della pubblica sicurezza ha provveduto ad alimentare il sistema informatizzato nazionale SDI con l'inserimento di una segnalazione, denominata RINSE (rintraccio segnalazione), che indica lo *status* giuridico speciale di questi richiedenti alla luce della sentenza della Corte europea, con l'obiettivo di aiutare gli agenti delle forze dell'ordine, anche ai valichi di frontiera, a identificare facilmente i tre ricorrenti e adottare le misure necessarie qualora tentassero di rientrare nel paese.

Il Ministero ha, inoltre, provveduto a trasmettere i dati statistici riguardanti gli sbarchi sulle coste adriatiche, nel periodo compreso tra il 2014 e il 2019, distinti per luogo e con l'indicazione dettagliata del numero dei minori non accompagnati, dei respingimenti, delle riammissioni attive e dei richiedenti asilo. Le statistiche disponibili mostrano che nei porti di Ancona, Bari, Brindisi e Venezia, 65 persone hanno presentato domanda di asilo nel 2017, 94 nel 2018 e circa 56 nel 2019. Circa 1.500 persone in arrivo sulle coste dell'Adriatico non sono state ammesse nel paese nel 2019 (rispetto a 4.394 nel 2017 e 1.034 nel 2018).

Quanto ai richiesti chiarimenti in tema di accoglienza nei porti adriatici, il citato Ministero, premesso che si tratta delle stesse modalità applicate sull'intero territorio nazionale previste dal decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142, attuativo della direttiva 2013/33/UE, ha illustrato che l'identificazione, i controlli sanitari e le procedure amministrative relative ai migranti sono assicurati grazie all'istituzione di un punto di assistenza e emergenza all'interno dei porti. Una volta accertato lo *status* dei migranti (richiedenti asilo o persone in attesa di espulsione), essi vengono indirizzati ai centri competenti.

Il personale della polizia di frontiera ammette sul territorio nazionale coloro che esprimono anche indirettamente il desiderio di chiedere protezione internazionale e di indirizzarli alle autorità designate per formalizzare, elaborare ed esaminare le domande di asilo (Questura e Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale). Gli agenti che operano ai valichi di frontiera e quelli responsabili di raccogliere le domande di asilo ricevono una formazione specifica nel campo dei diritti umani e della protezione internazionale in conformità con il diritto dell'UE e nazionale.

In questo contesto, inoltre, la presenza di funzionari pubblici, ONG e organizzazioni internazionali assicura che le informazioni sulla procedura di asilo, l'interpretariato e la mediazione culturale siano pienamente effettive e ampiamente disponibili per i migranti.

La portata della loro presenza è valutata dal prefetto locale tenendo conto dei flussi degli arrivi dei migranti. Gli accordi tra il Ministero dell'Interno e le suddette organizzazioni sono pertanto conclusi per un periodo di un anno al fine di consentire la flessibilità necessaria per adattarli agli sviluppi e ai cambiamenti nell'arrivo dei migranti.

Il Comitato dei Ministri ha nuovamente esaminato lo stato di esecuzione di questa sentenza nella sua 1369a riunione (marzo 2020) (DH) tenendo conto delle informazioni appena esposte, fornite dalle autorità italiane il 26 giugno 2019 (DH-DD (2019) 732), 11 ottobre 2019 (DH-DD (2019) 1170) e 23 gennaio 2020 (DH-DD (2020) 63) in risposta alla precedente decisione.

Quanto alle misure individuali, il Comitato ha convenuto sulle difficoltà incontrate dalle autorità italiane nella localizzazione dei tre ricorrenti cui non è stato concesso l'asilo, nonostante i ripetuti tentativi effettuati, dato il lasso di tempo trascorso dagli eventi (oltre dieci anni) e, pertanto, ha invitato le autorità a impegnarsi formalmente affinché, nel caso in cui ricevano informazioni che indichino che i richiedenti rischiano un trattamento in contrasto con l'articolo 3 della Convenzione o il rimpatrio illegale, adotteranno tutte le misure possibili per garantire i diritti della Convenzione.

Quanto alle misure generali, per il Comitato rimane cruciale che il Paese assicuri che tutti i migranti abbiano, all'arrivo nei porti dell'Adriatico, accesso alle autorità competenti e alle informazioni essenziali sulle opzioni disponibili in termini di protezione internazionale.

Le persistenti perplessità del Comitato in merito nascono dalla comunicazione dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) del 21 gennaio 2020 (DH-DD (2020) 88) e dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) l'11 febbraio 2020, presentate ai sensi di Articolo 9 del regolamento del Comitato dei Ministri.

L'ASGI ha segnalato presunte carenze nell'attuazione del quadro giuridico esistente, che disciplina i servizi di accoglienza e le procedure di asilo, osservando, in particolare, che la qualità dei servizi di accoglienza non sarebbe omogenea. Per quanto riguarda l'accesso alle procedure di asilo, l'ASGI ha affermato che le ONG che operano nei porti adriatici intervengono solo dopo che le autorità di frontiera li hanno intercettati e in alcuni casi i mediatori culturali o linguistici esclusivamente per telefono. Tali condizioni incidono negativamente sull'accesso dei migranti alle procedure di asilo. L'ASGI ha inoltre indicato che l'attuazione pratica dell'accordo bilaterale di riammissione tra Italia e Grecia porta ancora a espulsioni collettive in Grecia senza un'adeguata valutazione della situazione individuale dei migranti interessati, compresi i minori non accompagnati.

Tanto premesso, il Comitato ha invitato le autorità a fornire un piano d'azione completo e consolidato o una relazione d'azione che affronti le questioni ancora in sospeso.

### **3.2.3. Di Sarno e altri c. Italia (ricorso n. 30765/08) – Sentenza 10 aprile 2012, in materia di danno da inquinamento ambientale**

La Corte europea era stata adita da un gruppo di residenti e lavoratori di un comune campano che avevano denunciato *“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”*, lamentando un grave pregiudizio sia per l'ambiente che per la salute umana.

La Corte ha accolto parzialmente il ricorso, ravvisando la violazione da parte dello Stato italiano dell'art. 8 della Convenzione, sotto il profilo sostanziale, in combinato disposto con l'articolo 13 della Convenzione. Non ha, invece, ritenuto sussistere tale violazione, sotto il profilo procedurale, riconoscendo alle autorità italiane di aver adempiuto all'obbligo di informare la popolazione interessata sui potenziali rischi ai quali si esponevano continuando a risiedere in Campania.

## **STATO DI ESECUZIONE**

Nella precedente Relazione<sup>39</sup> si è dato atto che, all'indomani della sentenza, il Piano d'azione predisposto dal Governo, revisionato una prima volta nel 2016, è stato ulteriormente rivisto ed integrato il 4 aprile 2019, in vista della riunione del Comitato dei ministri programmata per il 4-6 giugno 2019.

Si è già riferito nelle precedenti Relazioni come il Comitato dei ministri abbia positivamente preso atto, dell'avvenuta esecuzione delle misure individuali, con il pagamento dell'equa soddisfazione e abbia sollecitato l'implementazione delle misure generali, nonostante i molteplici interventi del legislatore nazionale e regionale per superare le criticità rilevate dalla Corte europea nel caso in oggetto.

Il Comitato aveva inoltre chiesto dati aggiornati sul numero di procedimenti penali instaurati e i relativi esiti, sulle eventuali costituzioni di parte civile e sul numero di azioni intraprese per il risarcimento del danno in sede civile, nonché informazioni sulla giurisprudenza in sede amministrativa, al fine di valutare l'effettività della tutela riconosciuta dall'ordinamento ai diritti fondamentali della persona la cui violazione è stata accertata con la sentenza in commento.

---

<sup>39</sup> Cfr. Relazione al Parlamento anno 2018, pag. 148

Il Ministero della giustizia, in riscontro delle suddette richieste, ha comunicato gli elementi forniti dalle Procure della Repubblica di Napoli e di Roma, circa lo stato di procedimenti penali in materia (per uno dei quali, pendente dinanzi al Tribunale di Roma, è stata ammessa la costituzione di parte civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri), e dalla Corte d'appello di Napoli, che ha segnalato che dinanzi al Tribunale civile di Napoli non risultano pendenti procedimenti aventi ad oggetto azioni risarcitorie per danni nelle aree interessate dagli accumuli di rifiuti o altre tipologie di cattiva gestione del ciclo dei rifiuti, nei comuni che ricadono nella giurisdizione di competenza.

Nella decisione adottata nella citata riunione del 4-6 giugno 2019, il Comitato dei ministri ha manifestato un positivo apprezzamento per gli sforzi compiuti dalle autorità italiane in tema di raccolta differenziata, trattamento e consolidamento dei risultati raggiunti nello smistamento dei rifiuti.

Ha, tuttavia, constatato che fino al 15 febbraio 2018 è stata eliminata solo una parte dei cosiddetti rifiuti "storici" e, conseguentemente, ha invitato le autorità ad attuare senza indugio il piano per l'eliminazione di questo tipo di rifiuti e a fornire informazioni sull'attuale funzionamento del sistema di smaltimento dei rifiuti, compresa la sua capacità in termini di strutture esistenti, strategie e soluzioni a lungo termine.

Il Comitato ha poi ritenuto che le informazioni fornite dal Governo non abbiano inconfutabilmente chiarito che il sistema giuridico nazionale offra un rimedio effettivo ed efficace che consenta ai giudici di riconoscere un risarcimento per i danni causati dalla cattiva gestione della raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti, e ha chiesto alle autorità di porvi rimedio tempestivamente, rinnovando l'invito a fornire esempi pertinenti e specifici di giurisprudenza al fine di valutare l'efficacia dei procedimenti dinanzi ai tribunali amministrativi.

Le Amministrazioni competenti sono state sollecitate a fornire le ulteriori informazioni richieste al fine di rispettare il termine indicato al Governo del 16 dicembre 2019.

Il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, con nota del 5 marzo 2020 ha trasmesso la relazione con la quale il Segretario generale rammenta che l'ordinamento giuridico italiano consente alle persone i cui interessi legittimi o diritti soggettivi siano stati lesi, di agire in giudizio per ottenere l'annullamento di atti amministrativi illegittimi nonché il risarcimento dei danni, patrimoniali e non.

La relazione espone poi la situazione relativa alle sentenze dei giudici amministrativi che abbiano pronunciato condanna al risarcimento del danno per violazioni alla vita privata dei cittadini correlate alla gestione del ciclo dei rifiuti.

Nel rapporto si riferisce che presso il Tar Calabria pende un ricorso proposto dai cittadini del Comune di Scigliano (CS) con richiesta di risarcimento dei danni derivanti da una discarica di

rifiuti solidi urbani sita nei pressi delle loro abitazioni. Inoltre, il rapporto evidenzia che il Tar Campania ha segnalato sette sentenze riferibili alla questione in esame, precisando che in sei casi le domande sono state respinte a causa dell'insufficiente quadro probatorio delineato dagli attori in relazione alle tipologie di danno configurabili, che non possono ritenersi *in re ipsa*, ossia essere riconosciuti automaticamente in presenza di una situazione di cattiva gestione del ciclo dei rifiuti, ma vanno comunque dimostrati in ordine al profilo del nesso causale e del pregiudizio concretamente risarcibile, secondo i principi generali di cui all'art. 2043 c.c.. In un caso il giudice amministrativo ha invece accolto il ricorso condannando l'amministrazione comunale e la società di gestione al risarcimento dei danni, quantificati in euro 32.300, derivanti da un incendio rispetto al quale l'acclarata incuria nella gestione del ciclo dei rifiuti ha costituito concausa (TAR Campania sent. n. 3911/2019).

#### **3.2.4. *Talpis c. Italia* (ricorso n. 41237/14) – Sentenza 18 settembre 2017 in materia di violenza di genere e di violenza domestica.**

Il caso ha visto l'Italia condannata per la violazione degli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di trattamenti disumani e degradanti) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione, in relazione ai fatti che si riportano in sintesi di seguito.

Nei mesi di giugno e agosto 2012, per due volte, le forze dell'ordine furono chiamate ad intervenire nella casa in cui la ricorrente viveva con la famiglia, in relazione a episodi di violenza domestica. In seguito la ricorrente abbandonò temporaneamente l'abitazione per essere ospitata presso un'associazione e il 5 settembre 2012 presentò una denuncia penale per danni fisici, abusi e minacce. Sentita per la prima volta solo nell'aprile 2013, la ricorrente tuttavia modificò le sue dichiarazioni, affermando di essere stata percossa ma non minacciata e comunicando di essere nel frattempo tornata a vivere nella casa coniugale. Alla luce di questa ritrattazione la denuncia venne parzialmente archiviata per i maltrattamenti e le minacce.

Il 25 novembre 2013, le forze dell'ordine furono chiamate per la terza volta a intervenire e trovarono una porta era rotta e il pavimento disseminato di bottiglie di alcol, ma né la ricorrente né il figlio della coppia mostravano segni di violenza. Fu riferito che il marito aveva bevuto troppo e aveva bisogno di un dottore, e infatti l'uomo venne accompagnato per accertamenti in ospedale. La stessa notte, uscito dall'ospedale venne multato per essere stato trovato per strada in stato di ubriachezza e, tornato a casa armato di un coltello da cucina, colpì più volte la ricorrente uccidendo il figlio che aveva tentato di fermarlo.

Nella sentenza in commento la Corte ha riscontrato che le autorità competenti, omettendo di agire tempestivamente dinanzi alla denuncia della ricorrente e di condurre diligentemente il relativo procedimento penale, avevano determinato una situazione di impunità, che aveva favorito la

reiterazione delle condotte violente, fino a condurre al tentativo di omicidio della donna e all'omicidio del figlio della stessa.

La pronuncia ha posto in evidenza come il compito di uno Stato non si esaurisca nella mera adozione di disposizioni di legge che tutelino i soggetti maggiormente vulnerabili, ma si estenda ad assicurare che la protezione di tali soggetti sia effettiva e come l'inerzia delle autorità nell'applicare tali disposizioni di legge si risolva in una vanificazione degli strumenti di tutela in esse previsti.

In particolare, con riferimento all'art. 2, lo Stato ha l'obbligo positivo di attuare misure pratiche preventive per proteggere l'individuo la cui vita è minacciata. L'esistenza di un rischio reale e immediato per la vita deve essere valutata tenendo debitamente conto del contesto specifico della violenza domestica, della precarietà e della particolare vulnerabilità morale, fisica e materiale del richiedente.

Sotto il profilo dell'articolo 3 la Corte ha considerato che la ricorrente rientrasse nella categoria delle "persone vulnerabili" in ragione della violenza subita in passato, abbastanza grave da essere classificata come maltrattamenti.

La Corte ha infine riscontrato la violazione dell'articolo 14, in combinato disposto con gli articoli 2 e 3, a causa dell'aspetto discriminatorio delle suddette carenze nella protezione di una vittima di violenza domestica.

## **STATO DI ESECUZIONE**

Nella Relazione per l'anno 2018 si è riferito che il piano d'azione, presentato il 28 marzo 2018, in vista del primo monitoraggio sull'esecuzione della sentenza da parte del Comitato dei ministri, è stato accolto molto positivamente dal Comitato, il quale ha incoraggiato lo Stato a proseguire nello sforzo diretto a fornire una risposta ai molteplici aspetti connessi al fenomeno della violenza contro le donne, invitando a fornire informazioni dettagliate e dati statistici, relativi al periodo 2013-2018, in ordine ai criteri utilizzati dalle autorità competenti per corrispondere alle richieste di misure preventive e protettive, il tempo medio di risposta e di attuazione di tali misure, il numero di quelle adottate, la durata media delle indagini e dei procedimenti penali relativi ad episodi di violenza domestica e molestie, il numero dei casi archiviati e delle condanne o assoluzioni pronunciate.

Sotto il profilo delle misure individuali, preso atto dell'avvenuto pagamento dell'equa soddisfazione assegnata alla ricorrente, il Comitato ha sollecitato le autorità italiane a definire rapidamente il procedimento penale iniziato contro l'aggressore ed a fornire informazioni in merito.

Al fine di dare riscontro alle richieste del Comitato dei Ministri sono state coinvolte le amministrazioni competenti, in particolare il Ministero della giustizia, il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri (DPO) e l'Istituto nazionale di statistica

(ISTAT), grazie alla cui collaborazione è possibile fornire un aggiornamento sullo stato della esecuzione della sentenza.

Quanto alle misure individuali, la Corte d'appello di Venezia, con sentenza n. 18 del 2018 divenuta irrevocabile, ha condannato *Talpis Andrei* alla pena di venti anni di reclusione.

Sotto il profilo delle misure generali, il Ministero della Giustizia ha trasmesso le informazioni inviate dagli Uffici giudiziari sul territorio, evidenziando che, nell'anno di riferimento, il quadro normativo si è arricchito con l'entrata in vigore della legge 19 luglio 2019 n. 69 (c.d. "*Codice rosso*"), che ha modificato il codice penale, il codice di procedura penale ed altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, al precipuo fine di accelerare i tempi di risposta delle autorità competenti alla richiesta di protezione e tutela delle vittime di tale tipologia di reati, confermando il processo di progressiva evoluzione dell'ordinamento nella direzione richiesta dalla Corte Edu<sup>40</sup>.

La legge n. 69 del 2019, inoltre, ha rafforzato la formazione specializzata degli operatori di polizia, quali primi soggetti che entrano in contatto con la vittima e veicolano le informazioni preliminari relative alla denuncia all'autorità giudiziaria.

Al fine di supportare l'efficacia dell'azione della polizia giudiziaria, l'art. 5 ha previsto l'attivazione, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, di specifici corsi sulla violenza di genere, con frequenza obbligatoria, destinati al personale che eserciti funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria.

Per assicurare una maggior tutela della vittima di reati di violenza domestica e di genere, il "*Codice rosso*" ha, inoltre, modificato l'art. 347, comma 3, del codice di procedura penale, equiparando tali reati a quelli previsti dall'art. 407, comma 2, lettera a), numeri da 1) a 6), e prevedendo che la comunicazione della notizia di reato sia data immediatamente anche in forma orale.

---

<sup>40</sup> Tale intervento si aggiunge a :

- Decreto legge 23 febbraio 2009 n. 11 convertito in Legge 23 aprile 2009 n. 38 "Misure urgenti in materia di pubblica sicurezza e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori";
- Decreto legge 14 agosto 2013 n. 93 convertito in Legge 15 ottobre 2013 n. 119 "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province";
- Decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24 "Attuazione della Direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI";
- Decreto legislativo 15 dicembre 2015 n. 212 "Attuazione della Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato".

La normativa italiana si inserisce poi nel quadro di una articolata disciplina internazionale, i cui punti essenziali sono costituiti dai seguenti atti:

- Convenzione dell'ONU sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (la cui implementazione è monitorata dal *Committee on the elimination of discrimination against women*, cd. CEDAW) del 18 dicembre 1979, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 14 marzo 1985 n. 132;
- Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, firmata ad Istanbul l'11 maggio 2011 e ratificata dall'Italia con legge 27 giugno 2013 n. 77;
- Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, attuata con il Decreto legislativo n. 212/2015.)

La scelta del legislatore evidenzia la volontà di equiparare i reati di violenza domestica e di genere a reati che solitamente sono collegati alla criminalità organizzata ed al terrorismo, confermando la sussistenza di una "corsia preferenziale" e di una specifica "priorità" alla trattazione degli stessi.

A completamento e corollario delle disposizioni che assicurano tempestività ed efficacia al procedimento penale, la legge n. 69/2019 ha modificato anche l'art. 165 del codice penale, prevedendo che, all'esito del processo per i reati di violenza domestica e di genere *"la sospensione condizionale della pena è comunque subordinata alla partecipazione a specifici corsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati per i medesimi reati"* e, correlativamente, ha modificato anche l'art. 13-bis della legge 26 luglio 1975 n. 354 in tema di trattamento psicologico per i condannati per reati sessuali, per maltrattamenti contro familiari o conviventi e per atti persecutori, stabilendo che le persone condannate per tali delitti *"possono essere ammesse a seguire corsi di reinserimento nella società e di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati per i medesimi reati, organizzati previo accordo tra i suddetti enti o associazioni e gli istituti penitenziari"*.

È stato, infine, potenziato il finanziamento del Fondo in favore degli orfani per crimini domestici (già, peraltro, implementato per effetto della legge 11 febbraio 2018 n. 4).

Da ultimo, nel ricordare che la legge n. 69 del 2019 ha inasprito il trattamento sanzionatorio delle fattispecie penali riguardanti la violenza domestica e di genere, si rappresenta che è stato modificato l'art. 577 del codice penale, prevedendo l'applicazione della circostanza aggravante speciale dell'ergastolo qualora l'omicidio doloso sia commesso in danno del discendente "anche per effetto di adozione di minorenni". Si ricorda che nel caso di specie, la Corte di cassazione aveva annullato la sentenza della Corte di assise di appello di Trieste, escludendo l'applicazione della circostanza aggravante dell'omicidio in danno del discendente ex art. 577 codice penale sul presupposto che la vittima era figlio adottivo e non legittimo.

Quanto agli interventi in materia dell'ISTAT e del DPO, essi si sostanziano nella raccolta e messa a disposizione dei dati relativi ai reati di violenza domestica e di genere con cadenza periodica nel rispetto del Codice della privacy, attenendo a dati sensibili e a soggetti "fragili", ivi compresi i familiari delle vittime, la cui divulgazione ed esposizione mediatica può comportare gravissimi rischi di vittimizzazione secondaria (c.d. "post-crime victimization").

L'obiettivo è quello di fornire informazioni e indicatori di qualità che permettano di avere una visione d'insieme di questo fenomeno, attraverso l'integrazione di dati provenienti da varie fonti, inclusi i centri antiviolenza, le case rifugio e altri servizi come il numero verde 1522.



Per la prima volta nel 2018, l'ISTAT, in collaborazione con il DPO, le Regioni e il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR - IRRPS), ha condotto l'indagine sui servizi offerti dai centri antiviolenza e l'indagine sui servizi offerti dalle case rifugio alle donne vittime di violenza, che assieme costituiscono il fulcro della rete territoriale della presa in carico delle donne vittime di violenza. Entrambe le indagini vengono ripetute in modo sistematico con cadenza annuale.

Ai fini dell'investigazione sui servizi offerti dai centri antiviolenza, sono stati contattati 281 centri antiviolenza ed è emerso che le donne che si sono rivolte ai centri antiviolenza sono 43.467. Il 26,9% delle donne è straniero e il 63,7% ha figli, che sono minorenni in più del 70% dei casi. La seconda edizione dell'indagine si è conclusa a settembre 2019.

L'indagine sui servizi offerti dalle case rifugio alle donne vittime di violenza è stata effettuata nei mesi di novembre 2018 - marzo 2019 e i dati raccolti sono stati pubblicati il 26 agosto 2019. Sono state contattate 232 case rifugio. Sono 1.786 le donne che hanno trovato ospitalità in casa rifugio nel corso del 2017, l'86,7% delle donne ospitate proviene dalla regione dove è situata la casa rifugio. Per oltre un terzo (34,0%) delle donne i servizi sociali territoriali costituiscono il canale di segnalazione verso la casa rifugio, il 24,2% accede attraverso i centri antiviolenza. La seconda edizione dell'indagine è stata avviata il 27 settembre 2019.

Tutte le informazioni raccolte dall'ISTAT relativamente al quadro statistico del fenomeno della violenza di genere sono pubbliche e, appena disponibili, vengono rese accessibili sul sito istituzionale dedicato <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne>. Il sito si propone di raccogliere, oltre ai dati statistici ufficiali sul fenomeno, anche informazioni sulle definizioni, il quadro legislativo, le attività istituzionali, le politiche e le campagne di sensibilizzazione nazionali e regionali volte al contrasto della violenza di genere.

### 3.3. Casi seriali sottoposti a monitoraggio

#### 3.3.1. *Olivieri e altri c. Italia (gruppo) 17708/12 - sentenza del 22 febbraio 2016; Arnoldi c. Italia 3563/04 - sentenza del 7 dicembre 2017.*

Con la sentenza del 22 febbraio 2016 resa nel caso *Olivieri* la Corte europea ha condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, oltre che dell'articolo 13, della Convenzione, nell'ambito di un gruppo di ricorsi che lamentavano "*l'ineffettività del rimedio Pinto*" nei processi innanzi al giudice amministrativo.

La Corte ha rilevato che la procedura per lamentare la durata eccessiva di un giudizio amministrativo, quale risultante dall'articolo 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in combinato disposto con la legge n. 89 del 2001 (legge "*Pinto*"), che condiziona il diritto all'equa riparazione alla previa presentazione dell'istanza di prelievo, non può essere considerata un rimedio effettivo ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione.

Nel caso *Arnoldi*, la ricorrente aveva denunciato i vicini per falso in atto pubblico, ex articolo 483 c.p., con riferimento alle dichiarazioni rese alle autorità competenti in relazione alla costruzione, opera degli stessi, di un manufatto su un edificio di proprietà della ricorrente, del quale la stessa aveva chiesto senza successo la demolizione, ritenendolo abusivo.

Il procedimento penale veniva archiviato per prescrizione prima di giungere all'udienza preliminare e la ricorrente adiva la Corte d'appello di Venezia ai sensi della legge "Pinto", per il risarcimento dei danni materiali e morali subiti a causa dell'eccessiva durata del processo.

Tuttavia, il ricorso veniva dichiarato inammissibile, perché la ricorrente, che ancora non si era potuta formalmente costituire parte civile, non poteva essere considerata una vera "parte" nel procedimento in causa e non poteva lamentarne la durata eccessiva. L'ordinamento giuridico italiano, infatti, non prevede la costituzione di parte civile nel corso delle indagini preliminari.

La Corte europea, con la sentenza del 7 dicembre 2017 ha sottolineato che la questione dell'applicabilità dell'articolo 6, paragrafo 1, non può dipendere dal riconoscimento dello *status* formale di "parte" ad opera del diritto nazionale (*Stiftung Giessbach dem Schweizervolk e Parkhotel Giessbach AG c. Svizzera* dec., n. 2688/03, del 10 aprile 2007) e ha dichiarato che il periodo da considerare nell'ambito di un procedimento penale dal punto di vista del "termine ragionevole" dell'articolo 6, deve iniziare, per la persona che sostiene di essere stata lesa da un reato, nel momento in cui la stessa esercita uno dei diritti e delle facoltà che le sono espressamente riconosciuti dalla legge, dimostrando così l'interesse alla riparazione pecuniaria del danno subito o alla tutela del suo diritto di carattere civile.

Come rievocato dalla Corte stessa, già nella decisione *Sottani c. Italia* del 24 febbraio 2005, era stato puntualizzato che durante il corso delle indagini preliminari la parte offesa può esercitare i diritti e le facoltà attribuitegli dalla legge (art. 90 c.p.p.): fra questi, la possibilità di presentare memorie, elementi di prova, nonché di nominare un difensore (art. 101 c.p.p.) o di chiedere al pubblico ministero di promuovere un incidente probatorio (art. 394 c.p.p.).

Per la Corte europea, si tratta di diritti di carattere civile poiché il loro esercizio può rivelarsi essenziale per una efficace costituzione di parte civile. Di conseguenza, essi risultano protetti dall'articolo 6, paragrafo 1, che esige appunto, tra gli altri, il rispetto del principio della "ragionevole durata".

## STATO DI ESECUZIONE

Nell'ambito del gruppo di ricorsi *Olivieri*, cui è stato ricondotto anche il caso *Arnoldi*, permane il monitoraggio su questioni relative al rimedio "Pinto", rimaste ancora da chiarire.

Nelle passate edizioni della presente Relazione<sup>41</sup> si è già segnalato come l'esecuzione della sentenza *Olivieri* presentasse aspetti problematici sotto il profilo delle misure generali di carattere preventivo, volte ad incentivare *ex ante* una maggiore celerità delle procedure e ad impedire la produzione di irragionevoli ritardi nella risposta da parte del sistema giudiziario.

Le misure adottate dalle autorità italiane nel corso degli anni hanno consentito al Comitato di chiudere la propria supervisione su diversi aspetti (risarcimento insufficiente concesso dai tribunali nazionali; ritardi nel pagamento del risarcimento e durata eccessiva dei procedimenti "Pinto" - si vedano Risoluzioni finali CM / ResDH (2015) 155 e CM / ResDH (2017) 289).

Un aggiornamento sui tutti i rimedi adottati ed i risultati raggiunti è stato fornito con il piano d'azione presentato il 19 giugno 2019 (DH-DD (2019) 715), discusso nella riunione del 23-25 settembre 2019 del CM-DH, nella quale i casi del gruppo sono stati nuovamente esaminati.

Sulla base di tale contributo con la risoluzione CM/Res DH(2019)238 del 25 settembre 2019 il Comitato dei Ministri ha chiuso il monitoraggio anche sui casi *Quattrone Francesco e altri c. Italia* (ricorsi nn. 1343/07; 14055/04, 17760/03, 19875/03, 21925/15, 23704/03, 29430/03, 32143/10, 7603/03), avendo preso atto che l'equa soddisfazione, ove concessa, è stata pagata.

Sul piano ordinamentale, come evidenziato nel bilancio d'azione da ultimo presentato, a sancire la piena sintonia con la posizione della Corte Edu, è intervenuta la Corte costituzionale con sentenza del 6 marzo 2019 n. 34, che ha dichiarato l'articolo 54, comma 2, del decreto legislativo 25 giugno 2008, n. 112, in contrasto con l'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 Cedu.

Per la Corte costituzionale, l'istanza di prelievo, cui fa riferimento l'articolo 54, comma 2, del decreto legge n. 112 del 2008, rappresenta una mera facoltà del ricorrente, con effetto dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera "*prenotazione della decisione*" (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio), risolvendosi in un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la non ragionevole e non proporzionata sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo risulta non in sintonia né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata.

Con la sentenza n. 169 del 2019 la Corte costituzionale ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'analogo norma di cui all'articolo 2, comma 2-*quinquies*, lettera e), della legge n. 89 del 2001, che, per il processo penale, a sua volta prevedeva che la mancata presentazione della istanza di prelievo costituisse motivo di improponibilità della domanda di indennizzo *ex lege Pinto*.

---

<sup>41</sup> Relazione al Parlamento, edizione per l'anno 2018, pag. 157 e ssgg.

La Corte costituzionale si è espressa anche sulla questione relativa alla rilevanza delle indagini preliminari ai fini dell'irragionevole durata del procedimento, sollevata dalla sentenza *Arnoldi*, con la sentenza n. 184 del 2015, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, 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 preliminare, anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, ha avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico.

Secondo la Corte, pur dopo avere così incluso nel calcolo della durata del processo le indagini preliminari, nei limiti indicati, persiste la discrezionalità giudiziaria nel verificare, alla luce dei fattori indicati dalla Corte Edu e dal legislatore, se l'eventuale inosservanza dei termini di legge comporti o meno violazione del diritto alla ragionevole durata del processo.

Sono tuttavia rimaste aperte, nonostante le informazioni fornite dalle Autorità<sup>42</sup>, questioni di carattere generale sul funzionamento del rimedio "*Pinto*" e, in particolare, sull'efficacia nelle procedure amministrative, a seguito della riforma introdotta dal decreto legge n. 83 del 22 giugno 2012, che ha escluso dall'ambito di applicabilità del rimedio i procedimenti di durata pari o inferiore a sei anni e fissato un tetto al massimale del risarcimento concesso in determinate situazioni, nonché la questione dell'inapplicabilità del rimedio ai ritardi nelle indagini preliminari, sollevata dal caso *Arnoldi*<sup>43</sup>.

Il Ministero della giustizia, al quale è stato richiesto un contributo specifico al fine di dare riscontro ai quesiti del Comitato dei Ministri, ha rappresentato<sup>44</sup> l'impegno del Governo al fine di rendere più celere il procedimento penale, sin dalla fase delle indagini preliminari, segnalando, in particolare, che con legge 9 gennaio 2019, n. 3<sup>45</sup>, sono stati modificati gli articoli 158, 159 e 160 del codice penale, prevedendo il congelamento del corso della prescrizione dopo la pronuncia della sentenza di primo grado o della emissione del decreto penale di condanna<sup>46</sup>.

Tale modifica interviene in modo incisivo in materia penale sostanziale e processuale, con effetti deflattivi e acceleratori dell'intero procedimento penale sin dalla fase preliminare, a beneficio

---

<sup>42</sup> Le Autorità hanno chiarito che il problema dell'esclusione del risarcimento per procedimenti di durata pari o inferiore a sei anni poteva considerarsi risolto attraverso l'evoluzione della giurisprudenza. Hanno inoltre sottolineato che altre disposizioni, ad esempio la regola secondo la quale l'importo del risarcimento non può superare il valore in gioco nella causa principale, non ha dato luogo a nessuna richiesta comunicata dinanzi alla Corte europea negli ultimi sei anni e ha rappresentato un salvaguardia contro l'abuso del rimedio "*Pinto*".

<sup>43</sup> Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pag. 78 e seguenti.

<sup>44</sup> Nota del 29 ottobre 2020.

<sup>45</sup> La legge 9 gennaio 2019, n. 3 reca "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici".

<sup>46</sup> Il Ministero della giustizia ha, inoltre, ricordato di aver presentato, il 13 marzo 2020, un disegno di legge recante "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere dentizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello" (AC 2435), all'esame della Commissione giustizia della Camera dal 25 giugno c.a..

anche della persona danneggiata dal reato che intenda far valere i propri diritti nell'ambito del processo penale<sup>47</sup>.

Con riferimento alle indagini preliminari la riforma ridefinisce i termini di durata massima in funzione della gravità dei reati per cui si procede. Il termine sarà di un anno per la generalità dei reati, di sei mesi per reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena non superiore nel massimo a tre anni e, infine, di un anno e sei mesi per i reati di criminalità organizzata o terroristica e, comunque, per i procedimenti relativi ai delitti contemplati dall'articolo 407, comma 2, del codice di procedura penale. La proroga dei termini suddetti potrà essere richiesta, per una sola volta e per un ulteriore termine di sei mesi. Per garantire il rispetto del termine di durata massima si istituisce un meccanismo di verifica giudiziale della tempestività nell'iscrizione delle notizie di reato da parte del pubblico ministero. Con riguardo alla fase conclusiva delle indagini, sono introdotti anche alcuni obblighi a carico del pubblico ministero, come l'obbligo di notifica all'indagato e alla persona offesa del deposito degli atti delle indagini, secondo una scansione temporale connessa alla gravità del reato per cui si procede e l'obbligo di effettuare la richiesta di archiviazione o di esercitare in alternativa l'azione penale entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta dell'indagato o della persona offesa.

Le misure descritte dovrebbero auspicabilmente aiutare a superare i rilievi mossi dalla Corte Edu nella sentenza *Arnoldi*, rendendo non necessarie più complesse modifiche normative riguardanti la legittimazione alla costituzione di parte civile nel processo penale o le modalità e i tempi dell'esercizio dell'azione civile nel processo penale, o modifiche alla legge Pinto, e segnatamente alla regola per cui, ai fini del diritto della parte civile all'equa riparazione per durata irragionevole del processo, questo si considera iniziato con l'assunzione della qualità di [...] parte civile (art. 2, comma 2-bis, legge n. 89/2001).

Sul punto, si osserva che la Corte costituzionale ha chiarito che *“l'inserimento dell'azione civile nel processo penale pone in essere una situazione in linea di principio differente rispetto a quella determinata dall'esercizio dell'azione civile nel processo civile, anche ove si tratti di azione di restituzione o di risarcimento dei danni derivanti da reato (cfr. sent. n. 108 del 1970), e ciò in quanto tale azione assume carattere accessorio*

---

<sup>47</sup> In particolare, si prevedono:

- 1) l'apposizione di condizioni di procedibilità e cause di estinzione delle contravvenzioni, per ridurre il complessivo carico di affari penali pendenti negli uffici, attraverso una parziale estensione della procedibilità a querela per taluni reati colposi e l'estensione di una causa di estinzione delle contravvenzioni, che opera già nella fase delle indagini preliminari, anche attraverso l'adempimento di apposite prescrizioni impartite dall'organo accertatore;
- 2) la rimodulazione dei termini di durata complessiva delle indagini preliminari, attraverso la previsione del controllo giurisdizionale sulla data iscrizione della notizia di reato e tramite l'adozione di misure per promuovere l'organizzazione, la trasparenza e la responsabilizzazione dei soggetti coinvolti, anche attraverso l'obbligo di comunicazioni degli atti nel caso di stallo del procedimento;
- 3) importanti modifiche in tema di procedibilità dell'azione penale, con successiva rimodulazione delle regole di giudizio per l'archiviazione e la sentenza di non luogo a procedere in udienza preliminare.

e subordinato rispetto all'azione penale, sicchè è destinata a subire tutte le conseguenze e gli adattamenti derivanti dalla funzione e dalla struttura del processo penale, cioè dalle esigenze, di interesse pubblico, connesse all'accertamento dei reati e alla rapida definizione dei processi" ( Corte costituzionale, sentenze n. 353 del 1994 ) e che "l'esercizio dell'azione civile per il risarcimento del danno nel processo penale non rappresenta l'unico strumento di tutela giudiziaria a disposizione della parte civile «per l'esistenza di validi e praticabili percorsi giudiziari alternativi nella piena disponibilità del danneggiato (azione risarcitoria davanti al giudice civile)" (Corte costituzionale, sentenza n. 217 del 2009).

Il Ministero della giustizia ha infine fornito dati statistici aggiornati e incoraggianti sul numero dei decreti di archiviazione per prescrizione emessi nel corso del 2019, che sono passati dai 51.655 dell'anno precedente a 43.745 dell'anno in esame, con un'incidenza sul totale dei casi definiti con archiviazione pari al 9,36%.

Il Segretariato generale della Giustizia amministrativa, al fine di dare riscontro alle richieste del Comitato dei ministri, ha segnalato<sup>48</sup>, per quanto di sua competenza, la piena e completa informatizzazione del processo amministrativo, a partire dal 2017, che è ora totalmente digitalizzato, dalla fase di presentazione dei ricorsi, alla produzione e scambio dei documenti da parte degli avvocati, alla redazione, firma e pubblicazione delle sentenze e degli altri provvedimenti dei giudici. Ciò ha consentito una più efficiente e razionale organizzazione del lavoro delle segreterie e dei giudici, oltre che degli avvocati, con positivi riflessi sulla rapidità della definizione dei ricorsi.

Inoltre il Segretariato generale della giustizia amministrativa ha rimarcato l'impegno nella lotta alla diminuzione dell'arretrato, condotta attraverso un insieme sinergico di interventi, quali la fissazione di una serie di udienze straordinarie, in attuazione degli artt. 16, disp. att. al c.p.a. e 37 del d.l. n. 98 del 2011, al fine di accelerare la definizione delle controversie più risalenti nel tempo; l'istituzione dell'ufficio del processo ex art. 8 del d.l. n. 168 del 2016, presso tutti gli uffici della Giustizia amministrativa, con compiti di «analisi delle pendenze», del carico aggiuntivo, nonché di «organizzazione delle udienze (...) per cause seriali»; cfr., altresì, gli artt. 22-bis e 28 dei decreti del Presidente del Consiglio di Stato 25 maggio 2017, n. 69 e 29 gennaio 2018, n. 9; l'attribuzione alla Seconda sezione del Consiglio di Stato, a partire dal 1° gennaio 2019, di competenze giurisdizionali per la definizione di tutti i giudizi più risalenti, cioè di quelli pendenti avanti le altre sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, sino alla data del 31 dicembre 2013.

Infine, quanto ai dati statistici, il Segretariato generale della giustizia amministrativa ha segnalato, che nel 2019, non soltanto sono stati definiti 12.151 affari presso il Consiglio di Stato e 66.684 presso i T.A.R., ma i magistrati amministrativi hanno ulteriormente ridotto l'arretrato rispetto al 2017 nella misura di 17.412 ricorsi.

---

<sup>48</sup> Nota del 16 novembre 2020.

Le pendenze sono passate da 191.409 al 31 dicembre 2018 a 173.997 al 31 dicembre 2019, con un abbattimento di oltre il 9%.

Negli ultimi 8 anni (dal 2012 al 2019), la riduzione dell'arretrato da parte della Giustizia amministrativa è stato costante: i ricorsi pendenti presso i T.A.R. e il Consiglio di Stato sono passati da 465.681 (al 31 dicembre 2011) ai menzionati 173.997 (al 31 dicembre 2019): un arretrato diminuito negli ultimi 8 anni in misura pari al 62,6%.

Nell'ultima riunione n. 1390 del 1° dicembre 2020, il Comitato dei ministri, ha stabilito di chiudere l'esame di altri tre casi ripetitivi del gruppo (ricorso n. 30403/03 *GE.PA. F s.r.l. e altri*, ricorso n. 39432/03 *Selvaggio e altri*, ricorso n. 8456/09 *Ambrosini e altri* 17), preso atto che le misure individuali sono state eseguite, e ha tuttavia ribadito l'esigenza che le autorità forniscano entro il 31 marzo 2021 chiarimenti sugli aspetti sollevati dalle sentenze di condanna in commento, sui quali permangono ancora perplessità, nonostante gli sforzi fin qui profusi.

#### 3.4. Elenco casi chiusi - risoluzioni finali

Nell'ambito della funzione di controllo svolta dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, nel corso del 2019 sono state adottate **sette risoluzioni finali** nei confronti dell'Italia, per la chiusura del monitoraggio dei seguenti casi:

[AMATI e altri c. Italia \(ricorso n. 25400/06\) - CM/Res DH\(2019\)158 10/07/2019](#)  
[LONGOBARDI c. Italia \(ricorso n. 25418/06\) - CM/Res DH\(2019\)186 4/09/2019](#)  
[MAGGIO e altri c. Italia \(ricorsi nn. 46286/09, 54425/08, 3429/09\) - CM/Res DH\(2019\)21 30/01/2019](#)  
[CIRILLO e altri c. Italia \(ricorsi nn. 36276/10, 73869/10, 50550/06, 7509/08, 2447/05, 35050/09\) - CM/ResDH\(2019\)327 5/12/2019](#)  
[MESSANA e altri c. Italia \(ricorsi nn. 26128/04, 37189/05, 30801/06, 37199/05, 17527/05\) - CM/ResDH\(2019\)63 27/03/2019](#)  
[ORLANDI c. Italia \(ricorso n. 26431/13\) - CM/Res DH\(2019\)221 25/09/2019](#)  
[QUATTRONE e altri c. Italia \(ricorsi nn. 1343/07; 14055/04, 17760/03, 19875/03, 21925/15, 23704/03, 29430/03, 32143/10, 7603/03\) - CM/Res DH\(2019\)238 25/09/2019](#)

Segue la rassegna delle risoluzioni finali ritenute di maggior rilievo a testimonianza della validità e dell'efficacia delle misure adottate dall'Italia in sede di conformazione agli obblighi discendenti dalle sentenze di condanna.

**1) La risoluzione di chiusura sui casi Amati e altri c Italia (ricorso n. 25400/06) – CM/Res DH(2019)158 del 10 luglio 2019; Longobardi c. Italia (ricorso n. 25418/06) – CM/Res DH(2019)186 del 4 settembre 2019; Maggio e altri c. Italia (ricorsi nn. 46286/09, 54425/08, 3429/09) – CM/Res DH(2019)21 del 30 gennaio 2019 in materia di irretroattività delle leggi di interpretazione autentica.**

I casi decisi con le risoluzioni in oggetto rientrano nel filone del contenzioso “personale ATA”, riconducibile al *leading case Agrati e altri c. Italia* (sentenza 28 novembre 2011, ricorso n. 43459/08), concernente l’applicazione retroattiva dell’articolo 1 della legge 23 dicembre 2005 n. 266, che risolveva, in senso sfavorevole per i ricorrenti, i procedimenti giudiziari intentati prima della sua emanazione per ottenere il riconoscimento di una maggiorazione retributiva.

La vicenda all’origine del contenzioso seriale in oggetto è stata ampiamente descritta nelle precedenti edizioni di questa Relazione, alle quali si rinvia<sup>49</sup>.

La Corte Edu ha constatato la violazione del diritto dei ricorrenti ad un processo equo in quanto l’adozione della legge di interpretazione autentica, avendo privato in via definitiva i ricorrenti della possibilità di ottenere il riconoscimento dell’anzianità di servizio pregressa, costituiva un attentato sproporzionato ai loro beni, spezzando il giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali dell’individuo. La Corte si è riservata la decisione sull’equo indennizzo, dando termine allo Stato per ulteriori elementi di valutazione.

Il Governo ha raggiunto con le parti dei ricorsi *Amati e Longobardi* accordi transattivi per la composizione delle controversie, grazie alla proficua collaborazione intercorsa con la Cancelleria della Corte europea in sede di quantificazione delle somme spettanti a titolo di equa soddisfazione, calcolate all’esito di una complessa istruttoria che ha coinvolto l’Agenzia per l’Italia digitale (AGID) e il Dipartimento della funzione pubblica.

Il Comitato dei ministri ha pertanto preso atto dell’avvenuta regolamentazione amichevole e ha deciso di chiudere il monitoraggio sui casi in esame.

Per quanto concerne il ricorso *Maggio*, la questione, che attiene ancora una volta al tema dell’interferenza delle leggi di interpretazione autentica con effetti retroattivi, è riconducibile al filone contenzioso dei c.d. “pensionati svizzeri”.

Nel corso dei giudizi instaurati a livello nazionale dai ricorrenti, cittadini italiani che hanno vissuto e lavorato in Svizzera per diversi anni prima di tornare in Italia, per ottenere la commisurazione del trattamento pensionistico alla retribuzione effettivamente percepita, anche per gli anni di lavoro prestati in Svizzera – come previsto dalla Convenzione Italo-Svizzera del 1962 - il legislatore era intervenuto con una norma di interpretazione autentica (legge n. 296 del 2006 –

---

<sup>49</sup> Relazione al Parlamento per l’anno 2018, pag. 155; Relazione al parlamento per l’anno 2011, pag. 48



Finanziaria 2007) che recepiva retroattivamente il criterio di calcolo meno favorevole adottato dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS).

L'INPS infatti aveva proceduto a riaggiustare i diritti pensionistici dei richiedenti per tenere conto dei bassi contributi che avevano versato durante gli anni di attività in Svizzera (8% invece del 32,7% se avessero lavorato in Italia).

La legge n. 296 del 2006, ha confermato l'interpretazione dell'INPS e sia in primo che in secondo grado, le istanze del ricorrente principale erano state respinte, come pure era stato rigettato il ricorso per cassazione, alla luce degli effetti determinati dalla disposizione della suddetta norma, che ha peraltro superato il vaglio di costituzionalità.

La Corte Edu ha constatato anche in questo caso la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione.

Il Governo ha presentato in data 8 marzo 2018 un bilancio d'azione nel quale si è dato atto, sotto il profilo delle misure individuali, dell'intervenuto pagamento delle somme riconosciute dalla Corte Edu a titolo di equa soddisfazione e, quanto alle misure di carattere generale, dell'adozione di misure di sensibilizzazione, consistenti nella pubblicazione e divulgazione della sentenza.

Il Governo ha altresì evidenziato che la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di leggi retroattive ha recepito i principi stabiliti dalla Corte europea, richiamando, in particolare, l'attenzione su due sentenze di illegittimità costituzionale (nn. 12/2018 e 147/2017).

Il Comitato dei Ministri ha adottato la Risoluzione, pur sottolineando che la chiusura di questi casi non pregiudica la continuazione dell'esame sull'esecuzione delle misure generali nell'ambito della causa *Stefanetti e altri contro Italia* (ricorso n. 21838/10) e nel gruppo di cause *Agrati e altri c. Italia* (ricorso n. 43549 / 08).

**2) La risoluzione di chiusura sul caso *Cirillo e altri c. Italia* (ricorsi nn. 36276/10, 73869/10, 50550/06, 7509/08, 2447/05, 35050/09) - CM/ResDH(2019)327 del 5 dicembre 2019, in materia di divieto di tortura e trattamenti disumani o degradanti.**

Nella riunione n. 1362 del 5 dicembre 2019 il Comitato dei Ministri ha deciso di concludere il monitoraggio sullo stato d'esecuzione delle sentenze pronunciate nei casi in oggetto, tutti riguardanti violazioni dell'art. 3 della Convenzione, sotto il profilo dell'inadeguatezza delle cure mediche fornite ai ricorrenti durante il periodo della loro detenzione in carcere, o dell'incompatibilità del regime carcerario con le condizioni di salute dei detenuti.

La giurisprudenza della Corte in merito è consolidata nell'affermare che la mancanza di cure mediche e, più in generale, la detenzione di una persona malata in condizioni inadeguate possono costituire in linea di principio un trattamento contrario all'articolo 3 della convenzione.

La diligenza e la frequenza con le quali le cure sono dispensate all'interessato sono i parametri da prendere in considerazione per valutare la compatibilità del trattamento all'articolo 3 della Convenzione, tenendo conto delle particolari condizioni di salute del detenuto.

Il 13 novembre 2018 il Governo ha presentato un bilancio d'azione riguardante il gruppo di ricorsi in esame, con il quale è stato fornito un quadro esaustivo delle misure individuali e generali adottate dalle competenti autorità nazionali.

Con riferimento ai ricorsi *Cirillo c. Italia* n. 36276/10 e *G.C. c. Italia* n. 73869/10 è stato ricordato che le somme riconosciute dalla Corte a titolo di equa soddisfazione sono state pagate e che i ricorrenti, che ancora stanno scontando le loro pene, stanno ricevendo le cure sanitarie necessarie e vengono sottoposti a regolari controlli medici. Per quanto concerne gli altri quattro ricorrenti, si è dato atto che non sono più detenuti in carcere.

Quanto alle misure di carattere generale, il Governo ha sottolineato come la stessa Corte non abbia rilevato un problema di natura strutturale circa i livelli e la qualità di assistenza sanitaria nelle carceri, come garantiti dalla vigente disciplina.

L'articolo 11 della legge n. 354 del 26 luglio 1975 prevede che ciascun Istituto debba avere un servizio medico e farmaceutico per la cura della popolazione carceraria. Prevede inoltre che, se sono necessarie cure specialistiche o esami che non possono essere forniti internamente, i detenuti vengano portati negli ospedali civili o strutture sanitarie esterne con decisione dell'autorità giudiziaria.

Tale articolo è stato modificato dal decreto legislativo n.123/2018, provvedimento che fa parte di una riforma globale del sistema carcerario effettuata nel 201 e che ha introdotto disposizioni importanti in termini di assistenza medica nelle carceri.

Nel bilancio d'azione il Governo ha inoltre ricordato, che, grazie alla riforma del sistema sanitario nazionale, la competenza sul tema dell'assistenza sanitaria in carcere, è passata alle AASSL come organo chiamato ad occuparsi di proteggere la salute di tutti i cittadini, standardizzando l'assistenza sanitaria offerta ai detenuti a quella garantita a ogni persona libera.

Più specificamente, il decreto legislativo del 22 giugno 1999, n. 230, ha trasferito tutte le funzioni sanitarie del Ministero della giustizia presso il Servizio sanitario nazionale, ma anche risorse finanziarie e attrezzature e strumenti riguardanti salute carceraria (articolo 5 della legge n. 419/1998).

Sotto l'ulteriore profilo della compatibilità della detenzione in caso di gravi patologie o condizioni di salute particolarmente critiche il Governo ha ricordato che l'ordinamento giuridico italiano prevede misure alternative, come il rinvio dell'esecuzione della pena ex art 146 c.p.p. e gli arresti domiciliari ex art. 147 c.p.p.

Il Governo ha poi richiamato l'attenzione sui principi affermati dalla giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione nella valutazione della compatibilità della detenzione con lo stato di salute dei detenuti al fine di dimostrare il perfetto recepimento degli orientamenti della Corte europea in materia (*ex multis* Corte di cassazione, sentenza n. 19677 del 26 aprile 2017; Corte di cassazione, sentenza n. 39525 del 9 gennaio 2017; Corte cassazione, sentenza n. 54448 del 29 novembre 2016).

Il Governo ha affrontato anche il tema del sovraffollamento delle carceri, considerato che proprio nel caso *Cirillo* la Corte europea ha istituito un legame diretto tra la difficoltà di garantire ai detenuti cure specialistiche intensive e regolari, con le disfunzioni strutturali del sistema, chiarendo che in nessun caso lo Stato può ritenersi esonerato dai suoi obblighi nei confronti dei detenuti malati. Peraltro, il tema è oggetto di esame da parte del Comitato dei Ministri nell'ambito del gruppo di casi *Torreggiani*.

Le autorità italiane, consapevoli che il problema del sovraffollamento delle carceri influisce negativamente su molti aspetti della vita in prigione, come suggerisce il Rapporto d'azione nel caso di *Torreggiani e altri c. l'Italia* (ricorso n. 43517/09), hanno introdotto modifiche strutturali di ampio respiro per risolvere questa criticità. Si fa riferimento innanzitutto alla depenalizzazione di reati minori, all'ampliamento dell'accesso a "sanzioni" alternative", come il servizio comunitario, ad un platea sempre più vasta di soggetti, all'introduzione di una combinazione di rimedi giudiziari nazionali, preventivi e compensativi, che offrono un risarcimento a fronte di reclami riguardanti le cattive condizioni di detenzione, anche in caso di assistenza sanitaria inadeguata, all'istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, che ha la responsabilità del monitoraggio delle strutture di detenzione al fine di vigilare affinché la custodia delle persone sottoposte alla limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme nazionali e alle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia.

Il Comitato dei Ministri, ha preso atto degli sforzi delle autorità italiane ed esprimendo fiducia nel mantenimento in futuro dell'impegno nel fornire l'assistenza sanitaria adeguata ai detenuti, come richiesto dalla Convenzione, ha deciso di chiudere l'esame dei casi in oggetto.

**3) La risoluzione di chiusura sul caso *Messana e altri c. Italia* (ricorsi nn. 26128/04, 37189/05, 30801/06, 37199/05, 17527/05) - CM/ResDH(2019)63 del 27 marzo 2019, in materia di espropriazione “indiretta” - Diritto al rispetto della proprietà - Adeguatezza dell'indennità.**

Sono cinque casi in materia di espropriazione indiretta per i quali la Corte Edu ha accertato la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, per mancato ristoro del danno morale, o per risarcimento secondo criteri riduttivi previsti dalla legge all'epoca dei fatti vigente, o per prescrizione del diritto risarcitorio.

La Corte europea ha concesso un'equa soddisfazione, richiamando i principi fissati nella sentenza *Guiso-Gallisay c. Italia* [GC], §§ 18-48 n. 58858/00, del 22 dicembre 2009.

In ordine allo stato di esecuzione della sentenza della Corte Edu, le autorità italiane hanno rappresentato al Comitato dei ministri l'avvenuto pagamento delle somme riconosciute ai ricorrenti a titolo di equa soddisfazione.

Sotto il profilo delle misure generali, è stato rilevato che i casi in oggetto sono tutti riconducibili a “vecchie” procedure espropriative regolate dalla disciplina in vigore prima che la Corte costituzionale e il legislatore con l'articolo 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001, introdotto dal decreto legge n. 98 del 2011, delineassero una disciplina della materia conforme ai principi stabiliti dalla Corte europea e che, pertanto, poteva ritenersi ormai superato l'annoso problema strutturale evidenziato nelle numerose sentenze seriali della Corte in materia.

Alla luce di queste considerazioni, il Comitato dei ministri nella riunione n.1342 del 27 marzo 2019, ricordando che la questione, dal punto di vista delle misure di natura sistemica, è già stata affrontata nell'ambito del monitoraggio sul gruppo di ricorsi *Belvedere Alberghiera S.R.L.* terminato con la Risoluzione CM/ResDH(2017)138, ha deciso di chiudere il monitoraggio dei casi in oggetto.

**4) La risoluzione di chiusura sul caso *Orlandi c. Italia* (ricorso n. 26431/13) - CM/Res DH(2019)221 del 25 settembre 2019, in materia di mancato riconoscimento delle unioni tra persone dello stesso sesso.**

Nella riunione n. 1355 del 25 settembre 2019 il Comitato dei ministri ha deciso di concludere il monitoraggio sullo stato d'esecuzione della sentenza di condanna per violazione dell'articolo 8 Cedu (diritto al rispetto della vita privata e familiare) pronunciata sul caso in oggetto, concernente la tutela dei legami familiari e l'impossibilità di ottenere il riconoscimento legale delle unioni civili fra persone dello stesso sesso.

I fatti oggetto del ricorso risalgono ad un periodo precedente all'approvazione della legge del 20 maggio 2016, n. 76, recante “Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e

*disciplina delle convivenze*” (c.d. legge Cirinnà), entrata in vigore il 6 giugno 2016. I ricorrenti, 11 cittadini italiani e 1 cittadino canadese, che avevano contratto regolare matrimonio all'estero e si erano poi trasferiti stabilmente in Italia, si erano rivolti alla Corte di Strasburgo, nel 2012, lamentando che il rifiuto delle autorità italiane di trascrivere i loro matrimoni contratti all'estero e, più in generale, l'impossibilità di ottenere il riconoscimento giuridico della loro relazione, derivante dal fatto che l'ordinamento italiano non prevedeva il matrimonio tra persone dello stesso sesso, né prevedeva, all'epoca, alcun altro istituto che potesse conferire un adeguato riconoscimento giuridico alle coppie formate da persone del medesimo sesso, violavano i diritti tutelati dagli articoli 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), 12 (diritto al matrimonio) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione.

In effetti, in base all'assetto normativo precedente all'introduzione della legge n. 76 del 2016 e dei successivi decreti attuativi, le autorità italiane non potevano riconoscere formalmente l'esistenza giuridica delle unioni dei ricorrenti (anche quando esse fossero state riconosciute *de facto* e/o *de jure* dalla legge di un altro Stato). I ricorrenti hanno quindi incontrato ostacoli nella loro vita quotidiana e al loro rapporto non è stata offerta alcuna tutela giuridica senza che tale mancanza di riconoscimento e di tutela fosse giustificata da interessi collettivi prevalenti.

Il 21 febbraio 2019, il Governo italiano ha presentato un bilancio d'azione, discusso nella riunione n. 1340 del 1° marzo 2019, nel quale è stato dato atto delle misure individuali e generali adottate dalle autorità per conformarsi alla decisione della Corte Edu.

Nel bilancio d'azione è stato rappresentato, quanto alle misure individuali, l'avvenuto pagamento dell'equa soddisfazione riconosciuta in favore dei ricorrenti. Il Ministero dell'interno ha, inoltre, comunicato che, in relazione agli specifici casi segnalati dai legali dei ricorrenti, le competenti prefetture hanno trasmesso le attestazioni dell'avvenuta trascrizione dei matrimoni celebrati all'estero.

Quanto alle misure di carattere generale, è stato evidenziato che, con l'entrata in vigore della legge n. 76 del 20 maggio 2016 e dei suoi decreti attuativi, l'ordinamento italiano ha provveduto a colmare una lacuna del sistema, offrendo riconoscimento e protezione al diritto alla vita familiare delle coppie dello stesso, ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, in sintonia con i principi enunciati dalla Corte Edu nel *leading case Schalk e Kopf c. Austria* del 24 giugno 2010 (richiamato nella sentenza in esame), in cui la Corte di Strasburgo ha negato che, allo stato attuale delle cose, l'articolo 12 della Convenzione, sul diritto al matrimonio, possa essere interpretato come estensibile anche alle coppie omosessuali e ha affermato che gli articoli 12 e 14, in combinato disposto con l'articolo 8, consentono agli Stati un margine di apprezzamento e di discrezionalità su come garantire alle

unioni stabili tra coppie dello stesso uno status giuridico simile a quello conseguente al matrimonio eterosessuale<sup>50</sup>.

Il Comitato dei Ministri, preso delle misure adottate e in particolare della nuova legislazione italiana, che impedirà il ripetersi in futuro di casi analoghi, ha deciso di chiudere il monitoraggio sul caso in esame.

**5) La risoluzione di chiusura sul caso *Quattrone Francesco e altri c. Italia* (ricorsi nn. 1343/07; 14055/04, 17760/03, 19875/03, 21925/15, 23704/03, 29430/03, 32143/10, 7603/03) – CM/Res DH(2019)238 del 25 settembre 2019, in materia di irragionevole durata del processo e ritardato pagamento indennizzi *ex lege Pinto*.**

Questi casi, analoghi tra loro, sono riconducibili al contenzioso seriale in materia di irragionevole durata dei processi e/o di eccessiva durata di un procedimento "*Pinto*" o del pagamento degli equi indennizzi.

Il Comitato dei Ministri, con decisione del 25 settembre 2019, ha dichiarato concluso l'esame sullo stato d'esecuzione della sentenza *Quattrone*, prendendo atto che la questione delle singole misure individuali è stata risolta, essendo stata pagata l'equa soddisfazione, ove concessa.

Tuttavia, ha sottolineato che la chiusura dei casi sopra elencati non pregiudica in alcun modo la valutazione del Comitato circa misure generali in relazione al funzionamento del rimedio "*Pinto*", e a tal proposito ha ricordato che rimangono sotto la supervisione del Comitato nei casi del gruppo *Olivieri e altri* le questioni relative alle conseguenze della riforma del 2012, che ha escluso dall'ambito di applicabilità i procedimenti della durata inferiore o pari a sei anni e fissato un tetto al risarcimento concesso in determinate situazioni, nonché la questione dell'inefficacia del rimedio nelle procedure amministrative e la sua inapplicabilità ai ritardi nelle indagini preliminari.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Di seguito, in sintesi, il complesso delle misure attuative della legge Cirinnà:

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

<sup>51</sup> Per la trattazione di tali problematiche si rinvia alla sezione della presente Relazione dedicata al monitoraggio sull'esecuzione delle sentenze, paragrafo 3.3.1..

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

##### 4.1. L'eccessiva durata dei processi: impatto delle misure organizzative e legislative adottate.

Anche nel 2019, l'Amministrazione della giustizia ha dato priorità all'abbattimento del contenzioso domestico *ex lege* Pinto, proseguendo l'impegno riformatore, intrapreso negli anni precedenti, al fine di ricondurre il sistema giudiziario agli *standard* qualitativi attesi anche in ambito internazionale.

##### 4.1.1. Misure organizzative: aggiornamento sul piano straordinario di smaltimento dell'arretrato Pinto in materia di ritardi della giustizia ordinaria.<sup>52</sup>

Nelle precedenti relazioni<sup>53</sup> si è dato conto dell'accordo di collaborazione, stipulato il 18 maggio 2015 e prorogato fino al dicembre 2018, tra il Ministero della giustizia e la Banca d'Italia, con il quale è stato varato un piano di progressivo rientro dal debito Pinto. Tale piano - si ricorda - prevede che il pagamento dei decreti di condanna sopravvenuti avvenga in sede centrale, così da consentire alle Corti di Appello di provvedere allo smaltimento del debito pregresso ed evitare che anche per le condanne di nuova emissione si creino ritardi nei pagamenti, fonte di ulteriori costi per l'erario a causa delle relative procedure contenziose instaurate sia in ambito nazionale che presso la Corte Edu.

Sulla base di un secondo accordo sottoscritto il 5 agosto 2016, la collaborazione della Banca d'Italia, nelle liquidazioni, viene assicurata anche direttamente presso gli uffici giudiziari, con modalità definite di comune accordo tra i presidenti delle singole Corti di appello e i direttori delle filiali coesistenti. Tale collaborazione, in progressiva estensione, ha interessato prioritariamente le Corti di appello maggiormente gravate dal debito arretrato<sup>54</sup>.

Le iniziative attuate per la riduzione del debito arretrato hanno condotto a risultati lusinghieri: alla data del 31 dicembre 2018 il debito "Pinto" risultava ridotto a complessivi euro 328 milioni di euro, con una diminuzione di 127 milioni di euro rispetto al gennaio 2015 (456 milioni).

Tuttavia, il predetto accordo è scaduto in data 31 dicembre 2018, con un conseguente aggravio per il Ministero della giustizia, che - nel corso del primo semestre 2019 - ha effettuato

---

<sup>52</sup> Le informazioni ed i dati riportati sono tratti dalla Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia - Anno 2018, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>53</sup> Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 185 e seguenti; Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pag. 178 e seguenti; Relazione per l'anno 2018, pag. 168 e seguenti.

<sup>54</sup> Si tratta delle Corti d'Appello di Caltanissetta, Catanzaro, Genova, Lecce, Napoli, Perugia, Potenza e Salerno.

soltanto 1.748 pagamenti, a fronte delle 10.000 posizioni lavorate dagli uffici giudiziari nell'anno 2018.

In ragione dello stato di forte criticità nello smaltimento dei pagamenti, nella seconda metà del 2019 è stata avviata la stipula di un nuovo accordo di collaborazione con la Banca d'Italia.

#### **4.1.2. Le riforme legislative in funzione fondamentale deflattiva del contenzioso ed acceleratoria dei tempi di durata dei processi.**

La relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2019<sup>55</sup> mostra, anche per l'anno in rassegna, la priorità dell'obiettivo di ridurre la durata del processo civile attraverso la semplificazione, la speditezza e la razionalizzazione delle procedure.

Il Ministero evidenzia, in proposito, il costante calo del numero dei procedimenti civili pendenti, sceso, al 30 settembre 2019, a 3.329.436, il 2,8% in meno rispetto al medesimo periodo del 2018. Il *trend* riduttivo registrato nel corso degli ultimi anni è ancora più evidente ove si confronti il dato 2019 con quello relativo al 2014, quando il numero dei procedimenti pendenti era pari a 4.548.834 unità (circa il 23% in più).

Per quanto attiene i procedimenti penali i dati statistici evidenziano, alla stessa data del 30 settembre 2019, una diminuzione del 2,32% del numero complessivo di procedimenti pendenti presso gli Uffici giudiziari, pari a 2.690.880 procedimenti.

Tra le novità normative rilevanti nel settore civilistico si segnala il decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza), che, in linea con la disciplina europea, ha riformato le procedure concorsuali, modificando la concezione dell'impresa in crisi, come soggetto patologico da rimuovere dal mercato, con l'introduzione di disposizioni volte ad assicurare la sopravvivenza e il risanamento delle imprese ancora economicamente sostenibili.

In campo penale, rileva la legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici) e, in particolare, l'articolo 1, comma 1, lett. *d*), *e*), ed *f*), che ha modificato gli articoli 158 (Decorrenza del termine della prescrizione), 159 (Sospensione del corso della prescrizione) e 160 (Interruzione del corso della prescrizione) del codice penale, riformando la disciplina della prescrizione del reato a decorrere dal 1° gennaio 2020.

In materia di prescrizione del reato era intervenuta già la legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario) con il fine di ridurre il numero dei procedimenti penali definiti con la declaratoria della prescrizione del reato. In particolare era stato modificato l'articolo 159 c.p. con l'introduzione di due eventuali e

---

<sup>55</sup> Ministero della giustizia - Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).



successivi periodi di sospensione del corso della prescrizione ovvero dopo la condanna in primo e/o in secondo grado, ciascuno per un tempo non superiore a un anno e sei mesi, dipendenti dall'esito di condanna del giudizio. In tal modo il tempo della prescrizione del reato dipendeva dall'esito del processo, che era più lungo in caso di condanna e più breve in caso di assoluzione. La legge n. 3 del 2019 ha modificato tale disciplina, prevedendo unicamente il blocco della prescrizione del reato dopo la sentenza di primo grado (o il decreto di condanna), indipendente dall'esito, di condanna o di assoluzione<sup>56</sup>.

Come affermato nella Relazione del Ministero della giustizia<sup>57</sup> le nuove disposizioni sono entrate in vigore il 1° gennaio 2020 e avranno effetti per i soli reati commessi a partire da tale data; pertanto, le prime applicazioni concrete potranno avere luogo a partire dal 1° gennaio 2024, per le contravvenzioni e dal 1° gennaio 2026 per i delitti puniti con pena edittale pari od inferiore, nel massimo, ad anni 6, ai sensi dell'art. 157 c.p.

Sempre in campo penale, si segnala la legge 19 luglio 2019, n. 69, il c.d. “**codice rosso**”, con cui sono state introdotte misure a tutela delle vittime di violenza domestica e di genere. Attraverso la modifica del codice penale e del codice di procedura penale, le nuove disposizioni mirano a tutelare le vittime dei reati di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e lesioni aggravate dal fatto di essere commesse in famiglia, evitando eventuali stasi nell'acquisizione e nell'iscrizione delle notizie di reato o nello svolgimento delle indagini preliminari che potrebbero pregiudicare la tempestività di interventi cautelari o di prevenzione a loro tutela. Le disposizioni introdotte mirano, dunque, a dare una effettiva risposta ai tragici casi di femminicidio, tra i quali spicca il caso *Talpis* per la cui trattazione si rinvia alla sezione della presente Relazione dedicata al monitoraggio sullo stato di esecuzione delle sentenze, paragrafo 3.2.4..

Si segnalano, infine, le disposizioni della legge di bilancio 27 dicembre 2019, n. 160 che hanno diretto impatto sull'attività dello Stato nei confronti della Corte Edu: la nomina di esperti a supporto dell'attività dell'Agente del Governo a difesa dello Stato italiano dinanzi alla Corte Edu, nonché le conseguenti misure di sostegno economico per le attività svolte dinanzi alla Corte (art. 1, commi 172 e 173); e la non assoggettabilità a fini IRES delle somme liquidate a titolo di indennità di risarcimento in esecuzione delle sentenze di condanna della Corte Edu, dei regolamenti amichevoli e delle dichiarazioni unilaterali, definiti ai sensi degli articoli 62 e 62A del regolamento della predetta Corte, seguiti da decisioni di radiazione delle cause dal ruolo (art. 1, comma 431)<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Art. 159, comma 2, c.p.: “Il corso della prescrizione rimane altresì sospeso dalla pronuncia della sentenza di primo grado o del decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna”.

<sup>57</sup> Ministero della giustizia - Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2019, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>58</sup> Art. 1 - Comma 431

In vigore dal 1 gennaio 2020

Quest'ultima disposizione traspone a livello di disciplina positiva la clausola sancita in sede convenzionale della non tassabilità delle somme corrisposte in esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo e pone fine ai rilievi del Comitato dei ministri presso il Consiglio d'Europa sulla corretta ed effettiva esecuzione delle decisioni della Corte da parte dello Stato.

La norma si è, infatti, resa necessaria per evitare discrasie tra l'ordinamento nazionale ed i principi affermati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella determinazione delle somme riconosciute a titolo di equa riparazione a favore dei ricorrenti, che, generalmente, vengono liquidate con l'applicazione della clausola di esenzione da ogni tassazione, con la conseguenza che una parziale attuazione delle pronunce della Corte comporta il pagamento degli interessi, decorso il termine di pagamento previsto dalla pronuncia eseguita.

Secondo il principio c.d. "Global Formula", abitualmente utilizzata dalla Corte europea nella quantificazione di quanto dovuto a titolo di risarcimento del danno materiale e del danno morale, le somme devono essere corrisposte al soggetto beneficiario unitamente alle imposte eventualmente applicabili. La ratio di tale formula è quella di garantire al soggetto in questione una *restitutio in integrum* pari alla somma riconosciuta, che non deve subire alcun tipo di decurtazione per effetto dell'applicazione delle norme tributarie, anche per impedire che lo Stato condannato si riappropri, anche parzialmente, della somma accordata dalla Corte. Il principio trova applicazione per tutte le imposte, dirette ed indirette, eventualmente gravanti sull'indennizzato ed è valido per i titolari di reddito d'impresa.

Nel diritto tributario nazionale, ai sensi degli artt. 5 e 6 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, il credito derivante da una convenzione sottoscritta con finalità transattiva rappresenta una sopravvenienza attiva, che concorre a formare il reddito della società, relativo al periodo di imposta in cui la decisione della Corte europea è divenuta definitiva. In particolare, per i titolari di reddito d'impresa, si ritiene che sia da considerare una sopravvenienza attiva l'indennità a titolo di risarcimento del danno subito, ai sensi dell'art. 88, comma 3, lettera a), del TUIR.

L'intervento normativo assicura l'effettività dell'esecuzione delle decisioni della Corte europea in termini non contrastanti con l'esigenza di tassare a livello nazionale le indennità sostitutive di reddito. L'efficacia interpretativa della norma consente alle società che si erano rivolte

---

431. Per assicurare la corretta esecuzione in ambito nazionale delle sentenze di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo, dei regolamenti amichevoli e delle dichiarazioni unilaterali definiti ai sensi degli articoli 62 e 62A del regolamento della predetta Corte seguiti da decisioni di radiazione delle cause dal ruolo, sulle somme corrisposte in esecuzione di tali sentenze, regolamenti amichevoli e dichiarazioni unilaterali non sono dovute imposte qualora sia prevista la clausola di esenzione da imposizione fiscale. Conseguentemente, l'articolo 88, comma 3 lettera a), del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, si interpreta nel senso che non sono considerate indennità tassabili le somme indicate nel periodo precedente.

al Comitato dei ministri di ottenere il rimborso della quota dell'indennizzo ricevuto dallo Stato, prudenzialmente incluso nell'imponibile IRES, corrispondente all'imposta versata.

#### **4.1.3. Gli interventi per la riduzione del fenomeno del sovraffollamento carcerario<sup>59</sup>**

##### **4.1.3.1. Misure organizzative - amministrative**

Come evidenziato nella Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2019<sup>60</sup>, alla data del 31 dicembre 2019, la popolazione carceraria ammonta a 60.769 detenuti, di cui 58.106 uomini e 2.663 donne, con una percentuale di affollamento che si attesta intorno al 120%, per salire al 129,25% se correlata al numero di posti effettivamente disponibili, pari a 50.692.

Al fine di evitare situazioni di criticità legate ad indici di affollamento elevati, l'Amministrazione penitenziaria ha ulteriormente implementato, nel corso dell'anno in riferimento, l'Applicativo spazi detentivi (A.S.D.), che consente di rilevare eventuali violazioni dei livelli minimi dei tre metri quadrati indicati quali spazi vitali minimi dalla Corte Edu.

Al riguardo, determinante è l'attività svolta dal gruppo di lavoro cd. "Torreggiani", che attua la suddetta attività di monitoraggio mediante l'applicativo in parola, consentendo all'Amministrazione penitenziaria di adottare una serie di provvedimenti deflattivi *ad hoc*, sia *infra* che *extra*-distretto, al fine di razionalizzare la distribuzione sul territorio della popolazione detenuta appartenente al circuito "media sicurezza". In tal modo, nell'anno 2019, sono stati movimentati 1.429 detenuti.

Anche sul fronte dell'adeguamento dell'edilizia penitenziaria agli *standard* europei e internazionali, nel corso del 2019 è proseguita l'attività di riqualificazione e valorizzazione del patrimonio demaniale in uso governativo all'amministrazione penitenziaria. Sono stati incrementati i posti regolamentari in tutta Italia mediante assegnazione ai Provveditorati Regionali della gran parte delle risorse disponibili per l'avvio di iniziative di recupero.

---

<sup>59</sup> I dati riportati nel seguente paragrafo sono tratti dalla Relazione sulla Giustizia nell'anno 2018 - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>60</sup> Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2019, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).



*PARTE SECONDA*

---



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





## 1. LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL SISTEMA MULTILIVELLO DI PROTEZIONE: LE GARANZIE COSTITUZIONALI

### 1.1. Cooperazione inter-giurisdizionale nella protezione dei diritti fondamentali: ruolo della Corte costituzionale

La Presidente della Corte costituzionale, nella relazione sull'attività giurisdizionale nel 2019<sup>61</sup>, ha evidenziato che dall'esame della giurisprudenza emergono tre linee di tendenza: il pieno sviluppo della leale collaborazione tra tutte le istituzioni della Repubblica nell'attuazione dei principi costituzionali; il sindacato più stringente in materia penale e di esecuzione della pena; lo sviluppo della cooperazione inter-giurisdizionale nella protezione dei diritti fondamentali (**sentenze nn. 20 e 63 e ordinanza n. 117**).

Sotto quest'ultimo profilo, con la sentenza **n. 20**, la Corte ha affermato che, nel caso in cui principi e diritti fondamentali considerati dalla Carta dei diritti dell'Unione europea incontrano principi e diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, *“va preservata l'opportunità di un intervento con effetti erga omnes di questa Corte, in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.)”*.

Tali principi sono stati ribaditi nell'ordinanza **n. 117**, con la quale la Corte costituzionale ha rinviato alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sospendendo il giudizio di costituzionalità dell'art. 187-*quinquiesdecies* del decreto legislativo 58 del 1998, in materia di diritto al silenzio della persona chiamata a rispondere dinanzi alla Consob nell'ambito dell'attività di vigilanza per abuso di informazioni privilegiate.

Sull'estensione del diritto a non rendere dichiarazioni di natura confessoria alle sanzioni amministrative punitive, la Corte ha chiesto alla Corte di giustizia dell'Unione europea se il diritto derivato debba essere interpretato nel senso che consente agli Stati membri di non sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito represso con sanzioni amministrative di natura punitiva, dal momento che tale sanzione sarebbe contraria al diritto al silenzio, *“corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa”* nel nostro ordinamento. In secondo luogo, la Corte ha chiesto di chiarire se, in caso di risposta negativa alla prima questione, il diritto derivato sia compatibile con gli artt. 47 e 48 della Carta UE, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di art. 6 Cedu e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, *“nella misura in cui impongono*

---

<sup>61</sup> Relazione della Presidente Cartabia del 28 aprile 2020.

*di sanzionare anche chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura punitiva."*

In mancanza di possibilità di rinvio convenzionale alla Grande Camera, per un parere consultivo ai sensi del Protocollo addizionale 16<sup>62</sup>, la cooperazione con la Corte europea dei diritti dell'uomo si è svolta in modo diverso. La Corte costituzionale ha affermato la necessità del sindacato accentrato nei casi di doppia pregiudizialità coinvolgenti diritti fondamentali (sentenza n. 63), sulla base dei principi della Cedu, come consolidati nella giurisprudenza della Corte Edu (sentenze nn. 24 e 25).

Con riferimento al procedimento di adeguamento dell'ordinamento interno alla Cedu, la sentenza n. 25 ha chiarito che: *"L'interpretazione del giudice comune, ordinario o speciale, orientata alla conformità alla CEDU – le cui prescrizioni e principi appartengono indubbiamente ai vincoli derivanti da obblighi internazionali con impronta costituzionale (quelli con «vocazione costituzionale»: sentenza n. 194 del 2018) – non implica anche necessariamente l'illegittimità costituzionale della disposizione oggetto dell'interpretazione per violazione di un principio o di una previsione della CEDU, quale parametro interposto ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost."*

---

<sup>62</sup> Il Protocollo n. 16 consente alle Corti e ai Tribunali di un'Alta Parte contraente, dalla medesima individuati, di richiedere pareri consultivi alla Corte Edu su questioni di principio riguardanti l'interpretazione o l'applicazione dei diritti e libertà definiti nella CEDU o nei suoi Protocolli. Dopo la ratifica di 10 parti contraenti, il protocollo è entrato in vigore il 1° agosto 2018.

Si tratta di un meccanismo di rinvio che in parte si rifà al rinvio pregiudiziale alla CGCE previsto dall'art. 267 del TFUE, in quanto presuppone l'esistenza di un'effettiva controversia pendente e la necessità di interpretare una norma convenzionale, ma se ne distingue dal momento che il rinvio previsto è facoltativo e la legittimazione attiva è limitata.

In particolare, l'art. 1 stabilisce che le autorità giudiziarie competenti possono richiedere alla Corte Edu un parere consultivo e tale richiesta, oltre ad essere facoltativa, non pregiudica all'autorità giudiziaria istante di poterla ritirare in ogni momento. La richiesta di parere deve vertere su questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti nella Convenzione o nei suoi protocolli; I pareri consultivi che espressi dalla Corte saranno motivati, ma non vincolanti.

Il Protocollo indica l'autorità giudiziaria che può richiedere il parere consultivo con la locuzione "le più alte giurisdizioni", facendo riferimento alle autorità giudiziarie al vertice del sistema giudiziario nazionale. L'uso dei termini "le più alte" invece di "la più alta" permette la potenziale inclusione di quelle autorità giudiziarie che siano le "più alte" per una particolare tipologia di cause. Ciò, unito alla circostanza che lo Stato contraente deve specificare quale alta giurisdizione può richiedere un parere consultivo, consente la necessaria flessibilità per tenere conto dei diversi sistemi giudiziari nazionali.

I pareri consultivi possono essere chiesti su "questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli".

Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del Protocollo 16, già presentato nella precedente Legislatura, è stato presentato alla Camera dei deputati (AC 35).

Il disegno di legge, introduce, all'articolo 3, una nuova ipotesi di sospensione facoltativa dei processi dinanzi alle più alte giurisdizioni nazionali (Suprema Corte di cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei conti, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana) nei casi in cui queste ultime si determinino a presentare alla Grande Camera della Corte Edu richieste di pareri consultivi su questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli. Il giudice può disporre che il processo sia sospeso fino alla ricezione del parere consultivo della Grande Camera. La Corte costituzionale può provvedere con proprio regolamento sull'applicazione del Protocollo 16.

La violazione di un parametro convenzionale interposto, ove già emergente dalla giurisprudenza della Corte Edu, può comportare l'illegittimità costituzionale della norma interna sempre che nelle pronunce di quella Corte sia identificabile un approdo giurisprudenziale stabile o un diritto consolidato. Inoltre, va verificato che il bilanciamento, in una prospettiva generale, con altri principi presenti nella Costituzione, non conduca a una valutazione di sistema diversa rispetto a quella sottesa all'accertamento, riferito al caso di specie, della violazione di un diritto fondamentale riconosciuto dalla Cedu. A differenza della Corte Edu, la Corte costituzionale opera una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, ed è, quindi, tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa spettante, in cui si sostanzia tra l'altro il margine di apprezzamento che compete allo Stato membro.

*“Non c'è però, nel progressivo adeguamento alla CEDU, alcun automatismo, come risulta già dalla giurisprudenza di questa Corte, stante, nell'ordinamento nazionale, il «predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU» (sentenza n. 49 del 2015).” (n. 25).*

## 2. LA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

### 2.1 Tipologia di decisioni

Anche nel 2019 sono state molte le pronunce della Corte costituzionale che hanno richiamato le disposizioni della Convenzione e la giurisprudenza della Corte Edu (sentenze nn. **13, 18, 20, 24, 25, 34, 37, 45, 50, 63, 66, 79, 80, 99, 102, 105, 106, 112, 124, 132, 143, 169, 174, 219, 221, 222, 237, 242, 253, 271** e ordinanze nn. **69, 104, 11, 117, 230 e 282**).

Nell'ambito di tali pronunce si segnalano, in particolare, le sentenze declaratorie dell'illegittimità delle disposizioni censurate sulla base del parametro rappresentato dalle norme della CEDU: **n. 24 e n. 25**, in materia di misure di prevenzione della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, del sequestro e della confisca; **n. 34 e n. 169** sulle condizioni di proponibilità della domanda di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo; **n. 63** sul principio di retroattività della *lex mitior* in materia di sanzioni amministrative aventi natura e funzione punitiva; **n. 99**, in tema di trattamento carcerario di persona affetta da grave malattia mentale; **n. 112**, sulla confisca per equivalente non soltanto del profitto dell'illecito ma anche dei mezzi impiegati per commettere l'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate; **n. 74** sull'efficacia nei giudizi in corso delle norme sopravvenute; **n. 242** in tema di incriminazione delle condotte di aiuto al suicidio in alternativa alle condotte di istigazione.

Segue la rassegna delle principali pronunce secondo i principi convenzionali richiamati.

#### 2.1.1. Proibizione della tortura (articolo 3 Cedu)

### **2.1.1.1. Applicazione della detenzione domiciliare umanitaria ai detenuti con infermità psico-fisica sopravvenuta durante l'esecuzione della pena.**

Con la sentenza n. 99, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 47-ter, comma 1-ter, della legge n. 354 del 1975, per violazione degli artt. 2, 3, 27, terzo comma, 32 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 3 Cedu, nella parte in cui non prevede che, nell'ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta, il tribunale di sorveglianza possa disporre l'applicazione al condannato della detenzione domiciliare, anche in deroga ai limiti di cui al comma 1 del medesimo articolo 47-ter.

La Corte ha affermato che la mancanza di qualsiasi alternativa al carcere per i detenuti affetti da grave malattia psichica sopravvenuta ai sensi dell'art. 148 c.p. e con residuo pena superiore a quattro anni viola i parametri evocati in quanto impedisce che la pena possa essere eseguita fuori dagli istituti di detenzione, anche qualora sia riscontrata una malattia mentale che provochi una sofferenza talmente grave che, cumulata con l'ordinaria afflittività del carcere, dia luogo a un supplemento di pena contrario al senso di umanità.

Come emerge anche dalla giurisprudenza della Corte Edu (sentenza 17 novembre 2015, *Bamouhammad c. Belgio*, e sentenza 26 aprile 2016, *Murray c. Paesi Bassi*), in taluni casi mantenere in condizione di detenzione una persona affetta da grave malattia mentale assurge a vero e proprio trattamento inumano o degradante, ai sensi dell'art. 3 Cedu, ovvero a trattamento contrario al senso di umanità, secondo l'art. 27, terzo comma, della Costituzione italiana.

Con una pronuncia additiva, è stato individuato nella domiciliare umanitaria o in deroga (art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit.) - prevista per i casi di grave infermità fisica - l'istituto idoneo ad offrire sollievo ai malati più gravi e a salvaguardare il diritto alla salute del detenuto e le esigenze di difesa della collettività.

### **2.1.1.2. Divieto dei benefici penitenziari**

In materia di preclusione alla concessione di benefici penitenziari è intervenuta la Corte Edu con sentenza 13 giugno 2019, *Viola c. Italia*, che ha dichiarato la non conformità della misura dell'ergastolo cosiddetto ostativo all'art. 3 Cedu, a norma del quale "nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti" (*infra* paragrafo 1.1.1).

Il tema è stato considerato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 253 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevede che ai detenuti per i delitti di cui all'art. 416-bis c.p. e per quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste possano essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la

giustizia a norma dell'art. 58-ter dell'ordinamento penitenziario, allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti.

In via consequenziale, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevede che ai detenuti per i delitti ivi contemplati, diversi da quelli di cui all'art. 416-bis c.p. e da quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, possano essere concessi i sopra descritti benefici, allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti.

Al riguardo, la Corte ha chiarito che *“la presunzione della mancata rescissione dei collegamenti con la criminalità organizzata, che incombe sul detenuto non collaborante, è assoluta” ed è “proprio questo carattere assoluto a essere in contrasto con gli evocati parametri [artt. 3 e 27, terzo comma, Cost]”*.

La Corte ha, inoltre, affermato che il citato l'art. 4-bis, comma 1 *“non può essere presentato sotto le vesti di una disposizione di natura penitenziaria, giacché la collaborazione con la giustizia non necessariamente è sintomo di credibile ravvedimento, così come il suo contrario (la mancata collaborazione) non può assurgere a insuperabile indice legale di mancato ravvedimento o emenda”* (argomenti considerati anche dalla sentenza della Corte Edu del 13 giugno 2019 sul caso *Viola c. Italia*).

## **2.1.2. Il diritto a un equo processo (articolo 6 Cedu)**

### **2.1.2.1. Terzietà del giudice**

Con la sentenza n. 66, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, c.p.p., sollevata nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a celebrare l'udienza preliminare per il giudice che, nel corso della stessa udienza preliminare, abbia invitato il pubblico ministero alla modifica dell'imputazione, avendo ravvisato a carico dell'imputato un fatto diverso da quello contestato.

La questione verteva sull'omessa incompatibilità del giudice in contrasto con i principi del giusto processo, nel suo aspetto della terzietà del giudice, indicati dall'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione Edu.

Sotto questo profilo, la Corte ha ritenuto non fondata la questione poiché *“l'invito a modificare l'imputazione rappresenta un rimedio endofasico: dalla sua formulazione non deriva, dunque, alcuna incompatibilità del giudice all'ulteriore trattazione della medesima fase”*.

Sull'imparzialità del giudice, la Corte ha ricordato che esiste una consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, secondo la quale essa deve essere valutata secondo un criterio soggettivo

e uno oggettivo: “Il criterio soggettivo consiste nello stabilire se dalle convinzioni personali e dal comportamento di un determinato giudice si possa desumere che egli abbia una idea preconcepita rispetto a una particolare controversia sottoposta al suo esame. Da questo punto di vista, l'imparzialità del giudice è presunta fino a prova contraria. Il criterio oggettivo (...) impone di valutare se, a prescindere dalla condotta del giudice, esistano fatti verificabili che possano generare dubbi, oggettivamente giustificati, sulla sua imparzialità” (ex multis sentenze 16.10.2018, *Daineliene c. Lituania*; 31.10.2017, *Kamenos c. Cipro*; 20.09. 2016, *Karelin c. Russia*; Grande Camera, 23.04.2015, *Morice c. Francia*; 15.01.2015).

Nello specifico, è da escludere che vi siano pronunce della Corte Edu che abbiano ravvisato la lesione del principio di imparzialità del giudice in fattispecie analoghe al caso di specie (decisione 12.02.2004, *De Lorenzo c. Italia*, decisione 6.11.2007, *Hany c. Italia*; sentenza 8.12.2009, *Previti c. Italia*).

### **2.1.2.2. Disciplina dell'assenza dell'imputato in sostituzione della contumacia**

Si segnala all'attenzione, per la ricostruzione del quadro normativo in materia, la sentenza **n. 102**, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15-bis della legge n. 67 del 2014 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio), censurato nella parte in cui non prevede la sospensione del processo (art. 420-*quater* c-p-p.), quando sia già stata deliberata la sentenza di primo grado, anche nei casi in cui risulti pacificamente agli atti che l'imputato, contumace dichiarato irreperibile, non abbia avuto, né abbia, alcuna conoscenza del processo.

Con la legge n. 67 del 2014 il legislatore ha eliminato dal codice di procedura penale l'istituto della contumacia, garantendo all'imputato non presente il diritto alla sospensione del processo penale là dove sia dimostrato che la sua assenza derivi da un'incolpevole mancanza di conoscenza dello svolgimento del processo.

La Corte, nel ricostruire il quadro normativo del rito contumaciale, ha evidenziato che l'intervento normativo di cui alla legge n. 67 del 2014 trae origine nella giurisprudenza della Corte Edu (sentenza della Grande camera, 1.03.2006, *Sejdovic c. Italia*, sentenza 18.05.2004, *Somogy c. Italia*) che ha affermato l'obbligo di garantire all'accusato il diritto di essere presente in udienza come uno degli elementi essenziali del diritto fondamentale al giusto processo di cui all'art. 6 della Convenzione.

### **2.1.2.3. Diritto dell'imputato al silenzio per non aggravare la propria incriminazione**

Con l'ordinanza **n. 117** la Corte ha disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea di alcune questioni concernenti l'interpretazione dell'art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE e dell'art. 30, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 596/2014, ovvero

se tali disposizioni consentano o meno allo Stato di sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura punitiva.

La questione sollevata concerne la legittimità dell'art. 187-*quinquiesdecies* del decreto legislativo n. 58 del 1998 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria), censurato, anche, per la violazione dell'art. 6 Cedu, sotto il profilo della tutela del "diritto al silenzio" dell'imputato, nella parte in cui sanziona chi si sia rifiutato di rispondere a domande dalle quali sarebbe potuta emergere la propria responsabilità, nell'ambito di un'audizione disposta dalla Consob nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza.

A sostegno della questione il rimettente ha richiamato la giurisprudenza della Corte Edu, che ha più volte riconosciuto tale diritto (sentenza 25.02.1993, *Funke c. Francia*) come il cuore della nozione di "equo processo" proclamata dall'art. 6, paragrafo 1, Cedu (*ex multis*, sentenza 5.04.2012, *Chambaz c. Svizzera*), anche se si tratta di procedimenti amministrativi (sentenza 3.05.2001, *J. B. c. Svizzera*).

Al riguardo, la Corte costituzionale ha preso atto che "secondo la Corte Edu, il diritto a non cooperare alla propria incolpazione e a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessoria, riconducibile all'art. 6 CEDU, comprenda il diritto di chiunque sia sottoposto a un procedimento amministrativo, che potrebbe sfociare nella irrogazione di sanzioni di carattere "punitivo" nei propri confronti, a non essere obbligato a fornire all'autorità risposte dalle quali potrebbe emergere la propria responsabilità, sotto minaccia di una sanzione in caso di inottemperanza".

#### **2.1.2.4. Rinnovazione istruttoria dibattimentale in sede di appello e immediatezza della prova nel processo penale**

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 124, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 603, comma 3-*bis* c.p.p., introdotto dall'art. 1, comma 58, della legge n. 103 del 2017, censurato nella parte in cui dispone che "Nel caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa, il giudice dispone la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale".

Nel ricapitolare il quadro normativo dell'istituto, la Consulta ha richiamato la giurisprudenza della Corte Edu, secondo la quale è incompatibile con l'art. 6 della Cedu un giudizio di appello che si concluda con la condanna dell'imputato già assolto in primo grado, senza che le prove dichiarative sulla cui base egli era stato assolto siano state nuovamente assunte davanti al giudice di appello (*ex plurimis*, sentenza 28.02.2017, *Manoli c. Moldavia*; sentenza 15.09.2015, *Moinescu*

*c. Romania*; sentenza 4.06. 2013, *Hanu c. Romania*; sentenza 9.04.2013, *Manolachi c. Romania*; sentenza 20.03.2012, *Serrano Contreras c. Spagna*; sentenza 5.07.2011, *Dan c. Moldavia*).

La Corte Edu, infatti, ritiene fondamentale che i giudici, per valutare la colpa o l'innocenza di un imputato, debbano poter ascoltare i testimoni di persona e valutarne l'affidabilità, dato che *“la valutazione dell'affidabilità di un testimone è un compito complesso che di solito non può essere raggiunto con una semplice lettura delle sue parole registrate”* (cfr. sentenza 5.07.2011, *Dan c. Moldavia*).

Anche recentemente la Corte Edu ha ribadito tali principi nei confronti dell'Italia con la sentenza 29 giugno 2017, *Lorefice c. Italia*, con la quale ha ritenuto violato il diritto del ricorrente a un processo equo, a causa della sua condanna pronunciata per la prima volta in appello in esito a una diversa valutazione di prove dichiarative acquisite nel giudizio di primo grado e non riesaminate direttamente in appello.

Sulla scia di tali principi, la Corte di cassazione ha affermato che i giudici d'appello, anche nei giudizi celebrati nelle forme del rito abbreviato, se intendono riformare una sentenza di proscioglimento sulla base di una diversa valutazione della prova dichiarativa ritenuta decisiva dal primo giudice, devono procedere – anche d'ufficio – alla rinnovazione dell'istruzione dibattimentale (sent. nn. 27620 del 2016 e 18620 del 2017).

A giudizio della Corte costituzionale, tali principi sono stati recepiti dal legislatore del 2017 con l'introduzione del comma 3-bis nell'art. 603 c.p.p. al fine di *“armonizzare il ribaltamento della sentenza assolutoria in appello con le garanzie del giusto processo, secondo l'interpretazione ancora di recente offerta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza del 4 giugno 2013, Hanu c. Romania), circa la doverosità, in questo caso, di riapertura dell'istruttoria orale”*.

Di particolare rilievo, in materia è la sentenza n. 132, con cui la Corte si è pronunciata sulla questione di legittimità degli articoli 525, comma 2, 526, comma 1, e 511 c.p.p., censurati nella parte in cui si interpretano nel senso che ad ogni mutamento della persona fisica di un giudice, la prova può ritenersi legittimamente assunta solo se i testimoni, già sentiti nel dibattimento, depongano nuovamente davanti al nuovo giudice che deve deliberare sulle medesime circostanze oppure se ciò debba valere soltanto quando non siano violati i principi costituzionali della effettività e della ragionevole durata del processo.

La Corte, nel dichiarare inammissibile la questione per la carenza di un doveroso tentativo di pervenire, in via interpretativa, ad una soluzione costituzionalmente corretta, ha evidenziato le criticità dell'attuale disciplina processuale penale per quanto attiene al principio dell'immediatezza della prova, intesa come corollario del principio di oralità, poiché la realtà dei processi in Italia è ben lontana dalle intenzioni del legislatore, che immaginava un modello dibattimentale fortemente concentrato nel tempo e ciò *“a fronte di una assai dubbia idoneità complessiva di tale meccanismo a*



garantire, in maniera effettiva e non solo declamatoria, i diritti fondamentali dell'imputato, e in particolare quello a una decisione giudiziale corretta sull'imputazione che lo riguarda".

**Il monito della Corte "all'adozione di rimedi strutturali in grado di ovviare agli inconvenienti evidenziati"** è associato al richiamo della giurisprudenza della Corte Edu, secondo la quale il principio dell'immediatezza può essere sottoposto a ragionevoli deroghe, purché siano adottate misure appropriate per assicurare che il nuovo giudice abbia una piena conoscenza del materiale probatorio. In tal senso, la Corte Edu ha indicato quale "misura compensativa" la possibilità, per il nuovo giudice, di disporre la rinnovazione della deposizione dei (soli) testimoni la cui deposizione sia ritenuta importante (sentenze 2.12.2014, *Cutean c. Romania* e 6.12.2016, *Škaro c. Croazia*, paragrafo 24).

#### **2.1.2.5. Effetti retroattivi delle disposizioni in materia civile sull'amministrazione della giustizia**

La sentenza n. 174 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 28, 29 e 30, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 33 del 2015 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2016-2018), in riferimento agli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 Cedu.

La questione è stata sollevata dalla Corte d'appello di Trieste, sotto molteplici profili. In particolare la legge regionale censurata, nell'offrire l'interpretazione autentica degli artt. 142 e 143 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), avrebbe negato rilievo anche nei giudizi in corso, ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita, al servizio prestato con rapporto a tempo determinato di diritto privato.

La Corte costituzionale, ha richiamato la propria giurisprudenza sull'incidenza retroattiva delle norme di interpretazione autentica in materia civile, che deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata (sentenza n. 73 del 2017).

I limiti posti alle leggi con efficacia retroattiva si correlano alla salvaguardia dei principi costituzionali dell'eguaglianza e della ragionevolezza, alla tutela del legittimo affidamento, alla coerenza e alla certezza dell'ordinamento giuridico, al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 170 del 2013).

I principi evocati dal rimettente della preminenza del diritto e dell'equo processo, di cui all'art. 111 Cost. e all'art. 6 Cedu, sono inscindibilmente connessi nel sindacato sulle leggi retroattive,

data la corrispondenza tra principi costituzionali interni in materia di parità delle parti in giudizio e quelli convenzionali in punto di equo processo (sentenza n. 12 del 2018).

Quanto alla giurisprudenza della Corte Edu relativa all'art. 6 Cedu, viene richiamata la sentenza 11 dicembre 2012, *Anna De Rosa e altri c. Italia*, dove si afferma che, in linea di principio, non è vietato al legislatore introdurre nella materia civile disposizioni retroattive, che incidano su diritti attribuiti da leggi in vigore. Tuttavia, se non vi sono motivi imperativi di interesse generale, i principi di preminenza del diritto e la nozione di giusto processo precludono l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, quando il fine evidente è quello di influenzare la soluzione di una controversia.

Né i motivi finanziari bastano da soli a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (Corte Edu, sentenza 11 aprile 2006, *Cabourdin c. Francia*).

Tra gli elementi sintomatici di un uso distorto della funzione legislativa, la Corte costituzionale, in armonia con le enunciazioni di principio della Corte Edu, ha dato rilievo al metodo e alla tempistica dell'intervento legislativo, che vede lo Stato o l'amministrazione pubblica parti di un processo già radicato e si colloca a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica (sentenza n. 12 del 2018).

### **2.1.3. Diritto a un equo processo (articolo 6 Cedu) e diritto a un ricorso effettivo (articolo 13 Cedu)**

#### **2.1.3.1. Rimedi preventivi e condizioni di proponibilità della domanda di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo**

Con la sentenza n. 34 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008, nella parte in cui prevede che: *“La domanda di equa riparazione non è proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'art. 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89, non è stata presentata l'istanza di prelievo di cui all'articolo 71, comma 2, del codice del processo amministrativo, né con riguardo al periodo anteriore alla sua presentazione”*.

In particolare, la disposizione censurata viola l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 Cedu, restando assorbita ogni altra censura.

L'illegittimità della disposizione è correlata alla costante giurisprudenza della Corte Edu secondo la quale *“i rimedi preventivi, volti ad evitare che la durata del procedimento diventi eccessivamente lunga, sono ammissibili, o addirittura preferibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma ciò solo se “effettivi” e, cioè, nella misura in cui velocizzano la decisione da parte del giudice competente (Grande Camera, sentenza 29.03.2006, Scordino c. Italia)”*.

Con più specifico riferimento alla disposizione in esame, con sentenza del 2 giugno 2009, *Daddi c. Italia*, la Corte Edu, pur dichiarando il ricorso inammissibile per il mancato esperimento del rimedio giurisdizionale interno, aveva preannunciato che una prassi interpretativa ed applicativa dell'art. 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo antecedente alla modifica di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010, che avesse avuto come effetto quello di opporsi all'ammissibilità dei ricorsi *ex lege* Pinto, per il solo fatto della mancata presentazione di un'istanza di prelievo, avrebbe privato sistematicamente alcune categorie di ricorrenti della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente.

Più di recente, con la sentenza 22 febbraio 2016, *Olivieri e altri c. Italia*, la Corte di Strasburgo ha inoltre ritenuto privo di effettività il rimedio dell'istanza di prelievo alla cui formulazione l'articolo 54 del decreto-legge n. 112 del 2008 subordinava la proponibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata del processo amministrativo.

La Corte costituzionale ha affermato che la disposizione censurata si pone in contrasto con la costante giurisprudenza della Corte Edu.

*“Ed infatti – mentre per la giurisprudenza europea il rimedio interno deve garantire la durata ragionevole del giudizio o l'adeguata riparazione della violazione del precetto convenzionale ed il rimedio preventivo è tale se efficacemente sollecitatorio – l'istanza di prelievo, cui fa riferimento l'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008 (prima della rimodulazione, come rimedio preventivo, operata dalla legge n. 208 del 2015), non costituisce un adempimento necessario ma una mera facoltà del ricorrente (ex art. 71, comma 2, del codice del processo amministrativo, la parte «può» segnalare al giudice l'urgenza del ricorso), con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera “prenotazione della decisione” (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio), risolvendosi in un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la, non ragionevole e non proporzionata, sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo risulta non in sintonia né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata.”.*

La mancata presentazione dell'istanza di prelievo può assumere rilievo ai fini della quantificazione dell'indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001, ma non può viceversa condizionare la stessa proponibilità della correlativa domanda, senza con ciò venire in contrasto con l'esigenza del giusto processo, per il profilo della sua ragionevole durata, garantita dagli evocati parametri convenzionali, la cui violazione comporta, appunto, per interposizione, quella dell'art. 117, primo comma, Cost.

Richiamando la sentenza **n. 34**, con la sentenza **n. 169** la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'analogia norma di cui all'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera e), della legge n. 89 del 2001, che per il processo penale a sua volta prevedeva che la mancata presentazione

della istanza di prelievo costituisse motivo di improponibilità della domanda di indennizzo *ex* “*legge Pinto*”.

La sentenza n. 271 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2-*bis*, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo n. 104 del 2010, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, 103, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 Cedu.

L'art. 120, comma 2-*bis*, è stato censurato nella parte in cui onera l'impresa partecipante alle procedure di affidamento dei contratti pubblici di impugnare nel termine decadenziale di trenta giorni il provvedimento che determina le ammissioni delle concorrenti all'esito della valutazione di requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali (primo periodo), a pena di preclusione della facoltà di fare valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure, anche con ricorso incidentale (secondo periodo).

Per quanto rileva nella presente sede, le norme censurate violerebbero l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 Cedu) perché gli invocati parametri convenzionali assicurerebbero la effettività della tutela giurisdizionale e quindi la libertà del ricorrente di autodeterminarsi in ordine alla concretezza ed attualità dell'interesse ad agire contro le altrui ammissioni alla gara, e quindi la libertà di stabilire, senza coartazione alcuna, se l'azione giurisdizionale risponda ad un suo effettivo interesse.

Al riguardo, la Corte costituzionale ha affermato che, in realtà, la Corte Edu lascia all'autonomia degli Stati membri un certo margine di apprezzamento nella configurazione del diritto di accesso a un tribunale e, in particolare, nella previsione di eventuali limiti, a condizione che siano posti per uno scopo legittimo, rispettino il principio di proporzionalità e non abbiano l'effetto di rendere impossibile od oltremodo difficile l'esercizio del diritto convenzionale (tra le tante, sentenza 19 aprile 2018, *Dimitras c. Grecia*).

Nel caso di specie, la ragione dell'introduzione del rito super speciale in materia di appalti è stata individuata nell'esigenza di definire la platea dei soggetti ammessi alla gara in un momento antecedente all'esame delle offerte, con la conseguente creazione di un nuovo modello complessivo di contenzioso a duplice sequenza, disgiunto per fasi successive del procedimento di gara, al fine di evitare che con l'impugnazione dell'aggiudicazione possano essere fatti valere vizi attinenti alla fase della verifica dei requisiti di partecipazione alla gara, il cui eventuale accoglimento farebbe regredire il procedimento alla fase di ammissione.

Sulla base di tali considerazioni, la Corte costituzionale ha affermato che la scelta di introdurre il rito in esame non può ritenersi irragionevole, né l'onere di immediata impugnazione e

la correlata preclusione processuale, secondo lo schema classico del giudizio impugnatorio, sono tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa.

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

### 2.1.4.1. Retroattività *in mitius* della normativa più favorevole

La violazione dell'articolo 117 Cost., in relazione all'articolo 7 della Cedu, è stata riscontrata dalla sentenza n. 63, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72, nella parte in cui esclude l'applicazione retroattiva delle disposizioni più favorevoli, previste al comma 3 del medesimo art. 6, alle sanzioni amministrative previste per l'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate di cui all'art. art. 187-*bis* del medesimo decreto legislativo.

La Corte ha ritenuto fondata la questione con riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 Cedu. In particolare la Corte ha riconosciuto la natura punitiva delle sanzioni amministrative previste per l'illecito amministrativo in esame, richiamando gli indici elaborati dalla Corte Edu per qualificare una sanzione come pena, a prescindere dalla sua qualificazione formale (sentenza *Grande Stevens e altri c. Italia* del 4 marzo 2014).

Come affermato per la confisca per equivalente prevista per l'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate (sentenze n. 223 del 2018 e n. 68 del 2017), la qualificazione sostanziale presunta punitiva è stata estesa alla sanzione amministrativa pecuniaria prevista per il medesimo illecito.

Come tali, dette sanzioni rientrano nell'ambito di applicazione del principio della retroattività *in mitius*. Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, il principio della retroattività della *lex mitior* in materia penale è fondato tanto sull'art. 3 Cost., quanto sull'art. 117, primo comma, Cost., riconducibile all'art. 7 Cedu, come interpretato dalla Corte Edu (sentenza 17 settembre 2009, *Scoppola c. Italia* e sentenza 27 aprile 2010, *Morabito c. Italia*). Eventuali deroghe a tale principio devono superare un vaglio positivo di ragionevolezza in relazione alla necessità di tutelare controinteressi di rango costituzionale.

La Corte ha ritenuto irragionevole la "scelta del legislatore del 2015 di derogare alla retroattività dei nuovi e più favorevoli quadri sanzionatori risultanti dal d.lgs. n. 72 del 2015", con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

In via consequenziale, è stata dichiarata l'incostituzionalità del censurato art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 72 del 2015, nella parte in cui non prevede la retroattività delle modifiche apportate dal comma 3 dello stesso art. 6 alle corrispondenti sanzioni amministrative previste per l'illecito di cui all'art. 187-*ter* (Manipolazione del mercato) del decreto legislativo n. 58 del 1998.

La sentenza n. 80 ha dichiarato l'infondatezza della questione di costituzionalità sollevata in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 Cedu, per lesione del principio di irretroattività delle sanzioni sostanzialmente penali sancito dalla evocata norma convenzionale, dell'art. 120, comma 1, del codice della strada, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge n. 94 del 2009, nella parte in cui comporta il diniego della patente di guida anche per reati, in materia di stupefacenti, commessi prima dell'entrata in vigore della citata legge n. 94 del 2009.

Richiamando la sentenza n. 22 del 2018, la Corte ha affermato che, al pari della revoca, anche il diniego di rilascio del titolo di guida non ha natura sanzionatoria né costituisce conseguenza accessoria della violazione di una disposizione in tema di circolazione stradale, bensì rappresenta la constatazione dell'insussistenza originaria o sopravvenuta dei requisiti morali prescritti per il conseguimento di quel titolo di abilitazione. Escluso che detta condizione ostativa abbia natura sanzionatoria o comunque afflittiva, risulta non pertinente l'evocazione della giurisprudenza della Corte Edu sui criteri per l'attribuibilità di natura sostanzialmente penale a sanzioni non formalmente tali, mentre il diniego della patente anche per reati commessi anteriormente alla novella del 2009 attiene al piano degli effetti riconducibili all'applicazione *ratione temporis* della norma censurata.

## **2.1.5. Il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articoli 2 e 8 Cedu)**

### **2.1.5.1. Reato di aiuto al suicidio (art. 580 c.p.)**

La sentenza n. 242 dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 580 c.p., per violazione degli artt. 2, 13 e 32 Cost., *“nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), ovvero, quanto ai fatti anteriori alla pubblicazione della sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, con modalità equivalenti nei sensi di cui in motivazione, agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente. L'ulteriore questione sollevata in via principale per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 2 e 8 Cedu, resta assorbita. Parimente assorbite restano le questioni subordinate, attinenti alla misura della pena”*.

La Corte ha ribadito l'auspicio che la materia formi oggetto di sollecita e compiuta disciplina da parte del legislatore, conformemente ai principi precedentemente enunciati nell'ordinanza n. 207

del 2018, con la quale l'udienza era stata rinviata per rimettere al Parlamento la compiuta regolazione della materia in conformità alla segnalata esigenza di tutela.

Per quanto, in questa sede interessa evidenziare, il rimettente aveva richiamato l'evoluzione della giurisprudenza della Corte Edu il cui approdo finale sarebbe stato l'esplicito riconoscimento, sulla base degli articoli 2 e 8 Cedu, del diritto di ciascun individuo "di decidere con quali mezzi e a che punto la propria vita finirà". A fronte di ciò, il bene giuridico protetto dalla norma denunciata andrebbe oggi identificato, non già nel diritto alla vita, ma nella libertà e consapevolezza della decisione del soggetto passivo di porvi fine, evitando influssi che alterino la sua scelta.

Su questo specifico aspetto, la Corte costituzionale ha chiarito che l'art. 2 della Convenzione tutela il diritto alla vita e non conferisce il "diritto a morire" né con l'intervento della pubblica autorità, né con l'assistenza di una terza persona (Corte Edu, sentenza 29 aprile 2002, *Pretty c. Regno Unito*). Né ha ritenuto sussistere contrasto con l'art. 8 della Cedu, poiché, secondo la giurisprudenza della Corte Edu, la valutazione dell'eventuale liberalizzazione del suicidio assistito è lasciato al margine di apprezzamento dei singoli Stati.

#### 2.1.5.2. Trattamento dei dati personali

Con la sentenza n. 20, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f)<sup>63</sup>, per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165<sup>64</sup>.

Il giudice *a quo* aveva eccepito la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione, tra gli altri, all'art. 8 della Convenzione Edu (oltre che a disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, della Convenzione n. 108/1981, sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, della direttiva

---

<sup>63</sup> Oggetto di pubblicazione sono la dichiarazione dei redditi e quella concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, le azioni di società, le quote di partecipazione a società, anche in relazione al coniuge non separato ed ai parenti entro il secondo grado, ove essi vi acconsentano, dovendosi in ogni caso dare evidenza al mancato consenso.

<sup>64</sup> Si tratta degli incarichi di Segretario generale di ministeri e di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di funzione dirigenziale di livello generale.

95/46/CE relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati).

La Corte ha preliminarmente evidenziato che la questione concerne il bilanciamento tra il diritto alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

Ciò posto, ha ritenuto irragionevole la scelta operata dal legislatore poiché implica un maggior sacrificio del diritto alla riservatezza dei dirigenti pubblici rispetto a quella della trasparenza della pubblica amministrazione, così violando il principio di proporzionalità, cardine della tutela dei dati personali e presidiato dall'articolo 3 della Costituzione. In particolare, ha rilevato come l'indicizzazione e la libera rintracciabilità sul web, con l'ausilio di comuni motori di ricerca, dei dati personali pubblicati, non sia coerente rispetto al fine di favorire la corretta conoscenza della condotta della pubblica dirigenza e delle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, ma rischino piuttosto di consentire il reperimento casuale di dati personali, stimolando altresì forme di ricerca ispirate unicamente dall'esigenza di soddisfare mere curiosità.

Si tratta di un rischio evidenziato anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Alla luce dello sviluppo della tecnologia informatica e dell'ampliamento delle possibilità di trattamento dei dati personali dovuto all'automatizzazione, la Corte Edu si è soffermata sulla stretta relazione esistente tra tutela della vita privata (art. 8 Cedu) e protezione dei dati personali, interpretando anche quest'ultima come tutela dell'autonomia personale da ingerenze eccessive da parte di soggetti privati e pubblici (Grande Camera, sentenze 16 febbraio 2000, *Amann c. Svizzera*, e 6 aprile 2010, *Flinkkilä e altri c. Finlandia*). Nella sentenza 8 novembre 2016, *Magyar c. Ungheria*, la Grande Camera della Corte Edu ha osservato come l'interesse sotteso all'accesso a dati personali per fini di interesse pubblico non può essere ridotto alla sete di informazioni sulla vita privata degli altri.

In vista della trasformazione della pubblica amministrazione in una "casa di vetro", il legislatore può prevedere strumenti che consentano a chiunque di accedere liberamente alle informazioni purché, però, la loro conoscenza sia ragionevolmente ed effettivamente collegata all'esercizio di un controllo sia sul corretto perseguimento delle funzioni istituzionali sia sull'impiego virtuoso delle risorse pubbliche.

Pertanto, ha concluso la Corte, **è compito del legislatore individuare, nella pubblica amministrazione, la platea dei destinatari degli obblighi di trasparenza e delle modalità con cui devono essere attuati, nel rispetto del principio di proporzionalità posto a presidio della *privacy* degli interessati.**



### 2.1.5.3. Tutela della libertà personale e domiciliare nelle perquisizioni compiute dalla polizia giudiziaria

La sentenza n. 219 ha dichiarato inammissibili, per richiesta di pronuncia additiva implicante scelte discrezionali riservate al legislatore, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Cedu, dell'art. 191 c.p.p., nella parte in cui il diritto vivente non prevede che la sanzione dell'inutilizzabilità ai fini della prova riguardi anche gli esiti probatori, ivi compreso il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato, degli atti di perquisizione ed ispezione compiuti dalla polizia giudiziaria fuori dei casi tassativamente previsti dalla legge o comunque non convalidati dall'autorità giudiziaria con provvedimento motivato, nonché la deposizione testimoniale in ordine a tali attività.

Richiamando la relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale vigente, la Corte ha rilevato che con la disposizione oggetto della questione il legislatore ha inteso stabilire che *“anche quando le norme di parte speciale non prevedono espressamente alcuna sanzione, l'inutilizzabilità può desumersi dall'art. 191, comma 1, là dove siano configurabili veri e propri divieti probatori. I risultati della prova acquisita in violazione dei divieti tassativamente previsti dall'ordinamento non sono, dunque, in alcun modo utilizzabili in ogni stato e grado del procedimento, quale che sia il comportamento della parte interessata a far rilevare la violazione [...]”*.

Il rimettente aveva eccepito la violazione dei diritti fondamentali alla libertà personale e domiciliare, in forza dei quali l'autorità di pubblica sicurezza può procedere a ispezioni personali e a perquisizioni, personali e domiciliari, solo in casi eccezionali di necessità e urgenza indicati tassativamente dalla legge, mediante atti soggetti a convalida da parte dell'autorità giudiziaria, in mancanza della quale essi restano privi di ogni efficacia: perdita di efficacia che implicherebbe necessariamente l'inutilizzabilità dei loro risultati sul piano probatorio.

La conclusione sarebbe avvalorata anche dalla giurisprudenza della Corte Edu, la quale ha posto in evidenza come la presenza di controllo effettivo dell'autorità giurisdizionale sugli atti di perquisizione rappresenti condizione essenziale per il rispetto della garanzia prevista dall'art. 8 Cedu (sentenza 16 marzo 2017, *Modestou c. Grecia*).

La Corte costituzionale ha, tuttavia, dichiarato la questione inammissibile, trattandosi di una richiesta di addizione fortemente manipolativa, implicante scelte discrezionali riservate al legislatore, in quanto intesa a desumere l'automatica *“inutilizzabilità degli atti di sequestro, attraverso il "trasferimento" su di essi dei vizi che affliggerebbero gli atti di perquisizione personale e domiciliare dai quali i sequestri sono scaturiti.*

## **2.1.6. Il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu) e divieto di discriminazione (articolo 14 Cedu)**

### **2.1.6.1. Diritto alla genitorialità e accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA) di tipo eterologo per le coppie composte da soggetti dello stesso sesso.**

Con la sentenza n. 221 la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità degli artt. 1, commi 1 e 2, 4, 5 e 12, commi 2, 9 e 10, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 31, 32, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Cedu, censurati nella parte in cui limitano l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA) alle coppie di sesso diverso e sanzionano chiunque applichi tali tecniche a coppie composte da soggetti dello stesso sesso.

I casi all'esame dei giudici rimettenti riguardavano due richieste di procedimento cautelare promosso, ciascuno, da donne parti di una unione civile, in seguito al rifiuto opposto dalle locali aziende sanitarie alla loro richiesta di accesso alla PMA.

Secondo la prospettazione dei rimettenti le disposizioni denunciate sarebbero state lesive dell'art. 2 Cost., implicando una negazione del diritto alla genitorialità non giustificata da esigenze di tutela di altri interessi di rango costituzionale. Il divieto di accesso alla PMA da parte di coppie di persone dello stesso sesso avrebbe costituito, inoltre, una discriminazione fondata sull'orientamento sessuale, lesiva della dignità della persona umana, ponendosi perciò in contrasto anche con l'art. 3 Cost.

Sarebbero stati violati, inoltre, gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto, con le norme internazionali che prevedono il diritto al rispetto della vita privata e familiare e il divieto di discriminazione (artt. 8 e 14 Cedu).

Sul tema dell'accesso alle tecniche di procreazione assistita la Corte costituzionale è ripetutamente intervenuta rimuovendo, dapprima (sentenza n. 151 del 2009), il limite della ammissibilità di un unico impianto di ovuli; poi (sentenza n. 162 del 2014), il divieto di fecondazione eterologa; infine (sentenza n. 96 del 2015), il divieto di accedere alla fecondazione assistita per coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili.

Tutte le citate pronunce *“si sono mosse, dunque, nella logica del rispetto – e, anzi, della valorizzazione – della finalità (lato sensu) terapeutica assegnata dal legislatore alla PMA (proiettandola, nel caso della sentenza n. 96 del 2015, anche sul nascituro), senza contestare nella sua globalità – in punto di compatibilità con la Costituzione – l'altra scelta legislativa di fondo: quella, cioè, di riprodurre il modello della famiglia caratterizzata dalla presenza di una figura materna e di una figura paterna”*.

La materia tocca temi eticamente sensibili in relazione ai quali l'individuazione di un ragionevole punto di equilibrio fra le contrapposte esigenze, nel rispetto della dignità della persona umana, appartiene primariamente alla valutazione del legislatore (sentenza n. 84 del 2016), ferma restando la sindacabilità delle scelte operate, al fine di verificare se con esse sia stato realizzato un bilanciamento non irragionevole (sentenza n. 162 del 2014).

Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che nella materia della PMA gli Stati conservano – segnatamente quanto ai temi sui quali non si registri un generale consenso – un ampio margine di apprezzamento (sentenze 28 agosto 2012, *Costa e Pavan contro Italia*; 3 novembre 2011, *S. H. e altri contro Austria*) e, in particolare, ha escluso che una legge nazionale che riservi la PMA a coppie eterosessuali sterili, assegnandole una finalità terapeutica, possa dar luogo a una disparità di trattamento, rilevante agli effetti degli artt. 8 e 14 Cedu, nei confronti delle coppie omosessuali, stante la non equiparabilità delle rispettive situazioni (sentenza 15 marzo 2012, *Gas e Dubois c. Francia*).

La sentenza n. 221 è stata richiamata nella sentenza n. 237, che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale del complesso delle disposizioni che non consentono di formare in Italia un atto di nascita in cui vengano riconosciute come genitori di un cittadino di nazionalità straniera due persone dello stesso sesso, quando la filiazione sia stabilita sulla base della legge straniera applicabile in base all'art. 33 della legge n. 218 del 1995 (artt. 250 e 449 c.c., artt. 29, comma 2, e 44, comma 1, del d.P.R. n. 396 del 2000 e artt. 5 e 8 della legge n. 40 del 2004).

La Corte ha ribadito che: *“l'esclusione dalla PMA delle coppie formate da due donne non è [...] fonte di alcuna distonia e neppure di una discriminazione basata sull'orientamento sessuale»*. Ha, inoltre, ricordato come in questo senso si sia espressa la Corte europea dei diritti dell'uomo, per la quale una legge nazionale che riservi il ricorso all'inseminazione artificiale a coppie eterosessuali sterili, attribuendole una finalità terapeutica, non può essere considerata fonte di una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti delle coppie omosessuali, rilevante agli effetti degli artt. 8 e 14 CEDU: *ciò proprio perché la situazione delle seconde non è paragonabile a quella delle prime (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 15 marzo 2012, Gas e Dubois contro Francia).”*.

## **2.1.7. Divieto di discriminazione (articolo 14 CEDU)**

### **2.1.7.1. Requisiti ulteriori per l'assegno sociale a favore di straniero extracomunitario**

La sentenza n. 50 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 38, 10 e 117, primo

comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 Cedu, nella parte in cui subordina il diritto a percepire l'assegno sociale, per gli stranieri extracomunitari, alla titolarità della carta di soggiorno, ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

In relazione all'art. 14 Cedu, il giudice rimettente aveva considerato che l'assegno sociale è comunque subordinato sia allo stato di bisogno del richiedente e della sua famiglia, che allo stabile soggiorno ultradecennale in Italia, sicché l'ulteriore requisito del possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo sarebbe ridondante e quindi ancor più discriminatorio in quanto richiesto per i soli stranieri.

Sulla questione, la Corte ha richiamato la giurisprudenza costituzionale, secondo la quale *“entro i limiti consentiti dall'art. 11 della direttiva 25 novembre 2003, n. 2003/109/CE (Direttiva del Consiglio relativa allo status di cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo), cui ha conferito attuazione il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 [...], e comunque nel rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo assicurati dalla Costituzione e dalla normativa internazionale, il legislatore [può] riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone ad essi equiparate soggiornanti in Italia, il cui status vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica, e l'erogazione della provvidenza (sentenza n. 222 del 2013).”*.

Ne segue che la Costituzione impone di preservare l'uguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extracomunitari dall'altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale, riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona.

Stante la limitatezza delle risorse disponibili, al di là del confine invalicabile appena indicato, rientra dunque nella discrezionalità del legislatore graduare con criteri restrittivi, o financo di esclusione, l'accesso dello straniero extracomunitario a provvidenze ulteriori.

Il criterio adottato dal legislatore non appare discriminatorio neppure rispetto all'art. 14 Cedu

Nella giurisprudenza della Corte l'elemento di discriminazione basato sulla cittadinanza è stato ritenuto in contrasto con l'art. 3 Cost. e con lo stesso divieto di discriminazione formulato dall'art. 14 Cedu, solo con riguardo a prestazioni destinate al soddisfacimento di bisogni primari e volte alla garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto (sentenza n. 187 del 2010) o comunque destinate alla tutela della salute e al sostentamento connesso all'invalidità (sentenza n. 230 del 2015), di volta in volta con specifico riguardo alla pensione di inabilità, all'assegno di invalidità, all'indennità per ciechi e per sordi e all'indennità di accompagnamento (sentenze n. 230 e n. 22 del 2015, n. 40 del 2013, n. 329 del 2011, n. 187 del 2010, n. 11 del 2009 e n. 306 del 2008).

L'assegno sociale non è equiparabile a tali prestazioni, trattandosi di una prestazione riservata a coloro che, privi di reddito adeguato e di pensione, abbiano raggiunto un'età in linea di massima non più idonea alla ricerca di un'attività lavorativa e che mantengano comunque la effettiva residenza in Italia; tale prestazione è pertanto legittimamente riservata ai cittadini italiani, ai cittadini europei e ai cittadini extracomunitari solo se titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

## **2.1.8. Diritto di proprietà (articolo 1, Protocollo addizionale alla Cedu)**

### **2.1.8.1. Tutela dell'affidamento e termine finale per la sollecitazione, da parte del terzo, dei poteri di verifica sulla segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) spettanti alla pubblica amministrazione**

La sentenza n. 45 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, della n. 241 del 1990 sollevate per violazione degli artt. 3, 11, 97, 117, primo comma, quest'ultimo in riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Cedu e all'art. 6, par. 3, del TUE, nella parte in cui non prevede un termine finale per la sollecitazione, da parte del terzo, dei poteri di verifica sulla segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) spettanti alla pubblica amministrazione.

Tale carenza, secondo il giudice *a quo*, non sarebbe stata colmabile in via interpretativa e avrebbe ingenerato dubbi di legittimità costituzionale, per la mancata tutela dell'affidamento del segnalante, esposto *sine die* al rischio di inibizione dell'attività oggetto di SCIA, non potendo esercitare l'azione di annullamento (non essendo configurabile alcun provvedimento tacito) e l'azione di accertamento, potendo il terzo, in caso di inerzia dell'amministrazione, agire esclusivamente con l'azione avverso il silenzio inadempimento.

La Corte costituzionale ha condiviso la tesi del rimettente secondo cui la previsione di un termine costituisce, nel contesto normativo in questione, un requisito essenziale dei poteri di verifica sulla SCIA a tutela dell'affidamento del segnalante (sentenza n. 49 del 2016), ma non quella secondo cui tali poteri sarebbero altri rispetto a quelli previsti dai commi precedenti e sempre vincolati, cosicché non sarebbe possibile mutuarne la disciplina.

L'art. 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990 prevede, infatti, che all'avvio dell'attività oggetto di segnalazione si accompagnino successivi poteri di controllo dell'amministrazione (inibitori, repressivi e conformativi), esercitabili entro il termine ordinario di sessanta giorni dalla presentazione della SCIA, mentre il successivo comma 4 prevede che, decorso tale termine, quei poteri sono ancora esercitabili in presenza delle condizioni» previste dall'art. 21-novies della stessa legge n. 241 del 1990 (annullamento in autotutela degli atti illegittimi, entro il termine massimo di

diciotto mesi). Il comma 6-*bis* dell'art. 19 applica questa disciplina anche alla SCIA edilizia, riducendo il termine di cui al comma 3 da sessanta a trenta giorni. Contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente, quindi, è a questi poteri che deve ritenersi faccia riferimento il comma 6-*ter*.

Tutto ciò, peraltro – ha avvertito la Corte - **non esclude l'opportunità di un intervento normativo**, quantomeno ai fini, da una parte, di rendere possibile al terzo interessato una più immediata conoscenza dell'attività segnalata e, dall'altra, di impedire il decorso dei relativi termini in presenza di una sua sollecitazione, in modo da sottrarlo al rischio del ritardo nell'esercizio del potere da parte dell'amministrazione e al conseguente effetto estintivo di tale potere.

### 2.1.8.2. Confisca obbligatoria dell'intero prodotto dell'illecito di abuso di informazioni privilegiate

In materia sanzionatoria degli abusi di mercato, la sentenza n. 112 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-*sexies* del decreto legislativo n. 58 del 1998, nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera a), della legge n. 62 del 2005, per contrasto, tra gli altri con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 1 del Protocollo n. 1 Cedu, nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, del prodotto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo, e non del solo profitto.

L'illegittimità costituzionale è stata estesa all'art. 187-*sexies* del decreto legislativo n. 58 del 1998, nella versione risultante dalle modifiche apportate dall'art. 4, comma 14, del decreto legislativo n. 107 del 2018, nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, del "prodotto" dell'illecito, e non del solo profitto, per contrasto con tutti i parametri invocati nell'ordinanza di rimessione.

La questione è stata sollevata dalla Corte di cassazione a seguito di ricorsi avverso alcune sentenze con cui la Corte d'appello aveva rigettato le opposizioni proposte contro i provvedimenti sanzionatori adottati dalla CONSOB in fattispecie di abuso di informazioni privilegiate, con l'applicazione di sanzioni pecuniarie, di sanzioni accessorie e della confisca per equivalente dei beni del trasgressore.

L'art. 187-*sexies* del TUF prevede un'ipotesi di confisca speciale, caratterizzata dalla sua obbligatorietà, e riguardante il prodotto o il profitto degli illeciti di abuso di informazioni privilegiate (art. 187-*bis*) e di manipolazione del mercato (art. 187-*ter*), e dei beni utilizzati per commetterli; qualora non sia possibile eseguire la confisca su detti beni, la stessa può avere ad oggetto beni o altre utilità di valore equivalente appartenenti ad una delle persone cui è stata applicata la sanzione amministrativa.

Il giudice rimettente ha censurato il carattere sproporzionato della sanzione costituita dalla confisca per equivalente del “prodotto” dell’illecito di *insider trading* e dei “beni utilizzati” per commetterlo, e la sua correlativa eccessiva incidenza sul diritto di proprietà dell’autore dell’illecito.

La Corte costituzionale **ha ritenuto fondata** la questione.

In particolare, la Corte ha considerato che in tema di abusi di mercato, mentre l’ablazione del profitto ha una mera funzione ripristinatoria della situazione patrimoniale precedente in capo all’autore, la confisca del prodotto – identificato nell’intero ammontare degli strumenti acquistati dall’autore, ovvero nell’intera somma ricavata dalla loro alienazione – così come quella dei beni utilizzati per commettere l’illecito – identificati nelle somme di denaro investite nella transazione, ovvero negli strumenti finanziari alienati dall’autore – hanno un effetto peggiorativo rispetto alla situazione patrimoniale del trasgressore. Tali forme di confisca assumono pertanto una connotazione punitiva, infliggendo all’autore dell’illecito una limitazione al diritto di proprietà superiore a quella che deriverebbe dalla mera ablazione dell’ingiusto vantaggio economico ricavato dall’illecito.

Nel vigente sistema sanzionatorio degli abusi di mercato, la confisca del prodotto dell’illecito e dei beni utilizzati per commetterlo si aggiunge alla sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal decreto legislativo n. 58 del 1998. A giudizio della Corte, la combinazione tra una sanzione pecuniaria di eccezionale severità e l’ulteriore sanzione, anch’essa di carattere punitivo, come la confisca del prodotto e dei beni utilizzati per commettere l’illecito, che per di più non consente alcuna modulazione quantitativa, necessariamente conduce, nella prassi applicativa, a risultati sanzionatori manifestamente sproporzionati.

Al riguardo, la Corte ha richiamato la giurisprudenza della Corte Edu secondo la quale sono illegittime, in relazione all’articolo 1 del Protocollo n. 1, le confische amministrative aventi ad oggetto l’intero ammontare del prodotto dell’illecito, per il carattere manifestamente sproporzionato di simili misure rispetto ai pur legittimi fini perseguiti dallo Stato (*ex multis* sentenze 31.01.2017, *Boljević c. Croazia*; 26.02.2009, *Grifhorst c. Francia*; 5.02.2009, *Gabrić c. Croazia*; 9.07.2009, *Moon c. Francia*; 6.11.2008, *Ismayilov c. Russia*).

## **2.1.9. Libertà di circolazione (articolo 2, Protocollo n. 4 Cedu)**

### **2.1.9.1. Misure di prevenzione personali e patrimoniali**

La sentenza n. 24 ha dichiarato l’incostituzionalità della fattispecie di pericolosità generica “coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi” di cui all’art. 1, lettera a), del decreto legislativo n. 159 del 2011, già contenuta nell’art. 1, n. 1, della legge

n. 1423 del 1956, nella parte in cui consente di applicare la misura di prevenzione della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, il sequestro e la confisca.

E' stato censurato anche l'art. 19 della legge n. 152 del 1975, applicabile *ratione temporis* nel relativo procedimento *a quo*, nella parte in cui prevede che le misure di prevenzione di cui alla legge n. 575 del 1965 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), comprese dunque le misure di prevenzione patrimoniali si applicano alle persone indicate nello stesso art. 1, numeri 1) e 2), della legge n. 1423 del 1956.

Sulle garanzie che, dal punto di vista costituzionale e convenzionale, circondano le misure di prevenzione personali, la Corte costituzionale ha chiarito che la circostanza che, ai fini dell'applicazione di una misura di prevenzione personale, sono comunque necessari elementi che facciano ritenere pregresse attività criminose da parte del soggetto, non comporta che le misure in questione abbiano nella sostanza carattere sanzionatorio-punitivo, sì da chiamare in causa necessariamente le garanzie che la Cedu, e la stessa Costituzione, sanciscono per la materia penale.

Dal punto di vista costituzionale, le misure in questione in tanto possono considerarsi legittime, in quanto rispettino i requisiti cui l'art. 13 Cost. subordina la liceità di ogni restrizione alla libertà personale, tra i quali vanno in particolare sottolineate la riserva assoluta di legge (rinforzata, stante l'esigenza di predeterminazione legale dei casi e modi della restrizione) e la riserva di giurisdizione.

Per quanto riguarda le misure di prevenzione patrimoniali della confisca e del correlato sequestro, la Corte costituzionale ha affermato che condividono, a ben guardare, la medesima finalità sottesa alla confisca cosiddetta "*allargata*", oggi prevista dall'art. 240-*bis* c.p., che si basa sulla presunzione relativa che le risorse economiche, sproporzionate e non giustificate, rinvenute in capo al condannato derivino dall'accumulazione di illecita ricchezza che talune categorie di reati sono ordinariamente idonee a produrre, la quale rappresenta uno strumento di contrasto alla criminalità lucrogenetica ormai largamente diffuso in sede internazionale (sentenza n. 33 del 2018).

La presunzione relativa di origine illecita dei beni, che ne giustifica l'ablazione in favore della collettività, non conduce necessariamente a riconoscere la natura sostanzialmente sanzionatorio-punitiva delle misure in questione e non comporta, pertanto, la sottoposizione delle misure medesime allo statuto costituzionale e convenzionale delle pene. La stessa Corte Edu non ha mai riconosciuto natura sostanzialmente penale a questa misura. Si è invece affermato che la misura rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 1, Protocollo addizionale EDU, in ragione della sua incidenza limitatrice rispetto al diritto di proprietà (sentenza 5 gennaio 2010, *Bongiorno e altri c. Italia*).

Particolarmente significativa, nell'ambito della giurisprudenza della Corte Edu la sentenza *Gogitidze e altri c. Georgia* del 2015, che ha ritenuto compatibile con la Convenzione una confisca



specificamente rivolta ad apprendere beni di ritenuta origine illecita, nei confronti di pubblici ufficiali imputati di gravi reati contro la pubblica amministrazione e di loro prossimi congiunti: una confisca operante sulla base di meccanismi presuntivi simili a quelli previsti nell'ordinamento italiano e, comunque, in assenza di condanna del pubblico funzionario.

Pur non avendo natura penale, sequestro e confisca di prevenzione restano, peraltro, misure che incidono pesantemente sui diritti di proprietà e di iniziativa economica, tutelati a livello costituzionale (artt. 41 e 42 Cost.) e convenzionale (articolo 1 del Protocollo addizionale Cedu). Esse dovranno, pertanto, soggiacere al combinato disposto delle garanzie cui la Costituzione e la stessa Cedu subordinano la legittimità di qualsiasi restrizione ai diritti in questione, tra cui, segnatamente: la sua previsione attraverso una legge (artt. 41 e 42 Cost.) che possa consentire ai destinatari di prevedere la futura possibile applicazione di tali misure (articolo 1 del Protocollo addizionale Cedu); l'essere la restrizione *necessaria* rispetto ai legittimi obiettivi perseguiti (articolo 1 del Protocollo addizionale Cedu), e pertanto proporzionata rispetto a tali; nonché la necessità che la sua applicazione sia disposta in esito a un procedimento che – pur non dovendo necessariamente conformarsi ai principi che la Costituzione e il diritto convenzionale dettano specificamente per il processo penale – deve tuttavia rispettare i canoni generali di ogni *giusto* processo garantito dalla legge (artt. 111, primo, secondo e sesto comma, Cost., e 6 Cedu), assicurando in particolare la piena tutela al diritto di difesa (art. 24 Cost.) di colui nei cui confronti la misura sia richiesta.

Ciò premesso, la Corte costituzionale ha considerato che le fattispecie confluite nel nuovo art. 1 del d.lgs. n. 159 del 2011, oggetto della presente censura di illegittimità costituzionale – relative ai soggetti *“abituamente dediti a traffici delittuosi”* e a *“coloro che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose”*, sono state scrutinate dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *de Tommaso*, del 23 febbraio 2017.

La Corte di Strasburgo ha ritenuto che le disposizioni in parola non soddisfacessero gli *standard* qualitativi – in termini di precisione, determinatezza e prevedibilità – che deve possedere ogni norma che costituisca la base legale di un'interferenza nei diritti della persona riconosciuti dalla Cedu o dai suoi protocolli. In particolare, la Corte ha affermato che la legge in questione non contenesse *“disposizioni sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento che dovevano essere considerati costituire un pericolo per la società”* e che non fossero formulate con sufficiente precisione in modo da fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire al ricorrente di regolare la propria condotta e prevedere con un sufficiente grado di certezza l'applicazione di misure di prevenzione. Proprio tali vizi normativi hanno determinato nel caso concreto, secondo la Corte, la lesione del diritto del ricorrente alla libertà di circolazione, riconosciuto dall'articolo 2 del Protocollo n. 4 Cedu.

La sentenza *de Tommaso* è alla base delle censure formulate da tutte le ordinanze di rimessione, che denunciano la contrarietà all'art. 117, comma 1, Cost. in riferimento dall'articolo 2 del Protocollo n. 4 Cedu delle disposizioni in materia di misure di prevenzione personali.

La Corte costituzionale ha ritenuto che, alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale successiva alla sentenza *de Tommaso*, risulta oggi possibile assicurare in via interpretativa contorni sufficientemente precisi alla fattispecie descritta dell'art. 1, numero 2), della legge n. 1423 del 1956, poi confluita nell'art. 1, lettera b), del d.lgs. n. 159 del 2011, sì da consentire ai consociati di prevedere ragionevolmente in anticipo in quali "casi" - oltre che in quali "modi" - essi potranno essere sottoposti alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale, nonché alle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca.

La locuzione "*coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose*" è oggi suscettibile, infatti, di essere interpretata come espressiva della necessità di predeterminazione non tanto di singoli titoli di reato, quanto di specifiche categorie di reato.

L'altra fattispecie di cui all'art. 1, numero 1), della legge n. 1423 del 1956, poi confluita nell'art. 1, lettera a), del d.lgs. n. 159 del 2011, appare invece affetta da radicale imprecisione, non emendata dalla giurisprudenza successiva alla sentenza *de Tommaso*.

Pertanto, la descrizione normativa in questione non soddisfa le esigenze di precisione imposte tanto dall'art. 13 Cost., quanto, in riferimento all'art. 117, comma primo, Cost., dall'articolo 2 del Protocollo n. 4 Cedu per ciò che concerne le misure di prevenzione personali della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno; né quelle imposte dall'art. 42 Cost. e, in riferimento all'art. 117, comma primo, Cost., dall'articolo 1 del Protocollo addizionale Cedu per ciò che concerne le misure patrimoniali del sequestro e della confisca.

#### **2.1.9.2. Sanzione penale in caso di violazione degli obblighi e delle prescrizioni inerenti la misura della sorveglianza speciale**

La sentenza **n. 25** ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 7 Cedu e 2 del Protocollo n. 4 della stessa Convenzione, l'art. 75, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 159 del 2011, nella parte in cui prevede come delitto la violazione degli obblighi e delle prescrizioni inerenti la misura della sorveglianza speciale, con obbligo o divieto di soggiorno e senza obbligo o divieto di soggiorno, ove consistente nell'inosservanza delle prescrizioni di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi".

La disposizione censurata viola il canone di prevedibilità della condotta sanzionata con la limitazione della libertà personale, elaborato dalla Corte Edu con la sentenza 23 febbraio 2017, *de*

*Tommaso c. Italia*, e recepito dalla Sezioni unite della Corte di cassazione con la 5 settembre 2017, n. 40076 (cosiddetta sentenza *Paternò*), in quanto la violazione, da parte del sorvegliato speciale, dell'obbligo di vivere onestamente e di rispettare le leggi ha l'effetto abnorme di sanzionare come reato qualsivoglia violazione amministrativa e comporta la conseguenza, ove la violazione dell'obbligo costituisca di per sé reato, di aggravare indistintamente la pena.

L'indicato arresto del diritto vivente, non assimilabile a un'*abolitio criminis*, comporta che sussiste una limitata area nell'esecuzione del giudicato penale di condanna, in cui la fattispecie penale censurata violi il principio di legalità in materia penale convenzionale.

La Corte costituzionale ha, inoltre, specificato che l'interpretazione del giudice comune, ordinario o speciale, orientata alla conformità alla Cedu – le cui prescrizioni e principi appartengono indubbiamente ai vincoli derivanti da obblighi internazionali con impronta costituzionale (sentenza n. 194 del 2018) – non implica necessariamente l'illegittimità costituzionale della disposizione oggetto dell'interpretazione per violazione di un principio o di una previsione della Cedu, quale parametro interposto ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.

*“È ricorrente che gli stessi principi o analoghe previsioni si rinverano nella Costituzione e nella Cedu, così determinandosi una concorrenza di tutele, che però possono non essere perfettamente simmetriche e sovrapponibili; vi può essere uno scarto di tutele, rilevante soprattutto laddove la giurisprudenza della Corte Edu riconosca, in determinate fattispecie, una tutela più ampia. Questa Corte ha già affermato che, quando viene in rilievo un diritto fondamentale, «il rispetto degli obblighi internazionali [...] può e deve [...] costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa» (sentenza n. 317 del 2009). È quanto si è verificato da ultimo (sentenza n. 120 del 2018) con riferimento al diritto di associazione sindacale, tutelato sia dalla Costituzione (art. 39) che dalla Cedu (art. 11)”.*

*Non c'è però, nel progressivo adeguamento alla Cedu, alcun automatismo, come risulta già dalla giurisprudenza di questa Corte, stante, nell'ordinamento nazionale, il «predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU» (sentenza n. 49 del 2015).*

*[...] Va infatti ribadito che, «[a] differenza della Corte Edu, questa Corte [...] opera una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, ed è, quindi, tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa spettante» (sentenza n. 264 del 2012); bilanciamento in cui si sostanzia tra l'altro il «margine di apprezzamento» che compete allo Stato membro (sentenze n. 193 del 2016, n. 15 del 2012 e n. 317 del 2009).*

*Nella fattispecie in esame ricorrono entrambi tali presupposti per completare, con riferimento alla norma oggetto delle questioni di costituzionalità, l'adeguamento alla Cedu in concordanza con quello già operato, in via interpretativa, dalla citata sentenza delle Sezioni unite.”.*

## 2.1.10. Divieto di *bis in idem* (articolo 4, Protocollo n. 7 Cedu)

### 2.1.10.1. Divieto di doppio giudizio in conseguenza di applicazione di sanzioni amministrative

Con la sentenza n. 222, la Corte costituzionale ha nuovamente affermato che il divieto di *bis in idem* convenzionale, come interpretato dalla Corte Edu, non ha carattere esclusivamente processuale, poiché il criterio eminente per affermare o negare il legame temporale e materiale è proprio quello relativo all'entità della sanzione irrogata.

La questione di legittimità costituzionale riguardava l'articolo 649 c.p.p., censurato per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 alla Cedu, nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della Cedu e dei relativi Protocolli.

Sulla questione la Corte costituzionale si era già espressa nel 2018 con la sentenza n. 43, richiamando la sentenza del 15 novembre 2016 sul caso *A e B c. Norvegia*, con la quale la Grande Camera della Corte Edu, mutando orientamento rispetto alla consolidata giurisprudenza allora in essere che attribuiva al principio del *ne bis in idem* una natura esclusivamente processuale, ha ritenuto che debba essere esclusa la violazione del diritto sancito dall'articolo 4 del Protocollo n. 7 Cedu allorché tra i due procedimenti – amministrativo e penale – che sanzionano il medesimo fatto sussista un legame materiale e temporale sufficientemente stretto. Detto legame deve essere ravvisato, in particolare: quando le due sanzioni perseguono scopi diversi e complementari, connessi ad aspetti diversi della medesima condotta; quando la duplicazione dei procedimenti sia prevedibile per l'interessato; quando esista una coordinazione, specie sul piano probatorio, tra i due procedimenti; e quando il risultato sanzionatorio complessivo, risultante dal cumulo della sanzione amministrativa e della pena, non risulti eccessivamente afflittivo per l'interessato, in rapporto alla gravità dell'illecito.

Al contempo, secondo la Corte costituzionale, si dovrà valutare, ai fini della verifica della possibile lesione dell'art 4 del Protocollo n. 7 Cedu, *“se le sanzioni, pur convenzionalmente penali, appartengano o no al nocciolo duro del diritto penale, perché in caso affermativo si sarà più severi nello scrutinare la sussistenza del legame e più riluttanti a riconoscerlo in concreto”*.

A conclusioni analoghe è pervenuta la Grande sezione della Corte di giustizia, nelle tre sentenze coeve del 20 marzo 2018 (rispettivamente in causa C-537/16, *Garlsson Real Estate SA e altri*, in cause C-596/16 e C-597/16, *Di Puma e CONSOB*, e in causa C-524/15, *Menci*, quest'ultima relativa

alla materia tributaria e, come già rilevato, emessa proprio in seguito a rinvio pregiudiziale proposto dall'odierno giudice a quo).

Conclusivamente, la recente giurisprudenza tanto della Corte europea dei diritti dell'uomo, quanto della Corte di giustizia dell'Unione europea non affermano affatto che la mera sottoposizione di un imputato a un processo penale per il medesimo fatto per il quale egli sia già stato definitivamente sanzionato in via amministrativa integri, sempre e necessariamente, una violazione del *ne bis in idem*.

Ciò considerato, la Corte costituzionale ha, tuttavia, dichiarato l'inammissibilità della questione per non aver il "giudice a quo sulla questione della riconducibilità o meno delle sanzioni penali previste in materia di evasione di IVA al "nocciolo duro" del diritto penale, rispetto al quale – secondo la sentenza A e B contro Norvegia della Corte europea dei diritti dell'uomo – più rigoroso dovrebbe essere il vaglio di compatibilità del "doppio binario" sanzionatorio con la garanzia convenzionale del *ne bis in idem*".

*"Nessuna parola spende poi l'ordinanza di rimessione sul requisito – enunciato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza A e B contro Norvegia – della necessaria prevedibilità per l'interessato della duplicazione dei procedimenti e delle sanzioni. Prevedibilità che è, peraltro, in re ipsa, dal momento che la legislazione italiana stabilisce chiaramente la sanzionabilità in via amministrativa della violazione ai sensi dell'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 471 del 1997 da un lato, e in via penale ai sensi dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 74 del 2000, limitatamente – nella formulazione attuale – agli omessi versamenti di importo superiore ai 250.000 euro, dall'altro."*

### **3. QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE PENDENTI NEL CORSO DEL 2019, CON RIFERIMENTO AI PRINCIPI O ALLE NORME DELLA CEDU**

Si segnalano le principali questioni di costituzionalità che sono state sollevate davanti alla Corte costituzionale nel corso del 2019, con riferimento ai principi o alle norme della Cedu.

#### **3.1. Equo processo (articolo 6)**

##### **3.1.1. Condizione di proponibilità della domanda di equa riparazione per irragionevole durata del processo**

La Corte d'appello di Napoli, (**ordinanza n. 226 del 2019**) ha sollevato la questione di legittimità degli articoli 1-bis, comma 2, 1-ter, comma 1, e 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. "legge Pinto"), nella parte in cui, per le domande di equa riparazione a favore di chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto del mancato rispetto del termine ragionevole di durata del processo penale, prevedono, quale condizione di proponibilità, il rimedio preventivo rappresentato dalla proposizione dell'istanza di decisione.

Ai sensi dell'art. 1-ter della legge n. 89 del 2001, nei processi civili l'introduzione del giudizio nelle forme del procedimento sommario di cognizione (articoli 702-bis c.p.c.) costituisce rimedio preventivo. Nelle cause in cui non si applica il rito sommario di cognizione, ivi comprese quelle in grado di appello, il rimedio preventivo è costituito dall'istanza di decisione a seguito di trattazione orale ex articolo 281-sexies c.p.c. almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di ragionevole durata del giudizio.

A parere della Corte d'appello il citato rimedio preventivo, essendo privo di concreta effettività, stante la discrezionalità del giudice di indicare l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti, comporterebbe per il ricorrente l'assolvimento di un "adempimento meramente formale", la cui violazione sarebbe irragionevolmente sanzionata con l'inammissibilità della domanda di indennizzo.

Il giudice richiama la sentenza n. 34 del 2019, con la quale la Corte costituzionale, per analoga questione concernente l'istanza di prelievo nel processo amministrativo, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008.

**Con sentenza del 20 maggio 2020, n. 121, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione, poiché la norma "subordina l'ammissibilità della domanda di equo indennizzo per durata non ragionevole del processo, non già alla proposizione di un'istanza con effetto dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera "prenotazione della decisione" – che si riduce ad un adempimento puramente formale – bensì alla proposizione di possibili, e concreti, "modelli procedurali alternativi", volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato".**

### **3.1.2. Spese processuali nel processo del lavoro a carico del lavoratore vittorioso**

La Corte d'appello di Napoli (ordinanza **n. 205 del 2019**) ha sollevato questione di legittimità dell'articolo 91 c.p.c. (Condanna alle spese), anche in combinato disposto con l'articolo 420, primo comma, c.p.c. (Udienza di discussione della causa), nella parte in cui prevedono, anche nelle controversie in materia di lavoro e di previdenza, che il giudice, quando accoglie la domanda in misura non superiore a quella formulata nell'eventuale proposta conciliativa, condanni al pagamento del processo la parte che, senza giustificato motivo, abbia rifiutato tale proposta.

A parere del giudice rimettente, la disposizione censurata, introducendo un automatismo nella regolamentazione delle spese processuali, penalizzerebbe maggiormente il lavoratore, normalmente parte ricorrente più debole, con ciò violando il principio di equo processo per il quale

le spese processuali devono essere valutate anche sulla base della capacità finanziaria dell'individuo (cfr Corte Edu, sentenza 6 settembre 2007, *Kijewska c/Polonia*).

**La Camera di Consiglio è prevista il 18 novembre 2020.**

### **3.1.3. Sanzioni per la violazione delle prescrizioni sul monitoraggio fiscale e relative cause di non punibilità**

La Commissione tributaria provinciale di Genova (ordinanza n. 74 del 2019) ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 5-*quater* e 5-*quinquies* del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167 (Rilevazione a fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 409, in materia di sanzioni per violazione delle prescrizioni sul monitoraggio fiscale e di relative cause di non punibilità.

Le disposizioni censurate stabiliscono le condizioni per accedere alla collaborazione volontaria da parte di chi ha violato, fino al 30 settembre 2014, obblighi di dichiarazione dei redditi di investimenti all'estero ovvero di attività estere, di cui all'art. 4 del medesimo decreto-legge n. 167 del 1990, per l'accertamento delle sanzioni e per l'accertamento di definizione dell'accertamento tributario. La richiesta di collaborazione volontaria, una volta accettata, comporta il puntuale pagamento delle somme individuate dall'Agenzia dell'entrate entro le date prescritte, a pena della determinazione di un nuovo accertamento e della comminazione delle sanzioni previste per la violazione delle prescrizioni sul monitoraggio fiscale.

A parere del rimettente, appare irragionevole che il mancato pagamento di una sola rata dell'importo dovuto dal contribuente comporti il venir meno dell'intera procedura di collaborazione volontaria, con la conseguente comminazione di una sanzione amministrativa avente le caratteristiche della sanzione penale.

Al riguardo, viene richiamata la giurisprudenza della Corte Edu, che ha più volte affermato la natura sostanzialmente penale, ai fini dell'applicazione delle garanzie del giusto processo, delle sanzioni amministrative, previste dagli ordinamenti interni degli Stati, che, come nel caso in questione, presentano le caratteristiche individuate dalla Corte nella sentenza 8 giugno 1976 *Engel e altri c. Paesi Bassi*.

**L'udienza pubblica è fissata per il 4 novembre 2020.**

## **3.2. Principio di irretroattività della legge penale sfavorevole (articolo 7)**

### **3.2.1. Depenalizzazione e sostituzione della sanzione penale con quella amministrativa**

Il Tribunale di Siracusa (ordinanza n. 101 del 2019), ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 8, commi 1 e 3, e 9, comma 1, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28

aprile 2014, n. 67), nella parte in cui, nelle ipotesi di depenalizzazione e conseguente sostituzione delle sanzioni penali con sanzioni amministrative, prevedono l'applicazione della sanzione pecuniaria anche alle violazioni commesse prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 8 del 2016.

La questione nasce nel processo in cui l'imputato è chiamato a rispondere del reato di guida senza aver conseguito la patente, di cui all'art. 116 del Codice della strada (decreto legislativo 285 del 1992), punito con l'ammenda da 2.257 euro a 9.033 euro.

A seguito della depenalizzazione operata dall'art. 1 del decreto legislativo n. 8 del 2016, l'importo della sanzione è stato rideterminato da euro 5.000 a euro 30.000, anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto stesso.

Il rimettente ha evidenziato la natura penale della citata sanzione amministrativa, stabilita sulla base di criteri di tipo sostanziale, e non meramente formale (cosiddetti "criteri Engel") e il conseguente contrasto con l'art. 7 Cedu, che sancisce il principio di irretroattività della norma penale sfavorevole.

**La questione è stata dichiarata inammissibile con sentenza dell'11 febbraio 2020, n. 96, con la quale la Corte costituzionale ha chiarito che "La presunzione di maggior favore del trattamento sanzionatorio amministrativo, sottesa alla disciplina transitoria in questione, deve intendersi, tuttavia, come meramente relativa, rimanendo aperta la possibilità di dimostrare che il nuovo trattamento sanzionatorio amministrativo previsto dalla legge di depenalizzazione - considerato nel suo complesso (sentenza n. 68 del 2017) - risulta in concreto più gravoso di quello previgente: ipotesi nella quale la disposizione transitoria che ne preveda l'indefettibile applicazione ai fatti pregressi verrebbe a porsi in contrasto con gli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost. (sentenza n. 223 del 2018)".**

### **3.2.2. Retroattività della sanzione amministrativa più favorevole**

Il Consiglio di Stato (**ordinanze nn. 146 e 147 del 2019**) ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge 5 marzo 2001, n. 57 (Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati), modificativo dell'art. 15, comma 1, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), nella parte in cui ha introdotto un trattamento sanzionatorio più mite per le infrazioni gravi in materia di intese restrittive della libertà di concorrenza e di abuso di posizione dominante, senza prevederne l'applicazione retroattiva per i fatti commessi prima della sua entrata in vigore.

A parere del rimettente la disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 7 Cedu, nella parte in cui non prevede la retroattività *in mitius* della nuova misura sanzionatoria, attesa la natura



meramente formale di sanzione amministrativa, ma sostanzialmente penale della medesima, essendo posta a tutela dei mercati e perseguendo scopi deterrenti e punitivi con una sanzione con una notevole forza afflittiva.

**La questione è stata dichiarata inammissibile, per difetto di motivazione, con sentenza del 7 luglio 2020, n. 171.**

La Corte d'appello di Napoli (**ordinanza n. 204 del 2019**) ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge 4 novembre 2010 n. 183, sostitutivo dell'art. 3, comma 4, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito, con modificazioni, in legge 23 aprile 2002, n. 73.

La disposizione è censurata nella parte in cui, nel prevedere che le sanzioni amministrative pecuniarie, inflitte per la mancata comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato, *“non trovano applicazione qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzi comunque la volontà di non occultare il rapporto, anche se trattasi di differente qualificazione”*, non stabilisce che tale disposizione si applichi anche ai fatti commessi anteriormente alla sua entrata in vigore. Ciò, in contrasto con il principio di retroattività della legge penale più favorevole, sancito, sia dall'art. 7 Cedu, come interpretato dalla stessa Corte Edu.

**La questione è stata dichiarata inammissibile, per difetto di motivazione, con sentenza del 23 giugno 2020, n. 173.**

La Corte d'assise d'appello di Brescia (**ordinanza n. 217 del 2019**) ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis, comma 1, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 17 aprile 2015, n. 43, nella parte in cui non prevede una norma transitoria al fine di evitare l'applicazione retroattiva del divieto di sospensione dell'esecuzione della pena per i reati commessi e giudicati prima dell'entrata in vigore del testo normativo.

La disposizione censurata ha modificato l'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di divieti di concessione dei benefici penitenziari, introducendo il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

A parere del rimettente, la disposizione censurata violerebbe il principio di irretroattività della legge penale, poiché il divieto di accedere alle misure alternative alla detenzione incidono sul nucleo centrale della pena, comportando non una semplice modifica dell'esecuzione, ma una vera sostituzione con conseguente modifica della libertà personale.

Sarebbe, altresì, leso il principio del legittimo affidamento, sancito dall'art. 7 Cedu, secondo il quale al condannato non può essere irrogata una pena più grave di quella applicabile al momento della commissione del reato (Corte Edu sent. 21 ottobre 2013, *Del Rio Prada c. Spagna*).

**Con sentenza del 21 luglio 2020, n. 193 la Corte costituzionale, nel richiamare la propria pronuncia n. 32 del 2020<sup>65</sup>, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità, affermando che “il censurato art. 3-bis, comma 1, del d.l. n. 7 del 2015,[...] nulla dispone circa la sua applicabilità alle condanne per reati commessi anteriormente all'entrata in vigore del decreto-legge stesso [pertanto] nessun ostacolo si oppone più a che il giudice a quo adotti, rispetto a tali reati, l'unica interpretazione della disposizione censurata compatibile con il principio di legalità della pena di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.”.**

### 3.3. Divieto del secondo giudizio (articolo 4, Protocollo n. 7, Cedu)

Il Tribunale di Rovigo (ordinanza n. 133 del 2019) ha sollevato questione di legittimità dell'articolo 649 c.p.p., nella parte in cui non prevede l'applicabilità del divieto di secondo giudizio nei confronti dell'imputato al quale, per gli stessi fatti, sia già stata irrogata una sanzione amministrativa sostanzialmente penale ai sensi della Cedu e dei relativi protocolli (fattispecie in materia di illecito penale di cui all'articolo 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000 n. 74, per omesso versamento dell'IVA, entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo, fatto dal quale sono originati due distinti procedimenti: uno in ambito tributario ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 18 dicembre 1997, n. 471 sulle sanzioni tributarie per ritardati o omessi versamenti diretti, l'altro di carattere penale).

L'ordinanza *de qua* ricalca le questioni sollevate dal Tribunale di Bergamo con l'ordinanza iscritta al n. 169 del 2018, dichiarate inammissibili con la **sentenza della Corte costituzionale n. 222 del 2019** “*sul rilievo che l'ordinanza di rimessione non aveva chiarito adeguatamente le ragioni per cui non sarebbero state soddisfatte le condizioni di ammissibilità di un “doppio binario” procedimentale e sanzionatorio per l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), enunciate dalla recente giurisprudenza europea*”.

**La questione è stata dichiarata inammissibile con ordinanza del 20 maggio 2020, n. 114.**

---

<sup>65</sup> Con la sentenza n. 32 del 2020, la Corte costituzionale, in merito alla disciplina dell'esecuzione della pena, ha affermato che la regola secondo cui le pene devono essere eseguite in base alla legge in vigore al momento dell'esecuzione, e non in base a quella in vigore al tempo della commissione del reato “*deve [...] soffrire un'eccezione allorché la normativa sopravvenuta non comporti mere modifiche delle modalità esecutive della pena prevista dalla legge al momento del reato, bensì una trasformazione della natura della pena, e della sua concreta incidenza sulla libertà personale del condannato*”. In questa ipotesi, l'applicazione retroattiva di una tale legge è incompatibile con l'art. 25, secondo comma, Cost.

### 3.4. Diritto alla vita privata e familiare (articolo 8 Cedu)

#### 3.4.1. Attribuzione del cognome al minore nato in Italia da genitori dello stesso sesso

Il Tribunale di Venezia (ordinanza n. 108 del 2019), ha sollevato la questione di legittimità dell'art. 1, comma 20, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), nella parte in cui limita la tutela delle coppie femminili omosessuali, unite civilmente, ai *“soli diritti e [...] obblighi derivanti dall'unione civile”* e dell'art. 29, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile), nella parte in cui limita la possibilità di indicare il solo genitore *“legittimo, nonché di quelli che rendono [...] o che hanno dato il consenso ad essere nominati”*, e non anche alle coppie dello stesso sesso, unite civilmente, che abbiano fatto ricorso alla procreazione medicalmente assistita all'estero.

Dopo aver richiamato le disposizioni che regolamentano la materia ( l'art. 8 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, che attribuisce al minore nato da procreazione medicalmente assistita lo *status* di figlio riconosciuto della coppia di sesso diverso, coniugate o conviventi, che vi abbia consentito; l'art. 29, secondo comma, del d.P.R. n. 396 del 2000, che prevede che nell'atto di nascita sia indicato solo il genitore legittimo; l'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016, che esclude l'applicabilità alle unioni civili dello stesso sesso delle norme del codice civile sulla filiazione) il giudice remittente, esclusa la possibilità dell'interpretazione conforme a Costituzione e della disapplicazione per contrasto con la Convenzione Edu, ritiene censurabili le disposizioni impugnate in quanto non garantirebbero alle coppie omosessuali il diritto alla genitorialità, inteso quale diritto fondamentale dell'individuo, sia come soggetto singolo sia nelle formazioni sociali dove svolge la propria personalità, come, peraltro affermato dalla legge n. 76 del 2016 che ha istituito l'unione civile *“ quale specifica formazione sociale ai sensi degli articoli 2 e 3 della Costituzione”*.

A sostegno della questione richiama la sentenza n. 162 del 2014, con la quale la Corte costituzionale ha affermato che il diritto di essere genitori, anche per la coppia assolutamente sterile o infertile, *“concernendo la sfera più intima ed intangibile della persona umana, non può che essere incoercibile, qualora non vulneri altri valori costituzionali, e ciò anche quando sia esercitata mediante la scelta di ricorrere a questo scopo alla tecnica di PMA di tipo eterologo”*.

**Con comunicato del 21 ottobre 2020, in attesa del deposito della sentenza, l'Ufficio stampa della Corte ha reso noto che le questioni sono state dichiarate inammissibili. Secondo la Corte, il riconoscimento dello *status* di genitore alla cosiddetta madre intenzionale - all'interno di un rapporto tra due donne unite civilmente - non risponde a un precetto costituzionale ma comporta**

**una scelta di così alta discrezionalità da essere per ciò stesso riservata al legislatore, quale interprete del sentire della collettività nazionale.**

### **3.5. Libertà di espressione (articolo 10)**

Il Tribunale di Salerno e il Tribunale di Bari (ordinanze **nn. 140 e 149 del 2019**) hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 595, comma terzo, c.p. (diffamazione a mezzo stampa) e dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), per violazione degli artt. 3, 21, 25, 27 e 117 della Costituzione, quest'ultimo con riferimento all'art. 10 della Cedu, nella parte in cui puniscono il reato di diffamazione a mezzo stampa con la pena detentiva (da uno a sei anni) sola o congiunta alla pena pecuniaria.

Evidenziano i giudici rimettenti come la questione di costituzionalità dedotta attenga alla necessità dell'adeguamento del diritto interno, in particolare del diritto penale in materia di diffamazione a mezzo stampa, al principio di cui all'art. 10<sup>66</sup> della Cedu, come costantemente interpretato dalla Corte europea, anche nelle recenti sentenze contro l'Italia (cfr. *Sallusti* del 7 marzo 2019, *Belpietro* del 24 settembre 2013 e *Ricci* dell'8 ottobre 2013).

Con le evocate sentenze, la Corte Edu ha affermato che la pena detentiva inflitta ad un giornalista responsabile di diffamazione è sproporzionata in relazione allo scopo perseguito di proteggere la altrui reputazione e comporta una violazione della libertà di espressione garantita dall'art. 10 della CEDU.

Più precisamente, nella sentenza "*Sallusti*" del 7 marzo 2019, la Corte "*ritiene che l'irrogazione di una pena detentiva, ancorché sospesa, per un reato connesso ai mezzi di comunicazione, possa essere compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti garantita dall'articolo 10 della Convenzione soltanto in circostanze eccezionali, segnatamente qualora siano stati lesi gravemente altri diritti fondamentali, come, per esempio, in caso di discorsi di odio o di istigazione alla violenza e precisa che la violazione sussiste anche se la pena detentiva è stata sospesa*" (il Presidente della Repubblica aveva commutato in una ammenda la pena detentiva di *Sallusti*).

**Con la sentenza del 9 giugno 2020, n. 136, la Corte costituzionale ha rinviato all'udienza pubblica del 22 giugno 2021 la trattazione delle citate questioni di legittimità costituzionale:**

---

<sup>66</sup> L'art. 10 della CEDU stabilisce che "1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive. 2. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario".

*atteso che “vari progetti di legge in materia di revisione della disciplina della diffamazione a mezzo della stampa risultano allo stato in corso di esame avanti alle Camere, questa Corte ritiene opportuno, in uno spirito di leale collaborazione istituzionale e nel rispetto dei limiti delle proprie attribuzioni, rinviare la decisione delle questioni ora sottoposte a una successiva udienza, in modo da consentire al legislatore di approvare nel frattempo una nuova disciplina in linea con i principi costituzionali e convenzionali”.*

### **3.6. Principio di non discriminazione (articolo 14)**

#### **3.6.1. Reddito di inclusione: titolarità del permesso di soggiorno per i cittadini extracomunitari che intendono richiederlo**

Il Tribunale di Bergamo (ordinanza n. 244 del 2019), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, lett. a), punto 1, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), nella parte in cui richiede ai cittadini extracomunitari, ai fini dell'erogazione del reddito d'inclusione, anche la titolarità del permesso unico di soggiorno di lungo periodo di cui all'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e, dunque, il requisito della presenza nel territorio dello Stato da almeno cinque anni, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno, in applicazione dell'art. 41 del citato decreto legislativo n. 286 del 1998.

A parere del rimettente, sarebbe discriminatoria l'esclusione dei cittadini di paesi terzi, legalmente soggiornanti in Italia, dalla concessione del reddito d'inclusione, poiché tale misura, essendo finalizzata all'affrancamento dalla condizione di povertà, deve ritenersi iscritta tra i diritti essenziali della persona, che la Corte costituzionale ha annoverato come parametro di “ineludibile uguaglianza di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato” (sent. n. 187 del 2010).

A giudizio del giudice a quo, non appare dirimente la sentenza n. 50 del 2019, con la quale la Corte costituzionale ha ritenuto legittimo il requisito del permesso di lungo periodo per la concessione dell'assegno sociale (extracomunitari che abbiano compiuto 65 anni), per la specificità di detta misura, che la rendono del tutto differente dal reddito di inclusione il cui scopo è quello di garantire i bisogni primari della persona.

Sarebbero, infine, violati i parametri convenzionali di non discriminazione di cui all'art. 14 delle Convenzione Edu, nonché le norme della CDFUE che enunciano il principio di uguaglianza e il divieto di discriminazione.

Tanto premesso, si rileva l'intervenuta abrogazione del Capo II del decreto legislativo n. 147 (artt. 2-16), ad eccezione degli articoli 5, 6, 7 e 10 (ad opera del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4

(Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26) e l'istituzione, a decorrere dal 1° marzo 2019, del reddito di cittadinanza, che ha sostituito il reddito di inclusione quale misura, a carattere universale, per contrastare la povertà e l'esclusione sociale.

**La questione è stata dichiarata inammissibile, per l'intervenuta abrogazione della norma censurata, con la sentenza del 19 giugno 2020, n. 146.**

### **3.6.2. Divieto di iscrizione anagrafica per i titolari di permesso di soggiorno per ottenere protezione internazionale**

I Tribunali di Milano, Ancona e Salerno (ordinanze nn. 145, 153, 158 e 159 del 2019) hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 ( recante attuazione della direttiva 2013/33/UE in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, sulle procedure comuni per il riconoscimento e la revoca dello *status* di protezione internazionale), introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), n. 2, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132.

A giudizio dei rimettenti la disposizione è censurabile nella parte in cui impedisce l'iscrizione anagrafica agli stranieri in possesso di permesso di soggiorno per ottenere protezione internazionale, per contrasto con gli articoli 2, 3, 10, 16, 77 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in riferimento all'articolo 14 della Convenzione Edu e all'articolo 2 del Protocollo addizionale n. 4 alla Convenzione Edu,, nonché all'art. 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

A parere dei rimettenti, la disposizione censurata introdurrebbe un irragionevole diniego di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, motivato dalla temporaneità del permesso di soggiorno concesso in attesa della definizione della richiesta di protezione internazionale. Tale divieto sarebbe fonte di disparità di trattamento non solo tra i richiedenti asilo e i cittadini italiani, ma anche tra questi e gli stranieri possessori di altri permessi di soggiorno, ai quali continua ad essere riconosciuto il diritto di iscrizione anagrafica.

Sarebbe altresì lesa il diritto degli stranieri ad essere riconosciuti come appartenenti ad una comunità locale, che si è scelta come dimora abituale e dove possono svolgere liberamente la propria personalità (art. 2 Cost.), anche alla luce della particolare tutela riservata ai richiedenti asilo dall'art. 10 Cost. e dalle disposizioni convenzionali evocate, che impongono il diritto dello straniero di fissare liberamente la propria residenza nel territorio dello Stato dove soggiorna (art. 2, Protocollo n. 4 alla Cedu).

Con sentenza del 9 luglio 2020, n. 186 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 142 del 2015.

#### 4. I PRINCIPI E LE NORME DELLA CONVENZIONE NELLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITA'

Le sentenze con le quali la Corte di cassazione, nella propria attività interpretativa, ha fatto riferimento a principi ed a norme della Convenzione sono state numerose e attinenti a svariate materie.

Se ne segnalano alcune per la delicatezza ed importanza dei profili trattati.

##### 4.1. In materia di protezione internazionale degli stranieri (articoli 2 e 3 Cedu)

In tema di protezione internazionale degli stranieri si segnala la sentenza n. 29459 del 2019, con la quale la Suprema Corte ha affermato che, in merito alle nuove disposizioni introdotte dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, il diritto alla protezione umanitaria sorge nel momento in cui il richiedente giunge sul suolo italiano e chiede la protezione; pertanto, il momento in cui è presentata la domanda di protezione attrae il regime normativo applicabile. Il nuovo regime, quindi, non trova applicazione in relazione alle domande di riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari proposte prima della sua entrata in vigore (5 ottobre 2018) della nuova legge.

In proposito, la Corte di cassazione, con la sentenza n. 4890 del 2019, ha affermato che *“il principio di irretroattività delle leggi, sancito dall'art. 11 delle preleggi, trova applicazione non solo con riguardo ai diritti quesiti, ma anche nelle situazioni giuridiche soggettive sottoposte ad un procedimento di accertamento, qualora la nuova disciplina modifichi il fatto generatore del diritto o le sue conseguenze attuali e future, così da non creare disparità ingiustificate ed irragionevoli di trattamento dovute esclusivamente ad un fattore del tutto estrinseco ed accidentale quale la durata del procedimento di accertamento”*.

##### 4.2. Rapporti con la giurisprudenza della Corte Edu - revisione "europea" (articolo 46 Cedu)

Con la sentenza n. 7918 del 2019 la Corte di cassazione ha affrontato la questione della c.d. revisione *“europea”* ovvero la riapertura dei processi penali, quale meccanismo idoneo alla *restitutio in integrum*, in presenza di violazioni delle garanzie convenzionali. Al riguardo, la Corte ha richiamato la sentenza n. 113 del 2011<sup>67</sup>, con la quale la Corte costituzionale dichiarando la parziale

---

<sup>67</sup> Con la sentenza n. 113 del 2011 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 c.p.p., nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, par. 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte Edu.

illegittimità costituzionale dell'art. 630 c.p.p. ha di fatto introdotto un aggiuntivo caso di revisione “quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo”.

Sulla base di tali principi, la Suprema Corte ha affrontato il tema dell'estensibilità del rimedio ai casi analoghi richiamando le c.d. sentenze pilota ovvero quelle pronunce con le quali la Corte Edu ordina allo Stato di porre rimedio a profili di criticità aventi carattere strutturale, da cui discendono ripetitive violazioni. In tali casi, la natura pilota della sentenza determina il congelamento delle cause simili, in attesa che lo Stato dia esecuzione all'ordine di rimozione dei problemi strutturali segnalati.

Tanto premesso, la Corte ha affermato che, affinché una sentenza della Corte Edu, pronunciata per un altro ricorrente, possa giovare a chi non abbia presentato ricorso a sua volta, è necessario che la pronuncia rilevi una violazione strutturale dell'ordinamento statale e indichi le misure riparatorie da adottare a livello generale o, comunque, che assuma portata e rilievo generali, in quanto accerti una violazione di norme convenzionali suscettibile di produrre effetti pregiudizievoli nei confronti di soggetti diversi dal ricorrente.

#### **4.3. L'applicazione alle sanzioni amministrative del principio della retroattività della *lex mitior* (articolo 7 Cedu)**

La Con la sentenza n. 8047 del 2019 la Corte di cassazione, di pari passo con quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 63 del 2019<sup>68</sup>, ha valorizzato la qualificazione delle sanzioni amministrative come sostanzialmente penali quando ricorrono i c.d. “criteri Engel”: la natura del precetto violato – che deve essere diretto alla generalità dei consociati ed avere una finalità preventiva e punitiva – e la gravità della sanzione cui l'autore dell'illecito si trova esposto (sent. *Engel e altri c. Paesi Bassi*, 8 giugno 1976, da ultimo ribaditi nella sentenza *Grande Stevens e altri c. Italia* e nella sentenza 20.05.14 *Nikanen c. Finlandia*).

In particolare, la Corte ha evidenziato che la qualificazione di una sanzione amministrativa come sanzione sostanzialmente penale, secondo i c.d. “criteri Engel”, trascina con sé tutte le garanzie previste dalle pertinenti disposizioni della Convenzione Edu e, pertanto, non soltanto il diritto fondamentale al giusto processo, garantito dall'articolo 6 Cedu (sui cui si è pronunciata la sentenza

---

<sup>68</sup> Con la sentenza n. 63 del 2019 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72 (Attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58), nella parte in cui esclude l'applicazione retroattiva delle modifiche apportate dal comma 3 dello stesso art. 6 alle sanzioni amministrative previste per l'illecito disciplinato dall'art. 187-bis del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52).



*Grande Stevens*), ma anche il diritto fondamentale a non essere assoggettati ad una sanzione più grave di quella prevista dalla legge vigente al momento del giudizio, garantito dall'articolo 7 Cedu, nell'interpretazione offertane dalla Corte Edu nella sentenza *Scoppola c. Italia* del 17 settembre 2009.

Con tale ultima pronuncia, infatti, la Corte europea ha affermato che il principio dell'applicazione retroattiva della legge più favorevole al reo, pur in difetto di espressa menzione, deve considerarsi insito nelle previsioni dell'art. 7 Cedu, anche in considerazione del suo rilievo in altre Carte dei diritti, quali il Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 15) e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 49). In questo senso la Corte europea ritiene che l'applicazione delle garanzie previste dal citato art. 7 non dipende dalla qualificazione formale attribuita all'illecito e alle sue conseguenze sanzionatorie da ciascun ordinamento. Secondo una nozione sostanziale di materia penale, la sanzione penale non necessariamente consiste nella privazione della libertà personale, potendo assumere anche carattere meramente economico, da individuarsi da parte del giudice nazionale tramite i c.d. "criteri Engel".

#### 4.4. In materia di maternità surrogata (articolo 8 Cedu)

La Corte di cassazione ha affermato che il riconoscimento dell'efficacia del provvedimento giurisdizionale straniero con cui sia stato accertato il rapporto di filiazione tra un minore nato all'estero mediante il ricorso alla maternità surrogata e il genitore d'intenzione munito della cittadinanza italiana trova ostacolo nel divieto della surrogazione di maternità previsto dall'art. 12, comma 6, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), qualificabile come principio di ordine pubblico, in quanto posto a tutela di valori fondamentali, quali la dignità umana della gestante. Per effetto di tale disposizione la tutela di tali diritti prevale sull'interesse del minore, ferma restando la possibilità di mantenere il rapporto genitoriale mediante il ricorso ad altri strumenti giuridici, quali l'adozione in casi particolari, prevista dall'art. 44, comma primo, lett. d), della legge n. 184 del 1983 (Diritto del minore ad una famiglia) (**sentenza n. 12193 del 2019**).

Sempre in tema di tutela del minore, la Corte è intervenuta con la **sentenza 9764 del 2019** per evidenziare il diritto alla "bigenitorialità" ovvero il diritto alla presenza di entrambi i genitori anche dopo la crisi della famiglia e ciò al fine di garantire al minore la stabile consuetudine di vita e le salde relazioni affettive con entrambi.

Pertanto, la Corte, pur riconoscendo all'autorità giudiziaria libertà di valutazione in tema di affidamento del figlio di età minore, ha ritenuto necessario un rigoroso controllo sulle "restrizioni supplementari" apportate al diritto di visita dei genitori nel rispetto reciproco alla loro vita familiare, derivante dall'art. 8 della Convenzione Edu (Corte Edu 9.2.2017, *S. c. Italia*).



*DOCUMENTI*

---



*I. ELENCO DOCUMENTI*



- 1- AFFAIRE CIRILLO CONTRE L'ITALIE ET 5 AUTRES AFFAIRES
- 2- AFFAIRE FRANCESCO QUATTRONE CONTRE L'ITALIE ET 8 AUTRES AFFAIRES
- 3 - AFFAIRE LONGOBARDI CONTRE L'ITALIE ET 1 AUTRE AFFAIRE
- 4- AFFAIRE MAGGIO ET AUTRES CONTRE L'ITALIE ET 2 AUTRES AFFAIRES
- 5 AFFAIRE MESSANA CONTRE L' ITALIE ET 4 AUTRES AFFAIRES
- 6- AFFAIRE ORLANDI ET AUTRES CONTRE L'ITALIE
- 7- AFFARIE AMATI ET AUTRES CONTRE L'ITALIE





## 1. AFFAIRE CIRILLO CONTRE L'ITALIE ET 5 AUTRES AFFAIRES

### Résolution CM/ResDH(2019)327 Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme Six affaires contre Italie

(adoptée par le Comité des Ministres le 5 décembre 2019,  
lors de la 1362<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
36276/10	CIRILLO	29/01/2013	29/04/2013
73869/10	G.C.	22/04/2014	22/07/2014
50550/06	SCOPPOLA	10/06/2008	26/01/2009
7509/08	CONTRADA No. 2	11/02/2014	11/05/2014
2447/05	CARA-DAMIANI	07/02/2012	09/07/2012
65050/09	SCOPPOLA No. 4	17/07/2012	19/11/2012

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu les arrêts définitifs transmis par la Cour au Comité dans ces affaires et les violations de l'article 3 de la Convention dues à l'insuffisance des soins et traitements médicaux dispensés aux requérants pendant leur détention ou leur maintien en détention, malgré l'impossibilité de leur fournir en milieu carcéral les soins et traitements médicaux dont ils avaient besoin ;

Rappelant l'obligation de l'État 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'État défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et à 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'État défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter les arrêts, y compris les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour (voir document [DH-DD\(2018\)1125](#)) ;

En ce qui concerne les mesures individuelles, notant les informations montrant que les requérants dans les affaires *Cirillo* et *G.C.*, qui purgent toujours une peine de prison, ont reçu les soins et traitements médicaux nécessaires et font désormais l'objet d'un suivi médical adéquat ; notant en outre que les quatre autres requérants ne sont plus en détention ;

## 2. AFFAIRE FRANCESCO QUATTRONE CONTRE L'ITALIE ET 8 AUTRES AFFAIRES

### Résolution CM/ResDH(2019)238 Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme Neuf affaires contre Italie

(adoptée par le Comité des Ministres le 25 septembre 2019, lors de la 1355<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)

Application No.	Case	Judgment of	Final on
13431/07	FRANCESCO QUATTRONE	26/11/2013	14/04/2014
14055/04	MERCURI	22/10/2013	22/10/2013
17760/03	ZUCCHINALI	21/10/2014	21/10/2014
19875/03	DELFA MONTAGGI INDUSTRIALI S.R.L.	19/10/2010	19/01/2011
21925/15	AJMONE MARSAN ET AUTRES	10/01/2019	10/01/2019
23704/03	PASCARELLA	20/09/2011	20/09/2011
29430/03	VICARIO	30/11/2010	28/02/2011
32143/10	DI SANTE	27/04/2017	27/07/2017
7603/03	DI MATTEO	21/12/2010	21/03/2011

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu les arrêts définitifs transmis par la Cour au Comité dans ces affaires et les violations de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention et/ou de l'article 1 du Protocole n° 1 constatées en raison de plusieurs défaillances d'un recours indemnitaire (« Pinto ») ouvert depuis 2001 aux victimes de procédures judiciaires excessivement longues ;

Rappelant l'obligation de l'État 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'État 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'État défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Considérant que la question des mesures individuelles a été réglée dans ces affaires, étant donné que la satisfaction équitable, lorsque octroyée, a été payée par le gouvernement qui a également signalé aux juridictions nationales, en vue de leur accélération, les procédures qui étaient toujours pendantes lorsque les arrêts de la Cour européenne sont devenus définitifs ;

Rappelant que l'examen des questions encore en suspens concernant le fonctionnement du recours « Pinto », à savoir la réforme de 2012 qui a exclu toute possibilité d'indemnisation pour les durées de procédure inférieures ou égales à six ans ou a fixé un plafond à l'indemnisation octroyée dans certaines situations, l'ineffectivité du recours concernant les procédures administratives et son inapplicabilité aux retards dans les enquêtes préliminaires, se poursuivra dans le cadre des affaires du groupe *Olivieri et autres*, qui restent sous la surveillance du Comité des Ministres ;

Soulignant que la clôture des affaires susmentionnées ne préjuge en rien de l'évaluation par le Comité des mesures générales concernant le fonctionnement du recours « Pinto » ;

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans ces affaires en ce qui concerne les mesures individuelles et

DÉCIDE de clore l'examen de ces affaires.

### 3. AFFAIRE LONGOBARDI CONTRE L'ITALIE ET 1 AUTRE AFFAIRE

**Résolution CM/ResDH(2019)186**  
**Exécution des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme**  
**Deux affaires contre Italie**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 4 septembre 2019, lors de la 1352<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Requête n°	Affaire	Date de la décision
25418/06	Guglielmo LONGOBARDI	13/12/2018
6199/14	Pietro ELIA	13/12/2018

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 39, paragraphe 4, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des termes des règlements amiables tels qu'ils figurent dans les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention » et « la Cour »),

Considérant que dans ces affaires la Cour, ayant pris acte des règlements amiables auxquels avaient abouti le gouvernement de l'État défendeur et les parties requérantes, et s'étant assurée que les règlements étaient basés sur le respect des droits de l'homme tel que défini dans la Convention ou ses Protocoles, a décidé de rayer ces affaires du rôle ;

S'étant assuré de l'exécution des termes des règlements amiables par le gouvernement de l'État défendeur,

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 39, paragraphe 4, de la Convention et

DÉCIDE d'en clore l'examen.

## 4. AFFAIRE MAGGIO ET AUTRES CONTRE L'ITALIE ET 2 AUTRES AFFAIRES

**Résolution CM/ResDH(2019)21**  
**Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme**  
**Trois affaires contre Italie**

*(adoptée par le Comité de Ministres le 30 janvier 2019, lors de la 1335<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
46286/09+	MAGGIO ET AUTRES	31/05/2011	31/08/2011
54425/08+	CATALDO ET AUTRES	24/06/2014	24/09/2014
3429/09+	BIRAGHI ET AUTRES	24/06/2014	24/09/2014

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu les arrêts définitifs transmis par la Cour au Comité dans ces affaires et les violations constatées de l'article 6 de la Convention en raison de l'application d'une législation nouvellement adoptée à des procédures judiciaires en cours concernant le calcul des pensions de retraite des ressortissants italiens ayant travaillé en Suisse, ce qui a eu pour effet de déterminer l'issue de ces procédures en faveur de l'État ;

Rappelant l'obligation de l'État 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'État 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'État 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 individuelles adoptées afin d'exécuter les arrêts, y compris les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour (voir document [DH-DD\(2018\)277](#)) ;

Considérant que la question des mesures individuelles a été réglée dans ces affaires, étant donné que le dommage matériel et moral subi par les requérants en conséquence de la violation constatée a été indemnisé par le paiement des sommes octroyées par la Cour au titre de la satisfaction équitable à cet égard ;

Soulignant que la clôture de ces affaires ne préjuge en rien de l'évaluation par le Comité des mesures générales requises, évaluation qui se poursuivra dans le cadre de l'affaire *Stefanetti et autres c. Italie* (requête n° 21838/10) ;

Rappelant également que la question des mesures générales requises pour assurer que des lois à portée rétroactive soient adoptées et appliquées en stricte conformité avec les exigences de la Convention est examinée dans le cadre du groupe d'affaires *Agrati et autres c. Italie* (requête n°43549/08) ;

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans ces affaires en ce qui concerne les mesures individuelles et

DÉCIDE de clore l'examen de ces affaires.

## 5. AFFAIRE MESSANA CONTRE L' ITALIE ET 4 AUTRES AFFAIRES

**Résolution CM/ResDH(2019)63**  
**Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme**  
**Cinq affaires contre Italie**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 27 mars 2019, lors de la 1342<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
26128/04	MESSANA	09/02/2017	09/05/2017
37189/05	MESSANA	07/09/2017	07/09/2017
30801/06	MESSANA	16/11/2017	16/11/2017
37199/05	MESSANA	16/11/2017	16/11/2017
17527/05	CONTI ET LORI	16/11/2017	16/11/2017

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu les arrêts définitifs transmis par la Cour au Comité dans ces affaires et les violations de l'article 1 du Protocole n° 1, constatées en raison de l'absence de garanties suffisantes et/ou de règles excessivement restrictives en matière d'indemnisation pour expropriations d'urgence par les autorités locales (« expropriation indirecte ») ;

Rappelant l'obligation de l'État 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'État 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'État défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Notant que la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ces affaires a été payée et considérant que la question des mesures individuelles a dès lors été réglée, étant donné que les préjudices subis par les requérants en conséquence des violations constatées ont été indemnisés par le paiement des sommes octroyées par la Cour européenne à ce titre ;

Rappelant que les questions relatives à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 constatée dans ces affaires ont été examinées dans le cadre de la surveillance du groupe d'affaires *Belevedere Alberghiera S.R.L.* (voir Résolution finale [CM/ResDH\(2017\)138](#)) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans ces affaires et

DÉCIDE d'en clore l'examen.

## 6. AFFAIRE ORLANDI ET AUTRES CONTRE L'ITALIE

**Résolution CM/ResDH(2019)221**  
**Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme**  
**Orlandi et autres contre Italie**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 25 septembre 2019,  
lors de la 1355<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
26431/12+	ORLANDI ET AUTRES	14/12/2017	14/03/2018

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et la violation de l'article 8 de la Convention constatée en raison de l'absence de reconnaissance et de protection juridiques pour les mariages contractés à l'étranger par des couples du même sexe ;

Rappelant l'obligation de l'État 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'État 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'État 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\(2019\)233](#)) ;

Rappelant la mise en place par l'Italie, en 2016, d'un cadre juridique spécifique qui garantit la reconnaissance et la protection, sous forme d'union civile, des couples du même sexe qui entretiennent une relation stable ainsi que des mariages contractés à l'étrangers par ces couples ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DÉCIDE d'en clore l'examen.

## 7. AFFAIRE AMATI ET AUTRES CONTRE L'ITALIE

**Résolution CM/ResDH(2019)158**  
**Exécution de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme**  
**Alessandra Amati et autres contre Italie**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 10 juillet 2019, lors de la 1351bis réunion des Délégués des Ministres)*

Requête n°	Affaire	Date de la décision
25400/06	Alessandra AMATI ET AUTRES	13/12/2018

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 39, paragraphe 4, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des termes des règlements amiables tels qu'ils figurent dans les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention » et « la Cour »),

Considérant que dans cette affaire la Cour, ayant pris acte du règlement amiable auquel avaient abouti le gouvernement de l'État défendeur et la partie requérante, et s'étant assurée que le règlement était basé sur le respect des droits de l'homme tel que défini dans la Convention ou ses Protocoles, a décidé de rayer cette affaire du rôle ;

S'étant assuré de l'exécution des termes du règlement amiable par le gouvernement de l'État défendeur,

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 39, paragraphe 4, de la Convention et

DÉCIDE d'en clore l'examen.

## 8. CASE OF LEDONNE AGAINST ITALY (NO. 2) AND 161 OTHER CASES

### **Resolution CM/ResDH(2018)353 Execution of the judgments of the European Court of Human Rights 162 cases against Italy**

*(Adopted by the Committee of Ministers on 20 September 2018  
at the 1324<sup>th</sup> 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 criminal proceedings;

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 noted the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court or the Committee (see document [DH-DD\(2018\)700](#));

Considering that the individual measures have therefore been resolved, given that steps have been taken to accelerate 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;

Recalling that the general measures required in response to the shortcomings found by the Court in the present judgments will continue to be examined within the framework of the case of *Ledonne (No. 1) v. Italy*, (Application No. 35742/97) and that the closure of the cases listed below in no way prejudices the Committee's evaluation of the general measures in relation to the excessive length of criminal proceedings;

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in these cases as regards the individual measures and

DECIDES to close the examination of these cases.



Application	Case	Judgment of	Final on	ART. 32 : IR or CM decision
38414/97	LEDONNE (No. 2)	12/05/1999	12/08/1999	-
21807/93	A. AND A.F. AND A.R.	-	-	DH(97)176
27141/95	A. A.Q.	-	-	DH(98)128
26774/95	A.D.	-	-	DH(98)208
21068/92	A. M. III	-	-	DH(97)366
23356/94	A. R. II	-	-	DH(98)47
21873/93	ACHILLI	-	-	DH(98)91
33454/96	ALBÉ	-	-	DH(99)421
31230/96	ANTONINO ARCONTE	-	-	DH(99)102
29530/95	ANTONIO ROSSI	-	-	DH(98)459
22873/93	ARCONTE	-	-	DH(98)48
44970/98	ARGANESE	26/04/2001	26/07/2001	-
20854/92	ARICHETTA	-	-	DH(97)108
45856/99	BACIGALUPI	16/11/2000	16/02/2001	-
24920/94	BALLESTRA	-	-	DH(98)268
38576/97	BARATTELLI	04/07/2002	04/10/2002	-
27584/95	BERTELLI	-	-	DH(99)325
41863/98	BOLDRIN	04/07/2002	04/10/2002	-
24909/94	BONOMO	-	-	DH(99)228
25541/94	BORTOLUSSI	-	-	DH(97)554
27952/95	BRUNO	-	-	DH(97)175
44976/98	C.P.	26/04/2001	26/07/2001	-
27473/95	CALISTRI	-	-	DH(97)180
39997/98	CANCELLIERI	26/04/2001	26/07/2001	-
16752/90	CAPOCCIA	-	-	Decision <sup>1</sup>
25265/94	CARBONE	-	-	DH(96)211
42600/98	CARBONE BIAGIO	04/07/2002	04/10/2002	-
41275/98	CARMELA GUARINO	26/04/2001	05/09/2001	-
37249/97	CASADEI	04/07/2002	04/10/2002	-
37137/97	CASSANDRA	-	-	DH(99)207
38878/97	CIACCI	01/03/2001	01/06/2001	-
35303/97	CICERONE E., S. S. AND D.	-	-	DH(98)453
29654/96	CICINO AND OTHERS	-	-	DH(97)467
27240/95	CILIONE	-	-	DH(99)326
33950/96	COLA	-	-	DH(99)422
45857/99	COMELLA AND OTHERS	09/11/2000	09/02/2001	-
46970/99	CONTARDI	28/03/2002	28/06/2002	-
42210/98	CORSI ANDREA	04/07/2002	04/10/2002	-
39140/98	CORSO AND FACCHETTI	-	-	DH(99)525
24854/94	COSER	-	-	DH(97)292
39714/98	DAVINELLI	26/04/2001	26/07/2001	-
33969/96	DE BLASII	14/12/1999	04/04/2000	-
26843/95	DE LUCA GIANNI	-	-	DH(96)661
23968/94	DE SANTIS	-	-	DH(98)269
35300/97	DE SIMONE AND 6 OTHERS	13/05/1998	13/08/1998	DH(98)454
35991/97	DEL FEDERICO	04/07/2002	04/10/2002	-
42351/98	DEL GIUDICE	01/03/2001	05/09/2001	-
41513/98	DI DONATO AND 3 OTHERS	26/04/2001	26/07/2001	-
35285/97	DI PRISCO AND CAPPON	-	-	DH(98)455
33153/96	DI TRAPANI AND CRESCIMANNO	-	-	DH(98)123
42619/98	DI VUONO	04/07/2002	04/10/2002	-
29077/95	E. M.	-	-	DH(99)229
16549/90	EMMANUELE	21/02/1995	21/05/1995	Decision <sup>2</sup>
35000/97	F. F.	-	-	DH(99)423
30577/96	F., A. M., M. G. AND P. P. S.	-	-	DH(97)531
40457/98	F.C.	26/04/2001	26/07/2001	-
43621/98	F.M.	28/11/2002	28/02/2003	-
45267/99	F.R. AND OTHERS	26/07/2001	26/10/2001	-

<sup>1</sup> Decision adopted under former Article 32 at the 546<sup>th</sup> meeting (October 1995) (DH).

<sup>2</sup> Decision adopted under former Article 32 at the 542<sup>nd</sup> meeting (September 1995) (DH).

Application	Case	Judgment of	Final on	ART. 32 : IR or CM decision
31009/96	FABRIZI	-	-	DH(99)327
37263/97	FALCONE	04/07/2002	04/10/2002	-
34203/96	FERRARIN	26/04/2001	05/09/2001	-
28166/95	FORTE II	-	-	DH(98)49
35207/97	FRANCESCO AGGIATO	26/04/2001	26/07/2001	-
28591/95	FRISALDI	-	-	DH(98)270
26415/95	FUSCO	26/02/1996	26/05/1996	DH(96)556
17043/90	G. AND A.G., AND M.C.	-	-	Decision <sup>3</sup>
35554/97	G. S.	-	-	DH(99)425
41603/98	G.B.Z. AND L.Z. AND S.Z.	14/12/1999	11/02/2000	-
28664/95	G.C. V	-	-	DH(98)456
28666/95	G.N. IV	-	-	DH(98)50
22120/93	G.P. III	-	-	DH(97)465
33605/96	G.P. V	-	-	DH(99)424
37752/97	GELLI *	19/10/1999	31/01/2000	-
28594/95	GHIGNONI	-	-	DH(99)104
41094/98	GIANNANGELI *	05/07/2001	05/10/2001	-
33789/96	GIGANTE E. AND N.	-	-	DH(98)192
18138/91	GINER	-	-	DH(95)444
36057/97	GIUNCHIGLIA	-	-	DH(99)426
27963/95	GRANDE AND OTHERS	-	-	DH(97)181
32646/96	GUERRESI	24/04/2001	24/04/2001	-
40458/98	IALONGO	26/04/2001	26/07/2001	-
40662/98	IARROBINO AND DE NISCO	26/04/2001	26/07/2001	-
45260/99	ICOLARO	26/04/2001	26/07/2001	-
28963/95	ISNARDI GIUSEPPE II	-	-	DH(97)659
27540/95	JOSEPH BRINCAT II	-	-	DH(99)103
23570/94	L.C. AND P.A.	-	-	DH(97)464
22870/93	L.G.	-	-	DH(97)294
33377/96	L.Z.	-	-	DH(99)328
28721/95	LELLI G., L. AND L.	-	-	DH(97)555
20543/92	LUPO	-	-	DH(96)107
35943/97	M. R. VI	-	-	DH(99)100
29508/95	M.B.	-	-	DH(99)329
26833/95	M.C. V	-	-	DH(96)862
22901/93	M.C. VI	-	-	DH(97)466
27169/95	M.Z.	-	-	DH(97)77
24904/94	MAGGIANI	-	-	DH(97)860
41206/98	MANGASCIA'	01/03/2001	05/09/2001	-
37702/97	MARCHETTI	14/12/1999	14/03/2000	-
37156/97	MARE'	-	-	DH(99)208
45063/98	MARI	17/10/2000	17/01/2001	-
44517/98	MARI AND MANGINI	01/03/2001	01/06/2001	-
41893/98	MARTINEZ	26/07/2001	26/10/2001	-
45789/99	MASSIMO PUGLIESE	28/11/2002	28/02/2003	-
43635/98	MATERA	26/04/2001	26/07/2001	-
43350/98	MAURANO	26/04/2001	26/07/2001	-
23306/94	MILIONI GUERRIERO AND MANSUETI	-	-	DH(97)861
51652/99	MOLEK	11/12/2001	11/03/2002	-
30605/96	MONGIARDO	-	-	DH(98)457
28167/95	MONI	-	-	DH(98)51
32045/96	MORELLI	-	-	DH(99)105
28903/95	MOTALLI	-	-	DH(98)280
47681/99	MOTTA n°3	26/04/2001	05/09/2001	-
44173/98	MUCCIACCIO	04/07/2002	04/10/2002	-
25124/94	NATIVI, LORIGA, PITTALIS, ORECCHIONI, MELIAU AND PRUNAS	-	-	DH(97)862

<sup>3</sup> Decision adopted under former Article 32 at the 534<sup>th</sup> meeting (April 1995) (DH).

Application	Case	Judgment of	Final on	ART. 32 : IR or CM decision
41424/98	NUVOLI	16/05/2002	16/08/2002	-
44943/98	ORLANDI	01/03/2001	01/06/2001	-
35905/97	ORLANDO	-	-	DH(99)101
37144/97	P. A. I	-	-	DH(99)209
18755/91	P. B. III	-	-	DH(96)109
45269/99	P. G. F.	05/07/2001	05/10/2001	-
37507/97	PALMIGIANO	11/01/2000	11/04/2000	-
38127/97	PALMISANO	-	-	DH(99)312
42287/98	PASCAZI	04/07/2002	04/10/2002	-
29898/96	PATANÉ	01/03/2001	01/06/2001	-
30132/96	PEPE	27/04/2000	27/07/2000	-
36733/97	PERILLI	-	-	DH(99)427
24170/94	PESCE	-	-	DH(97)468
23310/94	PODIMANI	-	-	DH(97)173
44454/98	PORCELLI	25/10/2001	25/01/2002	-
35007/97	PROFETA (LPP)	-	-	DH(99)428
29881/96	PUCCIO	-	-	DH(98)458
36626/97	R. P.	-	-	DH(99)210
43915/98	ROCCI	04/07/2002	04/10/2002	-
33510/96	ROMANIELLO	-	-	DH(98)268
44531/98	RONGONI	25/10/2001	25/01/2002	-
40693/98	ROTELLINI AND BARNABEI	26/04/2001	26/07/2001	-
39118/98	S. G.	-	-	DH(99)526
26042/94	S.C. II	-	-	DH(97)78
45480/99	S.G., S.M. AND P.C.	26/04/2001	26/07/2001	-
36719/97	SACCOMANNO	12/05/1999	12/08/1999	-
21567/93	SALERNO	-	-	DH(97)174
45854/99	SAVINO	09/11/2000	04/04/2001	-
43536/98	SCHIAPPACASSE	26/04/2001	26/07/2001	-
46512/99	SPARANO	21/11/2000	21/02/2001	-
34232/96	SPARTI	-	-	DH(98)267
40231/98	SPINELLO	04/07/2002 30/01/2003	04/10/2002 30/04/2003	-
32728/96	SPISSU	-	-	DH(99)330
34081/96	STARACE	27/04/2000	27/07/2000	-
33749/96	SURACI A. AND A.	-	-	DH(99)331
45858/99	TESCONI	09/11/2000	09/02/2001	-
45264/99	TOMMASO PALUMBO	26/04/2001	26/07/2001	-
26433/95	TORRI	01/07/1997	01/07/1997	-
42291/98	TUMBARELLO AND TITONE	04/07/2002	04/10/2002	-
26806/95	U.O. I	-	-	DH(98)52
26781/95	U.O. II	-	-	DH(98)129
26782/95	U.O. III	-	-	DH(98)130
33691/96	V. B. III	-	-	DH(99)332
23147/93	VAGGELLI LUPI	-	-	DH(96)245
28839/95	VIEZZER	-	-	DH(98)271
43199/98	VISINTIN	01/03/2001	20/06/2001	-
29510/95	VOCCA	-	-	DH(98)460
31461/96	ZAIA	-	-	DH(2000)21



---

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi

*Capo del Dipartimento*  
Ermanno de Francisco

Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

*Capo dell'Ufficio*  
Margherita Piccirilli

A cura del servizio contenzioso, per la consulenza giuridica e i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

*Dirigente*  
Maria Pia Trapassi

Hanno collaborato alla presente relazione

Nicola Lettieri, Giuseppe Albenzio e Pietro Garofoli  
Manuela Pietrolucci, Ornella Rollo, Christian  
Zanelli, Sonia Cipollone e Tiziana De Angelis

Elaborazione grafica

Carlo Berselli, Guido Flamini

Si ringraziano l'Agente del Governo dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, i Ministeri della giustizia, dell'economia e delle finanze, dell'interno, della salute, del lavoro e delle politiche sociali.



Pubblicazione edita dalla PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

---

*Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi*

*Capo del Dipartimento Ermanno de Francisco*

---