

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

RELAZIONE AL PARLAMENTO PER L'ANNO 2012

L'ESECUZIONE  
DELLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA  
DEI DIRITTI DELL'UOMO  
NEI CONFRONTI DELLO STATO ITALIANO  
LEGGE 9 GENNAIO 2006, N. 12



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

*UFFICIO CONTENZIOSO, PER LA CONSULENZA GIURIDICA  
E PER I RAPPORTI CON LA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO*

**L'esecuzione delle pronunce  
della Corte europea dei diritti dell'uomo  
nei confronti dello Stato italiano**

*Legge 9 gennaio 2006, n. 12*

*RELAZIONE AL PARLAMENTO  
per l'anno 2012*



## SOMMARIO

Premessa

I	Il processo di riforma della Corte europea dei diritti dell'uomo	11
	1. Il nuovo ruolo della Corte europea: valorizzazione dei principi sussidiarietà e del margine di apprezzamento degli Stati	11
	2. La dichiarazione di Brighton	12
	3. Gli sviluppi del processo di adesione dell'Unione europea alla CEDU	14
II	La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo delle libertà fondamentali nell'applicazione della giurisprudenza nazionale e dei giudici dell'Unione europea	19
	1. Il rapporto tra le norme della Convenzione e le disposizioni del trattato dell'Unione europea secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte costituzionale	19
	1.1 L'applicazione diretta delle disposizioni della CEDU: la posizione della Corte di giustizia UE e della Corte costituzionale	19
	1.2 Ambito e limiti di applicazione della CEDU nelle pronunce degli organi giurisdizionali dell'Unione europea	21
	2. L'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alle norme della cedu	28
	2.1 I principi e le norme della Convenzione nella giurisprudenza della Corte costituzionale	28
	2.2 I principi e le norme della Convenzione nella giurisprudenza di legittimità	30
	2.2.1 Eccessiva durata dei processi	30
	2.2.2 Stranieri	31
	2.2.3 Diritto di cronaca e diritto ai dati personali	32
	2.2.4 Processo civile	32
	2.2.5 Processo penale	33
	2.2.6 Lavoro	36
	2.2.7 Indennità di esproprio	36
	2.3 La giurisprudenza di merito	36
	2.4 La giurisprudenza amministrativa	37
III	Analisi del contenzioso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo	43
	1. Andamento del contenzioso dinanzi alla Corte europea	43
	2. La posizione italiana	49
	2.1 L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia	49
	2.2 Analisi per tipologia di violazione	51
	2.2.1 I casi seriali	51
	2.2.2 Altre rilevanti tematiche emergenti dalle sentenze della Corte europea	54
	3. Le sentenze di condanna nei confronti dell'Italia	57
	3.1 Violazioni in materia di equo processo (art. 6 CEDU)	57

3.1.1	Retroattività delle leggi di interpretazione autentica	57
3.1.2	Diritto alla pubblicità delle udienze	59
3.1.3	Insufficienza degli indennizzi o ritardo nei pagamenti dei decreti Pinto	60
3.2	Violazioni in materia di diritto alla vita privata familiare (art. 8 CEDU)	62
3.3	Violazioni in materia di diritto al rispetto della proprietà (art. 1, Prot. 1, CEDU)	69
3.3.1	Espropriazione indiretta	69
3.4	Violazioni in materia di divieto di trattamenti disumani o degradanti (art. 3 CEDU)	70
3.5	Violazioni in materia di diritto alla libertà di espressione (art. 10 CEDU) e di protezione della proprietà (art. 1, Prot. 1, CEDU)	75
3.5.1	Frequenze radiotelevisive	75
4.	Le sentenze di attribuzione dell'equa soddisfazione	76
4.1	Espropriazione indiretta	76
4.2	Retroattività delle leggi di interpretazione autentica	77
4.3	Confisca	78
5.	Le sentenze di radiazione dal ruolo	79
6.	Le sentenze di non violazione	80
6.1	Diritto di elettorato attivo	80
6.2	Libertà di pensiero, di coscienza e di religione	80
7.	Le decisioni	81
7.1	Decisioni di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole	82
7.2	Decisioni in materia fallimentare	82
7.3	Decisioni in materia di espropriazione per pubblica utilità	83
7.4	Decisioni di irricevibilità	83
7.5	Decisioni di contestuale irricevibilità e radiazione	92
7.6	Decisioni di parziale ricevibilità	92
7.7	Decisioni di cancellazione dal ruolo	93
8.	Pronunce riguardanti altri Stati di particolare interesse	95
IV	Esecuzione degli obblighi derivanti dalle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo	101

1. Spunti di mutamento dell'approccio all'esecuzione delle pronunce della Corte europea	101
2. L'esecuzione delle sentenze della Corte europea: le misure adottate	105
2.1 I regolamenti amichevoli	105
2.2 Gli indennizzi	106
2.3 La rivalsa	107
3. Le misure generali: i piani d'azione	108
3.1 Chiusura dei casi ripetitivi sull'eccessiva durata dei processi: il piano d'azione Pinto	109
3.2 Il piano d'azione in materia di sovraffollamento carcerario	110
4. Le misure generali in materia di giustizia: iniziative normative e amministrative derivanti da decisioni della Corte europea	112
4.1 La riforma della legge Pinto	112
4.2 Altre misure generali sul sistema giustizia in funzione di riduzione della durata e del numero dei processi	113
4.3 Ulteriori interventi in materia di organizzazione giudiziaria ed efficienza della giustizia civile	114
4.4 Correttivi alla legge fallimentare	115
V. Documenti	119
1. Dichiarazione di Brighton	119
2. Memorandum sulla durata eccessiva delle procedure giudiziarie in Italia e sulle disfunzioni dei ricorsi "Pinto"	129
3. Elenco principali piani e bilanci d'azione	137
3.1 Piano d'azione sentenza <i>Agrati c. Italia</i>	139
3.2 Piano d'azione sentenze <i>Arras e Centro Europa 7 c. Italia</i>	143
3.3 Piano d'azione sovraffollamento carceri – Sentenza <i>Sulejmanovic c. Italia</i>	147
3.4 Piano d'azione sentenza <i>Hirsi c. Italia</i> e progetto di decisione per la chiusura del caso	155
3.5 Piano d'azione sentenza <i>Scoppola c. Italia</i> (n. 50550/06)	161
3.6 Bilancio d'azione sentenza <i>Sud Fondi s.r.l. e altri c. Italia</i>	164
3.7 Piano d'azione sentenze <i>Ceteroni e Gruppo Mostacciuolo c. Italia</i>	168
4. Elenco Risoluzioni	175
4.1 Risoluzione caso <i>Di Cecco c. Italia</i>	176
4.2 Risoluzione caso <i>Guadagnino c. Italia e Francia</i>	179



## PREMESSA

*La relazione annuale sull'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, prevista dalla legge 9 gennaio 2006, n. 12, giunge, con quella che qui si presenta, alla sua ottava edizione.*

*Nel tempo, le decisioni della Corte hanno trovato un progressivo, ma costante aumento di importanza nel quadro giurisprudenziale europeo, contribuendo anche, in modo molto significativo, ad evidenziare le situazioni di deficit sistemico nella tutela dei diritti umani all'interno dei 47 Paesi partecipanti al Consiglio d'Europa, con un bacino di utenza di ben 800 milioni di persone, impegnati nella difesa dei diritti umani anche in presenza di fenomeni imponenti di immigrazione, in contesti molto eterogenei.*

*Nell'inaugurare l'anno giudiziario della Corte, il 25 gennaio 2013, il Presidente Dean Spielmann ha sottolineato che, a fronte di 150.000 ricorsi pendenti all'inizio del 2012, alla fine dell'anno le pendenze della Corte si erano ridotte a circa 128.000, denotando un incremento delle definizioni intorno al 67%. Il risultato, indubbiamente lusinghiero, è, in buona parte, dipendente dall'applicazione di nuovi strumenti di definizione dei ricorsi, di carattere prevalentemente procedurale. Il consistente aumento del numero dei ricorsi dichiarati irricevibili (circa il 70% in più rispetto al 2011), è certamente un segno di indirizzo di grande interesse nello studio dei rimedi di deflazione del carico degli uffici giudiziari ed è anche un virtuoso segnale di come, con strumenti adeguati, si possa puntare ad esaltare la Corte nel suo ruolo fondamentale, di carattere "sussidiario" a fronte della priorità dei rimedi giurisdizionali interni.*

*L'importanza della sussidiarietà dei compiti della Corte è stata riaffermata con molta determinazione nella Conferenza di Brighton, tenutasi nell'aprile 2012, i cui esiti sono riferiti diffusamente nella relazione.*

*Esaltare la sussidiarietà della giurisprudenza di Strasburgo costituisce, soprattutto, un impulso al miglioramento dei sistemi di tutela "interni", che, in Italia, trovano il punto focale di chiusura e garanzia nella giurisprudenza costituzionale, ordinaria, amministrativa e contabile e nell'opera di sostegno ed approfondimento dell'Avvocatura dello Stato. Non secondaria in quest'opera, è anche la cura posta dall'Esecutivo, dal Parlamento, dalle Regioni e da chi opera nell'Amministrazione, nel migliorare il sistema di attuazione e tutela dei diritti umani, anche in riferimento a quelle situazioni "strutturali", che si presentano, per ciò solo, significativamente difficili da affrontare.*

*L'impegno del Governo è, oggi, particolarmente forte in questo campo: su tematiche "seriali" come quella dell'eccessiva durata dei procedimenti, sono stati ideati sistemi di abbattimento dell'arretrato ed altro ancora si intende fare. Su altri temi importanti, come il sovraffollamento carcerario, l'impegno del Governo italiano è particolarmente mirato, sviluppandosi sia nel deflazionare la popolazione carceraria, mediante forme alternative alla detenzione, sia nel migliorare le condizioni di reclusione.*

*L'obiettivo è quello di poter raggiungere un giorno l'"autosufficienza" in materia di diritti umani, come anche l'Unione europea, che ha recepito i principi della Convenzione europea, incoraggia a fare sollecitamente.*

Il Sottosegretario di Stato





IL PROCESSO DI RIFORMA DELLA CORTE EUROPEA  
DEI DIRITTI DELL'UOMO

---



# I IL PROCESSO DI RIFORMA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

## 1. IL NUOVO RUOLO DELLA CORTE EUROPEA: VALORIZZAZIONE DEI PRINCIPI DI SIDIARIETÀ E DEL MARGINE DI APPREZZAMENTO DEGLI STATI

Il Presidente della Corte europea, Dean Spielmann, nella relazione di accompagnamento al bilancio dell'attività della Corte<sup>1</sup>, sottolinea che il 2012 è da considerare un anno di transizione nella leadership della Corte stessa e di significativi cambiamenti nel suo ruolo giudiziale. In effetti, la posizione della Corte, nell'ambito dell'assetto delle giurisdizioni interne dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, potrebbe significativamente mutare con l'adozione e la ratifica del protocollo n. 15, da considerare il vero, importante prodotto della Conferenza di Brighton. La finalità del protocollo è quella di rinforzare il collegamento tra Corte ed ordinamenti interni e circoscrivere, nel tempo, modalità di accesso e definizioni da parte della Corte stessa.

Il 26 aprile 2013, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, ha approvato l'Opinion 283<sup>2</sup> sul progetto del protocollo n. 15, con sole 5 astensioni. A parte

---

<sup>1</sup> La prefazione del Presidente Spielmann al bilancio della Corte europea per l'anno 2012 è consultabile al link: [http://www.echr.coe.int/Documents/Annual\\_report\\_2012\\_FRA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2012_FRA.pdf)

<sup>2</sup> Opinion 283 (2013) Provisional version

Author(s): Parliamentary Assembly

Origin: Assembly debate on 26 April 2013 (18th Sitting) (see Doc. 13154, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Choje). Text adopted by the Assembly on 26 April 2013 (18th Sitting).

1. The Parliamentary Assembly is of the view that draft Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5, "the Convention"), as submitted to it on 17 January 2013, can be adopted by the Committee of Ministers and opened for signature and ratification as presently drafted, without amendment.
2. The Assembly has been kept fully aware of – and implicated in – the process leading up to the completion of the drafting process of the said draft protocol, and, in the light of the Opinion provided on this text by the European Court of Human Rights ("the Court"), on 6 February 2013, endorses:
  - 2.1. the insertion, in the Convention's Preamble, of a reference to the principle of subsidiarity and the doctrine of the margin of appreciation, as developed in the Court's case law;
  - 2.2. as concerns the election of judges to the Court, the replacement of the age limit of 70 by that of a requirement that candidates be below the age of 65 on the date by which the list of three candidates is to be received by the Assembly (thereby extending de facto the age limit to the age of 74);
  - 2.3. the removal, from Article 30 of the Convention, of the words "unless one of the parties to the case objects", concerning relinquishment of jurisdiction by a Chamber in favour of the Grand Chamber;
  - 2.4. the shortening, from six to four months, of the time limit within which an application can be brought before the Court after all domestic remedies have been exhausted, as stipulated in Article 35, paragraph 1, of the Convention;
  - 2.5. the deletion of the present admissibility requirement, in Article 35, paragraph 3.b, of the Convention, which specifies that no case be rejected under this provision if it has not been duly considered by a domestic court.
3. As (draft) Protocol No. 15 is an amending protocol, it must be ratified by all the High Contracting Parties to the Convention for it to enter into force. Due to the fact that the proposed changes to the text are principally of a technical and uncontroversial nature, the Assembly urges all the Parties to the Convention, and in particular their legislative bodies, to ensure this instrument's rapid signature and ratification.

le modifiche ai requisiti d'età dei giudici e alle condizioni di rinvio dell'affare alla Grande Camera, il protocollo prevede una sostanziale modifica dei criteri di ricevibilità, limitando a soli quattro mesi il termine perentorio per ricorrere alla Corte dopo l'esperimento dei rimedi interni; prevede, inoltre, che la Corte possa rifiutare l'esame di un ricorso se il ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio importante ed il caso non sia stato adeguatamente esaminato da un giudice interno. Ma l'aspetto certamente più significativo del protocollo n. 15, come viene anche sottolineato dal Presidente Spielmann, è l'inserzione, nel preambolo della Convenzione, del riferimento al principio di sussidiarietà ed alla teoria del "margine di apprezzamento" come sviluppata dalla stessa giurisprudenza della Corte. Finora la teoria o "dottrina" del "margine di apprezzamento" si è evoluta, cautamente, in termini meramente giurisprudenziali e prevalentemente in merito all'applicazione degli articoli 5, 6, 8-11 della Convenzione, per sottendere il rispetto di una facoltà sostanzialmente derogatoria alle disposizioni della Convenzione, lasciata agli Stati membri, come una forma, cioè, di autolimitazione dei propri poteri da parte della Corte di fronte a scelte che costituiscono manifestazione di sovranità, anche quando potrebbero rappresentare limitazione o interferenza con una libertà garantita dalla Convenzione. Il margine di apprezzamento, che si colloca oltre la possibilità di deroga al sistema per sussistenza di una "situazione di guerra" o di "altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione", prevista dall'articolo 15 della Carta, per comprendere situazioni eccezionali di sospensione del sistema delle garanzie, rappresenta, in definitiva, la linea di confine tra la limitazione della sovranità derivante dal recepimento della Convenzione e la libera organizzazione degli interessi interni di uno Stato membro. Il suo passare da mera "dottrina giurisprudenziale", a principio cardine riconosciuto nel preambolo della Convenzione, sicuramente rafforza la sovranità dei Paesi membri, nella misura in cui consente astrattamente di valorizzare in misura maggiore il rispetto delle diversità giuridiche, culturali e sociali dei Paesi del Consiglio d'Europa, con maggiore spazio per quelle che si usano definire "clausole di interferenza", e, cioè, di circoscrivere l'efficacia delle norme della Convenzione, limitandone la portata, in una stretta valutazione degli assetti del Paese di riferimento.

## 2. LA DICHIARAZIONE DI BRIGHTON

La relazione al Parlamento per l'anno 2011<sup>3</sup> riferisce del dibattito che, a seguito delle indicazioni sul ruolo e sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo emerse nelle Conferenze di Interlaken (18-19 febbraio 2010) e di Smirne (26-27 aprile 2011), sarebbe proseguito nella Conferenza di Brighton, organizzata dal Regno Unito, il 18-20 aprile 2012, durante la Presidenza britannica del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Il testo della dichiarazione finale della Conferenza è allegato alla presente relazione (v. *infra* Documenti, n.1).

L'iniziativa della Presidenza britannica era stata preceduta dal discorso che il primo ministro David Cameron aveva tenuto presso il Consiglio d'Europa il 25 gennaio 2012<sup>4</sup>, nell'ambito del quale aveva chiarito che gli obiettivi del suo governo si incentravano: a) sul rafforzare la sussidiarietà della Corte, dovendo un maggior campo di azione in tema di diritti umani essere riservato allo Stato, di cui dovrebbe

<sup>3</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Relazione al Parlamento per l'anno 2011, "L'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano – Legge 9 gennaio 2006, n. 12", p. 12 ss.

<sup>4</sup> Il discorso in versione integrale può leggersi sul Guardian in pari data: <http://www.guardian.co.uk/law/2012/jan/25/cameron-speech-european-court-human-rights-full>.

essere ampliato il “margine di apprezzamento” per consentire applicazioni, anche diversificate in sede locale, delle norme della Convenzione, sulla base di decisioni democraticamente assunte dai Parlamenti nazionali; b) sul migliorare l’efficienza della Corte, schiacciata sotto il peso del crescente numero di ricorsi; c) sul migliorare il meccanismo per la nomina dei giudici.

Il programma della Presidenza britannica era stato preceduto anche da un’ampia consultazione internazionale, con la partecipazione di esponenti del Consiglio d’Europa, realizzatasi in una Conferenza informale tenuta il 17-19 novembre 2011 a Wilton Park, sempre nel Regno Unito, le cui conclusioni<sup>5</sup> sono state poi richiamate nella dichiarazione di Brighton. A Wilton Park erano state affrontate le sfide che investono il sistema della Convenzione, tra le quali il carico di lavoro della Corte e l’arretrato di domande pendenti, le violazioni sistematiche/sistemiche da parte di alcuni Stati e il ruolo della Corte, le risorse a disposizione della Corte, la relazione tra la Corte e i Parlamenti nazionali, la percezione della Corte presso il pubblico.

Già a Wilton Park si erano posti i capisaldi delle azioni programmatiche che sarebbero state formalizzate poi a Brighton, tra le quali il rafforzamento dell’implementazione nazionale della Convenzione, in particolare tramite l’esecuzione delle decisioni giudiziarie, e l’urgente necessità di una riforma, che consentisse di raggiungere un equilibrio tra i casi sopravvenuti e quelli definiti dalla Corte, da mantenere a un livello gestibile, ma inferiore a quello di oggi, senza indebolire la tutela dei diritti umani.

In questo senso, la dichiarazione di Brighton risulta certamente coerente con l’azione politica che l’aveva preceduta.

Essa è suddivisa in sette sezioni, relative ai seguenti temi: l’attuazione della Convenzione a livello nazionale; l’interazione tra la Corte e le autorità nazionali; i ricorsi alla Corte; l’esame dei ricorsi ad opera della Corte; i giudici e la giurisprudenza della Corte; l’esecuzione delle sentenze della Corte; il futuro del sistema della Convenzione e della Corte.

Se nelle prime due sezioni viene recepito il sistema di sussidiarietà, quale proposto dalla Presidenza britannica e su cui si era formato, nell’ambito della Conferenza, ampio consenso tra gli Stati membri, va notato che in tale ambito la stessa Corte è invitata – dalla dichiarazione – a lavorare di concerto con le autorità nazionali in conformità con il principio di sussidiarietà e con la dottrina del margine di apprezzamento nazionale. La dichiarazione è, sul punto, netta nell’individuare un ruolo della Corte *“in una posizione tale da concentrare i propri sforzi sulle violazioni gravi o diffuse, sui problemi sistemici e strutturali e sulle questioni importanti di interpretazione e applicazione della Convenzione”*; *“quindi essa stessa avrebbe bisogno di porre rimedio a meno violazioni e di conseguenza emettere meno sentenze.”*.

Quanto alle sezioni successive, in quelle che riguardano l’efficienza della Corte si ipotizzano misure per ridurre il numero di ricorsi ricevibili, stabilendosi i modi per migliorare le modalità con cui la Corte si occupa della trattazione dei ricorsi. La dichiarazione affronta poi l’esigenza di migliorare le procedure di selezione dei giudici e si occupa anche della chiarezza e coerenza della giurisprudenza della Corte, spesso oggetto di doglianze da parte degli osservatori. Con la dichiarazione, infine, gli Stati riconoscono che le misure adottate a Brighton non possono fornire una soluzione definitiva e si stabiliscono, pertanto, procedure di esame ulteriore, forse più radicale, del problema in futuro.

Alcune delle misure proposte a Brighton, per la realizzazione delle quali è investito – tra le altre istanze e unitamente alla stessa Corte - il Comitato dei Ministri

---

<sup>5</sup> La relazione finale, intitolata “2020 Vision for the European Court of Human Rights”, può leggersi su <https://www.wiltonpark.org.uk/wp-content/uploads/wp1139-report.pdf>.

del Consiglio d'Europa, in un lasso temporale che va fino al 2015, possono così sintetizzarsi:

- a) completare l'istituzione in tutti gli Stati membri di Autorità indipendenti nazionali dei diritti dell'uomo (misura questa che attende esame in Italia)<sup>6</sup>;
- b) favorire un riesame della legislazione da parte dei Parlamenti nazionali;
- c) introdurre nuove procedure di ricorso nazionali (in Italia, il rimedio meramente risarcitorio della legge "Pinto"<sup>7</sup> è stato più volte giudicato inadeguato, sia nell'ambito del Consiglio d'Europa che in sede giurisdizionale interna);
- d) ottenere che le giurisdizioni nazionali si uniformino maggiormente alla giurisprudenza di Strasburgo;
- e) avvisare i potenziali ricorrenti sulle limitazioni della tutela apprestata dalla Convenzione tramite accesso alla Corte.

Il punto focale della dichiarazione di Brighton, dunque, concerne l'esaltazione della sussidiarietà del sistema della Convenzione, nel rispetto del margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati. Al riguardo, infatti, il dibattito giuridico-politico, anche di critica verso la Corte di Strasburgo, risulta molto forte (usandosi nei confronti della Corte il termine di "*meddling Court*"). In tale direzione la Corte viene richiamata a dare più coerenza alla sua stessa giurisprudenza, ritenuta non sempre costante e, talvolta, invasiva di scelte degli ordinamenti nazionali ai quali il margine di apprezzamento è riconosciuto in maniera difforme. Come accennato al paragrafo 1, ragioni di trasparenza e di accessibilità hanno consigliato di inserire nella dichiarazione il riferimento al principio di sussidiarietà e alla dottrina del margine di apprezzamento, sviluppati nella giurisprudenza della Corte - al fine di ricevere applicazione generalizzata - nel preambolo della Convenzione. In questo senso si è provveduto con il *draft* del protocollo n. 15.

Pare necessario, infine, menzionare che ulteriore sviluppo riflesso nella dichiarazione di Brighton concerne l'idea di un rinvio pregiudiziale, con finalità interpretativa di norme della Convenzione, da parte del giudice nazionale nei confronti della Corte di Strasburgo, da proporsi prima della decisione di una fattispecie al livello nazionale.

Un vantaggio di tale sistema, che potrebbe anche vedere nella pronuncia della Corte una mera formulazione di un parere, non vincolante per gli altri Stati, consisterebbe nel meglio distinguere la valutazione dei fatti (lasciata al giudice nazionale) dall'interpretazione della Convenzione (attribuita congiuntamente ai giudici nazionali e di Strasburgo). La proposta, però, non ha raggiunto a Brighton un consenso adeguato.

### 3. GLI SVILUPPI DEL PROCESSO DI ADESIONE DELL'UNIONE EUROPEA ALLA CEDU

Nella relazione al Parlamento per il 2011<sup>8</sup> si è riferito in ordine alle elaborazioni congiunte tra delegazioni del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea al fine di pervenire alla definizione degli strumenti giuridici attraverso i quali realizzare l'ade-

<sup>6</sup> Il relativo disegno di legge (A.C.4534), all'esame della Camera nella precedente legislatura, dopo l'approvazione dal parte del Senato il 20 luglio 2011, non ha terminato l'iter parlamentare. La Commissione Affari costituzionali, alla quale è stato assegnato in sede referente, ne ha completato l'esame il 18 dicembre 2012.

<sup>7</sup> Legge 24 marzo 2001 n. 89.

<sup>8</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Relazione al Parlamento anno 2011, "L'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano - Legge 9 gennaio 2006, n. 12", pagg. 21 e seguenti.

sione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, contemplata dal Trattato di Lisbona. In particolare, si è dato conto del rapporto presentato il 14 ottobre 2011 e delle difficoltà evidenziatesi.

Il 13 giugno 2012, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha incaricato il Comitato già dallo stesso delegato (CDDH – *Steering Committee for Human Rights*) di proseguire su nuove basi i negoziati con l'Unione europea, costituendo un gruppo *ad hoc* denominato “47 +1”.

Successivamente si sono tenute, da parte di detto gruppo, audizioni con esponenti della società civile, nonché più riunioni di negoziato, al cui esito – in data 5 aprile 2013 – sono state predisposte ipotesi di strumenti riviste a livello dei negoziatori.<sup>9</sup> Le ipotesi sono state trasmesse al CDDH, in vista della successiva sottoposizione al Comitato dei Ministri.

Tali ipotesi di strumenti, che costituiscono un “pacchetto” che, nell'intenzione dei negoziatori, dovrebbero approvarsi congiuntamente, si concretano in:

- a) un progetto di accordo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
- b) un progetto di dichiarazione da parte dell'Unione europea;
- c) un progetto di integrazione del Regolamento del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per la supervisione dell'esecuzione delle sentenze;
- d) un'ipotesi di modello di protocollo di intesa con relazione esplicativa in vista dell'accordo di adesione.

Come risulta dagli atti del gruppo *ad hoc*, il rappresentante dell'Unione europea ha sottolineato l'opportunità che, prima del varo dell'accordo, siano posti in essere alcuni passaggi procedurali e politici all'interno dell'Unione stessa, tra i quali:

- a) la richiesta di un parere della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla compatibilità del progetto di accordo con i trattati dell'UE;
- b) l'adozione all'unanimità da parte del Consiglio dell'Unione europea della decisione che autorizza la firma dell'Accordo di adesione, essendo l'adozione di tale decisione, a sua volta, subordinata ad un accordo politico sulle regole da seguirsi all'interno dell'UE.

Se l'espletamento di tali adempimenti da parte dell'Unione potrebbe ritardare l'ulteriore percorso in vista dell'adozione degli strumenti indicati, va anche tenuto conto che le ipotesi descritte rappresentano anche per il Consiglio d'Europa ancora un mero schema di lavoro, essendo attesa una risoluzione del Comitato dei Ministri, previo interpello degli organismi interni.

---

<sup>9</sup> Il progetto può leggersi al seguente link: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accesion/Working\\_documents/47\\_1\(2013\)007\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accesion/Working_documents/47_1(2013)007_EN.pdf)



LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA  
DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTA' FONDAMENTALI  
NELL'APPLICAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA NAZIONALE E  
DEI GIUDICI DELL'UNIONE EUROPEA

---



## II LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTA' FONDAMENTALI NELL'APPLICAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA NAZIONALE E DEI GIUDICI DELL'UNIONE EUROPEA

### 1. IL RAPPORTO TRA LE NORME DELLA CONVENZIONE E LE DISPOSIZIONI DEL TRATTATO DELL'UNIONE EUROPEA SECONDO LA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA E LA CORTE COSTITUZIONALE

#### 1.1 L'applicazione diretta delle disposizioni della CEDU: la posizione della Corte di giustizia UE e della Corte costituzionale

Consolidando ed affinando l'orientamento espresso nelle precedenti pronunce che avevano affrontato l'argomento<sup>10</sup>, la Corte di giustizia UE ha statuito che: *“Il rinvio operato dall'art. 6, par. 3, Tue alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libert  fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa.”* (Corte di Giustizia UE, 24 aprile 2012, C-571/10).

Perfettamente in linea con la decisione della Corte di giustizia   la giurisprudenza della Corte costituzionale, come ribadita (dopo la sentenza n. 80 del 2011) dalla sentenza del 28 novembre 2012, n. 264, ove la Corte afferma che: *“4.- Ai fini dello scrutinio della questione proposta, giova richiamare la giurisprudenza costituzionale sulla efficacia e sul ruolo delle norme CEDU chiamate ad integrare il parametro dell'articolo 117, primo comma, Cost.*

*A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, questa Corte ha costantemente ritenuto che «le norme della CEDU - nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) - integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» (sentenze n. 236, n. 113, n. 80 - che conferma la validit  di tale ricostruzione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 - e n. 1 del 2011; n. 196 del 2010; n. 311 del 2009).*

*Nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, quindi, «il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilit  di un'interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica» (sentenze n. 236 e n. 113 del 2011; n. 93 del 2010; n. 311 del 2009). Se questa verifica d  esito negativo e il contrasto non pu  essere risolto in via interpretativa, il giudice comune, non potendo disapplicare la norma interna n  farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la CEDU, nella interpretazione che ne ha fornito la Corte di Strasburgo, e pertanto con la Costituzione, deve denunciare la rilevata incompatibilit  proponendo una questione di legittimit  costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., ovvero*

---

<sup>10</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Relazione al Parlamento anno 2011, “L'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano – Legge 9 gennaio 2006, n. 12”, cap. II par. 2.

*all'art. 10, primo comma, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010 e n. 311 del 2009)....*

*4.2.- In definitiva, se, come più volte affermato da questa Corte (sentenze n. 236, n. 113 e n. 1 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009, n. 39 del 2008, n. 349 e n. 348 del 2007), il giudice delle leggi non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella data in occasione della sua applicazione al caso di specie dalla Corte di Strasburgo, con ciò superando i confini delle proprie competenze in violazione di un preciso impegno assunto dallo Stato italiano con la sottoscrizione e la ratifica, senza l'apposizione di riserve, della Convenzione, esso però è tenuto a valutare come ed in quale misura l'applicazione della Convenzione da parte della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza (sent. n. 317 del 2009). Operazioni volte non già all'affermazione della primazia dell'ordinamento nazionale, ma alla integrazione delle tutele”.*

Le posizioni espresse non sembrano, dunque, in linea con la giurisprudenza dominante della Corte di Strasburgo.

La Corte di giustizia, in effetti, prima di passare alla verifica della rispondenza alle direttive europee (e solo a queste) della normativa nazionale censurata, afferma: “59 *Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza se, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e la CEDU, il richiamo a quest'ultima effettuato dall'articolo 6 TUE imponga al giudice nazionale di dare diretta attuazione alle disposizioni di tale convenzione, nella fattispecie all'articolo 14 della medesima nonché all'articolo 1 del Protocollo n. 12, disapplicando la norma di diritto nazionale in conflitto, senza dovere previamente sollevare una questione di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale.*

60 *Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, TUE, i diritti fondamentali, così come garantiti dalla CEDU e quali risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.*

61 *Tale disposizione del Trattato UE consacra la giurisprudenza costante della Corte secondo la quale i diritti fondamentali sono parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza (v., segnatamente, sentenza del 29 settembre 2011, *Elf Aquitaine/Commissione*, C-521/09 P, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 112).*

62 *Tuttavia, l'articolo 6, paragrafo 3, TUE non disciplina il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e nemmeno determina le conseguenze che un giudice nazionale deve trarre nell'ipotesi di conflitto tra i diritti garantiti da tale convenzione ed una norma di diritto nazionale.”*

La Corte costituzionale, nella sentenza sopra citata, così completa le sue argomentazioni: “5.3.- *Tuttavia, nell'attività di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti cui, come dianzi chiarito, anche in questo caso è chiamata questa Corte, rispetto alla tutela dell'interesse sotteso al parametro come sopra integrato prevale quella degli interessi antagonisti, di pari rango costituzionale, complessivamente coinvolti nella disciplina recata dalla disposizione censurata. In relazione alla quale sussistono, quindi quei preminenti interessi generali che giustificano il ricorso alla legislazione retroattiva.*

*Ed infatti, gli effetti di detta disposizione ricadono nell'ambito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, anche in ossequio al vincolo imposto dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ed assicura la razionalità complessiva del sistema stesso (sent. n. 172 del 2008),*

*impedendo alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri, e così garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali.*

*È ispirata, invero, ai principi di uguaglianza e di proporzionalità una legge che tenga conto della circostanza che i contributi versati in Svizzera siano quattro volte inferiori a quelli versati in Italia e operi, quindi, una riparametrazione diretta a rendere i contributi proporzionati alle prestazioni, a livellare i trattamenti, per evitare sperequazioni e a rendere sostenibile l'equilibrio del sistema previdenziale a garanzia di coloro che usufruiscono delle sue prestazioni.*

*...A differenza della Corte EDU, questa Corte, come dianzi precisato, 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, che, nella specie, dà appunto luogo alla soluzione indicata.*

*E ciò anche considerando, a contrario, che una declaratoria che non fosse di infondatezza della questione, e che espungesse, quindi, la norma censurata dall'ordinamento, inciderebbe necessariamente sul regime pensionistico in esame, così contraddicendo non solo il sistema nazionale di valori nella loro interazione, ma anche la sostanza della decisione della Corte EDU di cui si tratta, che ha negato accoglimento alla domanda dei ricorrenti di riconoscimento del criterio di calcolo della contribuzione ad essi più favorevole.*

*Conclusivamente, la questione di legittimità costituzionale sollevata con l'ordinanza in epigrafe deve essere dichiarata non fondata”.*

Il contrasto con la sentenza della Corte europea del 31 maggio 2011, resa nel caso *Maggio ed altri c. Italia*<sup>11</sup> (secondo la quale con la censurata disposizione lo Stato italiano ha violato i diritti dei ricorrenti intervenendo in modo decisivo per garantire che l'esito del procedimento in cui esso era parte attraverso l'INPS gli fosse favorevole, senza che sussistessero impellenti motivi di interesse generale, e privando di rilievo, con lo stabilire la salvezza dei soli trattamenti pensionistici più favorevoli già liquidati alla data di entrata in vigore della legge, la prosecuzione del giudizio per un'intera categoria di persone che si trovavano nella posizione dei ricorrenti nel giudizio *a quo*), è radicale e consapevole e fa emergere nuovamente il *disagio* creato nel nostro ordinamento – a livello legislativo, giudiziario ed amministrativo – da alcune pronunce della Corte di Strasburgo che, come sottolineato dalla Corte costituzionale nei brani di motivazione sopra riportati, prescindono da un bilanciamento degli interessi particolari oggetto del giudizio con altri costituzionalmente protetti e di rilevanza generale.

## **1.2 Ambito e limiti di applicazione della CEDU nelle pronunce degli organi giurisdizionali dell'Unione europea**

Fra le pronunce della Corte di giustizia UE che hanno fatto cenno o preso in considerazione disposizioni della Carta o della Convenzione europea, segnaliamo, in primo luogo, l'ordinanza 12 luglio 2012, C-466/11, con la quale la Corte, pronunciando la propria assoluta incompetenza a decidere della questione rimessa dal Tribunale di Brescia [nell'ambito di una controversia tra alcuni cittadini italiani e la Bundesrepublik Deutschland in merito alla loro domanda di risarcimento per i danni da essi subiti, durante la Seconda Guerra mondiale, in occasione della deportazione loro o delle persone nei cui diritti sono succeduti, per l'interpretazione

<sup>11</sup> Sentenza 31 maggio 2011 – *Maggio e altri c. Italia* (nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08), in Relazione al Parlamento per l'anno 2011, pagg. 49 e seguenti.

dell'articolo 28 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, del 23 maggio 1969: «*A meno che un'intenzione diversa non si ricavi dal trattato o non risulti per altra via, le disposizioni di un trattato non obbligano una parte per quanto riguarda un atto o un fatto anteriore alla data di entrata in vigore del trattato medesimo rispetto a tale parte, o una situazione che aveva cessato di esistere a quella data*», ha ribadito, anche con riferimento alle disposizioni della Carta di Nizza [“*1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dei Trattati UE e FUE nonché degli articoli 17, 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»)*”], i limiti della propria giurisdizione in sede di rinvio:

“14 Anzitutto, occorre ricordare che dall'articolo 5, paragrafo 2, TUE si evince che l'Unione europea agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti e che qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri.

15 Peraltro, in base ad una giurisprudenza consolidata, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale fondato sull'articolo 267 TFUE, la Corte può unicamente interpretare il diritto dell'Unione nei limiti delle competenze che le sono attribuite (v. sentenza del 5 ottobre 2010, *McB.*, C-400/10 PPU, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 51, nonché ordinanza del 14 dicembre 2011, *Boncea e a. e Budan*, C-483/11 e C-484/11, punto 32). In particolare, a norma dell'articolo 267 TFUE la Corte è incompetente a pronunciarsi in materia di interpretazione di norme di diritto internazionale che vincolano gli Stati membri, ma esulano dalla sfera del diritto dell'Unione (sentenza del 27 novembre 1973, *Vandeweghe e a.*, 130/73, Racc. pag. 1329, punto 2).

...18 Vero è che le competenze dell'Unione devono essere esercitate nel rispetto del diritto internazionale (v., per analogia, sentenze del 24 novembre 1992, *Poulsen e Diva Navigation*, C-286/90, Racc. pag. I-6019, punto 9, e del 21 dicembre 2011, *Air Transport Association of America e a.*, C-366/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 123). Pertanto, la Corte deve applicare il diritto internazionale e può verificarsi il caso che essa debba interpretare talune norme proprie di tale diritto, ma unicamente nella cornice delle competenze attribuite all'Unione da parte degli Stati membri.

19 Tuttavia, non c'è nulla che evidenzi che la situazione oggetto del procedimento principale possa rientrare nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione né, pertanto, delle norme di diritto internazionale che possono incidere sull'interpretazione del diritto dell'Unione. Di conseguenza, la Corte non è competente ad interpretare e applicare le norme di diritto internazionale che il giudice del rinvio pensa di applicare a detta situazione.

...22 Anche ipotizzando che l'Unione possa interpretare le norme di diritto internazionale cui fa riferimento il giudice del rinvio, dall'articolo 28 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, che vincola le istituzioni dell'Unione e fa parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione come norma di diritto internazionale consuetudinario (v., per analogia, sentenza del 25 febbraio 2010, *Brita*, C-386/08, Racc. pag. I-1289, punto 42), deriva che, in mancanza di una diversa intenzione, espressa nel trattato pertinente, le disposizioni di quest'ultimo non vincolano gli Stati contraenti per quanto riguarda un atto o un fatto precedente alla data della sua entrata in vigore.

...25 Per quanto riguarda, in particolare, le disposizioni della Carta di cui il giudice del rinvio chiede l'interpretazione, basti ricordare che, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, le disposizioni della medesima si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Inoltre, in virtù del paragrafo 2 della medesima disposizione, la Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati. Pertanto, la Corte è chiamata a interpretare, alla luce della Carta, il diritto dell'Unione

nei limiti delle competenze attribuite a quest'ultima (sentenza del 15 novembre 2011, *Dereci e a.*, C-256/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 71 e giurisprudenza ivi citata).

26 *Orbene, poiché la situazione oggetto del procedimento principale non rientra nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione e, pertanto, la Corte non è competente al riguardo, le richiamate disposizioni della Carta non possono giustificare, di per sé, una nuova competenza”.*

Sempre in materia di competenza degli organi giurisdizionali dell'UE, si segnala l'ordinanza 3 luglio 2012, T-201/12, con la quale il Tribunale, decidendo su un ricorso con il quale si chiedeva che il Tribunale constatasse che la Corte europea dei diritti dell'uomo si era illegalmente astenuta dal pronunciarsi sul ricorso presentato in data 16 marzo 2009, ha ritenuto:

“6 *Le competenze del Tribunale sono quelle enumerate all'art. 256 TFUE, come precisate dall'art. 51 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e dall'art. 1 dell'allegato di detto Statuto. Ai sensi di tali disposizioni il Tribunale è competente unicamente a conoscere dei ricorsi proposti ai sensi dell'art. 265 TFUE, al fine di far constatare che il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, la Commissione, la Banca centrale europea, nonché gli organi e organismi dell'Unione, si sono astenuti dal pronunciarsi in violazione del Trattato.*

7 *Nella fattispecie, risulta che la giurisdizione alla quale la carenza è attribuita non è né un'istituzione, né un organo e neppure un organismo dell'Unione.*

8 *Dalle considerazioni che precedono consegue che il presente ricorso deve essere respinto per incompetenza manifesta, senza che sia necessario notificarlo alla parte convenuta”.*

In tema di tutela effettiva, il Tribunale, con ordinanza 14 febbraio 2012, T-319/08, ha deciso:

“28 *Non infirma tale conclusione l'argomento del ricorrente attinente al suo diritto a una tutela giurisdizionale effettiva. A tale proposito, il fatto che, con la citata sentenza *AJD Tuna*, la Corte abbia dichiarato invalido il regolamento n. 530/2008, non può essere rilevante per la ricevibilità del ricorso presentato dal ricorrente nel caso di specie, nei limiti in cui tale sentenza verte sul merito del diritto.*

29 *Certamente, i singoli devono poter beneficiare di una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti riconosciuti loro dall'ordinamento giuridico dell'Unione (sentenze della Corte *Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio*, cit., punto 39, e del 1° aprile 2004, *Commissione/Jégo-Quérel*, C-263/02 P, Racc. pag. I-3425, punto 29). Infatti, il diritto a siffatta tutela costituisce un principio giuridico generale che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e che è stato anche sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, poi ribadito all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU 2007, C 303, pag. 1), alla quale l'articolo 6, paragrafo 1, TUE ha riconosciuto valore identico a quello dei Trattati (v., in tal senso, sentenza della Corte del 13 marzo 2007, *Unibet*, C-432/05, Racc. pag. I-2271, punto 37). Tuttavia, l'invocazione del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva non può condurre a rimettere in discussione i requisiti previsti dall'articolo 230 CE, senza che si eccedano le competenze attribuite dai Trattati ai giudici dell'Unione (sentenze della Corte *Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio*, cit., punto 44, e del 10 settembre 2009, *Commissione/Ente per le Ville vesuviane e Ente per le Ville vesuviane/Commissione*, C-445/07 P e C-455/07 P, Racc. pag. I-7993, punto 65, e v., in tal senso, ordinanza *Veromar di Tudisco Alfio & Salvatore e a./Commissione*, cit., punto 49).*

30 *Di conseguenza, il ricorso deve essere respinto in quanto irricevibile senza che sia necessario esaminare se il regolamento impugnato riguardi direttamente il ricorrente”.*

In riferimento all'articolo 3, comma 2 bis, del decreto legge n. 40 del 2010, convertito nella legge n. 73 del 2010, ed alla ivi manifestata esigenza di « *contenere la durata dei processi tributari nei termini di durata ragionevole dei processi, previsti ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ... sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della predetta Convenzione*», la Corte di Lussemburgo ha statuito che « *il diritto dell'Unione, in particolare il principio del divieto dell'abuso di diritto, l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, le libertà garantite dal Trattato FUE, il principio di non discriminazione, le norme in materia di aiuti di Stato nonché l'obbligo di garantire l'applicazione effettiva del diritto dell'Unione, deve essere interpretato nel senso che esso non osta, in un procedimento come quello principale, vertente sulla fiscalità diretta, all'applicazione di una disposizione nazionale che prevede l'estinzione dei procedimenti pendenti dinanzi al giudice che si pronuncia in ultimo grado in materia tributaria, mediante pagamento di un importo pari al 5% del valore della controversia, qualora tali procedimenti traggano origine da ricorsi proposti in primo grado più di dieci anni prima della data di entrata in vigore di tale disposizione e l'amministrazione finanziaria sia rimasta soccombente nei primi due gradi di giudizio*» (ord. 29 marzo 2012, C-529/10 e C-500/10; sentenza 29 marzo 2012, 3M Italia, C-417/10).

In un giudizio sulla legittimità di una decisione della Commissione UE che contestava ad alcune società l'infrazione unica e continuata dell'articolo 81 CE e dell'articolo 53 dell'accordo SEE, estesa all'intero territorio dello Spazio economico europeo [consistente in accordi e pratiche relativi alla ripartizione e stabilizzazione dei mercati, a quote di mercato e quote di vendita per un prodotto da esse trattato, al coordinamento e all'attuazione di svariati aumenti di prezzo, al concordare prezzi minimi, alla ripartizione dei clienti e allo scambio di informazioni sensibili sotto il profilo della concorrenza], il Tribunale, con sentenza 13 dicembre 2012, T-103/08, sulle domande proposte per la eliminazione/riduzione dell'ammenda, ha premesso il richiamo al « *principio di presunzione d'innocenza, quale risulta in particolare dall'articolo 6, paragrafo 2, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, il quale fa parte dei diritti fondamentali che, secondo la giurisprudenza della Corte, sono oggetto di tutela nell'ordinamento giuridico dell'Unione*», decidendo che: « *151 Di conseguenza spetta alla parte o all'autorità che asserisce l'esistenza di un'infrazione alle regole sulla concorrenza l'onere di provarne l'esistenza, e incombe all'impresa o all'associazione di imprese che deducono un argomento di difesa contro l'esistenza di un'infrazione a dette regole l'onere di provare che le condizioni per l'applicazione della regola cui attiene tale mezzo di difesa sono soddisfatte, cosicché l'autorità in parola dovrà ricorrere ad altri elementi di prova*».<sup>12</sup>

La Corte di giustizia, di norma, nel pronunciarsi sui diritti fondamentali, esamina in parallelo le norme della Carta e quelle della Convenzione e, una volta verificata la corrispondenza fra le tutele, decide in espresso riferimento alle disposizioni della Carta.

Questo metodo di giudizio è espressamente manifestato nella sentenza 6 novembre 2012, C-199/11, emessa su questione pregiudiziale sollevata da Autorità giudiziaria belga avente ad oggetto il problema della rappresentanza giuridica della Commissione UE [*La [Carta] al suo articolo 47 e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo [e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la "CEDU")]*] al suo articolo 6, paragrafo 1, *garantiscono a tutti il diritto ad un processo equo e il rispetto del principio ad esso connesso secondo cui nessuno può essere giudice in una propria causa. Si pone la questione se con questo*

<sup>12</sup> Sul principio della «presunzione di innocenza» si veda, fra l'altro, la sentenza del Tribunale 3 marzo 2011, T-110/07 (nella Relazione per l'anno 2011 pag. 32).

*principio sia compatibile il fatto che la Commissione, in una prima fase, intervenga come autorità garante della concorrenza e sanzioni il comportamento censurato, ossia l'intesa, in quanto integrante una violazione dell'articolo 81 CE, attualmente articolo 101 TFUE, dopo aver svolto essa stessa un'indagine in merito, e successivamente, in una seconda fase, prepari il procedimento per il risarcimento del danno dinanzi ad un giudice nazionale e decida di avviarlo, mentre lo stesso membro della Commissione è responsabile per entrambe le questioni, che sono collegate tra loro, tanto più che il giudice nazionale adito non può discostarsi dalla decisione sanzionatoria”]; a chiarimento del suo orientamento, la Corte ha affermato che:*

*“46 Occorre rammentare, al riguardo, che il principio della tutela giurisdizionale effettiva costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, che è attualmente sancito dall'articolo 47 della Carta (v. sentenza del 22 dicembre 2010, DEB, C-279/09, Racc. pag. I-13849, punti 30 e 31; ordinanza del 1° marzo 2011, Chartry, C-457/09, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 25, nonché sentenza del 28 luglio 2011, Samba Diouf, C-69/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 49).*

*47 Detto articolo 47 garantisce, nell'ordinamento dell'Unione, la tutela conferita dall'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU. Occorre pertanto riferirsi unicamente a questa prima disposizione (sentenza dell'8 dicembre 2011, Chalkor/Commissione, C-386/10 P, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 51)”.*

Anche nella sentenza 6 settembre 2012, C-619/12, la Corte di giustizia ha constatato che: *“52 Per quanto attiene al diritto a un equo processo, al quale la questione sollevata fa riferimento, occorre rammentare che tale diritto risulta dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri ed è stato riaffermato all'articolo 47, secondo comma, della Carta, che corrisponde, come emerge dalle spiegazioni relative a tale articolo, all'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU (v. sentenza del 22 dicembre 2010, DEB, C-279/09, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 32).*

*53 Orbene, a tale proposito, la Corte ha dichiarato che il rispetto del diritto a un equo processo impone che qualsivoglia decisione giudiziaria sia motivata, e ciò al fine di consentire al convenuto di comprendere le ragioni per le quali è stato condannato e di proporre ricorso contro tale decisione in maniera utile ed effettiva (v., in tal senso, sentenza ASML, cit., punto 28).*

*54 Ne consegue che il giudice dello Stato membro richiesto può considerare, in linea di principio, che una decisione emessa in contumacia che non esamini l'oggetto, il fondamento, nonché la fondatezza del ricorso costituisca una limitazione di un diritto fondamentale nell'ordinamento giuridico di tale Stato membro”; per decidere in riferimento alla Carta: “dichiarando che l'articolo 34, punto 1, del regolamento n. 44/2001, al quale fa rinvio l'articolo 45, paragrafo 1, di tale regolamento, dev'essere interpretato nel senso che il giudice dello Stato membro richiesto non può rifiutare, in forza della clausola relativa all'ordine pubblico, l'esecuzione di una decisione giudiziaria emessa in contumacia e che dirime una controversia nel merito, che non contiene un disamina né dell'oggetto né del fondamento del ricorso ed è priva di qualsiasi argomento sulla fondatezza di quest'ultimo, a meno che non ritenga, in esito ad una valutazione globale del procedimento e considerate tutte le circostanze pertinenti, che tale decisione comporti una lesione manifesta e smisurata del diritto del convenuto a un equo processo, sancito dall'articolo 47, secondo comma, della Carta, a causa dell'impossibilità di proporre ricorso contro tale decisione in maniera utile ed effettiva”.*

Fanno riferimento al diritto ad un equo processo di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione ed all'articolo 47 della Carta, le sentenze 8 novembre 2012, C-165/11 e 19 dicembre 2012, C-325/11. La sentenza 27 giugno 2012, T-439/07, è particolarmente interessante perché riafferma l'operatività del diritto di difesa anche nei confronti dei procedimenti aperti dalla Commissione: *“171 Va ricordato che, sebbene l'articolo 6, paragrafo 3, lettera d), della CEDU disponga che,*

«[i]n particolare, ogni accusato ha diritto a (...) esaminare o far esaminare i testimoni a carico ed ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a scarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico», emerge tuttavia da una giurisprudenza costante che la Commissione non è un tribunale ai sensi di tale disposizione (sentenze della Corte del 29 ottobre 1980, *van Landewyck e a./Commissione*, 209/78-215/78 e 218/78, Racc. pag. 3125, punto 81, e del 7 giugno 1983, *Musique Diffusion française e a./Commissione*, 100/80-103/80, Racc. pag. 1825, punto 7).

172 Secondo una giurisprudenza altrettanto costante, i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto, dei quali il giudice dell'Unione garantisce l'osservanza (parere della Corte 2/94, del 28 marzo 1996, Racc. pag. I-1759, punto 33, e sentenza della Corte del 29 maggio 1997, *Kremzow*, C-299/95, Racc. pag. I-2629, punto 14). A tal fine, la Corte e il Tribunale si ispirano alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo, cui gli Stati membri hanno cooperato e aderito. La CEDU riveste, a questo proposito, un significato particolare (sentenze della Corte del 15 maggio 1986, *Johnston*, 222/84, Racc. pag. 1651, punto 18, e *Kremzow*, cit., punto 14). Peraltro, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, UE, l'Unione europea rispetta i diritti fondamentali quali garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario.

173 Di conseguenza, occorre esaminare se, alla luce di tali considerazioni, la Commissione abbia violato il principio fondamentale dell'ordinamento giuridico comunitario che impone il rispetto dei diritti della difesa (sentenza della Corte del 9 novembre 1983, *Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin/Commissione*, 322/81, Racc. pag. 3461, punto 7), non offrendo alle ricorrenti la possibilità di interrogare direttamente il sig. A.P. in qualità di testimone”.

Un richiamo puntuale alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo si rinviene nella sentenza 5 giugno 2012, C-489/10, della Corte di giustizia, per motivare la decisione assunta circa la mancanza di natura “penale” per le sanzioni di cui all'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento n. 1973/2004, consistenti nell'escludere un agricoltore dal beneficio dell'aiuto per l'anno a titolo del quale ha presentato una falsa dichiarazione: “36 La natura amministrativa delle misure previste dall'articolo 138, paragrafo 1, secondo e terzo comma, del regolamento n. 1973/2004 non è rimessa in discussione dall'esame della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa alla nozione di «procedura penale», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, del Protocollo n. 7, disposizione alla quale fa riferimento il giudice del rinvio.

37 Secondo tale giurisprudenza, a tale riguardo sono pertinenti tre criteri. Il primo consiste nella qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, il secondo nella natura dell'illecito e il terzo nella natura e nel grado di severità della sanzione in cui l'interessato rischia di incorrere (v., in particolare, Corte eur. D.U., sentenze *Engel* e altri c. Paesi Bassi dell'8 giugno 1976, serie A, n. 22, §§ 80-82, nonché *Zolotoukhine c. Russia* del 10 febbraio 2009, ricorso n. 14939/03, §§ 52 e 53).

38 Riguardo al primo criterio, occorre rilevare che le misure previste dall'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento n. 1973/2004 non sono considerate di natura penale dal diritto dell'Unione, il quale dev'essere assimilato, nella specie, al «diritto nazionale» ai sensi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo”.

Fra le decisioni assunte dalla Corte di giustizia nei confronti di altri Stati membri, con l'affermazione di principi suscettibili di regolare anche questioni che interessano il nostro Paese, si segnalano:

- in materia di ricongiungimento familiare, la sentenza 6 dicembre 2012, cause riunite C-356/11 e 357/11, su domande di pronuncia pregiudiziale poste da

Autorità giudiziaria finlandese, ove si legge che: “75 *Infine, occorre ricordare che, come risulta dal considerando 2 della direttiva 2003/86, quest'ultima riconosce i diritti fondamentali e osserva i principi sanciti dalla Carta* [(2) Le misure in materia di ricongiungimento familiare dovrebbero essere adottate in conformità con l'obbligo di protezione della famiglia e di rispetto della vita familiare che è consacrato in numerosi strumenti di diritto internazionale. La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali ed i principi riconosciuti in particolare nell'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»].

76 *L'articolo 7 della Carta, che contiene diritti corrispondenti a quelli garantiti dall'articolo 8, paragrafo 1, della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, riconosce il diritto al rispetto della vita privata e familiare. Tale disposizione della Carta deve inoltre essere letta in combinato disposto con l'obbligo di prendere in considerazione l'interesse superiore del bambino, sancito dall'articolo 24, paragrafo 2, della Carta medesima, tenendo conto parimenti della necessità per il bambino di intrattenere regolarmente rapporti personali con i due genitori, necessità affermata dal paragrafo 3 del medesimo articolo (v. sentenze Parlamento/Consiglio, cit., punto 58, e del 23 dicembre 2009, Detiček, C-403/09 PPU, Racc. pag. I-12193, punto 54).*

77 *L'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2003/86 non può essere interpretato e applicato in modo che tale applicazione violi i diritti fondamentali enunciati nelle succitate disposizioni della Carta.*

78 *Infatti, gli Stati membri sono tenuti non solo a interpretare il loro diritto nazionale in modo conforme al diritto dell'Unione, ma anche a fare in modo di non basarsi su un'interpretazione di norme di diritto derivato che entri in conflitto con i diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione (v. citate sentenze Parlamento/Consiglio, punto 105, e Detiček, punto 34).”*

- in materia di status di rifugiato, la sentenza 5 settembre 2012, cause riunite C-71/11 e C- 99/11, su pronuncia pregiudiziale richiesta da Autorità giudiziaria tedesca, ove la Corte ha fondato la propria decisione facendo riferimento alle parallele disposizioni in materia dettate dalla Carta e dalla Convenzione:

“53 *L'articolo 9 della direttiva definisce gli elementi che consentono di considerare degli atti come una persecuzione. Al riguardo, l'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva, richiamato dal giudice del rinvio nelle prime due questioni, precisa che gli atti pertinenti devono essere «sufficientemente gravi», per la loro natura o la loro reiterazione, da rappresentare una «violazione grave dei diritti umani fondamentali», in particolare dei diritti assoluti per i quali, in forza dell'articolo 15, paragrafo 2, della CEDU, non è ammessa deroga.*

...55 *L'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva aggiunge che i motivi di persecuzione, tra cui quello della «religione» definito all'articolo 10, paragrafo 1, lettera b), della stessa, devono essere collegati agli atti di persecuzione.*

56 *Il diritto alla libertà di religione sancito dall'articolo 10, paragrafo 1, della Carta corrisponde al diritto garantito dall'articolo 9 della CEDU.*

57 *La libertà di religione rappresenta uno dei cardini di una società democratica e costituisce un diritto umano fondamentale. La violazione del diritto alla libertà di religione può presentare una gravità tale da essere assimilata ai casi contemplati all'articolo 15, paragrafo 2, della CEDU, cui fa riferimento, a titolo indicativo, l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva per determinare quali atti in particolare devono essere considerati alla stregua di una persecuzione”.*

## 2. L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLE NORME DELLA CEDU

### 2.1 I principi e le norme della Convenzione nella giurisprudenza della Corte costituzionale

La Corte costituzionale, a parte lo scostamento dall'orientamento della Corte europea di cui alla sentenza n. 264 del 2012<sup>13</sup>, ha fatto spesso riferimento ai principi della Convenzione, come interpretati dalla Corte nelle sue pronunce.

Per l'anno in rassegna, particolarmente rilevante è l'ordinanza del 7 giugno 2012, n. 150, che ha rimesso gli atti al giudice *a quo* per un riesame della questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, terzo comma, 9, primo e terzo comma, e 12, primo comma, della legge 19 febbraio 2004 n. 40, nella parte in cui vietano il ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistite di tipo eterologo, stabilendo sanzioni per chiunque utilizzi a fini procreativi gameti di soggetti estranei alla coppia richiedente; escludono, in caso di ricorso alla inseminazione eterologa, il disconoscimento di paternità allorché il consenso del coniuge o convivente sia ricavabile da atti concludenti; prevedono che il donatore di gameti non acquisisce alcuna relazione giuridica parentale con il nato e non può far valere nei suoi confronti alcun diritto né essere titolare di obblighi, in riferimento agli articoli 2, 3, 29, 31, 32 Cost. e, in relazione agli articoli 8 e 14 CEDU, all'articolo 117, primo comma, Cost., «*a seguito della sentenza 3 novembre 2011<sup>14</sup> con cui la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo ha fornito una diversa interpretazione - rispetto a quella seguita sullo stesso caso dalla prima sezione della stessa corte e posta a fondamento delle questioni di costituzionalità - in ordine alla compatibilità con la Cedu di una normativa nazionale che escluda la tecnica della inseminazione eterologa*».

In motivazione, la Corte ricorda «*che la sopravvenienza della sentenza della Grande Camera impone di ricordare che la giurisprudenza di questa corte è costante nell'affermare che la questione dell'eventuale contrasto della disposizione interna con la norme della Cedu va risolta, per quanto qui interessa, in base al principio in virtù del quale il giudice comune, al fine di verificarne la sussistenza, deve avere riguardo alle «norme della Cedu, come interpretate dalla Corte di Strasburgo» (tra le molte, sentenza n. 236 del 2011, richiamando le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, id., 2008, I, 39, e tutte le successive pronunce che hanno ribadito detto orientamento), «specificamente istituita per dare ad esse interpretazione e applicazione» (da ultimo, sentenza n. 78 del 2012), poiché il «contenuto della convenzione (e degli obblighi che da essa derivano) è essenzialmente quello che si trae dalla giurisprudenza che nel corso degli anni essa ha elaborato» (per tutte, sentenze n. 311 del 2009, id., 2010, I, 1073, e n. 236 del 2011), occorrendo rispettare «la sostanza» di tale giurisprudenza, «con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi» (ex plurimis, sentenze n. 236 del 2011 e n. 317 del 2009, id., 2010, I, 359), ferma la verifica, spettante a questa corte, della «compatibilità della norma Cedu, nell'interpretazione del giudice cui tale compito è stato espressamente attribuito dagli Stati membri, con le pertinenti norme della Costituzione» (sentenza n. 349 del 2007, cit.; analogamente, tra le più recenti, sentenze n. 113 del 2011, e n. 303 del 2011, id., 2012, I, 717);*

<sup>13</sup> *Infra* paragrafo 1.1.

<sup>14</sup> Sentenza 3 novembre 2011, sul caso *S.H. c. Austria* (ricorso n. 57813/00), in materia di fecondazione eterologa, con la quale la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, in sede di riesame della sentenza del 1° aprile 2010, ha dichiarato non sussistente la violazione dell'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione.

*... che, alla luce di siffatti principî, la diversa pronuncia della grande camera in ordine all'interpretazione accolta dalla sentenza della prima sezione, espressamente richiamata dai rimettenti — operata all'interno dello stesso giudizio nel quale è stata resa quest'ultima pronuncia — incide sul significato delle norme convenzionali considerate dai giudici a quibus e costituisce un novum che influisce direttamente sulla questione di legittimità costituzionale così come proposta;*

*che siffatta conclusione si impone: in primo luogo, perché costituisce l'ineludibile corollario logico-giuridico della configurazione offerta da questa corte in ordine al valore ed all'efficacia delle sentenze del giudice europeo nell'interpretazione delle norme della Cedu che, come sopra precisato, i rimettenti hanno correttamente considerato, al fine di formulare le censure in esame; in secondo luogo, in quanto una valutazione dell'incidenza sulle questioni di legittimità costituzionale del novum costituito dalla sentenza della grande camera (la cui rilevanza è, peraltro, resa palese anche dall'approfondita lettura, significativamente divergente, offertane dalle parti nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza pubblica) svolta per la prima volta da questa corte, senza che su di essa abbiano potuto interloquire i giudici a quibus, comporterebbe un'alterazione dello schema dell'incidentalità del giudizio di costituzionalità, spettando anzitutto ai rimettenti accertare, alla luce della nuova esegesi fornita dalla corte di Strasburgo, se ed entro quali termini permanga il denunciato contrasto”.*

L'importanza dell'ordinanza in esame è data dalla valorizzazione – per la prima volta in termini così espliciti – della giurisprudenza della Corte EDU quale fonte di possibile modificazione non solo dell'interpretazione ma anche del contenuto stesso della disposizione sottoposta all'esame di costituzionalità.

Si menzionano, infine, anche:

- la sentenza del 3 maggio 2012 n. 111, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità dell'articolo 145, comma 1, d.lgs. 7 settembre 2005 n. 209 (codice delle assicurazioni private), nella parte in cui subordina la proponibilità della domanda giudiziaria di risarcimento del danno alla persona, riportato in conseguenza di sinistro stradale, al decorso del c.d. *spatium deliberandi* di novanta giorni in capo all'assicuratore, in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost. ed in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione;

- la sentenza 12 ottobre 2012 n. 230, che ha ritenuto infondata la questione di legittimità dell'articolo 673 c.p.p. nella parte in cui non prevede come ipotesi di revoca della sentenza di condanna (o di decreto penale di condanna o di sentenza di applicazione della pena su concorde richiesta delle parti) il mutamento giurisprudenziale - intervenuto con decisione delle Sezioni unite della Corte di cassazione - in base al quale il fatto giudicato non è previsto dalla legge penale come reato. In motivazione, la Corte osserva che, malgrado l'articolo 7 paragrafo 1 della CEDU debba considerarsi comprensivo tanto del diritto di produzione legislativa che del diritto di formazione giurisprudenziale, ciò nondimeno non solo il principio convenzionale di legalità penale risulta meno comprensivo di quello accolto dall'articolo 25, secondo comma, Cost., che demanda il potere di normazione in materia penale - in quanto incidente sui diritti fondamentali dell'individuo, e segnatamente sulla libertà personale - all'istituzione che costituisce la massima espressione della rappresentanza politica, cioè al Parlamento, ma che, a precludere una meccanica trasposizione nell'ordinamento interno della postulata equiparazione tra legge scritta e diritto di produzione giurisprudenziale, risulta assorbente la considerazione che la Corte europea non ha mai, fino ad oggi, enunciato il corollario che, in base all'articolo 7, paragrafo 1, della CEDU, un mutamento di giurisprudenza in senso favorevole al reo imponga la rimozione delle sentenze di condanna passate in giudicato contrastanti col nuovo indirizzo;

- le ordinanze del 7 marzo 2012, n. 43, e del 18 aprile 2012, n. 63, di manifesta infondatezza/inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 3, legge 5 dicembre 2005 n. 251, nella parte in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione, in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 7 CEDU;

- la sentenza 26 gennaio 2012, n. 15, che ha giudicato infondata la questione di legittimità della norma interpretativa di cui all'articolo 12, comma 11, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (nella parte in cui stabilisce che l'articolo 1, comma 208, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, si interpreta nel senso che le attività autonome, per le quali opera il principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente, sono quelle esercitate in forma d'impresa dai commercianti, dagli artigiani e dai coltivatori diretti, i quali vengono iscritti in una delle corrispondenti gestioni dell'Inps), ritenendo che il Legislatore avesse bene operato nell'ambito del margine di intervento riconosciutogli dalla sentenza della Corte EDU 7 giugno 2011, in causa *Agrati ed altri c. Italia*<sup>15</sup>, come valutata anche dalla sentenza della stessa Corte costituzionale n. 257 del 2011<sup>16</sup>, atteso che: *"Nella fattispecie, la norma censurata si è limitata ad enucleare una delle possibili opzioni ermeneutiche dell'originario testo normativo, peraltro già fatta propria da parte consistente della giurisprudenza di merito; il contrasto insorto sul tema è stato esaminato anche dalla Corte di cassazione che, secondo l'orientamento più recente (Cass., sez. un., 24 maggio 2011, n. 17076, cit.), si è uniformata alla soluzione prescelta dal legislatore; tale soluzione ha superato una situazione di oggettiva incertezza, contribuendo così a realizzare principi d'indubbio interesse generale e di rilievo costituzionale, quali sono la certezza del diritto e l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge.*

*Che poi il perseguimento di tali risultati abbia avuto riflessi anche sul gettito contributivo dell'Inps costituisce circostanza indiretta e di mero fatto, non idonea ad incidere sulla legittimità dell'intervento legislativo".*

## 2.2 I principi e le norme della Convenzione nella giurisprudenza di legittimità

La giurisprudenza della Corte di cassazione – civile e penale – che si è riferita ai principi della Convenzione ed ai corrispondenti principi della Carta (menzionando indifferentemente gli uni e/o gli altri) è consistente e connessa alle più disparate materie.

### 2.2.1 Eccessiva durata dei processi

Cass. 3 dicembre 2012, n. 21652, ha statuito che *"alla luce del disposto dell'art. 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, devono ritenersi esclusi dal novero dei soggetti legittimati ad agire per l'equa riparazione ai sensi dell'art. 2 l. 89/01, per la violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, gli enti pubblici e, in generale, ogni ente o articolazione amministrativa pubblica che, in quanto tale, detiene o esercita un pubblico potere"* (nella specie, la suprema Corte ha escluso la configurabilità del diritto all'equa riparazione, per l'eccessiva durata di un giudizio proposto nei suoi confronti dinanzi al Tar, in capo

<sup>15</sup> Ricorsi nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09 — La sentenza, nella traduzione in italiano, è consultabile attraverso il link:

[http://www.governo.it/Presidenza/CONTENZIOSO/contenzioso\\_europeo/pronunce/sentenze/2011/traduzione/Traduzione%20sentenza%20Agrati\\_\\_ed\\_\\_altri.pdf](http://www.governo.it/Presidenza/CONTENZIOSO/contenzioso_europeo/pronunce/sentenze/2011/traduzione/Traduzione%20sentenza%20Agrati__ed__altri.pdf)

<sup>16</sup> Sentenza del 19 settembre 2011, disponibile attraverso il link: <http://www.giurcost.org/decisioni/2011/0257s-11.html>

alla gestione liquidatoria di alcune unità sanitarie locali, in quanto costituente articolazione amministrativa della regione);<sup>17</sup>

Cass. 13 aprile 2012, n. 5924, 28 maggio 2012, n. 8468, le quali hanno ribadito che, ai fini della determinazione della durata ragionevole di un processo instaurato ai sensi della legge “Pinto”, la durata complessiva dei due gradi di giudizio (in corte di appello e in cassazione) dev'essere ritenuta ragionevole ove non ecceda il termine di due anni (incluso quello di sessanta giorni previsto per la proposizione del ricorso per cassazione), termine compatibile con le indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo;

Cass. 28 maggio 2012, n. 8471, secondo cui i criteri di liquidazione applicati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo non possono essere ignorati dal giudice nazionale, il quale può tuttavia apportare le deroghe giustificate dalle circostanze concrete della singola vicenda, purché motivate e non irragionevoli (la quantificazione del danno non patrimoniale dev'essere, di regola, non inferiore a euro 750,00 per ogni anno di ritardo, in relazione ai primi tre anni eccedenti la durata ragionevole, e non inferiore a euro 1.000,00 per quelli successivi)<sup>18</sup>;

Cass. 24 settembre 2012, n. 16212, ha ribadito che, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 89 del 2001, devono essere escluse le controversie tra il cittadino e il fisco aventi ad oggetto provvedimenti impositivi, dal momento che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto meritevoli di tutela i diritti e i doveri di carattere “civile”, ovvero di natura privatistica, e non le obbligazioni di natura pubblicistica;

Cass., ord. 3 ottobre 2012, n. 16820, ha rimesso al primo presidente della Corte di cassazione, per l'eventuale assegnazione alle sezioni unite, *“la questione se, ai fini della valutazione della ragionevolezza o meno della durata del processo per equa riparazione ex art. 2 ss. l. 89/01 e, in generale, del procedimento nel quale si assume essersi verificata la violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, debba o no computarsi anche la durata del processo esecutivo promosso in ragione del ritardo dell'amministrazione nel pagamento dell'indennizzo dovuto in forza del titolo esecutivo costituito dal decreto di condanna pronunciato dalla corte d'appello ai sensi dell'art. 3 citata l. 89/01, ovvero, più in generale, la durata del processo esecutivo promosso per l'attuazione della situazione giuridica soggettiva di vantaggio fatta valere con esito positivo nel procedimento presupposto”*.

## 2.2.2 Stranieri

Cass., ord. 26 giugno 2012, n. 10665, ha statuito il diritto dell'immigrato senza permesso di soggiorno all'assegno di invalidità civile di cui all'articolo 13 della legge n. 118 del 1971, in applicazione dell'articolo 14 CEDU;

Cass., ord. 20 settembre 2012, n. 15981, ha riconosciuto il diritto del rifugiato al relativo *status* ed alla protezione internazionale in conseguenza delle discriminazioni cui sarebbe soggetto nel Paese di origine a causa della sua omosessualità;

Cass. 15 marzo 2012, n. 4184, ha negato – richiamando sia Corte costituzionale n. 138/2010 sia Corte EDU 24 giugno 2010, caso *Schalk e Kopf c. Austria* ed il margine di apprezzamento da queste pronunce riconosciuto al legislatore nazionale – la trascrivibilità nei registri di stato civile del matrimonio fra omosessuali contratto all'estero, ritenendo non sussistere, allo stato attuale della nostra legislazione, il denunciato contrasto con gli articoli 9 Carta di Nizza; 8 e 14 CEDU; 2, 3 e 10, comma secondo, Cost.

<sup>17</sup> In termini, Cass. 29 novembre 2012, n. 21326.

<sup>18</sup> Sulla quantificazione del danno si vedano anche Cass. 6 settembre 2012, n. 14974, e 27 novembre 2012, n. 21051.

### 2.2.3 Diritto di cronaca e diritto ai dati personali

Cass. pen. Sez. V, 23 ottobre 2012, n. 41249, sul diritto del giornalista di manifestare liberamente il proprio pensiero, ai sensi dell'articolo 21 Cost. e dell'articolo 10 della Convenzione, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nelle sentenze 2 aprile 2009, *Kydonis c. Grecia*; 17 luglio 2008, *Riolo c. Italia*; 22 aprile 2010, *Fatallayev c. Azerbaigian*; 6 dicembre 2007, *Katrami c. Grecia*; 16 aprile 2009, *Egeland and Hanseid*;

Cass. 5 aprile 2012, n. 5525, sul diritto al trattamento dei dati personali, tutelato dagli articoli 21 e 2 Cost. e dall'articolo 8 Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., quale diritto a mantenere il controllo sulle proprie informazioni che, spettando a "chiunque" (d.lgs. n. 196 del 2003, art. 1) e ad "ogni persona" (art. 8 Carta), nei diversi contesti ed ambienti di vita, "concorre a delineare l'assetto di una società rispettosa dell'altro e della sua dignità in condizioni di eguaglianza" (così Cass., 4 gennaio 2011, n. 186; Cass. pen. Sez. I, Sent., (ud. 20-12-2012) 30 gennaio 2013, n. 4694).

### 2.2.4 Processo civile

Cass. 7 maggio 2012, n. 6892, sulla perentorietà dei termini processuali per la notifica degli atti, esclusa per quel che concerne l'articolo 3 della legge n. 89/01 con richiamo al "principio, elaborato dalla giurisprudenza della Corte EDU in via di interpretazione dell'art. 6.1 della CEDU (il cui rispetto è imposto al giudice nazionale dall'art. 117 Cost.), secondo cui il diritto di accesso ai Tribunali ed alle Corti implica l'esigenza, nell'applicare le regole della procedura dettate dalle norme di legge interne, di evitare che un'interpretazione troppo formalista impedisca, in effetti, l'esame del merito dei ricorsi; principio tanto più rilevante nel caso in esame, in cui la Corte territoriale aveva in un primo momento accolto l'istanza del ricorrente di concessione di un nuovo termine per la notifica, ed a seguito di ciò l'Amministrazione si era costituita formulando anche (oltre alla eccezione di improcedibilità) le proprie deduzioni specifiche nel merito della domanda";

Cass. 8 febbraio 2012, n. 1850, che ha fatto applicazione dei principi del giusto processo ex articolo 6 CEDU e 111 Cost. [che "ostano all'emanazione, nella materia civile, di norme con effetti retroattivi incidenti sui processi già in corso, salvo che per ragioni imperative d'interesse generale, in violazione del principio del giusto processo sotto il profilo della parità delle parti, da ritenere leso a causa di un intervento del legislatore diretto ad imporre una determinata soluzione ad una circoscritta e specifica categoria di controversie"] in tema di *dies a quo* del termine prescrizione, pervenendo alla riaffermazione del principio di diritto: "il diritto al risarcimento del danno da inadempimento della direttiva n. 82/76/CEE, riassuntiva delle direttive n. 75/362/CEE e n. 75/363/CEE, insorto a favore dei soggetti che avevano seguito corsi di specializzazione medica negli anni dal 1 gennaio 1983 all'anno accademico 1990-1991 in condizioni tali che se detta direttiva fosse stata adempiuta avrebbero acquisito i diritti da essa previsti, si prescrive nel termine di dieci anni decorrente dal 27 ottobre 1999, data di entrata in vigore della L. n. 370 del 1999, art. 11. 27";

Cass., ord. 16 marzo 2012, n. 4268, e 18 giugno 2012, n. 9993, che hanno ritenuto legittima la trattazione in camera di consiglio, ai sensi dell'articolo 380 ter, ultimo comma, c.p.c., del procedimento di regolamento di competenza, senza che ciò contrasti con l'articolo 6 CEDU, "atteso che il principio, posto da tale norma, della pubblicità del giudizio, pur costituendo un cardine dell'ordinamento democratico, non trova applicazione assoluta, potendo ben essere limitato anche nell'interesse della giustizia, laddove esigenze particolari, quale appunto quella concernente la celerità della decisione, lo giustificano";

Cass., sez. un., 31 luglio 2012, n. 13617, in tema di responsabilità disciplinari a carico dei notai, ha ritenuto che la previsione di un unico grado in sede giurisdizionale non è in contrasto con i principi della Costituzione e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, poiché queste fonti di rango primario non impongono il doppio grado di giudizio, come evidenziato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza del 30 luglio 1997 n. 288, né può ritenersi violato il principio di uguaglianza, perché anche altri ordinamenti disciplinari professionali (come quello forense) prevedono un'articolazione analoga a quella fissata per i notai.

### 2.2.5 Processo penale

Cass. pen. Sez. Unite, ord. 25 ottobre 2012, n. 41694, ha risposto al quesito *“se, a seguito della sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo del 10 aprile 2012, nel caso L. c. Italia, anche per la trattazione del procedimento di riparazione per ingiusta detenzione debba procedersi nelle forme della udienza pubblica anziché con le forme del rito camerale e se, in caso positivo, l'avvenuta violazione dell'art. 6 della CEDU comporti l'annullamento della decisione”*, ha affermato di condividere *“gli approdi cui è pervenuta la Corte costituzionale nel desumere dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo il principio secondo il quale, in riferimento al giudizio di legittimità, la pubblicità della udienza non rappresenta un corollario necessario e inderogabile del diritto alla pubblicità del processo garantito dall'art. 6, p. 1, della CEDU”* ed ha deciso di rimettere alla Corte costituzionale questione di legittimità, *“in riferimento agli artt. 117 Cost., primo comma, e art. 111 Cost., primo comma, dell'art. 315, comma 3, in relazione all'art. 646 c.p.p., primo comma, nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il provvedimento per la riparazione per l'ingiusta detenzione si svolga, davanti alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica”*;

Cass. pen. Sez. Unite, ord. 10 settembre 2012, n. 34472, ha risposto al quesito *“Se il giudice dell'esecuzione, in attuazione dei principi dettati dalla Corte EDU con la sentenza 17/09/2009, Scoppola c. Italia, possa sostituire la pena dell'ergastolo, inflitta all'esito del giudizio abbreviato, con la pena di anni trenta di reclusione, in tal modo modificando il giudicato con l'applicazione, nella successione di leggi intervenute in materia, di quella più favorevole”*, rimettendo la questione di legittimità alla Corte costituzionale per l'accertata impossibilità di un'interpretazione conforme all'articolo 7 della Convenzione, come interpretato dalla Corte EDU, della normativa nazionale: *“non vi sono spazi per una interpretazione conforme alla Convenzione delle disposizioni del D.L. n. 341 del 2000, artt. 7 e 8 dalla cui applicazione è derivata e tuttora deriva la violazione del diritto fondamentale del condannato all'operatività della legge più favorevole (art. 7 CEDU), individuabile, nel caso specifico, nella L. n. 479 del 1999, art. 30, comma 1, lett. b), il solo in vigore nell'arco temporale 2 gennaio-24 novembre 2000, quando cioè fu formulata e accolta la richiesta in data 12 giugno 2000 di accesso al rito abbreviato. Tale violazione ha inciso in termini peggiorativi e con effetti perduranti sul trattamento sanzionatorio previsto, in caso di rito semplificato, per i reati punibili con la pena dell'ergastolo”*; in motivazione la Corte ha sottolineato la *crisi del principio dell'irrevocabilità del giudicato*, ricordando che *“Numerosi sono gli esempi nei quali la giurisprudenza delle massime Corti nazionali ha avvertito la necessità di adeguare le pronunce dei giudici di cognizione alle norme della CEDU nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo e ha ritenuto, pertanto, di potere superare il principio della intangibilità del giudicato, anche al di fuori delle ipotesi previste dal codice di rito, tanto da pervenire, con la sentenza n. 113 del 2011 della Corte costituzionale, ad una declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 630 cod. proc. pen. 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, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte EDU. L'applicazione*

*retroattiva nel giudizio di cognizione, celebratosi prima dell'intervento interpretativo dell'art. 7 CEDU da parte della Corte di Strasburgo, di una norma penale sostanziale di sfavore produce attualmente, essendo in esecuzione la pena dell'ergastolo inflitta al ricorrente, una permanente lesione dei diritti fondamentali di costui e l'ordinamento italiano, lo si ribadisce, non può sottrarsi al dovere di rimuovere una simile situazione in forza dei principi affermati da Corte EDU, Scoppola c. Italia... La crisi dell'irrevocabilità del giudicato è riscontrabile nell'art. 2 c.p., comma 3 (inserito dalla L. 24 febbraio 2006, n. 85), secondo cui la pena detentiva inflitta con condanna definitiva si converte automaticamente nella corrispondente pena pecuniaria, se la legge posteriore al giudicato prevede esclusivamente quest'ultima, regola questa che deroga a quella posta invece dallo stesso art. 2 cod. pen., art. 14 (primato della lex mitior, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile)";*

in senso sostanzialmente contrario si sono, invece, espresse Cass. pen., sez. I, 11 gennaio 2012, n. 5134, e sez. I, 13 novembre 2012, n. 48329, secondo le quali, a seguito della sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo n. 10249/03 del 17 settembre 2009, nel caso *Scoppola c. Italia*, il condannato con sentenza passata in giudicato alla pena dell'ergastolo ha diritto di ottenere la revoca della condanna e la conseguente riduzione della pena ex articolo 442 c.p.p. solo se aveva acquisito, nel proprio patrimonio giuridico, il diritto ad ottenere l'applicazione del rito abbreviato secondo le modalità più favorevoli esistenti anteriormente all'entrata in vigore del decreto legge n. 341 del 2000, convertito dalla legge n. 4 del 2001;

Cass. pen., Sez. I, 30 luglio 2012, n. 31012, sul diritto alla liberazione anticipata del detenuto, ha interpretato la disciplina dettata dal d.lgs. n. 161 del 2010, articolo 16, comma 1, facendo riferimento al "sistema dell'esecuzione penale e dei principi di essa ispiratori, in primis quelli della nostra Costituzione e della funzione da essa riconosciuta, unitamente alle convenzioni europee, all'espiazione della pena (lo stesso preambolo della Convenzione di Strasburgo, la decisione Quadro innanzi detta, il D.Lgs. n. 161 del 2010, art. 5, comma 2, lett. a), che vi ha dato esecuzione, la Raccomandazione R (2010)1 adottata dal Comitato dei Ministri il 20.1.2010 in occasione della riunione 1075 sull'attività dei servizi sociali e sulla opportunità di perseguire una uniformità della relativa disciplina nonché sulla possibilità di attività utilizzabili dalle varie autorità giudiziarie ed amministrative degli Stati membri, l'art. 6 della Raccomandazione R (2006)2 adottata dal Comitato dei ministri in occasione della riunione del 11.1.2006 sul reinserimento sociale del detenuto)...l'art. 10 della Convenzione", per concludere che "i benefici regolamentati dall'art. 54 O.P. in favore del detenuto che dia prova di partecipazione all'opera di rieducazione sono applicabili anche ai periodi di detenzione espiaati in uno Stato estero della comunità europea per fatti giudicati in quel Paese quando l'espiazione venga poi completata nello Stato italiano";

Cass. pen., Sez. Unite, 20 giugno 2012, n. 24527, ha affermato che "il decreto di irreperibilità emesso dal pubblico ministero ai fini della notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415 bis c.p.p., conserva efficacia ai fini della notifica del decreto di citazione a giudizio, salvo che il pubblico ministero effettui ulteriori indagini dopo la notifica del menzionato avviso di conclusione delle indagini preliminari", ricordando che «La Corte europea dei diritti umani, con sentenza 11 novembre 2004, *Sejdovic* ha affermato che è onere dell'Autorità giudiziaria "compiere ogni sforzo per procurare all'accusato la conoscenza reale del procedimento, condizione essenziale di una rinuncia consapevole e non equivoca a comparire"» e che nella specie "La necessità di assicurare nel processo penale un vero contraddittorio, anche ai fini dell'allineamento alla normativa convenzionale, dovrà ragionevolmente essere ricercata dal legislatore in soluzioni

*del tutto diverse, che eliminino il processo a carico di persone irreperibili, salvo che la irreperibilità sia stata volontariamente determinata dalla persona sottoposta alle indagini che si sia resa irreperibile per sottrarsi al procedimento”;*

Cass. pen., sez. II, 9 maggio 2012, n. 32840, secondo cui la diversa qualificazione del fatto operata ex officio dal giudice d'appello, ai sensi dell'articolo 521 c.p.p., è legittima anche con riferimento ai principi affermati dall'articolo 6, 1° e 3° comma, lett. a) e b), della CEDU, quali interpretati dalla Corte europea con la sentenza 11 dicembre 2007 nel caso *Drassich c. Italia*, considerando che, nell'ipotesi data, l'imputato, ancorché non previamente informato della concreta possibilità di detta diversa qualificazione, ha poi comunque la possibilità di difendersi adeguatamente proponendo ricorso per cassazione;<sup>19</sup>

Cass. pen., sez. V, 5 luglio 2012, n. 38085, che ha giudicato manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'articolo 603 c.p.p. per contrasto con l'articolo 117 Cost. e con l'articolo 6 CEDU, nella parte in cui non prevede la preventiva necessaria obbligatorietà della rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale per una nuova audizione dei testimoni già escussi in primo grado, nel caso in cui la corte di appello intenda riformare *in peius* una sentenza di assoluzione dell'imputato (in motivazione, la corte ha rilevato che l'articolo 6 CEDU, così come interpretato dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 5 luglio 2011, nel caso *Dan c. Moldavia*, impone di rinnovare l'istruttoria soltanto in presenza di due presupposti, assenti nell'ipotesi in trattazione, quali la decisività della prova testimoniale e la necessità di una rivalutazione da parte del giudice di appello dell'attendibilità dei testimoni);

Cass. pen., sez. I, 2 marzo 2012, n. 11548, che ha ritenuto il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali non in contrasto con l'articolo 4 Prot. n. 7 CEDU - che riconosce il diritto all'imputato di ottenere la riapertura del processo nel caso di sopravvenienza di fatti nuovi - perché è garantita dall'articolo 7, secondo comma, della legge n. 1423 del 1956 la possibilità di ottenere la revoca *ex tunc* della misura, nel caso in cui si accerti, sulla base di elementi nuovi, l'invalidità genetica del provvedimento irrogativo;

Cass. pen., sez. VI, 10 luglio 2012, n. 35788, sempre in tema di misure di prevenzione, ha ritenuto non viziato da nullità il decreto applicativo della misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, per violazione del principio di pubblicità dell'udienza stabilito dalla Corte costituzionale (sentenze n. 93 del 2010 e n. 80 del 2011) e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 13 novembre 2007, *Bocellari e Rizza c. Italia*), qualora il soggetto proposto non abbia richiesto, personalmente o tramite il difensore, che la trattazione del giudizio di merito si svolga in forma pubblica;

Cass. pen., sez. I, 29 marzo 2012, n. 33018, in tema di ergastolo, che ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 22 c.p. in riferimento all'articolo 27 Cost. nonché all'articolo 5 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e all'articolo 6 CEDU, perché la pena dell'ergastolo, a seguito della legge 25 novembre 1962 n. 1634 e dell'entrata in vigore dell'ordinamento penitenziario, ha cessato di essere una pena perpetua, quindi non può dirsi contraria al senso di umanità; inoltre non è incompatibile con la grazia e con la possibilità di un reinserimento incondizionato del condannato nella società libera.

<sup>19</sup> In termini, Cass. pen., sez. III, 7 novembre 2012, n. 2341.

### 2.2.6 Lavoro

Cass. 12 settembre 2012, n. 15519, sull'indennità sostitutiva della reintegrazione nel posto di lavoro di cui all'articolo 18, comma 5, della legge n. 300 del 1970, ha affermato che *«il diritto del lavoratore ad una idonea tutela (anche dal punto di vista risarcitorio e sotto il profilo della deterrenza) contro il licenziamento ingiustificato ... oggi trova riscontro anche sul piano dei valori e dei principi dello stesso ordinamento sovranazionale all'art. 30 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, certamente non direttamente applicabile alla fattispecie ex art. 51 della stessa Carta (non investendo la presente controversia una questione di diritto dell'Unione), ma che può certamente operare come fonte di "libera interpretazione" anche del dato normativo nazionale, stante il suo "carattere espressivo di principi comuni agli ordinamenti europei"»*.

### 2.2.7 Indennità di esproprio

Cass., ord. 14 settembre 2012, n. 15444, in tema di determinazione dell'indennità di espropriazione, ha rimesso alla Corte costituzionale la questione della legittimità dell'articolo 8, terzo comma, della legge provinciale Bolzano 15 aprile 1991 n. 10, così come sostituito dall'articolo 38, settimo comma bis, della legge provinciale Bolzano 10 giugno 2008 n. 4, *“per contrasto con l'art. 117 cost., 1° comma, art. 42, 3° comma, cost. e art. 3 cost., anche alla luce dell'art. 6 Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui stabilisce il criterio di determinazione delle indennità dei suoli non edificabili siti nel territorio della provincia di Bolzano nel giusto prezzo da attribuire entro valori minimi e massimi, disancorandolo dal loro effettivo valore di mercato, così realizzando un'ingerenza eccessiva nel diritto al rispetto dei beni di una persona fisica o giuridica, e non assicurando il giusto equilibrio tra esigenze di interesse generale della comunità e principio della salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali, che, nella specie, si assicura con il versamento all'avente diritto di un indennizzo integrale o quantomeno «ragionevole»”*.

## 2.3 La giurisprudenza di merito

Fra le pronunce di merito che hanno richiamato le disposizioni della Convenzione, segnaliamo:

Corte d'Appello di L'Aquila 24-28 gennaio 2013, n. 56, concernente il contenzioso degli ATA di cui alla nota sentenza della Corte europea 7 giugno 2011, *Agrati ed altri c. Italia*<sup>20</sup>. Pronunziandosi in sede di rinvio da Cass. 25116/2011 al fine di *“accertare se, a causa del mancato riconoscimento integrale dell'anzianità maturata presso l'ente cedente, il lavoratore trasferito abbia subito un peggioramento retributivo”*, ha ritenuto *“di dover disapplicare la norma contenuta nell'art. 1, comma 218, della legge finanziaria 2006... perché contrastante con la normativa comunitaria...”* ma ha nel contempo accertato che *“non sussiste il peggioramento retributivo sostanziale”* atteso che *“i ricorrenti non lamentano che il trattamento retributivo percepito a decorrere dall'1.1.2000 sia peggiore rispetto a quello percepito in precedenza, con violazione del principio dell'irriducibilità della retribuzione, ma si dolgono del fatto che, se fosse stata riconosciuta l'integrale anzianità maturata presso gli enti locali, sarebbe stata loro attribuita una retribuzione maggiore di quella in effetti riconosciuta dal MIUR con il decreto di trasferimento individuale”*, con conseguente rigetto della domanda;

Tribunale di Treviso 13 gennaio 2012 che, andando in contrario avviso alla sentenza della Corte d'Appello di L'Aquila testé richiamata, ma in linea con l'orientamento della Suprema Corte (v. Cass. 12 ottobre 2011, n. 20980), ha ritenuto che: *“Per effetto della doverosa disapplicazione da parte del giudice di merito - in forza dei*

<sup>20</sup> Cfr. nota 15 della presente Relazione.

*principi enunciati da Corte giust. 6 settembre 2011, causa C-108/10, e da Corte eur. diritti dell'uomo 7 giugno 2011, «Agrati» - della disciplina nazionale limitativa dei diritti retributivi dei dipendenti facenti parte del personale Ata transitati dagli enti locali allo stato (art. 1, 218° comma l. n. 266 del 2005), a questi ultimi spetta il trattamento economico commisurato all'intera anzianità maturata presso l'ente cedente, e non solo ad una parte di essa”;*

Tribunale di Tivoli 21 marzo 2012, che ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'articolo 139 del d.lgs. 7 settembre 2005 n. 209, con riferimento – fra l'altro – “agli art. 3 e 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nella parte in cui preclude l'integrale risarcimento del danno non patrimoniale arrecato al bene (sfera giuridica del soggetto leso) tutelato dall'art. 2 della convenzione Edu e dall'art. 1, Prot. 1, Cedu e conseguentemente crea una disparità di trattamento nel ristoro del danno subito - in base all'elemento causativo - all'interno del medesimo ordinamento nazionale, e nella parte in cui crea un ostacolo di fatto alla piena protezione del correlato diritto alla vita familiare e privata tutelati dagli art. 3 e 8 della medesima convenzione, così venendo meno agli obblighi imposti dalla convenzione Edu”;

Tribunale di Salerno 10 luglio 2012, in tema di procreazione medicalmente assistita, secondo cui il divieto di fecondazione eterologa mediante donazione di ovuli, previsto dall'articolo 4, comma 3, della legge n. 40 del 2004, non eccede in sé il margine di discrezionalità consentito al legislatore nazionale dall'articolo 8 CEDU, con conseguente rigetto della domanda cautelare *ante causam* proposta da una coppia di coniugi, volta a far dichiarare il loro diritto a ricorrere alle metodiche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, a utilizzare il materiale genetico di terzo donatore anonimo, a sottoporsi a un protocollo di procreazione medicalmente assistita adeguato ad assicurare le più alte *chance* di risultato utile e a sottoporsi a un trattamento medico eseguito secondo tecniche e modalità compatibili con un elevato livello di tutela della salute della donna;

Tribunale di Reggio Emilia 13 febbraio 2012 secondo cui “alla luce della sua formulazione testuale, delle norme e della prassi dell'Unione europea e della giurisprudenza della corte europea dei diritti dell'uomo, il termine «coniuge» di cui all'art. 2, lett. b), n. 1, d.leg. 6 febbraio 2007 n. 30 (che dà attuazione alla direttiva 2004/38/Ce sulla libera circolazione e il soggiorno dei cittadini europei) deve essere interpretato nel senso di comprendere anche il coniuge del medesimo sesso”;

Tribunale di Cagliari 14 novembre 2012 che, in sede cautelare, ha accolto il ricorso di coniugi che chiedevano l'accesso alla procreazione medicalmente assistita in attuazione del principio sancito dalla Corte di Strasburgo con la sentenza 28 agosto 2012 nel caso *Costa e Pavan c. Italia* (infra capitolo III, paragrafo 3.2), motivando il provvedimento con espresso riferimento alla normativa sovranazionale, come interpretata dalla Corte EDU, in riferimento alla quale “Nella fattispecie in esame si deve ritenere certamente possibile una interpretazione adeguatrice della norma interna, in quanto le norme della Convenzione, nel significato attribuito dalla Corte di Strasburgo... appaiono conformi alla nostra Carta, nella lettura offerta anche dalla più volte citata sentenza della Corte costituzionale n. 151 del 2009, laddove ha esaminato il bilanciamento tra gli interessi contrapposti”.

## 2.4 La giurisprudenza amministrativa

La giurisprudenza amministrativa si è allineata all'orientamento della Corte costituzionale sulla non diretta applicabilità delle norme CEDU in presenza di difforme legislazione nazionale (dopo alcune opposte decisioni, Cons. Stato, sez. IV, n. 1220/10, Tar Lazio, sez. II-bis, n. 11984/10, sulle quali si veda la *Relazione per l'anno 2010*, capitolo II, paragrafo 1.2, pag. 40) ed ha fatto riferimento ai principi della Convenzione esclusivamente in funzione interpretativa delle norme nazionali in esame.

Si vedano le pronunce del Consiglio di Stato:

sez. VI, 15 marzo 2012, n. 1438, in materia di indennità di esproprio, che ha ritenuto manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 42 bis del d.P.R. n. 327 del 2001, in quanto conforme alle disposizioni della CEDU e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che ha più volte condannato la Repubblica italiana proprio perché i giudici nazionali avevano riscontrato la perdita della proprietà in assenza di un provvedimento motivato, previsto da una specifica previsione di legge;

sez. V, 1° marzo 2012, n. 1194, che, in riferimento all'ampiezza dei poteri attribuiti al commissario *ad acta*, ha affermato l'esigenza di svincolare la sua azione dal rispetto dei vincoli procedurali ordinari dell'azione amministrativa con riferimento al principio costituzionale di pienezza ed effettività della tutela di cui all'articolo 24 della Costituzione ed ai principi di equità del processo ed effettività della tutela di cui agli articoli 6 e 13 della Convenzione (*“la cui corretta attuazione suggerisce, infatti, l'approdo ad una soluzione esecutiva che consenta la piena attuazione del precetto giudiziario con il ricorso ad ogni determinazione idonea al concreto conseguimento dello scopo, anche in deroga ai canoni ordinari dell'azione amministrativa”*);

[ord.], sez. VI, 18 giugno 2012, n. 3541, che ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'articolo 4, primo comma, della legge 2 agosto 1999 n. 264, nella parte in cui, per le prove di ammissione ai corsi di laurea a programmazione nazionale che si svolgono sulla base di una prova predisposta dal ministero dell'università e della ricerca, uguale per tutte le università e da tenersi nello stesso giorno in tutta Italia, non prevede la formazione di una graduatoria unica nazionale in luogo di graduatorie plurime per i singoli atenei, in riferimento agli articoli 3, 34, 97 e, in relazione all'articolo 2, par. 1, del protocollo addizionale alla CEDU, e all'art. 117, primo comma, Cost.. Osserva il Collegio che *“In tal modo non solo si lede l'eguaglianza tra i candidati, e il loro diritto fondamentale allo studio (diritto sancito anche dall'art. 2 del protocollo addizionale alla Cedu, carta europea dei diritti dell'uomo, protocollo firmato a Parigi il 20 marzo 1952, a tenore del quale «il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno», nonché, limitatamente alle materie di competenza dell'Unione europea, dall'art. 14 della carta di Nizza, carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), atteso che i candidati non vengono ammessi in base al merito, ma in base a fattori casuali e aleatori, ma si lede anche il principio di buon andamento dell'amministrazione, atteso che la procedura concorsuale non sortisce l'esito della selezione dei migliori.*

*... Dispone la citata previsione della Cedu che «No person shall be denied the right to education» (il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno).*

*Secondo l'interpretazione data dalla Corte europea dei diritti dell'uomo a tale disposizione, la stessa si applica anche all'istruzione universitaria, e la previsione implica che il diritto all'istruzione, anche universitaria, sia pratico ed effettivo non meramente teorico ed illusorio; ad avviso della corte, sebbene la previsione non imponga agli Stati di istituire le università, una volta che gli Stati le abbiano istituite, essi devono garantire che l'accesso ad esse sia effettivo.*

*Secondo la corte il diritto all'istruzione non è assoluto, ma può essere soggetto a limitazioni, e gli Stati godono di un certo margine di discrezionalità in questo ambito; tuttavia le restrizioni imposte al diritto all'istruzione non possono limitarlo al punto di snaturarne l'essenza e privarlo della sua effettività.*

*Le restrizioni devono perseguire uno «scopo legittimo»; non esiste un catalogo chiuso e predefinito di «scopi legittimi», tuttavia le limitazioni, ad avviso della corte, sono compatibili con l'art. 2, par. 1, cit. solo se c'è una ragionevole relazione di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. Ad esempio sono state ritenute giustificate restrizioni all'accesso universitario per ragioni penali o disciplinari, o per il*

*mancato rispetto di regole interne dell'università (Corte eur. diritti dell'uomo 10 novembre 2005, Sahin v. Turkey, in Foro it., Rep. 2007, voce Diritti politici e civili, n. 146, che richiama anche la precedente giurisprudenza della medesima corte), o giustificate regole interne scolastiche ritenute non limitative del diritto all'istruzione (Corte eur. diritti dell'uomo 18 marzo 2011, Lautsi c. Governo Italia, id., 2011, IV, 181).*

*Sembra al collegio rimettente che alla luce di tale interpretazione del diritto all'accesso all'istruzione universitaria, dato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la restrizione imposta dal legislatore italiano, in base alla quale in luogo di una graduatoria unica, si formano graduatorie plurime, che vanificano il criterio meritocratico prescelto dallo stesso legislatore, sia una restrizione non proporzionata rispetto allo scopo perseguito (numero chiuso) e che vanifica nella sua essenza e nella sua effettività il diritto fondamentale allo studio universitario.”*

Fra le pronunce dei Tribunali amministrativi si veda T.a.r. Lazio, sez. I, 24 ottobre 2012, n. 8746, in tema di ritardo nell'ottemperanza al provvedimento del giudice relativo all'indennizzo spettante per la durata irragionevole del processo ai sensi della legge n. 89 del 2001, ove il Tribunale ha disposto che la commisurazione del risarcimento va coordinata alla durata del ritardo nel soddisfacimento della pretesa creditoria e che - nell'esercizio dell'apprezzamento equitativo di cui all'articolo 114 c.p.a. - la quantificazione del pregiudizio risarcibile da parte del giudice può essere effettuata prendendo a fondamento il parametro individuato dalla CEDU con riferimento alla commisurazione degli interessi moratori dovuti dall'amministrazione per il ritardo nel pagamento delle somme liquidate (riferita ad un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della BCE applicabile durante tale periodo, aumentato di tre punti percentuali).



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

---



### III ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

#### 1. ANDAMENTO DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA

L'anno 2012 è stato caratterizzato dai favorevoli effetti prodotti, sulle dimensioni del contenzioso dinanzi alla Corte europea, dall'applicazione delle modifiche introdotte con il Protocollo n. 14 e dall'insieme delle misure adottate a seguito delle tre Conferenze di alto livello di Interlaken, Smirne e Brighton.

Per la prima volta dall'importante riforma della Corte del novembre 1998 si assiste, infatti, ad un'inversione di marcia del *trend* di crescita del numero di ricorsi pendenti che, alla fine dell'anno, risulta pari a 128.100 e quindi inferiore del 16% a quello del 2011 (151.600). Figura 1.

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI NEL PERIODO 1999-2012

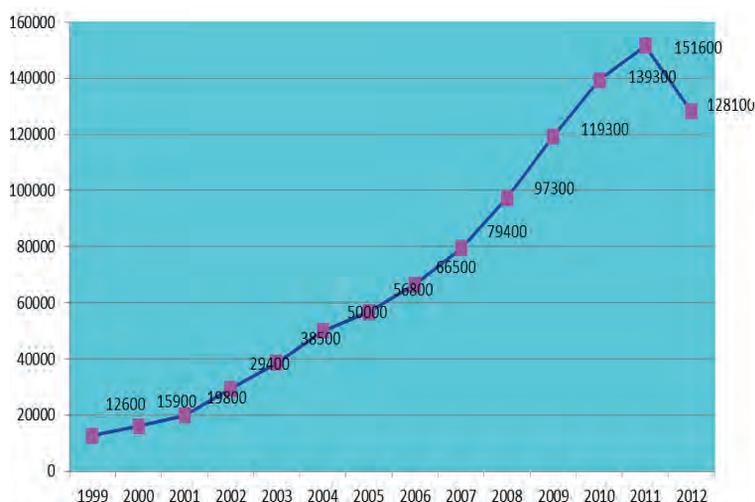


Figura 1

Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

Un effetto dovuto a vari fattori, evidenziati dal Presidente Spielmann nella relazione inaugurale all'anno giudiziario 2013, tra i quali l'avvio della procedura del giudice unico<sup>21</sup>, che ha permesso alla Corte di eliminare, secondo la priorità che essa stessa si è assegnata, circa 81.700 ricorsi nel 2012, priorità che rimarrà nei prossimi anni come obiettivo principale per ricondurre il numero di ricorsi pendenti a proporzioni più gestibili a medio termine (entro il 2015).

<sup>21</sup> Le competenze del giudice unico sono disciplinate dall'articolo 27 della Convenzione europea, nel testo introdotto dal Protocollo n. 14, entrato in vigore il 1° giugno 2010, che di seguito si riproduce:

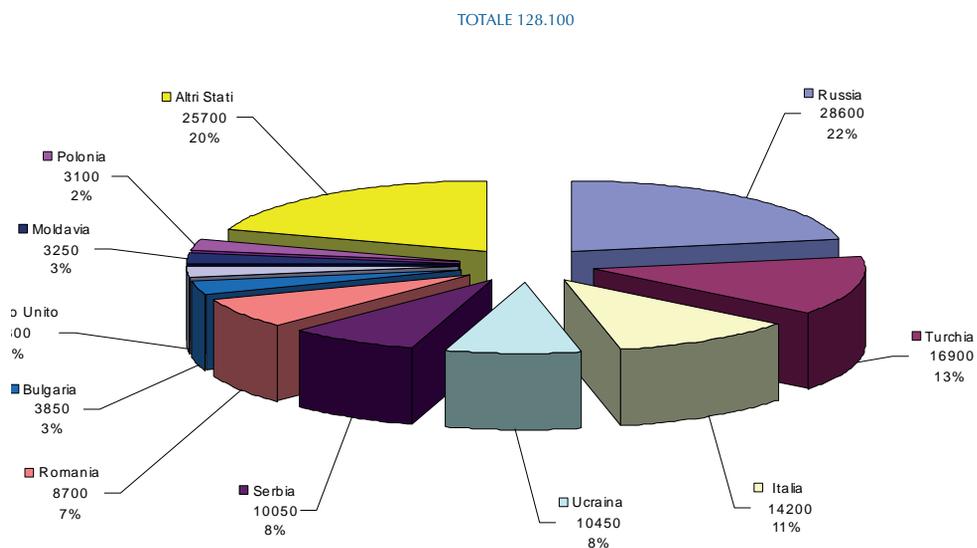
#### Articolo 27 – Competenza dei giudici unici

1. Un giudice unico può dichiarare irricevibile o cancellare dal ruolo della Corte un ricorso individuale presentato ai sensi dell'articolo 34 quando tale decisione può essere adottata senza ulteriori accertamenti.
2. La decisione è definitiva.
3. Se non dichiara il ricorso irricevibile o non lo cancella dal ruolo, il giudice unico lo trasmette a un comitato o a una camera per l'ulteriore esame.

La figura che segue illustra la distribuzione dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2012 tra i dieci Stati con maggior carico contenzioso. (figura 2)

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2012  
CONFRONTO TRA I PRINCIPALI PAESI CON MAGGIOR NUMERO DI RICORSI

Figura 2



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

In via generale, nell'anno 2012, 65.150 ricorsi sono stati attribuiti ad una formazione giudiziaria, con un aumento di 1 punto percentuale rispetto all'anno 2011 (64.450) e di 6 punti percentuali rispetto all'anno 2010, quando i ricorsi assegnati sono stati 61.300. Il rapporto nell'ultimo biennio tra i ricorsi assegnati e le decisioni assunte emerge dalla Figura 3.

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31/12/2012

Figura 3

Descrizione	2012	2011	+/-
Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	65.150	64.450	1%
Ricorsi comunicati ai governi	5.238	5.359	- 2%
Ricorsi radiati con decisione o con sentenza a seguito di regolamento amichevole	1.915	1.532	25%
Ricorsi decisi in via giudiziale	87.879	52.188	68%
con sentenza definitiva	1.678	1.511	11%
con decisione (inammissibilità o radiazione)	86.201	50.677	31%

Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

Come evidenziato dalla tabella che precede, risultano definiti con una decisione giudiziaria 87.879 ricorsi, con un aumento addirittura di 68 punti percentuali in rapporto all'anno 2011 (52.188). Il numero dei ricorsi definiti ha dunque superato quello dei casi attribuiti ad una formazione giudiziaria di circa 22.700 ricorsi, con un aumento mensile di quasi 1.900 ricorsi.

Un forte incremento, pari ad un totale di 86.201, si registra nel 2012, del numero di ricorsi dichiarati irricevibili o radiati dal ruolo da un giudice unico, da un comitato o da una camera, con una crescita del 70% rispetto all'anno precedente (50.677). In questo quadro, le formazioni del giudice unico hanno deciso 81.764 ricorsi, con un aumento cioè di 74 punti percentuali in confronto al 2011 (46.930). Questo incremento è dovuto, oltre che a nuovi metodi di lavoro, anche all'aumento del numero di giudici designati a svolgere le funzioni di giudice unico.

Il numero di ricorsi radiati dal ruolo per una decisione o per una sentenza a seguito di regolamento amichevole o di una dichiarazione unilaterale è aumentato, per tutti i 47 Stati contraenti, del 25% nel 2012 (erano 1.532 nel 2011).

Quanto ai ricorsi comunicati ai singoli Paesi – condizione che si verifica allorquando un ricorso non è ritenuto irricevibile ad un primo esame - il 2012 ha registrato una diminuzione di 2 punti percentuali con 5.238 comunicazioni, a fronte delle 5.360 del 2011. Questa diminuzione è imputabile all'aggravio di lavoro richiesto dall'istruttoria dei ricorsi prioritari, il cui esame è molto più complesso ed implica maggiore tempo.

Nell'ambito delle sette categorie<sup>22</sup> di ricorsi individuate dalla Corte per concentrare maggiori risorse sugli affari più importanti, si registrano complessivamente nell'anno 2012, tra i c.d. "ricorsi prioritari" (ricompresi nelle prime tre categorie), n. 6.568 ricorsi pendenti. (Figura 4)

---

<sup>22</sup> La I categoria comprende i casi urgenti (che comportino specialmente rischio per la vita o per la salute del ricorrente; altre circostanze legate alla situazione personale o familiare; in particolare quando è in gioco il benessere dei bambini; misure provvisorie domandate ai sensi dell'articolo 39 del Regolamento della Corte europea).

La II categoria comprende i casi che sollevano questioni suscettibili di avere un'incidenza sull'efficacia del sistema della Convenzione (specialmente un problema strutturale o situazione endemica che la Corte non ha avuto ancora l'occasione di esaminare; procedure di sentenza pilota) o casi che sollevano una questione importante di interesse generale (principalmente una questione grave suscettibile di avere ripercussioni maggiori sui sistemi giuridici interni o europei); affari interstatali.

La III categoria comprende i casi comportanti *prima facie* doglianze principali riconducibili agli articoli 2, 3, 4 o 5, paragrafo 1, della Convenzione, indipendentemente da loro carattere ripetitivo o meno, e che hanno dato luogo a minacce dirette per l'integrità psichica e la dignità delle persone.

La IV categoria contiene i casi potenzialmente ben fondati nell'ambito degli altri articoli.

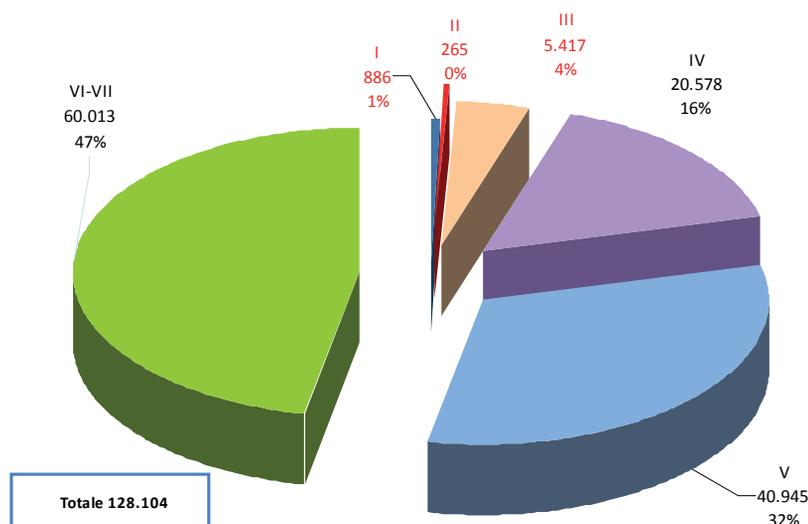
La V categoria comprende ricorsi riguardanti questioni già trattate in una sentenza pilota o in sentenze di principio ("affari ripetitivi").

La VI categoria riguarda i ricorsi che sollevano un problema di ricevibilità

La VII categoria contiene i ricorsi manifestamente irricevibili sottoposti ad un comitato.

## CARICO DI LAVORO DELLA CORTE EUROPEA NEL 2012 PER CATEGORIA DI RICORSI

Figura 4



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

Il numero di ricorsi prioritari trattati nel 2012 è aumentato del 30%, rispetto al 2011; il numero di quelli comunicati ai governi difensori è incrementato di 16 punti percentuali in confronto all'anno precedente. Registra anche un aumento del 61% il numero di ricorsi prioritari dichiarati irricevibili o radiati dal ruolo da una Sezione o da un Comitato.

In aumento anche il numero di ricorsi prioritari radiati dal ruolo a seguito di un regolamento amichevole o di una dichiarazione unilaterale, passato da 146 nel 2011 a 158 nel 2012.

Si conferma anche per il 2012, con 1.973 istanze, una significativa riduzione rispetto all'anno precedente (2.782), pari al 29%, del numero totale di decisioni relative all'applicazione delle misure provvisorie di cui all'articolo 39 del Regolamento della Corte<sup>23</sup>. La Corte ha accolto 103 domande e ne ha respinte 1.203. Anche questo dato è significativo di un'evoluzione positiva dei rapporti tra la Corte e i Paesi membri.

Il numero dei ricorsi che hanno dato luogo ad una pronuncia sembrerebbe

<sup>23</sup> Articolo 39 – Misure provvisorie (nel testo modificato, da ultimo, il 14 gennaio 2013)

1. La camera o, se del caso, il presidente della sezione o un giudice di permanenza designato conformemente al paragrafo 4 del presente articolo possono, su richiesta di una parte o di ogni altra persona interessata, ovvero d'ufficio, indicare alle parti le misure provvisorie la cui adozione è ritenuta necessaria nell'interesse delle parti o del corretto svolgimento della procedura.
2. All'occorrenza, il Comitato dei Ministri viene immediatamente informato delle misure adottate nell'ambito di una causa.
3. La camera o, se del caso, il presidente della sezione o un giudice di permanenza designato conformemente al paragrafo 4 del presente articolo possono invitare le parti a fornire informazioni su eventuali questioni relative all'attuazione delle misure provvisorie indicate.
4. Il presidente della Corte può designare dei vicepresidenti di sezione in qualità di giudici di permanenza per decidere sulle richieste di misure provvisorie.

umentato in quanto si eleva a 1.678 (11% in più del 2011). In realtà, le sentenze pronunciate sono pari a 1.093, tenuto conto che molti ricorsi sono stati riuniti. Il dato obiettivo porta quindi ad evidenziare una diminuzione del 6% delle sentenze.

Rispetto al numero complessivo, risultano 903 le sentenze di constatazione di almeno una violazione, 140 le pronunce di non violazione, 9 le radiazioni dal ruolo per regolamento amichevole o per dichiarazione unilaterale e 51 le pronunce di attribuzione dell'equa soddisfazione, o di revisione o altro.

Come sopra evidenziato, il sistema di filtraggio rafforzato con l'introduzione del giudice unico, ha portato, a breve termine, un significativo alleggerimento di lavoro per le singole sezioni relativamente ai ricorsi privi di fondamento.

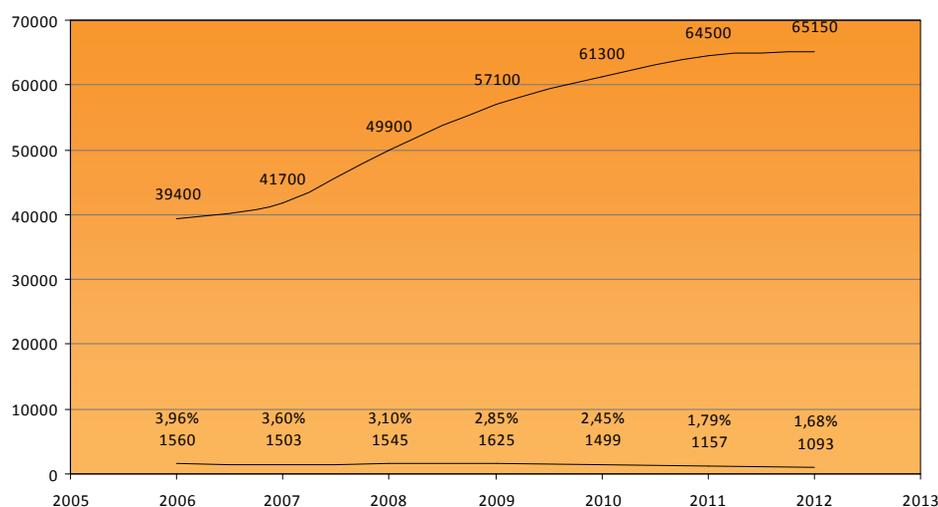
Se dal quadro appena tracciato, emerge un certo ottimismo quanto alla prospettiva generale dei prossimi anni, rimane tuttavia eccessivo il numero dei casi pendenti.

Per ridurre la forte pressione che ancora grava sui lavori della Corte, verrà aperto alla firma degli Stati membri il 24 giugno 2013 il protocollo n. 15, del quale si è fatto cenno al capitolo I, paragrafo 1, che, riprendendo il cammino tracciato dalle tre Conferenze di Interlaken, Smirne e Brighton, apporterà modifiche alla Convenzione per favorire tempi più rapidi per le procedure e per l'accertamento delle violazioni.

Il grafico che segue traccia l'andamento del rapporto tra i ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria e le sentenze pronunciate nel periodo 2006 – 2012, evidenziando la significativa diminuzione dell'incidenza delle pronunce rispetto ai casi assegnati nelle due ultime annualità. (Figura 5)

#### RAPPORTO TRA RICORSI ATTRIBUITI AD UNA FORMAZIONE GIUDIZIARIA E SENTENZE NEL PERIODO 2006 - 2012

Figura 5

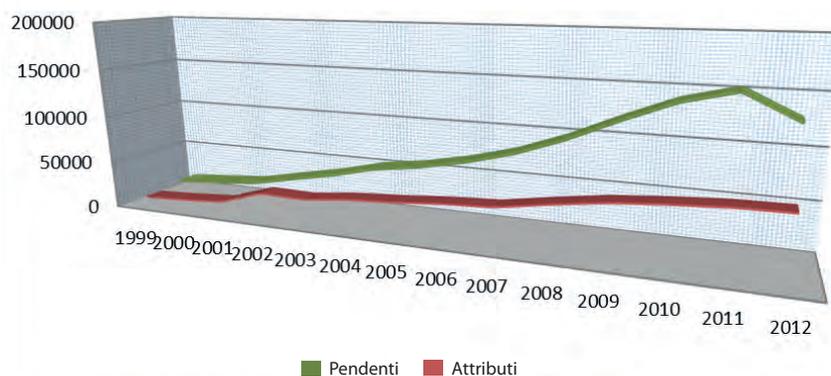


Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

L'evoluzione dell'attività della Corte dalla sua riforma del 1998 ad oggi ed il rapporto tra i ricorsi pendenti e quelli attribuiti ad un organo giudicante nel corso di questi 14 anni sono rappresentati dalla figura 6.

## RAPPORTO TRA RICORSI PENDENTI E QUELLI ATTRIBUITI NEL PERIODO 1998 - 2012

Figura 6



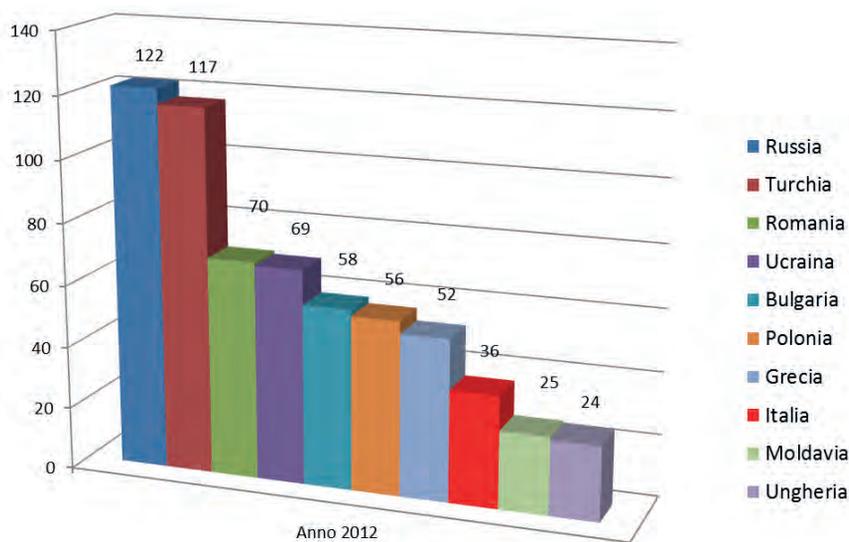
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
■ Attributi	8400	10500	13800	28200	27200	32500	35400	39350	41700	49850	57100	61300	64400	65200
■ Pendenti	12600	15900	19800	29400	38500	50000	56800	66500	79400	97300	119300	139300	151600	128100

Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

Volgendo uno sguardo più puntuale al maggior numero di sentenze con almeno una violazione pronunciate nei confronti degli Stati membri, il confronto tra i primi dieci Paesi presenta la Russia al primo posto con 122 sentenze, seguita dalla Turchia (117), dalla Romania (70), dall'Ucraina (69), dalla Bulgaria (58), dalla Polonia (56), dalla Grecia (52), dall'Italia (36), dalla Moldavia (25) ed, infine, dall'Ungheria (24) (Figura 7).

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

Figura 7



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

## 2. LA POSIZIONE ITALIANA

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

In controtendenza rispetto all'andamento generale del contenzioso europeo, dove si registra la diminuzione dei ricorsi pendenti dinanzi alla Corte, l'Italia non vede miglioramenti nella propria posizione che rimane stabile al terzo posto per maggior numero di ricorsi pendenti, pari a 14.200.

Il confronto con i dati relativi agli anni 2010 e 2011 conferma l'andamento crescente del numero dei ricorsi proposti contro l'Italia (erano 13.750 nel 2011 e 10.208 nel 2010), con un incremento, rispettivamente, di 3,3 e di 3,9 punti percentuali rispetto al 2012.

La crescita del contenzioso imputabile all'Italia, anche per il 2012 è da ricondurre quasi esclusivamente alle dimensioni sempre più rilevanti dei ricorsi seriali in materia di violazione del principio dell'equo processo, sia sotto il profilo dell'eccessiva durata dei processi, che del ritardo nei pagamenti dei decreti "Pinto".

In relazione a questi profili, nel rinviare alla più approfondita disamina svolta nel paragrafo 2.2.1 si evidenzia che la Corte ha ritenuto necessario attirare ancora una volta l'attenzione del Governo italiano sui ritardi nel pagamento degli indennizzi "Pinto", ricordando che le autorità nazionali hanno il dovere di munirsi di tutti i mezzi adeguati e sufficienti che permettano di garantire il rispetto degli obblighi che incombono sulle stesse in virtù dell'adesione alla Convenzione. Peraltro, in un recente memorandum, datato 6 maggio 2013 (v. *infra* Documenti, n. 2) l'Ufficio di monitoraggio dell'esecuzione delle decisioni CEDU dà atto degli sforzi compiuti dal Governo italiano per individuare strategie dirette a diminuire drasticamente i tempi di definizione dei procedimenti giudiziari. Va sottolineato che, dal giugno 2012, l'impegno italiano ha mirato a porre in essere un sistema che, considerate anche le procedure previste per i pagamenti dovuti ripartite fra diverse amministrazioni, consentisse di chiudere i circa 7.000 casi ripetitivi il più celermente possibile. Il piano d'azione predisposto per la chiusura di questi casi è descritto compiutamente nel capitolo IV, paragrafo 3.1.

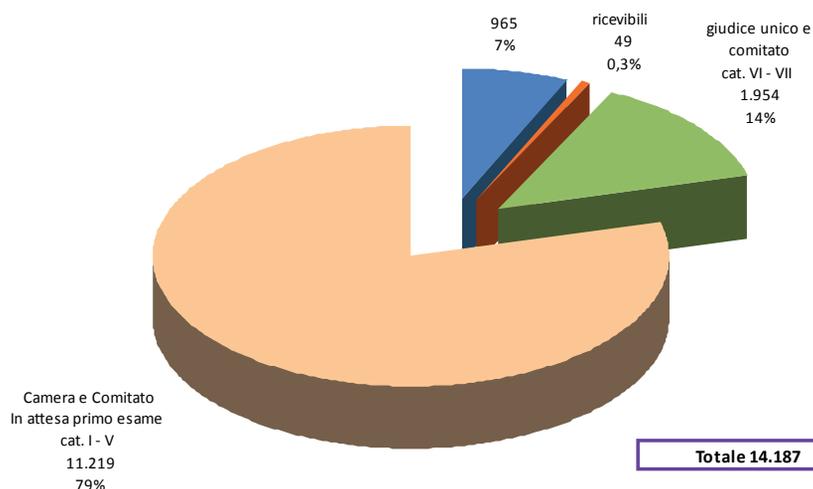
Esaminando gli affari contenziosi pendenti contro l'Italia nell'anno 2012, risulta evidente, nonostante l'attività di filtraggio svolta dai giudici unici, l'aumento del carico di lavoro assegnato alle camere ed ai comitati di tre giudici (che giudicano i ricorsi classificati tra la I e la V categoria), con 11.219 casi contro i 9.498 del 2011.

In aumento anche i ricorsi comunicati, 965 a fronte dei 195 del 2011, e quelli dichiarati ricevibili, 49 contro i 34 dell'anno precedente. (Figura 8)

Complessivamente, il carico di lavoro sopportato dalla Corte nei confronti dell'Italia si è sostanzialmente nell'esame di 14.187 ricorsi, a fronte dei 13.741 del 2011, con un aumento del 3,25 %. (Figura 8)

## CARICO DI LAVORO NEI CONFRONTI DELL'ITALIA NELL'ANNO 2012

Figura 8

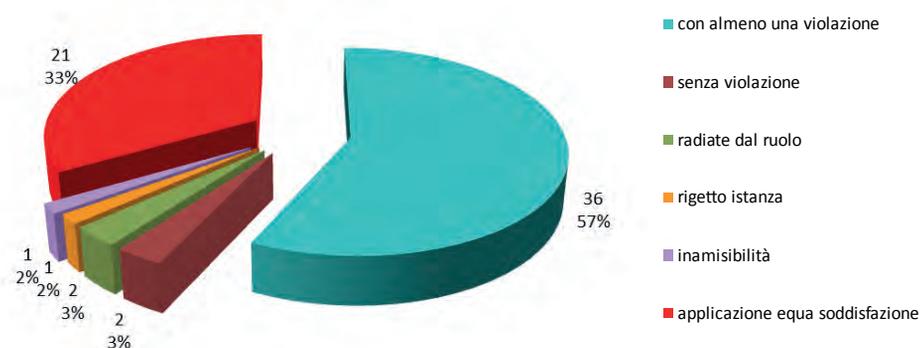


Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

In disparte le decisioni di irricevibilità, che nel 2012 sono state ben 46 e che testimoniano la bontà delle scelte operate dal Governo per ovviare a problemi anche strutturali evidenziati nelle pronunce della Corte<sup>24</sup>, il 2012 ha visto la pronuncia di 63 sentenze nei confronti dell'Italia, delle quali: 2 di non violazione (*Sessa*, in materia di libertà religiosa; e *Scoppola 3*, in materia di diritto di voto ai detenuti); 1 di inammissibilità per infondatezza del ricorso (*Toniolo* in materia di estradizione); 2 di cancellazione della causa dal ruolo (*Preziosi* e *Donati*, quest'ultima un'espropriazione in cui è stata ritenuta equa l'offerta unilaterale di indennizzo del Governo); 1 di revisione (*Grossi*); 21 di liquidazione dell'equa soddisfazione (relative a casi di espropriazione); 36 di violazione di una o più disposizioni della Convenzione. (Figura 9)

## TIPOLOGIA DI PRONUNCE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

Figura 9



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

<sup>24</sup> *Infra* paragrafo 7. A titolo esemplificativo si vedano, in materia di vincoli urbanistici ai fini espropriativi, la sentenza Tiralongo e Carbe' del 27 novembre 2012; in materia di limitazioni personali derivanti da una sentenza di fallimento, la sentenza Burgaretta e altri del 27 novembre 2012 (§ 44); in materia di espulsioni verso Paesi a rischio di tortura, la decisione Belaj Mefrah e altri del 10 luglio 2012.

## 2.2 Analisi per tipologia di violazione

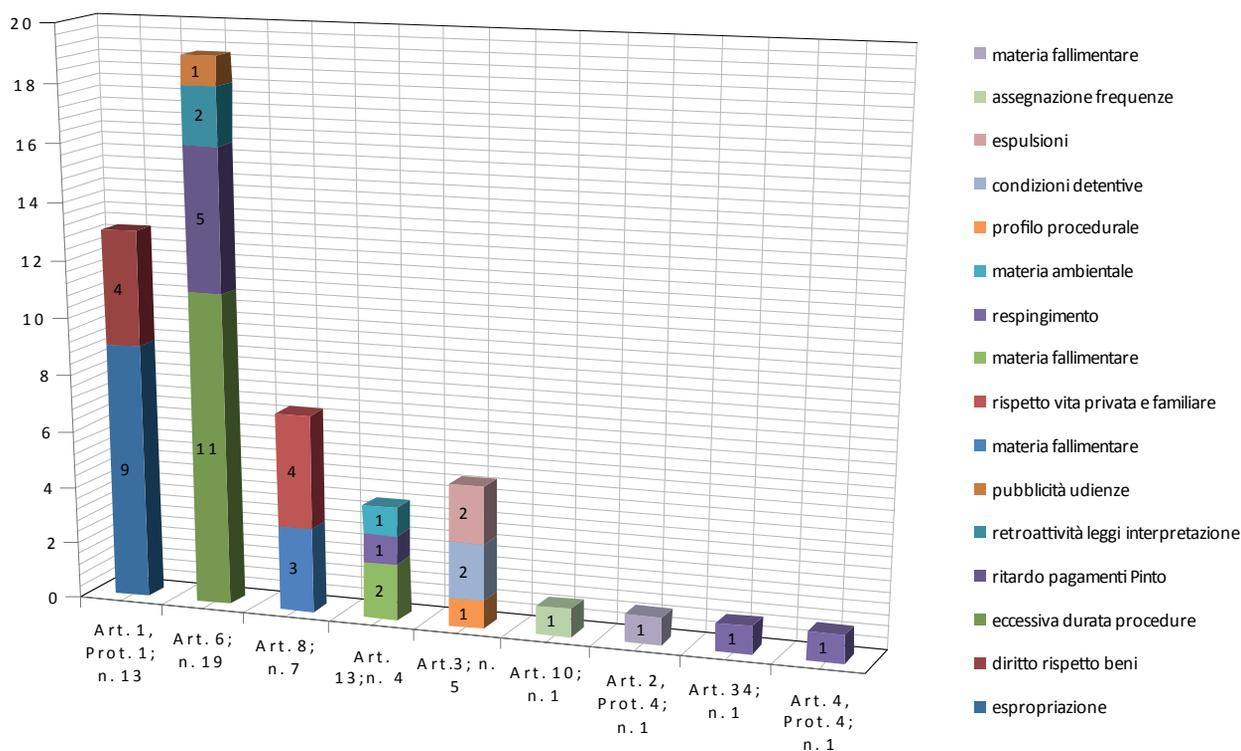
### 2.2.1 I casi seriali

Delle 36 sentenze di violazione, più dei due terzi è rappresentato da casi seriali, segnatamente in materia di irragionevole durata dei processi e dei procedimenti ai sensi della legge Pinto (in numero di 16) e in materia di espropriazioni, caratterizzate da indennizzi inidonei a tutelare il rispetto del diritto di proprietà (in numero di 9).

Le altre violazioni accertate riguardano: il diritto alla vita privata e familiare (7 di cui 3 in materia fallimentare); il diritto ad un ricorso effettivo (4); il diritto alla libertà d'espressione (1, relativamente all'assegnazione di frequenze radiotelevisive); il diritto alla libera circolazione (1); il diritto ad un ricorso individuale (1); il divieto di espulsioni collettive (1). (Figura 10)

#### SENTENZE PER TIPOLOGIA DI VIOLAZIONE

Figura 10



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

Quanto alle misure adottate, come illustrato anche nelle precedenti relazioni, la problematica delle espropriazioni è stata progressivamente risolta, con interventi sia della Corte costituzionale che del Legislatore, a partire dal 2007 e, infatti, i casi di violazione constatati riguardano vecchie procedure, oggetto di sentenze nazionali passate in giudicato sotto la legislazione previgente, ed ormai in via di esaurimento. Le iniziative poste in essere dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per risolvere i casi ancora pendenti dinanzi alla Corte europea con regolamenti amichevoli sono poco efficaci per il rifiuto dei ricorrenti, dovuto all'aspettativa di poter ricevere un maggior indennizzo da una sentenza della Corte.

Con riferimento all'irragionevole durata dei procedimenti giudiziari, il perdurante consistente numero delle sentenze di condanna nei confronti dell'Italia ed il rilevante carico dei ricorsi pendenti in materia, impongono una duplice riflessione incentrata sia sulla durata dei procedimenti principali, sia sul rimedio interno (legge Pinto) apprestato per indennizzare le vittime delle lunghezze esorbitanti.

Per il primo aspetto è interessante citare alcuni passaggi della relazione del Procuratore generale della Cassazione, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013<sup>25</sup>. Partendo dall'esame dei decreti Pinto comunicati al suo ufficio al fine della valutazione delle eventuali conseguenze sotto il profilo disciplinare ed organizzativo, il Procuratore generale valutava l'evidenza *"in sempre più distretti giudiziari, pallidi e recenti segni di miglioramento del "pianeta giustizia", sotto il profilo delle buone prassi e della rapidità, sintomo che, lentamente ma inesorabilmente, sta prendendo piede una lodevole sensibilità, verso le giuste attese di efficienza degli utenti del servizio giustizia, che può manifestarsi con l'adozione di protocolli di best practice, o con l'instaurazione di tavoli di concertazione, ovvero anche con l'applicazione di quelle misure di tipo organizzativo-giudiziario introdotte dal Legislatore nel biennio 2009-2011. Il riferimento su questi ultimi aspetti, in particolare, è all'obbligo per il giudice di fissare, all'inizio della causa, il calendario del processo (art. 52 della legge 18 giugno 2009, n. 69); all'obbligo per i capi degli uffici giudiziari di informatizzare i servizi giudiziari (art. 3-ter del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010, n. 24); alle misure urgenti per assicurare che, nel processo civile ed in quello penale, tutte le comunicazioni e notificazioni per via telematica siano effettuate mediante posta elettronica certificata (art. 4 del decreto-legge da ultimo citato); all'obbligo per i capi degli uffici giudiziari di redigere annualmente un programma per la gestione dei procedimenti civili pendenti, determinando sia gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso sia gli obiettivi di rendimento dell'ufficio (art. 37 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111)"*.

Quest'analisi è confermata da alcuni dati statistici provenienti dai tribunali e dalle corti d'appello<sup>26</sup>. E' interessante sapere, quanto al contenzioso civile (quello più in sofferenza<sup>27</sup>), che cinque Tribunali detengono il 23% della pendenza complessiva (al 31 dicembre 2011): si tratta di Roma con 202.580 procedimenti, Napoli con 200.576, Foggia con 146.860, Bari con 135.050 e Milano con 117.628. Altri dieci Tribunali detengono una pendenza superiore ai 50 mila procedimenti ognuno: Salerno con 96.566, Santa Maria Capua Vetere con 86.945, Catania con 75.877, Lecce con 74.720, Taranto con 60.606, Palermo con 60.393, Nola con 57.190, Torino con 55.902, Firenze con 52.920 e Cagliari con 50.780. Il rimanente 57% della pendenza civile nazionale (al 31 dicembre 2011) risulta detenuto dal 91% dei Tribunali italiani (150 Tribunali con pendenza inferiore a 50 mila procedimenti).

Quanto al rapporto tra sopravvenienze e produzione di sentenze, nei Tribunali dei distretti di Torino, Venezia e Trento una sentenza su due pubblicata nel 2011 ha riguardato una causa iscritta negli anni 2009-2011; presso i distretti di Potenza, Messina e Campobasso è invece una sentenza su tre ad essere stata iscritta negli ultimi 3 anni. Per quanto riguarda le Corti di Appello, tra le sentenze di cognizione

<sup>25</sup> [www.cortedicassazione.it/Documenti/2013\\_Relazione\\_Ciani.pdf](http://www.cortedicassazione.it/Documenti/2013_Relazione_Ciani.pdf)

<sup>26</sup> Purtroppo il Ministero della giustizia non dispone di dati sull'anzianità dei procedimenti pendenti per cui, all'interno del novero complessivo delle cause pendenti, non vi è un sistema di elaborazione che consenta di conoscere l'anzianità del ruolo e dunque distinguere tra arretrato più o meno serio e pendenza fisiologica.

<sup>27</sup> Nella sua recente audizione il Ministro della giustizia Cancellieri ha parlato di 3.357.528 procedimenti civili pendenti al giugno 2012.

ordinaria pubblicate nel 2011, la percentuale di sentenze relative a cause iscritte negli ultimi tre anni oscilla tra il 93% della Corte di Appello di Torino e il 19% delle Corti di Appello di Bari e Palermo. Il dato nazionale indica che il 34% delle sentenze pubblicate nel 2011 è relativo a cause iscritte nel 2009–2011, il 45% è relativo a cause iscritte negli anni 2006-2008 e il 21% riguarda cause iscritte nel 2005 od anche prima (una sentenza su cinque riguarda cause iscritte in secondo grado circa sei o più anni prima).

Dunque, anche se con sensibili variazioni influenzate dalla geografia giudiziaria, l'efficienza giudiziaria del nostro Paese si sta lentamente avvicinando ai parametri raccomandati dall'Europa.

La sentenza della Corte costituzionale emessa nell'anno in esame (la n. 272 del 2012) ha invece dichiarato l'illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, dell'obbligatorietà della mediazione civile, pur non mancando di apprezzare l'istituto (si tratta del resto di uno strumento che trova larga ed efficace applicazione in molti Paesi del Nord Europa e negli Stati Uniti, dove il 90% delle controversie si conclude con la conciliazione): è dunque rimandata la valutazione dell'incidenza di tale strumento sull'efficienza e razionalizzazione della giustizia italiana<sup>28</sup>.

Il 2012 ha visto una modifica della legge Pinto non universalmente condivisa. Secondo la relazione del Procuratore generale *“le modifiche alla legge Pinto, intervenute quest'anno con il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134 (Misure urgenti per la crescita del paese), non sembrano d'altro canto aver apportato in materia effettivi miglioramenti, dal momento che i limiti introdotti alla presentazione del ricorso e alla liquidazione dell'indennizzo sono venuti solo parzialmente incontro alle attese di riforma. Le invocazioni riformatrici, provenienti anche da questo ufficio, erano infatti tese soprattutto a rendere più sommaria la procedura e ad introdurre misure di snellimento del singolo procedimento e altre misure compensatorie di diverso tipo: la novella del 2012 sembra invece essersi mossa per certi versi in direzione contraria rispetto a questi auspici, dal momento che essa ha introdotto un ulteriore grado di giurisdizione rispetto ai due previamente esistenti e, come condizione per il ricorso, ha previsto la richiesta di misure acceleratorie solo in relazione ai ritardi nel processo penale, il quale però incide solo per circa il 5% sul novero di quelli indennizzati. Non è peregrino pensare che l'appesantimento del sistema della legge Pinto, con la previsione di ben tre gradi di giurisdizione, possa determinare la paradossale proliferazione di richieste di indennizzo per l'irragionevole durata dello stesso rimedio”*.

Non manca poi, la suddetta relazione, di svolgere alcune acute considerazioni sulle particolari connotazioni della domanda di giustizia in Italia, sui possibili rimedi per alleggerirla e sulla necessità di perseguire più efficacemente i casi di abuso del diritto, su cui peraltro la Corte europea appare essere molto più avanti dei giudici nazionali: *“sotto il profilo delle conseguenze dell'uso sproporzionato – o dell'abuso – del processo, poi, a giudicare dall'esame dei decreti di indennizzo pervenuti, l'anno 2012 conferma la persistenza di una domanda “anomala” di giustizia in Italia, ossia di un enorme numero di iniziative giudiziarie per questioni di carattere seriale e di modesto valore economico che intasano gli uffici giudiziari impegnando, in modo sproporzionato rispetto all'interesse tutelato, le risorse statuali. Allo stesso modo, sempre la recente analisi dei decreti mostra come una rilevante percentuale di cause, specialmente di tipo esecutivo, nasca da colpevoli dilazioni della pubblica amministrazione, con il risultato di uno Stato due volte inadempiente: come debitore e come responsabile del disservizio*

<sup>28</sup> Si segnala che le disposizioni dichiarate incostituzionali dalla sentenza n. 272/2012 sono state reintrodotte con il decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, che ha ripristinato il procedimento di mediazione quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale nei casi elencati dall'articolo 5, comma 1, del d.lgs. n. 28/2010.

giudiziario. Un intervento su questi due aspetti potrebbe contribuire alla razionalizzazione del sistema e permetterebbe ai giudici di occuparsi più agevolmente e rapidamente di quei procedimenti dove le esigenze di tutela sono serie e urgenti e dove un'attesa troppo lunga rischia davvero di costituire un attentato allo Stato di diritto.

Le recenti modifiche alla legge Pinto, introdotte con la già citata legge n. 134 del 2012, si sono in parte fatte carico di tali ultime esigenze (secondo un indirizzo già tracciato dall'intervento normativo del 2009 sulla disciplina della lite temeraria, con la introduzione della condanna d'ufficio di cui al terzo comma dell'art. 96 cod. proc. civ.), nell'intento di "moralizzare" il rimedio indennitario e al contempo nell'ottica di evitare un intasamento dei ruoli delle corti d'appello e della Corte di cassazione. La novella ha difatti introdotto nella legge Pinto l'articolo 5-quater che prevede, per l'ipotesi di inammissibilità o di manifesta infondatezza del ricorso, una pronuncia al pagamento in favore della cassa delle ammende di una somma di denaro, non inferiore a euro 1.000 e non superiore a euro 10.000. Si tratta di un piccolo ma significativo segnale di strategia antiabusiva, lanciato dal legislatore in un settore tutto sommato marginale e che, sul modello di altri ordinamenti europei, potrebbe essere esteso in termini più generali, ponendo un principio generale che vieti l'abuso del diritto e che stabilisca sanzioni dissuasive per l'indebito ricorso agli strumenti processuali ovvero per gravi violazioni di regole procedurali di protezione della controparte e di lealtà verso l'ufficio giudiziario e dunque, di riflesso, poste a tutela dell'intero sistema. A questo proposito appare singolare che del comportamento talvolta sleale dei ricorrenti italiani dinanzi alle giurisdizioni nazionali si accorgano non queste ultime ma la Corte europea dei diritti dell'uomo che, in varie pronunce, non ha esitato a considerare motivo di irricevibilità del ricorso per abusività il comportamento menzognero dinanzi alla giurisdizione nazionale che non l'aveva invece rilevato: si vedano le decisioni emesse dalla Corte il 23 agosto 2011 (casi Basileo, Bagordo, Caiazzo e Romano c. Italia), l'11 ottobre 2011 (caso Cretella c. Italia) e il 12 ottobre 2011 (casi Di Gennaro e Notaro c. Italia), nonché la decisione nel caso Rubeca c. Italia del 10 maggio 2012".

### 2.2.2 Altre rilevanti tematiche emergenti dalle sentenze della Corte europea

Sugli altri casi non seriali trattati dalle pronunce del 2012 vanno menzionate le sentenze in tema di retroattività delle leggi (*Arras e De Rosa*, *infra* paragrafo 3.1.1, *Agrati*, *infra* paragrafo 4.2).

Il principio è ben noto: la Corte europea ha più volte censurato la pratica dell'intervento legislativo, quando questo si concretizza in un'ingerenza del Legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla risoluzione giudiziaria di una causa in cui siano parti il cittadino e la pubblica amministrazione, incidendo *in malam partem* sulla posizione del privato. Un tale divieto di ingerenza incontra, come sempre, deroghe in presenza di "imperiosi interessi pubblici".

Le sempre più numerose sentenze che, su tale tematica, la Corte va pronunciando negli ultimi tempi nei confronti dell'Italia non possono non spingere ad una riflessione sull'esigenza di limitare in futuro il ricorso a leggi interpretative (in quanto tali retroattive e lesive di aspettative che possono nel frattempo crearsi) e di curare una tecnica di formulazione normativa semplice ed efficace, che mostri ben chiara quale sia la precisa intenzione sottesa del legislatore, con la possibilità di correggere una disposizione con efficacia solo per il futuro e con rapidità allorquando ci si accorga che la stessa non collima più con il sentimento popolare o con i bisogni sociali.

Tornando ai casi sopra menzionati, gli stessi sono emblematici di un mancato "dialogo dei giudici" e, comunque, ciò che è tuttora oggetto di discussione e che ha influenza sugli adempimenti per conformarsi alle conclusioni della Corte, riguarda:

a) nel caso *Agrati*, così come in quello *De Rosa*<sup>29</sup>, l'esistenza di un intervento legislativo realmente *in malam partem*. Si è visto come sul caso *Agrati* ebbe modo di pronunciarsi, con sentenza n. 108/10 del 6 settembre 2011<sup>30</sup>, anche la Corte di giustizia dell'Unione europea che stabilì essere compito del giudice nazionale verificare se i ricorrenti avessero sofferto, all'atto del loro trasferimento, il lamentato peggioramento retributivo;

b) l'esigenza di inserire il caso concreto in un contesto valutativo più ampio, anche attraverso un bilanciamento con altri interessi, anch'essi costituzionalmente protetti. Così nel caso *Maggio*<sup>31</sup>, vi è stato un confronto a distanza sul punto tra Corte europea (sentenza del 31 maggio 2011) e Corte costituzionale (sentenza n. 264 del 2012<sup>32</sup>), la quale ha trattato il medesimo caso in maniera difforme dalla Corte europea.

Corte di Giustizia e Corte costituzionale non fanno altro che richiamarsi, nelle suddette pronunce, ad un concetto ben presente nella Convenzione europea e nella giurisprudenza della Corte europea, quello della cd. "sussidiarietà materiale", che trova la sua espressione nell'articolo 53 della Convenzione e che significa appunto che i diritti umani non possono essere oggetto di una tutela parcellizzata, ma di una visione d'insieme che non può prescindere dall'esistenza di altri diritti ugualmente protetti ed in capo ad altri soggetti ugualmente degni di attenzione. Concetto che ha sovente portato in passato la stessa Corte europea a ribadire nelle sue pronunce che "le autorità nazionali sono, in linea di principio, meglio in grado del giudice internazionale di determinare quello che è di pubblica utilità"<sup>33</sup>.

Se per alcuni casi, quali *Lorenzetti* (*infra* 3.1.2), *Costa Pavan e Godelli* (*infra* 3.2), si pone il delicato problema di analizzare se in futuro sarà sufficiente un'interpretazione convenzionalmente orientata, piuttosto che un apposito intervento normativo, non meno sensibile appare la riflessione per quei casi che in linea di principio potrebbero risolversi con un intervento di tipo giudiziario od amministrativo: anche questi casi, come gli altri, richiedono una riflessione non semplicistica.

Così, nei casi *Cara Damiani, M. ed altri* (*infra* 3.4), nonché *Hamidovic* (*infra* 3.2), le conclusioni della Corte europea contengono critiche all'operato delle autorità nazionali: nel primo caso all'autorità giudiziaria che aveva negato la detenzione domiciliare ad un detenuto, condannato ad una pesante pena, con difficoltà di deambulazione; nel secondo caso all'autorità giudiziaria che aveva condotto un'indagine non approfondita su una denuncia di rapimento e stupro ai danni di una giovane di etnia *Rom*; nel terzo caso all'autorità amministrativa che aveva disposto l'espulsione di una donna della medesima etnia, clandestina e con precedenti, allontanandola dal suo nucleo familiare stabilitosi nel territorio nazionale.

<sup>29</sup> Entrambi vertenti sul mantenimento dei diritti del personale Ata a seguito del trasferimento dalle dipendenze dei Comuni a quelle del Ministero della pubblica istruzione.

<sup>30</sup> Sentenza Corte di giustizia Unione europea - Grande Sezione 06.09.2011, n. 108/10, nel procedimento C-108/10, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Tribunale di Venezia, con decisione 4 gennaio 2010, pervenuta in cancelleria il 26 febbraio 2010, nella causa *Ivana Scattolon*.

<sup>31</sup> Si veda Relazione al Parlamento per l'anno 2011, pag. 49. La causa era stata promossa da un lavoratore contro l'INPS, per ottenere la riliquidazione della maturata pensione di anzianità sulla base della retribuzione effettivamente percepita durante il periodo di lavoro in Svizzera, in luogo di quella, inferiore, figurativamente rideterminata dall'istituto in rapporto alle aliquote contributive svizzere, più basse di quelle italiane. La norma denunciata prevedeva sostanzialmente che la retribuzione percepita all'estero, da porre a base del calcolo della pensione, dovesse essere riproporzionata al fine di stabilire lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati nel nostro Paese nel medesimo periodo.

<sup>32</sup> Per i passaggi motivazionali v. capitolo II, paragrafo 1.1.

<sup>33</sup> Corte Diritti dell'Uomo, sentenza del 21/2/86 nel caso *James ed altri c. Regno Unito*.

Generalmente quando la violazione sia stata commessa nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, gli adempimenti possono essere di due tipi:

a) lo stesso giudice che ha pronunciato il provvedimento censurato a Strasburgo deve, in applicazione della clausola *rebus sic stantibus* che regola la materia, esaminare la situazione di fatto e di diritto quale si presenta in conseguenza della sentenza della Corte ed adottare, tenendo conto della statuizione ricavabile dalla relativa motivazione, la decisione che, nel processo di libera formazione del suo convincimento, reputa idonea;

b) nell'impossibilità totale o parziale di adottare una tale misura di *restitutio in integrum* attuativa della volontà della Corte, si dovrebbe sanzionare disciplinamente il comportamento abusivo che ha dato luogo alla violazione (il caso *Buscem*<sup>34</sup>, di vari anni fa, fu chiuso a seguito della decisione italiana di agire in via disciplinare nei confronti di un magistrato che aveva reso incaute dichiarazioni alla stampa su un processo che stava trattando).

Comunque, va anche detto che, spesso, le critiche rivolte ai giudici derivano da una diversa lettura dei dati processuali, senza che si possa oggettivamente censurare i giudici nazionali per aver adottato valutazioni in contrasto con il senso di umanità e con i limiti di una plausibile opinabilità di apprezzamento: così, nel caso *M. e altri c. Italia e Bulgaria* (ricorso n. 40020/03), definito il 31 luglio 2012, la CEDU ha dichiarato la violazione dell'articolo 3 (divieto di trattamenti inumani o degradanti) perché le autorità italiane non hanno condotto indagini adeguate e approfondite in merito alle sevizie inflitte ad una minore (la giovane, giunta dalla Bulgaria per sposarsi, fu, invece, sequestrata e sevizata a lungo dai suoi aguzzini).

Con tale pronuncia, la CEDU ha rilevato che le autorità italiane non hanno condotto indagini adeguate e approfondite, archiviando in breve tempo l'affare senza neppure procedere ad accertamenti medici. In effetti, alcune prove oggettive (sequestro di fotografie), incongruenze nelle versioni dei ricorrenti e varie dichiarazioni raccolte avevano indotto i giudici nazionali a ricondurre l'episodio ad un matrimonio secondo il costume Rom (con dote in denaro pagata ai genitori della sposa) e non ad un rapimento con stupro; nel caso *Cara Damiani c. Italia* (*infra* 3.4), dove le autorità lamentavano di non poter adeguatamente curare il ricorrente in quanto trasferito frequentemente in altri istituti penitenziari, su sua domanda, per poter seguire studi universitari e sostenere i relativi esami, appare difficile condividere il giudizio della Corte che ha addossato la responsabilità delle mancate cure sulle autorità che avevano accolto le richieste del detenuto di poter svolgere il corso universitario in stato di detenzione (paragrafo 76 della sentenza), atteso che una diversa opzione avrebbe probabilmente sottoposto le stesse autorità a critiche specularmente opposte, in punto di mancata concessione di opportunità di rieducazione;

c) analogamente, quando la violazione sia stata commessa nell'esercizio di funzioni amministrative, gli adempimenti devono consistere in una reazione positiva che miri, se del caso, a sanare la situazione patologica di specie accertata dalla Corte. Nel caso *Hamidovic*, dove è stato censurato dalla Corte il provvedimento di espulsione della ricorrente (clandestina e con precedenti penali), in quanto così sarebbe stata allontanata dal suo nucleo familiare, appare difficile individuare gli adempimenti corretti per soddisfare le conclusioni della Corte senza pregiudicare nel contempo altri interessi ugualmente degni di tutela: nella specie, infatti, l'ultimo provvedimento di espulsione fu emesso dopo che la ricorrente era stata sorpresa dalla polizia mentre impiegava i figli minori (di nove mesi e di dieci anni) nell'accattonaggio.

<sup>34</sup> Sentenza *Buscemi c. Italia* del 16.9.99.

### 3. LE SENTENZE DI CONDANNA NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

#### 3.1 Violazioni in materia di equo processo (art. 6 CEDU)

##### 3.1.1 Retroattività delle leggi di interpretazione autentica

**Arras e altri c. Italia – Sentenza 14 febbraio 2012 (ricorso n. 17972/07)**

**Esito: violazione art. 6, par. 1, CEDU**

I ricorrenti sono ex dipendenti del Banco di Napoli, posti in quiescenza prima del 31 dicembre 1990, quando il relativo sistema di trattamento previdenziale previsto dalla legge n. 486 del 1985 (più favorevole di quello degli altri iscritti all'assicurazione generale obbligatoria), consentiva loro di beneficiare di un meccanismo perequativo annuale adeguato agli aumenti salariali del personale in servizio, aventi lo stesso livello retributivo.

La riforma sulla privatizzazione del settore bancario operata dalla legge n. 218 del 1990 (cd. "*legge Amato*"), aveva poi comportato la soppressione del più favorevole regime pensionistico e l'iscrizione dei dipendenti del Banco di Napoli a un nuovo sistema previdenziale che faceva parte dell'assicurazione obbligatoria generale gestita dall'INPS.

Nel 1993, a seguito dell'interpretazione estensiva del nuovo quadro normativo intervenuto in materia pensionistica con le leggi n. 503 del 1992 e n. 421 del 1992, l'Istituto bancario aveva tentato di sopprimere il sistema di perequazione aziendale anche nei confronti di coloro che erano già in pensione, riducendo l'adeguamento al semplice aumento in base al costo della vita.

Ne è seguito un cospicuo contenzioso generale il cui esito, largamente a favore dei pensionati (cfr. sentenza Corte di cassazione, Sezioni Unite, n. 9024/2001), sotto il profilo del riconoscimento del diritto all'applicazione del previgente sistema perequativo, è stato però ribaltato da una norma interpretativa dotata di effetto retroattivo a far data dal 1992 (articolo 1 comma 55, della legge n. 234 del 2004), sebbene fossero già stati definitivamente soppressi, con la legge finanziaria 1998, tutti i sistemi di perequazione aziendale, ad eccezione di quello del Banco di Napoli, per il quale una normativa specifica aveva previsto la sospensione nei confronti del personale con effetto dal 26 luglio 1996. Pertanto, per questi ultimi, il sistema della perequazione aziendale sarebbe stato applicato solo dal 1° gennaio 1994 al 26 luglio 1996.

La causa dei ricorrenti, iniziata nel 1996 è stata definita sfavorevolmente nei loro confronti dalla Corte di cassazione, in applicazione della citata legge di interpretazione autentica n. 243 del 2004 (cfr. sentenza n. 22701/2006).

Sulla legittimità della legge n. 234 del 2004, la Corte costituzionale si è pronunciata con sentenza n. 362 del 2008, su questione sollevata per analoghe cause civili.

Dinanzi alla Corte europea, i ricorrenti hanno lamentato come discriminatoria la variazione in *pejus* della disciplina recata dalla legge n. 243 del 2004, asserendone il contrasto con gli articoli 6, paragrafo 1 (diritto ad un equo processo), 14 (divieto di discriminazione) e 1, Protocollo n. 1 (diritto al rispetto dei beni), della Convenzione, in relazione anche alla retroattività della norma abrogativa.

## Violazione

La Corte europea ha dichiarato irricevibili le doglianze dei ricorrenti in relazione all'articolo 14 della Convenzione, sul presupposto che l'obiettivo della legge n. 243 del 2004 era quello di armonizzare il sistema pensionistico del settore bancario per ottenere una parità di trattamento dei pensionati attuali e futuri, riconoscendo allo Stato, nell'ambito del rispetto delle norme convenzionali, un ampio margine discrezionale quando la scelta deriva da misure generali di strategia economica o sociale. Analogamente, ha respinto la presunta lesione di cui all'articolo 1, Prot. 1, non individuando nella regolazione del sistema pensionistico la violazione del diritto al rispetto dei beni.

La Corte ha, invece, accertato la violazione dell'articolo 6, par. 1, della Convenzione, sotto il profilo del diritto alla parità delle parti nel processo, constatando che l'intervento normativo aveva avuto l'effetto di influenzare i procedimenti giudiziari ancora pendenti, ledendo il diritto ad un equo processo.

## Stato di esecuzione

Sotto il profilo delle **misure individuali** l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento dell'indennizzo concesso dalla Corte per i danni materiali nonché per le spese.

Per quanto riguarda le **misure generali** sono in corso iniziative, a livello interministeriale volte a regolare le controversie pendenti in materia, corrispondenti a circa 900 casi, anche ricorrendo allo strumento dell'offerta unilaterale di cui all'articolo 62A del Regolamento della Corte. (per il piano d'azione, v. *infra* Documenti, n.3.2)

**Anna De Rosa e altri c. Italia – Sentenza 11 dicembre 2012 (ricorsi n. 52888/08, 58528/08, 59194/08, 60462/08, 60473/08, 60628/08, 61116/08, 61131/08, 61139/08, 61143/08, 610/09, 4995/09, 5068/09, 5141/09)**

**Esito: violazione dell'art. 6, par. 1, e art.1, Prot.1, CEDU**

La fattispecie riguarda il ricorso presentato dal personale non docente della scuola (c.d. personale ATA, acronimo della definizione "personale ausiliario-tecnico-amministrativo") transitato nei ruoli statali in base all'articolo 8 della legge n. 124/99.

La controversia, in particolare, verteva intorno alla possibilità di soddisfare il diritto al riconoscimento ai fini giuridici ed economici dell'anzianità maturata presso gli enti locali, previsto espressamente dal citato articolo 8, mediante l'attribuzione del cd. "maturato economico", secondo un'opzione maturata alla luce dei successivi decreti ministeriali di attuazione. Più in particolare, inquadrando il personale ATA nel ruolo statale corrispondente al livello retributivo e non all'anzianità di servizio e convertendo la differenza stipendiale in "anzianità virtuale" attraverso il meccanismo della c.d. "temporizzazione", si era venuta a determinare una notevole diminuzione dell'anzianità effettiva ed uno squilibrio rispetto agli impiegati da sempre alle dipendenze del Ministero della pubblica istruzione.

Adita l'autorità giudiziaria, i ricorrenti vedevano accogliere le proprie ragioni sia in primo grado che in appello. Nelle more del giudizio di Cassazione, tuttavia, il Parlamento adottava la legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per l'anno 2006) prevedendo, all'articolo 1, comma 218, intitolato «interpretazione autentica dell'articolo 8 della legge n. 124 del 1999», che il personale ATA dovesse essere inquadrato nei ruoli della nuova amministrazione sulla base del trattamento economico com-

plussivo in godimento all'atto del trasferimento. Considerato l'effetto retroattivo delle leggi di interpretazione autentica, la Corte di cassazione accoglieva i ricorsi.

I ricorrenti hanno, pertanto, adito la Corte EDU denunciando la violazione dell'articolo 6, par. 1 della CEDU, per la lesione del diritto ad un equo processo, nonché dell'articolo 1, Prot. 1.

### Violazione

La Corte ha precisato che *“se in linea di principio nulla vieta al potere legislativo di regolamentare mediante nuove disposizioni, a carattere retroattivo, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della certezza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'art. 6 CEDU ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia. .... l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte”*.

Perciò la Corte ha dichiarato la violazione del diritto dei ricorrenti ad un processo equo, protetto dall'articolo 6, par. 1, CEDU, poiché l'intervento legislativo, regolando definitivamente e con efficacia retroattiva la materia del contendere nei giudizi pendenti tra lo Stato e i ricorrenti, non era stato giustificato da gravi motivi di interesse generale.

La Corte ha, altresì, dichiarato la violazione dell'articolo 1, Prot.n.1, CEDU poiché 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, interrompendo il giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo.

### Stato di esecuzione

Sotto il profilo delle **misure individuali** l'Italia sta provvedendo a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento dell'indennizzo concesso dalla Corte per i danni materiali nonché per le spese.

#### 3.1.2 Diritto alla pubblicità delle udienze

**Lorenzetti c. Italia – Sentenza del 10 aprile 2012 (ricorso n. 32075/09)**

**Esito: violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU**

In data il 19 dicembre 2000, Pietro Lorenzetti, di professione medico, era stato arrestato e sottoposto a giudizio per i reati di falso e truffa ai danni dell'ospedale presso cui svolgeva servizio.

Condannato in primo grado ad un anno di reclusione per uno solo dei cinque episodi di truffa contestagli, in sede di appello è stato assolto con la formula: "perché il fatto non sussiste".

In conseguenza di ciò, l'odierno ricorrente ha proposto ex art.314 c.p.p., alla Corte d'appello di Catania, domanda di riparazione per la custodia cautelare sofferta.

Il relativo procedimento si è svolto in camera di consiglio, alla presenza dell'avvocato dell'odierno ricorrente. L'imputato non aveva, invece, chiesto di essere sentito.

Con ordinanza del 13 luglio 2007, la Corte d'appello ha respinto la domanda di riparazione e tale decisione è stata confermata dalla Corte di cassazione.

Con il ricorso alla Corte europea, il ricorrente, invocando l'articolo 6 della Convenzione, ha affermato che nell'ambito della procedura di riparazione per la custodia cautelare erano stati violati vari profili del diritto ad un equo processo.

### Violazione

La Corte ha constatato la sola violazione dell'art. 6, par.1, CEDU, **relativamente al principio di pubblicità dell'udienza, stabilendo che**: *"quando si tratta di una domanda di indennizzo per custodia cautelare "ingiusta", nessuna circostanza eccezionale giustifica l'esimersi dal tenere una udienza sotto il controllo del pubblico, non trattandosi di questioni di natura tecnica che possono essere regolate in maniera soddisfacente unicamente in base al fascicolo. Per le stesse ragioni, in queste circostanze, si imponeva la pubblicità.... Nella fattispecie, il ricorrente non ha beneficiato di questa possibilità. Pertanto vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione."*

### Stato di esecuzione

Per quanto riguarda **le misure individuali** l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento dell'indennizzo concesso dalla Corte per i danni materiali nonché per le spese.

Sul piano delle **misure generali**, il Ministero della giustizia ha diffuso la sentenza alla Corte di cassazione, a tutte le Corti di appello del territorio nazionale, nonché al Presidente del Tribunale di Siracusa.

Sotto il profilo dell'impatto sull'ordinamento interno dei principi affermati dalla sentenza in esame, va segnalata l'ordinanza della Corte di cassazione - Sezioni Unite penali del 18 ottobre 2012 (su ricorso Nicosia c.Italia n. 39605/11). Il massimo Consesso, chiamato a pronunciarsi sulla portata della sentenza della Corte europea (ovvero, se a seguito di detta pronuncia anche per la trattazione del procedimento di riparazione per ingiusta detenzione debba procedersi nelle forme dell'udienza pubblica, anziché con le forme del rito camerale e se, in caso positivo, l'avvenuta violazione dell'articolo 6 della Convenzione comporti l'annullamento della decisione), ha sollevato la questione di costituzionalità dell'articolo 315, comma 3, in relazione all'articolo 646, comma 1, c.p.p., in riferimento agli articoli 117, primo comma, e 111 Cost.

La Corte costituzionale ha esaminato la questione nella Camera di Consiglio del 5 giugno 2013.

### 3.1.3 Insufficienza degli indennizzi o ritardo nei pagamenti dei decreti Pinto

*Follo ed altri c. Italia - Sentenza 31 gennaio 2012 (ricorsi riuniti nn.28433/03, 28434/03, 28442/03, 28445/03, 28451/03).*

*Pedicini ed altri c. Italia - Sentenza 24 aprile 2012 (ricorso 50951/99)*

*Mezzapesa e Plati c. Italia - Sentenza del 24 aprile 2012 (ricorso n. 37197/03)*

*Maio ed altri c. Italia - Sentenza del 22 maggio 2012 (ricorsi riuniti n. 684/03, 11963/03, 11964/03, 11968/03)*

*Pacifico c. Italia - Sentenza 15 novembre 2012 (ricorsi 34389/02, 34390/02, 34392/02, 34458/02)*

*Parenti (Erede) e Deidda c. Italia - Sentenza 25 settembre 2012 (ricorsi nn. 39567/02 e 40281/02)*

**Gatti e Nalbone c. Italia - Sentenza 25 settembre 2012 (ricorso n. 41264/02)**

**Cooperativa Sannio Verde s.r.l. c. Italia – Sentenza 15 novembre 2012 (ricorso 43465/02)**

**De Ieso c. Italia – Sentenza 24 aprile 2012 (ricorso n. 34383/02)**

**Ambrosini ed altri c. Italia – Sentenza 8 novembre 2012 (ricorsi 8456/09, 8457/09, 8458/09, 8459/09, 8460/09, 8461/09, 8462/09, 8463/09, 8464/09, 8465/09, 8466/09, 8467/09, 8468/09, 8469/09, 8471/09, 8472/09, 8473/09, 8475/09)**

**Esito: violazione art. 6, par. 1, CEDU**

Nelle suindicate sentenze, tutte concernenti procedure “Pinto”, i ricorrenti hanno lamentato, a vario titolo, dinanzi alla Corte l’assenza o l’insufficienza degli indennizzi liquidati, e/o il ritardo nel pagamento di tali indennizzi.

### Violazione

La Corte, richiamando la propria consolidata giurisprudenza in materia (cfr. *in primis Cocchiarella c. Italia*, ([GC], no 64886/01, §§ 23-31, CEDU 2006 V), ha dichiarato la violazione dell’articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, liquidando indennizzi a titolo di equa soddisfazione.

### Stato di esecuzione

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l’Italia ha provveduto a dare esecuzione alle sentenze con il pagamento degli indennizzi concessi dalla Corte.

Per il caso Ambrosini, sotto il profilo delle **misure individuali**, l’Italia sta ancora provvedendo a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento dell’indennizzo concesso dalla Corte a titolo di danno morale nonché per le spese legali, a causa delle difficoltà emerse nella trasmissione, da parte ricorrente, di tutti i documenti necessari all’emissione degli ordini di pagamento.

Quanto alle misure generali in materia di eccessiva durata dei processi, si rinvia alla trattazione svolta nel capitolo IV, paragrafo 3.1.

**Gagliano Giorgi c. Italia - Sentenza 6 marzo 2012 (ricorso n.23563/07)**

**Esito: violazione art. 6, par. 1, CEDU**

Nel giudizio interno, dopo la condanna subita dal ricorrente per il reato di concussione, la Corte di cassazione aveva annullato la sentenza, con rinvio ad altro giudice d’appello. Il reato si era nel frattempo estinto per intervenuta prescrizione ed il ricorrente era stato condannato ad una pena minore.

Dinanzi alla Corte di Strasburgo, il ricorrente ha invocato la presunta violazione dell’articolo 13 (diritto ad un ricorso effettivo) della Convenzione, lamentando l’assenza di effettività del rimedio “Pinto”, nonché dell’articolo 6, paragrafo 1 (diritto ad un processo equo), per la durata eccessiva della procedura “Pinto”, conclusasi, peraltro, senza il riconoscimento di indennizzo, per la mancata dimostrazione del danno morale subito.

### Violazione

La Corte ha dichiarato irricevibili le doglianze relative alla violazione dell’articolo 13, per l’assenza di un “pregiudizio importante”, posto che l’irragionevole

durata del procedimento principale aveva, in verità, consentito la dichiarazione della prescrizione del capo di accusa di concussione e comportato, di conseguenza, una diminuzione della pena inflitta.

Con riferimento alla seconda violazione dell'art. 6, paragrafo 1, riguardante la durata del procedimento Pinto, la Corte ha ribadito la propria giurisprudenza, affermando che al fine di accertare se la durata di un procedimento Pinto è da considerarsi eccessiva non possono essere adottati gli stessi criteri di riferimento stabiliti per i procedimenti ordinari, in quanto la loro ratio è quella di riconoscere una equa riparazione dovuta a causa delle violazioni del principio di ragionevole durata. Per questo motivo, ciascuno Stato deve mostrare una particolare diligenza nel garantire l'indennizzo al fine di ripristinare la situazione giuridica violata.

### Stato di esecuzione

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

## 3.2 Violazioni in materia di diritto alla vita privata e familiare (art. 8 CEDU)

**Di Sarno ed altri c. Italia – Sentenza 10 gennaio 2012 (ricorso n. 3765/08)**

**Esito: violazione art. 8 (sotto il profilo sostanziale), e art. 13 CEDU  
non violazione art. 8 (sotto il profilo procedurale)**

La pronuncia prende le mosse da un ricorso, presentato da tredici residenti e cinque lavoratori del comune di Somma Vesuviana (NA), con il quale si lamentava “che la cattiva gestione, da parte delle autorità italiane, del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti in Campania e la mancata diligenza delle autorità giudiziarie nel perseguire i responsabili di questa situazione, avevano violato i diritti loro garantiti dagli articoli 2, 6, 8 e 13 della Convenzione”, tutto ciò con grave pregiudizio sia per l'ambiente che per la salute umana.

Inoltre, ad avviso dei ricorrenti, lo Stato “sarebbe così venuto meno all'obbligo di fornire informazioni che permettessero agli interessati di valutare il loro livello di esposizione ai rischi associati alla raccolta ed allo smaltimento dei rifiuti per non aver divulgato pubblicamente i risultati dello studio disposto dal Dipartimento della Protezione civile. Peraltro, lo studio dell'ISS, presentato alla Prefettura di Napoli nel gennaio 2009, avrebbe messo in evidenza il rapporto tra il livello di tumori e la presenza di discariche nella zona che comprende i comuni di Acerra, Nola e Marigliano (limitrofo a Somma Vesuviana)”.

Infine è stata lamentata la violazione degli articoli 6 e 13 della Convenzione, in quanto “le autorità italiane non avevano adottato alcuna iniziativa per salvaguardare i loro diritti, rimproverando, altresì, alla giustizia di aver tardato considerevolmente nel perseguire penalmente i responsabili della gestione dei rifiuti.”

### Violazione

La Corte, facendo riferimento alla pregressa giurisprudenza in materia, ha ricordato come 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

Conseguentemente gli Stati” hanno prima di tutto l’obbligo positivo, in particolare nel caso di un’attività pericolosa, di mettere in atto una regolamentazione idonea alle specificità di detta attività, soprattutto a livello del rischio che potrebbe derivarne. Questo obbligo deve regolare l’autorizzazione, la messa in funzione, l’esercizio, la sicurezza e il controllo dell’attività in questione, nonché imporre a qualsiasi persona interessata da tale attività l’adozione di misure di ordine pratico idonee ad assicurare una protezione effettiva dei cittadini la cui vita rischia di essere esposta ai pericoli inerenti al campo in causa”.

La Corte, inoltre, per ciò che attiene agli obblighi procedurali che derivano dall’articolo 8, ha precisato che essa attribuisce una particolare importanza al fatto che il pubblico abbia accesso alle informazioni che gli permettano di valutare il rischio al quale è esposto. D’altronde, lo stesso articolo 5 § 1 c) della Convenzione d’Aarhus, ratificata dall’Italia, prevede che ogni Parte faccia in modo che “in caso di minaccia imminente per la salute o per l’ambiente, imputabile ad attività umane o dovuta a cause naturali, siano diffuse immediatamente e senza indugio tutte le informazioni in possesso delle autorità pubbliche che consentano a chiunque possa esserne colpito di adottare le misure atte a prevenire o limitare i danni derivanti da tale minaccia”.

In applicazione di tali principi la Corte ha, conseguentemente, affermato che “l’incapacità prolungata delle autorità italiane nel garantire il buon funzionamento del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento rifiuti, ha violato il diritto dei ricorrenti al rispetto della vita privata e familiare, in violazione dell’articolo 8 della Convenzione nel suo aspetto sostanziale”.

Evidenziando, invece, come gli studi commissionati dal servizio di Protezione Civile erano stati pubblicati nel 2005 e nel 2008 e che, pertanto, era stato soddisfatto l’obbligo di informazione relativo ai rischi a cui si esponevano le persone che continuavano ad abitare in quel territorio, ha affermato che non vi era stata violazione dell’articolo 8 della Convenzione, sotto al profilo dell’aspetto procedurale.

In considerazione del fatto che i ricorrenti non avevano potuto disporre di rimedi giuridici idonei ed efficaci per poter esporre dinanzi ad una autorità giudiziaria nazionale le proprie ragioni, attinenti alle dannose conseguenze derivanti da un negativo servizio di gestione dei rifiuti, la Corte ha, da ultimo, ritenuto sussistente la violazione del diritto a un ricorso effettivo sancito dall’art. 13 della Convenzione.

## Stato di esecuzione

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l’Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento dell’indennizzo concesso dalla Corte per le spese legali ad uno dei ricorrenti.

### **Hamidovic c. Italia - Sentenza 4 dicembre 2012 (ricorso 31956/05)**

**Esito: violazione art. 8 Cedu**

Il caso riguarda una cittadina della Bosnia-Erzegovina di etnia Rom, sposata e madre di cinque figli nati in Italia, titolare di un permesso di soggiorno rilasciato nel 1996 per motivi straordinari di carattere umanitario, poi revocato.

In sede di rinnovo del permesso di soggiorno, la Questura di Roma, in considerazione del fatto che la Hamidovic era stata numerose volte arrestata per reati predatori e condannata per il reato di cui all’art. 671 c.p. (impiego di minori nell’accontonaggio), respinse la richiesta.

In seguito ad un controllo di polizia si appurò che la predetta non era in possesso di alcun titolo che le consentisse di poter legittimamente soggiornare sul terri-

torio dello Stato e, pertanto, in attesa di essere espulsa, venne collocata presso centro di detenzione temporanea di Ponte Galeria a Roma.

Avverso il decreto di espulsione adottato nei suoi confronti, l'Hamidovic propose ricorso per violazione dell'articolo 8 della CEDU, sostenendo che: *“l'esecuzione della decisione di espellerla verso la Bosnia Erzegovina ha comportato la violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare perché è stata obbligata a lasciare il marito e i figli che risiedevano in Italia e come l'esecuzione dell'espulsione aveva causato la violazione del proprio diritto alla vita privata e familiare, avendo dovuto lasciare marito e figli risiedenti in Italia”*.

La competente autorità giudiziaria rigettò, tuttavia, il ricorso evidenziando come la Hamidovic, già gravata da un precedente ordine di espulsione, aveva ommesso di rinnovare il permesso di soggiorno nel termine previsto dal T.U.I.M.

Il giudicante motivò il rigetto anche sotto il profilo dell'assenza di elementi da cui evincere l'inserimento nel tessuto sociale del suo nucleo familiare, che, pertanto, avrebbe potuto seguire, per preservare l'unità familiare, il genitore espulso.

### Violazione

La Corte, evidenziando come la Hamidovic, residente in Italia sin dall'età di dieci anni, avesse instaurato sul territorio dello Stato delle valide “relazioni personali, sociali ed economiche che costituiscono la vita privata di ogni essere umano” e che, pertanto, la possibilità per tutta la famiglia di stabilirsi in Bosnia Erzegovina per raggiungere la ricorrente era da considerarsi poco realista, in quanto i figli non avevano alcun legame con quel paese; attesa, altresì, la non particolare gravità dei reati per i quali era stata condannata, ha dichiarato sussistente la violazione dell'articolo 8 CEDU, ritenendo la misura dell'espulsione “non proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito di tutelare la sicurezza in una società democratica”.

### Stato di esecuzione

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento dell'indennizzo concesso dalla Corte per danno morale nonché per le spese.

Quanto al provvedimento di espulsione, revocato il 12 marzo 2007, si evidenzia che la ricorrente già nel novembre 2006, era rientrata in Italia, a seguito della misura sospensiva adottata dalla Corte europea ai sensi dell'articolo 39 del proprio Regolamento. Attualmente, la sig.ra Hamidovic è titolare di permesso di soggiorno per lavoro subordinato con scadenza 14 dicembre 2013, unitamente ai cinque figli, in un alloggio messo a disposizione dal Comune di Roma. La sentenza sul caso in questione è pertanto da ritenersi adeguatamente eseguita.

**Collarile e altri c. Italia - Sentenza 18 dicembre 2012 (ricorso 10652/02; 21532/05; 37211/05; 6723/06; 12373/06; 13553/06; 23446/06; 28978/06; 29698/06; 29699/06; 29704/06; 23003/06; 25473/06; 29693/06)**

**Esito: violazione artt. 8 e 13, art. 1 Prot. n. 1, art. 2 Prot. n. 4, art. 3 Prot. n. 1, art. 6 par. 1 CEDU**

Il caso Collarile riguarda un ricorso presentato nel marzo del 2002 con il quale il ricorrente, dichiarato fallito nel 1995, lamentava, tra l'altro, come l'iscrizione del

suo nome nel registro dei falliti non gli consentisse di esercitare nessuna attività professionale o commerciale e come, secondo l'articolo 143 della legge sul fallimento (antecedente quindi al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n.5 che ha riformato il diritto fallimentare) una sentenza di riabilitazione civile poteva essere ottenuta solo decorso un periodo di cinque anni dalla chiusura del fallimento.

### Violazione

La Corte, richiamando il disposto di cui all'art.8 della Convenzione in base al quale *“ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare. Non può esserci ingerenza di un'autorità pubblica nell'esercizio di questo diritto se non per quanto questa ingerenza è prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, sia necessaria alla sicurezza nazionale, alla sicurezza pubblica, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine ed alla prevenzione delle violazioni penali, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e libertà altrui”* affermava il seguente principio: *“il complesso delle incapacità derivanti dalla pronuncia di fallimento si risolvono in un'indebita ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata, in considerazione della natura automatica dell'iscrizione del nome del fallito nel relativo registro, dell'assenza di una valutazione e di un controllo giurisdizionale sull'applicazione delle stesse incapacità, così come del lasso di tempo necessario per la riabilitazione non è necessaria in una società democratica al senso dell'articolo 8 § 2 della Convenzione.”*

Conseguentemente riteneva sussistente la violazione dell'art. 8.

La Corte, inoltre, richiamando la propria giurisprudenza in materia( in particolare Bottaro c. Italia, no. 56298/00, §§ 41-46, 17 luglio 2003) accertava, altresì, la violazione dell'art. 13 Cedu, relativo alla mancanza di un ricorso effettivo, con il quale potersi dolere della limitazione prolungata del diritto al rispetto della corrispondenza.

Con particolare riguardo ad alcuni ricorsi, sono state riscontrate le violazioni dell'art. 8 Cedu per quanto concerne il diritto alla corrispondenza, dell'art. 1 Prot. n. 1, in ordine al pacifico godimento dei beni, dell'art. 2 Prot. n. 4 con riferimento alla libertà di movimento e dell'art. 6 par. 1 Cedu sotto il profilo dell'eccessiva durata del procedimento (ricorso n. 21532/05) nonché dell'art. 3 Prot. n. 1 (ricorso n. 10652/02) dettato in tema di diritto alle elezioni.

**Salvatore Coppola e altri c. Italia – Sentenza 18 dicembre 2012 (ricorsi nn. 5179/05, 14611/05, 29701/06, 9041/05 e 8239/05**

**Esito: violazione articoli 8 e 13 CEDU**

All'origine dei ricorsi si trovano cinque cause giudiziarie in materia fallimentare, simili tra loro, relative, per taluni casi, sia alla eccessiva durata del procedimento che al prolungamento delle incapacità derivanti dalla condizione di fallito, risalenti a periodi precedenti l'entrata in vigore dei decreti legislativi 9 gennaio 2006, n. 5, e 12 settembre 2007, n. 169, che hanno riformato la disciplina delle procedure concorsuali.

Invocando l'articolo 8 della Convenzione, i ricorrenti hanno denunciato dinanzi alla Corte un'aggressione al loro diritto al rispetto della vita privata e familiare

in ragione dell'iscrizione del loro nome nel registro dei falliti, lamentando l'impossibilità di non poter domandare la loro riabilitazione se non cinque anni dopo la chiusura della procedura.

### Violazione

Applicando la propria giurisprudenza in materia, la Corte ha constatato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione (cfr. Sentenza *Campagnano c. Italia*, §§ 50-66, *Albanese c. Italia*, §§ 50-66 e *Vitiello c. Italia*, §§ 44-62). Non essendo stati forniti elementi nuovi che potessero condurre ad una diversa conclusione, la Corte ha dichiarato anche la violazione dell'articolo 13, relativo al diritto ad un ricorso effettivo, per il secondo e il terzo caso.

### Stato di esecuzione

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia è ancora nei termini per dare esecuzione alla sentenza con il pagamento dell'indennizzo concesso dalla Corte per le spese legali.

**Costa e Pavan c. Italia – Sentenza 28 agosto 2012 (ricorso n.54270/10)**

**Esito: violazione art. 8, par. 2, CEDU  
non violazione dell'art. 14 CEDU**

Nella vicenda sottoposta all'attenzione della Corte i ricorrenti, coniugi italiani, avevano evidenziato di aver scoperto, nel 2006, solo in seguito alla nascita della loro unica figlia, di essere entrambi portatori sani della malattia ereditaria della fibrosi cistica (o mucoviscidosi), grave patologia della quale la bambina risultava affetta.

Nel 2010 la signora Costa decise di affrontare una nuova gravidanza. Tuttavia, atteso il fatto che dalla diagnosi pre-natale risultava che anche questa volta il feto era affetto da fibrosi cistica, la coppia decise di ricorrere all'aborto terapeutico.

Desiderosi di un secondogenito, ma intenzionati ad evitargli un'esistenza gravata dalle sofferenze della malattia, i coniugi Costa e Pavan decisero di avvalersi delle tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA) e di diagnosi genetica pre-impianto (PGD).

Tali tecniche avrebbero permesso di individuare gli embrioni portatori dell'anomalia genetica in modo tale da non impiantarli nell'utero materno.

Gli intenti della coppia non poterono tuttavia realizzarsi<sup>35</sup>.

La coppia si è pertanto rivolta alla Corte di Strasburgo, lamentando un'indebita interferenza dello Stato nelle proprie scelte di vita, in violazione dell'articolo 8 della Convenzione, nonché la disparità di trattamento esistente in materia di accesso alla PMA tra coppie portatrici di malattie ereditarie e coppie portatrici di malattie sessualmente trasmissibili, in violazione dell'articolo 14 (*Divieto di discriminazione*) della Convenzione.

<sup>35</sup> La legge italiana sulla procreazione medicalmente assistita (Legge 19 febbraio 2004 n.40) non permette alle coppie portatrici di malattie ereditarie di accedere alla procreazione "in vitro"; le sole coppie che possono beneficiarne sono quelle in cui uno dei due partner sia sterile o infertile nonché le coppie in cui l'uomo sia affetto da malattie trasmissibili per via sessuale, il tutto nell'intento di tutelare sia la donna che il feto dalla contrazione della malattia.

## Sulla ricevibilità

Il Governo italiano ha eccepito la irricevibilità del ricorso, ai sensi dell'articolo 35 (*condizioni di ricevibilità*) della Convenzione, a causa del mancato esperimento dei rimedi di diritto interno. A riprova dell'esistenza di rimedi giurisdizionali domestici, il Governo ha citato, come precedente, un'ordinanza del tribunale di Salerno (ordinanza n. 12474/09) con la quale, tramite un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge n. 40/2004, si era consentito ad una coppia portatrice di una malattia ereditaria di accedere alla procreazione assistita.

La Corte, accogliendo le argomentazioni dei ricorrenti, ha giudicato il ricorso ricevibile, stimando che, in realtà, relativamente al caso in questione, in Italia non esistevano rimedi effettivi a cui ricorrere prima di poter adire la Corte di Strasburgo.

Secondo la Corte, l'esistenza di un ricorso effettivo non può essere affermata in mancanza di un dato normativo, a meno che non vi sia una significativa giurisprudenza con cui sostenere l'accessibilità e l'utilizzabilità del rimedio nella pratica.

Nella fattispecie, l'ordinanza di Salerno, unica pronuncia di un tribunale di merito di primo grado, è stata considerata come caso isolato e, pertanto, inidoneo a creare una giurisprudenza rilevante in ordine alla materia in esame.

## Violazione

I ricorrenti hanno evidenziato che le procedure di procreazione medicalmente assistita costituivano l'unico mezzo sicuro a loro disposizione per concepire un bambino non affetto da fibrosi cistica. La proibizione opposta dallo Stato italiano aveva, quindi, determinato una notevole ingerenza nelle proprie scelte individuali e di vita familiare, al punto da risultare sproporzionata e ingiustificata.

Il governo, nelle proprie difese, aveva eccepito come i ricorrenti avessero invocato una sorta di "*diritto ad avere un figlio sano*", non contemplato dalla Convenzione. Inoltre aveva sottolineato come, nella specie, non si fosse realizzata un'indebita ingerenza nella vita privata e familiare dei singoli, ma una "*misura prevista dalla legge*" e "*necessaria in uno Stato democratico*", al fine di garantire la "*protezione di diritti altrui*" (quelli del nascituro) e "*la morale*", posta, pertanto, in conformità con il dettato normativo dell'articolo 8 della Convenzione.

La Corte ha precisato che la misura adottata, in quanto non funzionale allo scopo, non poteva essere ritenuta proporzionata e neppure "*necessaria alla protezione dei diritti altrui*". Conseguentemente la proibizione del ricorso alle tecniche di PMA e di PGD costituiva, effettivamente, un'indebita ingerenza dello Stato nella vita privata e familiare dei ricorrenti, in violazione dell'art. 8 della Convenzione.

In conclusione, la Corte ha affermato che: "*stante l'incoerenza del sistema legislativo italiano in materia di diagnosi preimpianto nel senso sopra descritto, la Corte ritiene che l'ingerenza nel diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e familiare sia stata sproporzionata. Pertanto, l'articolo 8 della Convenzione è stato violato nel caso di specie*".

## Non violazione dell'articolo 14

Quanto all'invocata violazione dell'articolo 14 della Convenzione per l'asserita discriminazione di trattamento rispetto alle coppie in cui l'uomo sia affetto da malattie sessualmente trasmissibili, alle quali era, invece, consentito dalla legge italiana, il ricorso alla PMA, la Corte ha rilevato che, ai sensi dell'art. 14 della Convenzione, si ha discriminazione quando situazioni analoghe sono trattate in maniera differente, o anche quando situazioni differenti ricevano un uguale trattamento.

Le tecniche necessarie per scongiurare il contagio di malattie trasmissibili per via sessuale erano oggettivamente diverse da quelle a cui si ricorre per evitare la trasmissione delle malattie ereditarie, non comportando il sacrificio dell'embrione.

Nella specie, le situazioni descritte, ad avviso della Corte, erano diverse tra loro, con la conseguenza che non poteva essere considerata discriminatoria una differente regolamentazione.

### Stato di esecuzione

La Corte ha respinto l'istanza di riesame del caso dinanzi alla Grande Camera presentata dal Governo.

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento dell'indennizzo concesso dalla Corte per i danni morali, nonché per le spese legali.

### *Godelli c. Italia - Sentenza 25 settembre 2012 (ricorso n.33783/09)*

**Esito: violazione art. 8 CEDU**

Il diritto a conoscere la propria madre biologica, anche se questa ha scelto di mantenere l'anonimato, è stato sollevato dinanzi alla Corte europea da una donna italiana, impossibilitata dall'ordinamento nazionale ad avere accesso alle informazioni sulle proprie origini.

L'accesso alle informazioni è infatti precluso, ai sensi della legge n. 184 del 1983, come modificata dalla legge n. 149 del 2001, qualora il minore abbandonato non sia stato riconosciuto alla nascita dalla madre naturale e nel caso in cui anche uno dei genitori biologici abbia dichiarato di non voler essere nominato o abbia manifestato il consenso all'adozione a condizione di rimanere sconosciuto.

### Violazione

La Corte, pur ammettendo in questo ambito un ampio margine di discrezionalità agli Stati, ha censurato l'Italia, sotto il profilo della violazione del diritto alla vita privata e familiare garantito dall'articolo 8 della Convenzione, nella parte in cui la legislazione italiana, nel tutelare il diritto della madre biologica (che aveva partorito in anonimato) di non veder rivelata la propria identità, non opera un corretto bilanciamento con il diritto del figlio naturale, adottato da altra famiglia, di conoscere le sue origini biologiche.

Conseguentemente ha accordato un risarcimento per danno morale.

### Stato di esecuzione

Sotto il profilo delle misure individuali, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento dell'indennizzo concesso dalla Corte per i danni morali, nonché per le spese legali.

Il Ministero della giustizia ha diffuso la sentenza a tutte le Corti di Appello, ai Tribunali per i minorenni e alle Procure della Repubblica presso i Minorenni del territorio nazionale. Al riguardo, si segnala che la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Reggio Calabria ha comunicato di aver presentato un ricorso al Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria in data 19 febbraio 2013, con il quale è stata eccepita la legittimità costituzionale dell'articolo 28, comma 7, della legge n. 184 del 1983.

Il Tribunale per i Minorenni di Reggio Calabria non si è ancora pronunciato sulla questione.

### 3.3 Violazioni in materia di diritto al rispetto della proprietà (art. 1, Prot. 1, CEDU)

#### 3.3.1. Espropriazione indiretta<sup>36</sup>

*Borghesi c. Italia* - Sentenza 22 maggio 2012 (ricorso n. 60890/00)  
*Ferrara c. Italia* - Sentenza 8 novembre 2012 (ricorso n.65165/01)  
*Lombardi c. Italia* - Sentenza 15 novembre 2012 (ricorso 66394/01)  
*Chillemi c. Italia* – Sentenza 18 dicembre 2012 (ricorso n. 70800/01)  
*De Gregorio c. Italia* – Sentenza 18 dicembre 2012 (ricorso n. 24887/03)  
*Maselli c. Italia* – Sentenza 18 dicembre 2012 (ricorso 24887/03)  
*Scala c. Italia* – Sentenza 18 dicembre 2012 (ricorso n. 70818/01)  
*Uguccioni c. Italia* - sentenza 18 dicembre 2012 (ricorso 62984/00)  
*Cucinotta c. Italia* – Sentenza 10 luglio 2012 (ricorso n. 16220/03)  
**Esito: violazione art. 1, Prot. 1; in alcuni casi anche violazione art. 6, par. 1, CEDU**

Le vicende sottoposte al giudizio della Corte europea, nei ricorsi sopra indicati, riguardavano casi di occupazione o di espropriazione “sine titulo”, ad opera di pubbliche amministrazioni.

<sup>36</sup> In materia di espropriazione indiretta si ricorda che la tutela offerta dal giudice di Strasburgo non ha mancato di riguardare tutte quelle ipotesi che possono rientrare sotto l'ampia espressione di “espropriazioni di fatto”. La Corte europea non utilizza le categorie pretorie create dalla giurisprudenza italiana (occupazione appropriativa, accessione invertita e occupazione usurpativa), ma utilizza il termine “espropriazione indiretta” per indicare tutte le ipotesi in cui l'Amministrazione pone in essere un procedimento non formalmente ma sostanzialmente espropriativo.

In genere la Corte utilizza tale nozione in riferimento a quei provvedimenti che, pur non determinando formalmente il trasferimento di proprietà, interferiscono con il godimento dei beni in misura tale da essere considerati equivalenti ad espropriazioni. Tale formula può comprendere misure che, pur non rivolte formalmente all'espropriazione del bene, producono, di fatto, il medesimo effetto. Vi sono infatti restrizioni imposte dallo Stato le quali, pur non privando formalmente l'individuo del diritto di proprietà, possono anche assumere un carattere permanente, incidendo profondamente sul godimento di tale diritto.

La Corte europea ha ritenuto di fare rientrare la categoria pretoria dell'occupazione appropriativa (nota anche come accessione invertita) nell'ambito delle espropriazioni indirette. La Corte si è pronunciata frequentemente in materia d'espropriazione indiretta (fra le altre *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia*, n. 31524/96, CEDU 2000-VI, e *Carbonara e Ventura c. Italia*, n. 24638/94, CEDU 2000-VI; *Acciardi e Campagna c. Italia*, n. 41040/98, 19 maggio 2005, *Pasculli c. Italia*, n. 36818/97, 17 maggio 2005, *Serraio c. Italia*, n. 67198/01, 13 ottobre 2005, *Rosa ed Alba c. Italia* (n. 1), n. 58119/00, 11 ottobre 2005, e *Chirò c. Italia* (n. 4), n. 67196/01). L'espropriazione indiretta viola il principio di legalità poiché non è idonea a garantire un grado sufficiente di sicurezza giuridica permettendo in generale all'amministrazione di aggirare le norme fissate in materia d'espropriazione. Infatti, in tutti i casi, l'istituto in esame tende a ratificare una situazione di fatto che deriva dalle illegalità commesse dall'amministrazione, ed a regolare le conseguenze per il privato e per l'amministrazione, a vantaggio di quest'ultima.

Sulla tematica si evidenziano le problematiche concernenti la prescrizione del diritto al risarcimento del danno in caso di espropriazione indiretta. Nell'ordinamento italiano la giurisprudenza non riconosce il risarcimento del danno se è intervenuta la prescrizione. La Corte dei diritti dell'uomo, invece, ha ritenuto che in ogni caso si deve riconoscere il risarcimento del danno non essendo l'istituto dell'occupazione appropriativa in linea con il principio di legalità. Nella sentenza *Carbonara e Ventura c. Italia*, la Cassazione aveva disatteso la richiesta risarcitoria, ritenendo prescritto il diritto al risarcimento. La Corte di Strasburgo, invece, constatando l'intrinseca illegalità dell'impossessamento, ha ritenuto di dover comunque condannare lo Stato italiano ad un indennizzo tale da comprendere il valore pieno ed integrale dei beni e dei pregiudizi subiti.

## Violazione

La Corte, rilevando come l'espropriazione indiretta configuri un'ipotesi di contrasto con il principio di legalità in quanto non assicura un'effettiva certezza giuridica, ritenuto che nessuno può essere privato della proprietà dei propri beni se non per causa di pubblica utilità ed in base alle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale, ha dichiarato la violazione dell'art. 1 Prot. 1 CEDU, dettato in tema di protezione della proprietà, accertando, per taluni casi, anche la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, in relazione alla durata eccessiva della procedura principale nazionale.

## Stato di esecuzione

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alle sentenze con il pagamento degli indennizzi concessi dalla Corte a titolo di equa soddisfazione.

### 3.4 Violazioni in materia di divieto di maltrattamenti disumani o degradanti (art. 3 CEDU)

*M. e altri c. Italia e Bulgaria – Sentenza 31 luglio 2012 (ricorso n. 40020/03)*

**Esito:** violazione art. 3 CEDU

**non violazione art. 3 CEDU (relativamente alle misure adottate dalla autorità per liberare la prima ricorrente)**

**non violazione degli artt. 4, 13 (con riferimento all'art.6) e 14 CEDU**

Il caso sottoposto all'esame della Corte riguardava una giovane di etnia rom, all'epoca dei fatti minorenni, che, entrata nel 2003 nel territorio dello Stato, insieme ai genitori ed alla cognata, per contrarre matrimonio, è stata, invece, sequestrata e sottoposta a numerose sevizie.

Con il ricorso alla Corte europea i ricorrenti hanno asserito, in particolare, la violazione dell'articolo 3 per mancata adozione di misure adeguate al fine di impedire i maltrattamenti in danno della prima ricorrente (la minore) ad opera di una famiglia serba, assicurandone la tempestiva liberazione; hanno lamentato, altresì, la mancanza di indagini effettive sui presunti maltrattamenti.

## Violazione

Le indagini relative alle sevizie subite da una delle ricorrenti, all'epoca dei fatti minore, sono state ritenute inadeguate e non approfondite dalla Corte che ha, pertanto, ravvisato la violazione dell'articolo 3 CEDU.

Richiamando la propria giurisprudenza in materia (*Ay c. Turchia*, n. 30951/96, §§ 59-60, 22 marzo 2005 e *Mehmet Ümit Erdem c. Turchia*, n. 42234/02, § 26, 17 luglio 2008) la Corte ha, infatti, ribadito sia “che l'articolo 3 della Convenzione richiede che le autorità indaghino sulle accuse di maltrattamenti nelle ipotesi in cui gli stessi siano “discutibili” e “sollevino un ragionevole sospetto”, anche se tali trattamenti siano procurati da privati” e sia che le indagini devono essere: “indipendenti, imparziali e soggette a controllo pubblico e che le autorità competenti agiscano con diligenza e sollecitudine esemplari” (si veda, per esempio, *Çelik e İmret c. Turchia*, n. 44093/98, § 55, 26 ottobre 2004).

Conseguentemente la Corte ha affermato come: *“la testimonianza della terza ricorrente e la gravità delle accuse formulate nella denuncia presentata il 24 maggio 2003, abbiano sollevato un ragionevole sospetto che la prima ricorrente potesse essere stata sottoposta a maltrattamenti come asserito. Ciò è sufficiente a far scattare l'applicazione dell'articolo 3 della Convenzione”*.

Con 6 voti contro 1 ha dichiarato, invece, che non vi era stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione in riferimento alle misure adottate dalle autorità per liberare la prima ricorrente: *“Per quanto concerne le misure adottate dalle autorità italiane, la Corte rileva che la polizia ha liberato la prima ricorrente dalla presunta prigionia nel giro di due settimane e mezzo. La polizia aveva impiegato tre giorni per localizzare la villa ed altre due settimane per predisporre l'irruzione che ha portato alla liberazione della prima ricorrente. Tenendo presente che i ricorrenti avevano asserito che la famiglia serba aveva a disposizione delle armi, la Corte è disposta ad ammettere la necessità di una sorveglianza preventiva. Pertanto, a suo avviso, l'intervento rispondeva ai requisiti di sollecitudine e diligenza con i quali dovrebbero agire le autorità in siffatte circostanze. Ne consegue che le autorità statali hanno adempiuto gli obblighi positivi di protezione della prima ricorrente. Pertanto, su questo punto non vi è stata violazione dell'articolo 3”*.

La Corte ha ritenuto manifestamente infondate e, pertanto, respinto le doglianze circa i maltrattamenti subiti sia dal padre e dalla madre della ricorrente (ad opera della famiglia serba) e sia quelli subiti dalla ricorrente e dalla di lei madre ad opera della polizia durante gli atti istruttori.

La Corte, infatti, nel primo caso, ricordando come le *“accuse di maltrattamenti devono essere sorrette da prove appropriate”* ha ritenuto che quelle fornite fossero scarsamente attendibili e nel secondo caso che: *“la prima e la terza ricorrente non hanno citato in giudizio nessun presunto colpevole tra i funzionari di polizia. Non sono mai state presentate denunce ufficiali alle autorità italiane in relazione al presunto maltrattamento. Né è stato asserito che le suddette avevano tentato di presentare la denuncia nell'ambito del procedimento da ultimo avviato nei loro confronti. Ne consegue che, per quanto riguarda tale denuncia, la prima e la terza ricorrente non hanno esaurito le vie di ricorso interne. Inoltre, la Corte osserva che il trattamento descritto dalle ricorrenti non raggiunge la soglia minima di gravità per rientrare nell'ambito dell'articolo 3”*.

Circa la violazione dell'articolo 14 CEDU la Corte ha dichiarato tale motivo di ricorso manifestamente infondato in quanto il trattamento che i ricorrenti sostenevano di aver subito da parte di terzi (e dalle autorità nazionali) non aveva avuto connotazioni razziste o motivazioni di odio o pregiudizio basati su ragioni etniche.

Infine, in ordine alla violazione di cui all'articolo 6 CEDU la Corte, richiamando la giurisprudenza in materia (*Osmanov e Husseinov c. Bulgaria* (dec.), nn. 54178/00 e 59901/00, 4 settembre 2003) e precisando come il procedimento contro la prima ricorrente fosse stato archiviato e che il terzo ricorrente era, invece, stato assolto ha, nuovamente, ribadito che *“una persona non può sostenere di essere vittima di una violazione del suo diritto ad un processo equo ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione che, secondo lei, sia stata commessa nel corso di un procedimento all'esito del quale è stata assolta o che sia stato archiviato”*

Conseguentemente non ha riscontrato la violazione dell'articolo 6.

### **Stato di esecuzione**

La Corte non ha accordato alcuna equa soddisfazione, in quanto parte ricorrente non aveva formulato alcuna pretesa a tale titolo.

***Cara-Damiani c. Italia – Sentenza 7 febbraio 2012 (ricorso n. 2447/05)*****Esito: violazione dell'art. 3 CEDU**

All'origine della causa vi è un ricorso proposto contro la Repubblica Italiana da un detenuto, affetto da una malattia degenerativa, che lamentava di esser stato ingiustamente collocato in una sezione per detenuti comuni, dove era stato impossibile garantirgli i servizi e le infrastrutture necessari alla sua patologia sì da non poter effettuare la terapia adatta.

**Violazione**

La Corte, precisando come il divieto di pene o trattamenti inumani o degradanti può essere violato anche per inerzia od omessa diligenza delle autorità pubbliche, non essendo necessaria la volontà di umiliare o degradare, ha precisato che qualora la detenzione di un disabile in un istituto in cui non può spostarsi con i propri mezzi, come nel caso di specie, si protragga per un lungo periodo, ciò costituisce un trattamento degradante proibito dall'articolo 3 della Convenzione.

La Corte ha, altresì, dichiarato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione in riferimento al periodo dal 1° ottobre al 23 novembre 2010 ed al collocamento del ricorrente in una sezione per detenuti. Nel suddetto periodo, infatti, il ricorrente era rientrato in istituto di pena, non essendo stata disposta la proroga della misura alternativa della detenzione domiciliare a cui fu, nuovamente ammesso, il 23 novembre 2010.

**Stato di esecuzione**

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento dell'indennizzo concesso dalla Corte per i danni morali, a titolo di equa soddisfazione. Contestualmente, in data 27 marzo 2012, l'Ufficio di Sorveglianza di Reggio Emilia ha disposto la prosecuzione della misura alternativa della detenzione domiciliare del ricorrente presso la figlia e ha ordinato la trasmissione degli atti all'Ufficio di Sorveglianza di Bari, per il trasferimento di giurisdizione.

Il Tribunale di Sorveglianza di Bari, con ordinanza del 10 luglio 2012, ha ammesso il ricorrente alla detenzione domiciliare fino al 24 luglio 2014.

***Cara-Damiani c. Italia – Sentenza 7 febbraio 2012 (ricorso n. 2447/05)*****Esito: violazione dell'art. 3 CEDU*****Mannai c. Italia – sentenza del 27 marzo 2012 (ricorso n. 9961/10)*****Esito: violazione degli artt. 3, per l'esecuzione della decisione di espulsione, e 34 CEDU**

Nel maggio 2005, le autorità italiane emisero un mandato di arresto a carico del ricorrente, sospettato di appartenere ad una associazione per delinquere legata a gruppi fondamentalisti islamici. Il 20 maggio 2005 il ricorrente fu arrestato in Austria e, nel luglio dello stesso anno, estradato in Italia.

Con sentenza del 5 ottobre 2006, il giudice dell'udienza preliminare di Milano ritenne il ricorrente colpevole e lo condannò alla pena di anni cinque e mesi quattro di reclusione.

La sentenza disponeva che il ricorrente, una volta scontata la pena, doveva essere espulso dal territorio italiano, conformemente al disposto di cui all'articolo 235 del codice penale. La condanna è passata in giudicato il 28 settembre 2008.

Il 19 febbraio 2010, su richiesta del ricorrente e in applicazione dell'articolo 39 del regolamento della Corte europea, il Presidente della seconda sezione indicò al Governo italiano che, nell'interesse delle parti e del corretto svolgimento della procedura innanzi alla Corte, era auspicabile non espellere il ricorrente verso la Tunisia fino a nuovo ordine.

Tuttavia, una volta eseguita la pena detentiva, il Governo italiano, ritenendo il ricorrente una minaccia per la sicurezza dello Stato, adottò il decreto di espulsione, che fu eseguito verso la Tunisia.

### Violazione

La Corte ha stabilito che, allorquando sussistono circostanze serie e comprovate che depongono per un rischio reale che lo straniero possa subire in quel paese trattamenti inumani o degradanti, l'esecuzione di un ordine di espulsione di uno straniero verso il paese di origine costituisce violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

Ha, inoltre, precisato che l'inosservanza delle misure provvisorie da parte di uno Stato convenuto impedisce alla Corte di esaminare efficacemente il motivo del ricorso del ricorrente e, comunque, ostacola l'esercizio efficace del suo diritto di ricorso, ciò anche nel caso in cui il ricorrente abbia potuto proseguire il giudizio innanzi alla Corte.

Pertanto, la mancata sospensione da parte del Governo italiano dell'espulsione, richiesta dalla Corte in virtù dell'articolo 39 del Regolamento della stessa, ha costituito violazione dell'articolo 34 CEDU, relativo al diritto ad un ricorso individuale.

### Stato di esecuzione

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento dell'equa soddisfazione concessa dalla Corte a titolo di danno morale e spese.

Quanto ai profili attinenti all'espulsione, non risulta, allo stato attuale, che il ricorrente abbia presentato formale istanza di rientro in Italia, ai sensi dell'articolo 13, comma 13, del decreto legislativo n. 286 del 1998, al fine di ottenere il visto di reingresso.

Occorre evidenziare, al riguardo, che nella sentenza del 15 novembre 2011, relativa al caso *AL HANCI c. Bosnia e Herzegovina*, la Corte ha valutato positivamente il cambiamento della situazione politica in Tunisia, escludendo la sussistenza del rischio di violazione della Convenzione, in relazione al rimpatrio di cittadini tunisini sospettati di terrorismo

**Hirsi Jamaa e altri c. Italia – Sentenza della Grande Camera 23 febbraio 2012 (ricorso n. 27765/09)**

**Esito: violazione degli artt 3, 13 e dell'art. 4, Prot. 4, CEDU**

Nel maggio del 2009 la Guardia di Finanza e la Guardia costiera bloccarono alcune imbarcazioni dirette in Italia. Gli occupanti (circa duecento migranti), dopo essere stati trasferiti a bordo di navi militari italiane, vennero ricondotti a Tripoli ed ivi fatti sbarcare con la forza.

Ventiquattro dei profughi intercettati (11 somali e 13 eritrei) hanno adito la Corte europea per lamentare la violazione dei seguenti parametri convenzionali: l'articolo 3, sul divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti; l'articolo 13, sul diritto a un ricorso effettivo; l'articolo 4 del Protocollo addizionale n. 4 sul divieto di espulsioni collettive.

### Violazione

La Corte, in composizione di Grande Camera, ha accolto il ricorso sotto tutti e tre i profili.

In particolare, la Corte ha ravvisato la violazione dell'articolo 3 in ragione del fatto che l'Italia aveva esposto i profughi, intercettati in mare, al pericolo sia di trattamenti inumani in Libia sia di rappresaglie ed esecuzioni in Somalia e in Eritrea.

La Corte, inoltre, ha dichiarato la violazione dell'art. 4 del Protocollo addizionale n. 4, in ragione della circostanza che le modalità esecutive del trasporto forzoso a Tripoli erano state tali da non consentire l'esame della situazione individuale di ciascuno dei profughi, con speciale riferimento alla loro possibilità di farsi identificare ed eventualmente di esporre le ragioni del viaggio e della eventuale domanda di asilo politico. Mancavano infatti a bordo delle navi italiane persone che conoscessero le lingue o che fossero addestrate in materie giuridiche. Da ultimo, la Corte ha accertato la violazione dell'articolo 13 della Convenzione poiché rispetto alle predette chiare violazioni non era stato dato ai ricorrenti alcun tipo di rimedio giurisdizionale.

### Stato di esecuzione

Tenuto conto dei particolari profili problematici che l'esecuzione della sentenza sta comportando, sia sul piano individuale che generale, l'Italia è stata sottoposta al monitoraggio del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (per il piano d'azione, v. *infra* Documenti, n. 3.4)

Nella riunione del 7 marzo 2013, il Comitato dei Ministri ha preso atto degli impegni assunti dall'Italia per conformarsi alle decisioni della Corte, ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, attraverso i ripetuti contatti con le autorità libiche, al fine di ottenere assicurazioni contro eventuali maltrattamenti in Libia o il rimpatrio arbitrario dei ricorrenti verso la Somalia o l'Eritrea. Ciò, con particolare riferimento alle assicurazioni fornite circa il rispetto delle garanzie stabilite dalla normativa internazionale e nazionale in materia di rifugiati e dei richiedenti asilo, anche in ambito di operazioni effettuate in alto mare.

Quanto alle iniziative predisposte a livello interno per superare gli ostacoli giuridici al pagamento degli indennizzi ai rappresentanti dei ricorrenti, il Ministero dell'economia e delle finanze ha provveduto, a sua volta, a fornire al Servizio esecuzione del Segretariato del Consiglio d'Europa le garanzie per il pagamento degli indennizzi, che si concretizzano con l'accantonamento della somma su apposito capitolo fino a quando non si saranno concluse, da parte dei legali dei ricorrenti, le procedure per la trasmissione delle certificazioni necessarie.

Si auspica, a breve, la chiusura del caso da parte del Comitato dei Ministri.

**Scoppola n. 4 c. Italia - Sentenza 17 luglio 2012 (ricorso 65050/09)**

**Esito: violazione art. 3 Cedu**

La pronuncia della Corte prende le mosse da un ricorso presentato da un detenuto, di età avanzata ed affetto da gravi patologie fisiche, con il quale veniva lamentata l'incompatibilità delle condizioni di detenzione con lo stato di salute nel periodo successivo al trasferimento nel penitenziario di Parma, avvenuto il 23 settembre 2007.

L'incompatibilità era stata riconosciuta anche da diverse ordinanze della magistratura di sorveglianza, con le quali l'amministrazione penitenziaria era stata sollecitata a trovare una struttura sanitaria specializzata per il ricovero del ricorrente.

### Violazione

La Corte ha dichiarato la violazione dell'articolo 3 CEDU, relativo alla proibizione della tortura (trattamento inumano) in relazione alla prosecuzione del mantenimento in carcere del ricorrente, le cui condizioni di salute erano già state giudicate incompatibili con la Convenzione dalla sentenza del 10.6.2008 n. 50550/06<sup>37</sup> (si trattava del primo caso in cui la Corte aveva concluso per la violazione sostanziale dell'articolo 3 CEDU in conseguenza delle condizioni di detenzione del ricorrente in Italia. In particolare, sebbene il tribunale di sorveglianza avesse riconosciuto che, tenuto conto dello stato di salute del detenuto, la prosecuzione della sua privazione di libertà in un penitenziario non dotato di strutture adeguate si sarebbe risolta in un trattamento inumano e degradante, per molto tempo non fu adottata nessuna misura dall'amministrazione).

La Corte, nella pronuncia del 17 luglio 2012 ha, altresì, evidenziato che sussisteva la violazione dell'articolo 3 Cedu anche in assenza di qualsiasi intenzione delle autorità penitenziarie di umiliare i detenuti, essendo sufficiente un negligente ritardo delle stesse nel provvedere alle loro necessità.

### Stato di esecuzione

La Corte ha respinto la richiesta di rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera presentata dal Governo italiano. Pertanto la sentenza di condanna del 17 luglio 2012 è divenuta definitiva il 19 novembre 2012.

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia sta provvedendo a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento dell'indennizzo concesso a titolo di danno morale nonché per le spese legali (per il piano d'azione, v. *infra* Documenti, n. 3.5).

## 3.5 Violazione in materia di diritto alla libertà di espressione (art.10 CEDU) e di protezione della proprietà (art.1, Prot.1, CEDU)

### 3.5.1 Frequenze radiotelevisive

**Europa 7 s.r.l. e Di Stefano c. Italia (Grande Camera) - Sentenza 7 giugno 2012 (ricorso 38433/09)**

**Esito: violazione art. 10 e art. 1 Prot. n. 1 CEDU**

Nella fattispecie in esame le autorità nazionali italiane avevano concesso alla società ricorrente l'autorizzazione alla trasmissione televisiva per l'80% del territorio nazionale con assegnazione di tre frequenze, senza, peraltro, procedere alla relativa assegnazione, così impedendo la trasmissione e determinando un indebito vantaggio per le stazioni di trasmissione che già detenevano le frequenze.

### Violazione

La condotta dello Stato italiano è stata censurata per la violazione del principio del pluralismo nel settore radio-televisivo garantito dall'articolo 10 Cedu.

<sup>37</sup> Si veda la Relazione al Parlamento per l'anno 2008, pag. 31

In particolare, lo Stato italiano aveva condizionato l'autorizzazione all'approvazione di un piano di assegnazione conforme ad un programma di adeguamento da adottarsi da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che, però, non era mai stato adottato.

Inoltre, la condotta contraddittoria ed omissiva delle autorità nazionali italiane aveva generato una lesione della legittima aspettativa della società ricorrente, riconducibile al mancato conseguimento dello sviluppo patrimoniale ed imprenditoriale che si sarebbe realizzato in presenza dell'effettiva assegnazione delle frequenze.

Tale circostanza si è risolta nella violazione dell'art. 1 Prot. n.1.

Val bene sottolineare che la Corte ha ritenuto non lesiva dell'articolo 6, comma 1, della Convenzione, la procedura dinanzi al Consiglio di Stato perché non presentava elementi di contrasto con il principio del giusto processo, avuto riguardo al rispetto dei diritti convenzionali in punto di valutazione probatoria.

### Stato di esecuzione

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento dell'indennizzo concesso dalla Corte a titolo di danni materiali, morali e spese (per il piano d'azione, v. *infra* Documenti, n.3.2)

## 4. LE SENTENZE DI ATTRIBUZIONE DELL' EQUA SODDISFAZIONE

### 4.1 Espropriazione indiretta

*Di Marco c. Italia* – Sentenza 10 gennaio 2012 (ricorso n. 32521/05)

*La Rosa c. Italia* – Sentenza 5 giugno 2012 (ricorso n. 63285/00)

*Colacrai c. Italia* – Sentenza 5 giugno 2012 (ricorso n. 63868/00)

*Carletta c. Italia* – Sentenza 5 giugno 2012 (ricorso n. 63861/00)

*Colazzo c. Italia* – Sentenza 5 giugno 2012 (n. 63633/00)

*Immobiliare Cerro S.A.S. c. Italia* – Sentenza 5 giugno 2012 (ricorso n. 35638/03)

*La Rosa e Alba (n. 4) c. Italia* – Sentenza 5 giugno 2012 (ricorso n. 63268/00)

*Iuliano e altri c. Italia* – Sentenza 19 giugno 2012 (ricorso n. 13396/03)

*Prenna c. Italia* – Sentenza 19 giugno 2012 (ricorso 69907/01)

*Messenì Nemagna e altri c. Italia* – Sentenza 19 giugno 2012 (ricorso n. 9512/04)

*Milazzo c. Italia* – Sentenza 26 giugno 2012 (ricorso 77156/01)

*Di Pietro c. Italia* – Sentenza 26 giugno 2012 (ricorso n. 73575/01)

*Matthias e altri c. Italia* – Sentenza 17 luglio 2012 (ricorso 35174/03)

*Croci e altri c. Italia* – Sentenza 24 luglio 2012 (ricorso n. 14828/02)

*Spampinato c. Italia* – Sentenza 28 agosto 2012 (ricorso n. 69872/01)

*Trapani Lombardo e altri c. Italia* – Sentenza 9 ottobre 2012 (ricorso n. 25106/03)

*Immobiliare Podere Trieste S.R.L. c. Italia* – Sentenza 23 ottobre 2012 (ricorso n. 19041)

*Medici c. Italia* – Sentenza 4 dicembre 2012 (ricorso n. 70508/01)

## Violazione

La Corte ha chiuso questi casi in materia di espropriazione indiretta, per i quali aveva da tempo accertato, con sentenze di condanna, la violazione dell'articolo 1, Prot. 1, liquidando, ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione, l'equa soddisfazione secondo gli ormai consolidati parametri risarcitori.

## Stato di esecuzione

Sotto il profilo generale, gli effetti finanziari relativi all'esecuzione delle sentenze di condanna all'equa soddisfazione sono oggetto di attenta disamina nel capitolo IV, al quale si rinvia.

Per quanto riguarda le **misure individuali**, l'Italia ha provveduto al pagamento degli indennizzi attribuiti dalla Corte, a titolo di equa soddisfazione. L'esecuzione di alcune sentenze ha, peraltro, presentato profili problematici, fondamentalmente da collegare alla coesistenza di titoli giudiziari formati in sede nazionale, con identico petitem e causa petendi.

E' questo, in particolare, il caso della società Immobiliare Podere Trieste S.R.L.

Sulla procedura espropriativa oggetto della condanna da parte della Corte europea era già intervenuta, a livello nazionale, la sentenza del Tribunale Civile di Roma n. 22349/10, che ha deciso sui rapporti patrimoniali tra la società ed il Comune di Roma, sulla base di parametri risarcitori perfettamente in linea con i principi della Corte<sup>38</sup>.

L'adeguamento nel caso di specie alla sentenza della Corte europea dovrà necessariamente tenere conto di quanto intervenuto in sede interna e coinvolgere la Gestione Commissariale del Comune di Roma.

## 4.2. Retroattività delle leggi di interpretazione autentica

***Agrati e altri c. Italia* – Sentenza 8 novembre 2012 (ricorsi nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09)**

A seguito della pronuncia sul merito del 31 maggio 2011<sup>39</sup>, la Corte ha ritenuto ragionevole risarcire il pregiudizio materiale dei ricorrenti accordando un indennizzo consistente nella differenza tra la retribuzione effettivamente percepita dagli stessi al 31 dicembre 2011 e quella a cui avrebbero avuto diritto in assenza dell'intervento legislativo del 2005.

Per quanto riguarda il periodo successivo al 31 dicembre 2011, la Corte ha rilevato il carattere ipotetico della perdita, in quanto dipendente da dati temporali non conosciuti. La quantificazione degli eventuali ulteriori indennizzi è stata, pertanto, rimessa alla competenza dei giudici nazionali.

## Stato di esecuzione

Sotto il profilo delle **misure individuali**, l'Italia sta procedendo a dare esecuzione alla sentenza, con il pagamento degli indennizzi liquidati dalla Corte tranne che per 6 ricorsi, per i quali risulta ancora incompleta la necessaria documentazione di parte ricorrente (per il piano d'azione, v. *infra* Documenti, n. 3.1).

<sup>38</sup> Cfr. sentenza Grande Chambre 22 novembre 2009 per il caso Guiso-Gallisy c. Italia (ricorso n. 58858/00)

<sup>39</sup> di cui si è riferito nella Relazione per l'anno 2011 (pagg. 48 e 49).

### 4.3 Confisca

#### *Sud Fondi S.R.L. e altri c. Italia – Sentenza 10 maggio 2012 (ricorso n. 75909/01)*

Il 20 gennaio 2009, la Corte europea, pronunciandosi sul ricorso proposto dalle s.r.l. *Sud Fondi, Mabbar e Iema* in relazione alla confisca (ed abbattimento) del complesso immobiliare sito nel comune di Bari, in località “Punta Perotti”, ha constatato la violazione degli articoli 7 e 1, Protocollo n. 1, della Convenzione, in dipendenza della confisca dei terreni lottizzati e degli immobili ivi costruiti, ed ha condannato l'Italia al pagamento di euro 120.000 alle tre società ricorrenti a titolo di danno morale, nonché di spese, riservandosi la decisione sul risarcimento del danno materiale. Il Governo ha provveduto a pagare quanto dovuto.

A seguito della predetta sentenza, su iniziativa del Governo, è stata approvata una norma – l'art. 4, comma 4-ter, legge n. 102 del 2009 - in virtù della quale sono state disposte la revoca della confisca e la restituzione dei terreni ai proprietari, con ogni ulteriore conseguenza<sup>40</sup>.

Il tentativo del Governo, su invito della Corte, di pervenire ad una soluzione bonaria della vertenza è fallito. La proposta di regolamento amichevole, formalizzata il 9 settembre 2011 e non accettata da parte ricorrente, prevedeva la corresponsione della somma forfetaria omnicomprensiva di € 7.036.000,00, a titolo di mancato godimento del bene nel periodo della confisca. La proposta era stata formulata sulla base della stima del valore attuale dei soli terreni siti in località “Punta Perotti”, fornita dall'Agenzia del territorio – sede di Bari, in relazione al valore complessivo di € 8.631.500,00, da cui, ai sensi del citato articolo 4, comma 4-ter della legge n. 102 del 2009, erano stati detratti gli importi delle spese compiute per la demolizione delle opere abusive, nonché per il ripristino dello stato dei luoghi. Il 10 maggio 2012 (definitiva il 24 settembre 2012), la Corte europea si è pronunciata in punto di equa soddisfazione ed ha condannato lo Stato italiano al pagamento in favore delle tre società ricorrenti di 49 milioni di euro, disponendo altresì che lo Stato debba astenersi dal chiedere alle ricorrenti il rimborso delle spese di demolizione dei fabbricati confiscati e delle spese di riqualificazione, e che non debba dare seguito alle domande di risarcimento rivolte contro la prima ricorrente in un apposito procedimento civile dinanzi al Tribunale di Bari.

#### **Stato di esecuzione**

L'esecuzione della sentenza ha presentato e presenta gravi profili problematici il più importante dei quali può così riassumersi.

E' tuttora in corso un procedimento civile avanti al Tribunale di Bari, che non risulta giunto a decisione, tra la società *Sud Fondi*, il Ministero dell'ambiente, che ha ingiunto di pagare la somma di 27.161.413 euro più interessi a titolo di risarcimento per il danno ambientale e il Comune di Bari, che ha richiesto un risarcimento di 105 milioni di euro, di cui 35 milioni per danno all'immagine, 35 milioni per danno all'integrità della sfera funzionale e 35 milioni per danno ambientale. A seguito delle precise indicazioni fornite direttamente dal Ministro dell'economia ai propri uffici, la sentenza risulterebbe eseguita in applicazione dell'articolo 4, com-

<sup>40</sup> A seguito della revoca della confisca disposta dal Tribunale di Bari, con decisione in data 15 novembre 2010, il Comune di Bari ha proceduto, nonostante l'assenza dei rappresentanti delle tre società, alla virtuale consegna dei suoli mediante trascrizione nei r.r.ii..

ma 4-ter, della legge n. 102 del 2009 mediante il pagamento in favore degli aventi diritto delle somme liquidate ai sensi della citata norma.

Sul punto, tuttavia, il Servizio esecuzione del Segretariato del Consiglio d'Europa, con nota del 22 maggio 2013, ha sottolineato, in relazione alle considerazioni svolte dal Governo italiano in merito all'esistenza di una legge che prevedeva il pagamento della somma erogata, che la Corte ne aveva già tenuto conto nella sua pronuncia sull'equa soddisfazione e che pertanto l'esecuzione della sentenza richiede il pagamento della restante somma di euro 41.964.000. Ha inoltre invitato l'Italia a fornire informazioni, quanto alla rinuncia delle autorità nazionali alle proprie pretese nei confronti delle società ricorrenti (per il bilancio d'azione, v. *infra* Documenti, n. 3.6).

## 5. LE SENTENZE DI RADIAZIONE DAL RUOLO

### ***Donati c. Italia* – Sentenza 15 novembre 2012 (ricorso n. 63242/00)**

Sul caso Donati, la Corte era intervenuta con una prima sentenza del 15 luglio 2005, nella quale era stata ritenuta incompatibile, con il principio di legalità e del rispetto della proprietà, di cui all'articolo 1, Prot. 1, della Convenzione, l'appropriazione da parte della pubblica amministrazione dei beni dei ricorrenti senza che essi ricevessero alcun indennizzo (nel giudizio interno era stato ritenuto prescritto il loro diritto al risarcimento). Il giudizio dinanzi alla Corte era proseguito per la determinazione dell'equa soddisfazione.

La proposta del Governo per la definizione con regolamento amichevole della controversia non è stata accettata dai ricorrenti, in quanto ritenuta inadeguata, ma l'Italia l'ha tenuta ferma come dichiarazione unilaterale di riconoscimento della violazione e di impegno a ripararla, ai sensi del nuovo articolo 62A del Regolamento della Corte (v. *infra* cap. IV, par. 2.1).

L'offerta è stata formulata sulla base del valore dei beni così come accertato nella consulenza tecnica d'ufficio, effettuata nel corso del giudizio interno e sulla base dei criteri dettati dalla nota sentenza *Guiso-Gallisay* (l'articolata indicazione degli elementi sui quali si basava l'offerta è riportata ai paragrafi 8 – 10 della sentenza in esame).

La Corte, giudicando congrua e rispondente a criteri di equità la proposta, ha disposto la cancellazione della causa dal ruolo ai sensi dell'articolo 37, par. 1, della Convenzione.

### **Stato di esecuzione**

L'Italia non ha ancora dato esecuzione alla sentenza (che comporta l'obbligo di corrispondere quanto offerto entro tre mesi dalla cancellazione della causa dal ruolo), in quanto pende istanza di riesame presentata dai ricorrenti dinanzi alla Grande Camera.

### ***Preziosi c. Italia* – Sentenza 18 dicembre 2012 (ricorso n. 67125/01)**

La Corte aveva constatato, con sentenza di condanna del 5 ottobre 2006, la violazione dell'articolo 1, Prot. 1, della Convenzione, avendo i ricorrenti subito un'espropriazione di fatto, incompatibile con il diritto al rispetto dei loro beni e non conforme al principio di preminenza del diritto, riservando la pronuncia sull'equa soddisfazione.

Il Governo aveva presentato istanza di revisione della citata sentenza, stante il decesso dei ricorrenti intervenuto prima della pronuncia e la mancata manifestazione di interesse da parte degli eredi.

Conformemente all'articolo 37, par.1, *in fine*, della Convenzione, la Corte ha accolto la domanda del Governo ed ha radiato la causa dal ruolo.

## 6. LE SENTENZE DI NON VIOLAZIONE

### 6.1 Diritto di elettorato attivo

**Scoppola 3 c. Italia – Sentenza della Grande Camera del 22 maggio 2012 (ricorso n. 126/05)**

**Esito: non violazione dell'art. 3, Prot. 1, CEDU**

Questa pronuncia<sup>41</sup>, è stata emessa dalla Corte in composizione di Grande Camera, a seguito della richiesta del Governo di riesame della sentenza di condanna del 18 gennaio 2011, con la quale la Corte aveva constatato la violazione dell'articolo 3, Prot. 1, CEDU, per la perdita in capo al ricorrente del diritto di voto, conseguente alla condanna alla reclusione per un periodo non inferiore a 5 anni.

La Grande Camera ha preso atto del fatto che il sistema italiano si muove nell'ambito del margine di apprezzamento concesso agli Stati per la limitazione del diritto, in conformità all'art. 3 del Protocollo 1.

L'esito della sentenza del 18 gennaio 2011, raggiunto con la quasi totalità di consensi (16 giudici su 17), è stato così totalmente ribaltato con il definitivo accertamento della non violazione da parte dell'Italia dell'articolo 3 del Protocollo 1.

Il procedimento dinanzi alla Grande Camera ha visto l'intervento del Regno Unito già destinatario di una sentenza di condanna sul caso *Hirst 2*, dell'ottobre 2005, che dichiarava contraria all'art.3 del Protocollo n.1 l'interdizione dal diritto di voto, applicata nel sistema inglese a tutti i detenuti nel periodo nel quale sono soggetti alla detenzione.

### 6.2 Libertà di pensiero, di coscienza e di religione

**F. S. c. Italia – Sentenza 3 aprile 2012 (ricorso n. 28790/08)**

**Esito: non violazione dell'art.9**

Il ricorrente è un avvocato di confessione ebraica che, nello svolgimento dell'attività difensiva di una delle parti civili in un procedimento penale, si era visto fissare da parte del GIP, sostituto del titolare, la data di rinvio dell'udienza per incidente probatorio in uno dei due giorni disponibili, corrispondenti entrambi a festività ebraiche. Nonostante avesse affermato la propria impossibilità a presenziare per motivi religiosi, depositando una richiesta di rinvio rivolta al GIP titolare della causa nel convincimento della violazione dell'articolo 2 della legge n. 101 del 1989<sup>42</sup>, il GIP aveva rilevato invero come "personali" le ragioni dell'assenza del difensore.

<sup>41</sup> già commentata nella Relazione al Parlamento per l'anno 2011 (pagg. 52 e 53).

<sup>42</sup> Legge 8 marzo 1989, n. 101 – Articolo 2

1. In conformità ai principi della Costituzione, è riconosciuto il diritto di professare e praticare liberamente la religione ebraica in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto e i riti.

Il GIP aveva quindi respinto la domanda, affermando che il codice di procedura penale non prevede l'obbligo di aggiornare l'udienza in ragione di un impedimento legittimo a comparire del difensore di parte civile.

### Non Violazione

La Corte europea, ha preliminarmente ricordato che l'articolo 9 della Convenzione, nel contemplare le diverse forme che può assumere la manifestazione di una religione o di un convincimento (il culto, l'insegnamento, le pratiche e il compimento dei riti), non tutela, peraltro, qualsiasi atto motivato o ispirato da una religione o da un credo.

Sfugge, infatti, alla protezione dell'articolo 9, chi non rispetta le regole di un'attività pubblica a causa del divieto imposto dalla propria religione (cfr. sentenza 3 dicembre 1996 sul caso *Konttinen c/Finlandia* (ricorso n. 24949/94) o il pensionamento d'ufficio per motivi disciplinari di un militare con opinioni religiose integraliste (*dec. Stedman c/Regno Unito* - ricorso n. 29107/95). Nei predetti casi, la Corte ha ritenuto che le misure adottate nei confronti dei ricorrenti da parte delle autorità non fossero motivate dalle convinzioni religiose dei primi, bensì fossero giustificate dagli obblighi specifici derivanti dai contratti che vincolavano gli interessati ai rispettivi datori di lavoro.

Nella fattispecie, la Corte ha osservato che il giudice per le indagini preliminari non aveva accolto la richiesta del ricorrente di rinvio dell'udienza, sulla base delle disposizioni del codice di procedura penale che non ritengono necessaria la presenza del legale di parte civile in un'udienza dedicata all'incidente probatorio.

Tenuto conto delle circostanze, ha quindi considerato che la fissazione dell'udienza controversa in una data coincidente con una festività ebraica e il rifiuto di rinviarla ad un'altra data non potevano comportare una restrizione del diritto del ricorrente ad esercitare liberamente il suo culto.

La Corte, infine, ha osservato che anche a voler ammettere l'esistenza di un'ingerenza nel diritto del ricorrente tutelato dall'articolo 9, paragrafo 1, della Convenzione, tale ingerenza, prevista dalla legge, sarebbe stata giustificata dalla tutela dei diritti e delle libertà altrui, con particolare riguardo al diritto delle parti in giudizio al buon funzionamento della giustizia e al rispetto del principio della ragionevole durata del procedimento.

## 7. LE DECISIONI

Nell'anno 2012 la Corte ha pronunciato complessivamente 46 decisioni di carattere "procedurale" nei confronti dell'Italia, di cui:

- n. 18 di irricevibilità
- n. 17 di radiazione dal ruolo per intervenuti regolamenti amichevoli

2. È garantita agli ebrei, alle loro associazioni e organizzazioni, alle Comunità ebraiche e all'Unione delle Comunità ebraiche italiane la piena libertà di riunione e di manifestazione del pensiero con la parola e lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.
3. Gli atti relativi al magistero rabbinico, l'affissione e la distribuzione di pubblicazioni e stampati di carattere religioso all'interno e all'ingresso dei luoghi di culto nonché delle sedi delle Comunità e dell'Unione e le raccolte di fondi ivi eseguite sono liberi e non soggetti ad oneri.
4. È assicurata in sede penale la parità di tutela del sentimento religioso e dei diritti di libertà religiosa, senza discriminazioni tra i cittadini e tra i culti.
5. Il disposto dell'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, si intende riferito anche alle manifestazioni di intolleranza e pregiudizio religioso.

- n. 9 di radiazione dal ruolo per assenza di interesse dei ricorrenti o per definizione a livello interno del contenzioso
  - n. 1 di parziale ricevibilità
  - n. 1 in parte di radiazione e in parte di irricevibilità
- Segue la sintetica analisi di tali decisioni.

### 7.1 Decisioni di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole

*De Bellis e altri* (n. 24815/03) – Decisione 27 novembre 2012  
*Gurnari e Zuccalà e altri* (n. 22529/03) – Decisione 27 novembre 2012  
*Malvagna e altri + 11 ricorsi* (n. 32716/11) – Decisione 23 ottobre 2012  
*Roma e 7 altri ricorsi* (n. 59268/10) – Decisione 16 ottobre 2012  
*Taschetti* (n. 39132/05) – Decisione 16 ottobre 2012  
*Bagnato* (n. 2452/08) – Decisione 16 ottobre 2012  
*Perrella e 7 altri ricorsi* (n. 42287/10) – Decisione 16 ottobre 2012  
*Monaco e Elia* (n. 27899/10) – Decisione 16 ottobre 2012  
*Marra* (n. 5262/10) – Decisione 16 ottobre 2012  
*Andrenelli* (n. 44109) – Decisione 4 settembre 2012  
*Celentano e altri* (n. 64784/10) – Decisione 19 giugno 2012  
*Napolitano e altri* (n. 51977/10) – Decisione 19 giugno 2012  
*Sergi e altri* (n. 17608/03) – Decisione 19 giugno 2012  
*Bassani e Colombo* (n. 26329/03) - Decisione 19 giugno 2012  
*Ruffolo e altri 2* (n. 21359/05) – Decisione 10 maggio 2012  
*Flammini ed altri* (n. 71820/10) – Decisione 3 aprile 2012  
*Capineri ed altri* (n. 31100/11) – Decisione 3 aprile 2012

In tutti i casi sopraelencati, i ricorrenti hanno lamentato l'insufficienza degli indennizzi dovuti nel quadro del rimedio "Pinto" e/o il ritardo nel pagamento di tali indennizzi, ovvero l'assenza di indennizzo.

La Corte, preso atto delle dichiarazioni sottoscritte tra le parti a titolo di regolamento amichevole e tenuto conto della omogeneità dei fatti e delle questioni giuridiche posti nel quadro di ciascun ricorso o gruppo di ricorsi, ha radiato le cause dal ruolo, ai sensi dell'articolo 39 della Convenzione, ritenendo gli accordi raggiunti in linea con i diritti riconosciuti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli.

Si richiama l'attenzione sul ricorso *Taschetti c. Italia*, relativo al ritardo nel pagamento dell'indennizzo "Pinto", a seguito di eccessiva lunghezza del procedimento introdotto per in risarcimento del danno subito da trasfusione e contaminazione da sangue infetto.

### 7.2 Decisioni in materia fallimentare

*Burgaretta e altri 10 ricorsi* (n. 30138/10) - Decisione 27 novembre 2012;  
*Busa* (n. 89/07) - Decisione 27 novembre 2012;  
*Toppan* (n. 22284/04) - Decisione 27 novembre 2012;  
*Ciriello e 7 altri* (n. 30835/06) - Decisione 3 aprile 2012

La Corte si è pronunciata su una serie di ricorsi con i quali erano state sollevate doglianze attinenti al lungo arco di tempo trascorso tra la dichiarazione di fallimento e la chiusura dei relativi procedimenti, anteriori alla riforma delle procedure concorsuali intervenuta con i decreti legislativi n. 5 del 2006 e n. 169 del 2007.

Oggetto di contestazione dinanzi a Strasburgo erano stati, in particolare: il mancato rispetto del diritto alla vita privata e familiare, in ragione dell'iscrizione del nome nel registro dei falliti, nonché dell'impossibilità di domandare la riabilitazione se non cinque anni dopo la chiusura della procedura fallimentare; il mancato rispetto della corrispondenza, nonché del diritto alla libertà di circolazione; la mancanza di un ricorso effettivo, in particolare, per il prolungamento delle incapacità derivanti dalla condizione di falliti; la limitazione dei diritti elettorali e del diritto alla difesa; l'inefficacia del rimedio Pinto, in relazione alla durata dei procedimenti.

La Corte, in applicazione della propria giurisprudenza (cfr. *decisione Cennamo 6 dicembre 2011*), ha constatato non fondate e quindi inammissibili le lamentate doglianze, quanto alle incapacità derivanti dalla condizione di falliti, dichiarando, per talune fattispecie anche la tardività dei ricorsi e il mancato esaurimento del rimedio "Pinto".

### 7.3 Decisioni in materia di espropriazione per pubblica utilità

#### *Tiralongo e Carbe (n. 4686/06) – Decisione 27 novembre 2012.*

I ricorrenti, proprietari di un terreno destinato dalla Regione Siciliana ad un intervento infrastrutturale della rete viaria comunale, avevano lamentato di essere stati vittime di un'espropriazione di fatto per effetto dei vincoli di inedificabilità in previsione dell'espropriazione del terreno, che avrebbero azzerato il valore dello stesso e la possibilità di disporre dell'area.

Muovendo dalla constatazione che la prospettiva di tutela a livello interno sulla reiterazione dei vincoli è positivamente cambiata (articolo 39 del D.P.R. n. 327 del 2001), a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 1999 e, ricordando il proprio ruolo sussidiario rispetto ai sistemi nazionali di garanzia dei diritti dell'uomo (*Handyside c. Regno Unito, 7 dicembre 1976, § 48, serie A n. 24*), la Corte ha dichiarato che i ricorrenti avrebbero potuto avvalersi, dinanzi ai giudici interni, della tutela offerta dalle nuove disposizioni normative.

La Corte ha ribadito, al riguardo, che quando esiste un dubbio sull'efficacia e sulle possibilità di successo di un ricorso interno, come sostenuto dai ricorrenti, quest'ultimo deve essere tentato (*Voisine c. Francia, n. 27362/95, decisione della Commissione del 14 gennaio 1998 e Roseiro Bento c. Portogallo (dec.), n. 29288/02, 30 novembre 2004*).

In applicazione dell'articolo 35 della Convenzione (condizioni di ricevibilità), la Corte, definitivamente constatando che parte ricorrente disponeva di un rimedio interno accessibile e potenzialmente efficace, ha quindi dichiarato irricevibile il ricorso.

### 7.4 Decisioni di irricevibilità

#### *De Cristofaro e 7 altri ricorsi (n. 30464/07) Decisione 10 luglio 2012* *Simonetti II e Simonetti III (nn. 50914/11 e 58323/11) - Decisione 10 luglio 2012*

Le due decisioni si segnalano per il particolare interesse, in quanto stigmatizzano un comportamento da parte della difesa dei ricorrenti, che potrebbe determinare, se reiterato, l'esclusione del professionista che lo pone in essere dinanzi alla Corte.

In sede giurisdizionale interna, i ricorrenti avevano lamentato l'insufficienza dell'indennizzo ricevuto ai sensi della "legge Pinto" per l'eccessiva durata dei procedimenti principali e/o il ritardo dei pagamenti, nonché l'ineffettività del rimedio.

La Corte ha rilevato che in merito ai procedimenti avviati ai sensi della legge "Legge Pinto", ciascun ricorrente aveva proposto in date diverse due distinti ricorsi dinanzi alla Corte europea, sollevando diverse doglianze sullo stesso procedimento "Pinto".

Con riferimento alla circostanza della reiterazione dei ricorsi, la Corte ha ribadito che un ricorso può essere dichiarato irricevibile in quanto abusivo in virtù dell'articolo 35, paragrafo 3, della Convenzione, nel caso in cui sia basato manifestamente su fatti non veri (*cf.*, *tra gli altri*, *Jian c. Romania*, (*dec.*), n. 46640/99 e *Keretchashvili c. Georgia* (*dec.*), n. 5667/02, 2 Maggio 2006) o nel caso in cui siano fornite alla Corte informazioni incomplete e pertanto fuorvianti (*v.*, *tra gli altri*, *Hüttner c. Germany* (*dec.*), n. 23130/04, 9 giugno 2006; e *Basileo c. Italy*, (*dec.*) n. 11303/02, 23 agosto 2011).

La Corte ha rammentato che la nozione di abuso del diritto di ricorso non è limitata alle ipotesi sopra descritte e che in generale ogni condotta di un ricorrente manifestamente contraria alla finalità del diritto di ricorso individuale, secondo quanto disposto nella Convenzione e che impedisce il funzionamento corretto della Corte o la corretta conduzione del procedimento che sta esaminando, costituisce un abuso del diritto di ricorso.

Ponendo in rilievo quanto previsto dall'articolo 44 A del Regolamento, circa l'obbligo di cooperare pienamente nella conduzione della procedura, la Corte ha anche ribadito che esula dalla sua funzione l'esame di condotte manifestamente abusive dei ricorrenti o dei loro rappresentanti legali, che creano lavoro superfluo (si vedano *Petrović c. Serbia* (*dec.*), n. 56551/11 e 10 altri, 18 ottobre 2011; e *Bekauri*, sopra citato, § 21).

Sotto tale profilo, la Corte ha rammentato al legale il suo dovere di collaborazione, che sarebbe stato deliberatamente violato. Poiché è doveroso attenersi alle norme di deontologia e di procedura, la Corte, all'unanimità, ha dichiarato i ricorsi irricevibili.

#### ***Pacifico c. Italia* (n. 17995/08) – Decisione 20 novembre 2012.**

Il caso si inserisce nel quadro della vertenza che ha avuto larga eco sulla stampa nazionale perché relativa all'offerta d'acquisto della casa editrice Mondadori da parte delle società CIR e Fininvest. La vertenza era stata risolta inizialmente da un collegio di arbitri (c.d. "Iodo Mondadori"), successivamente annullato, a seguito di impugnazione, dalla Corte di appello di Roma e definitivamente concluso in via transattiva. La Corte europea, a maggioranza, ha dichiarato il ricorso irricevibile, con decisione del 20 novembre 2012.

Il ricorrente, all'epoca dei fatti, era un avvocato del foro di Roma, contro il quale, nel 1996, era stata promossa l'azione penale per corruzione in atti giudiziari (art. 319 ter c.p.). Il procedimento era esteso nei confronti del giudice relatore nel procedimento dinanzi alla Corte di appello di Roma e di altri due avvocati.

I procedimenti penali relativi al "Iodo Mondadori" furono riuniti a quelli riguardanti un altro procedimento in materia di corruzione in atti giudiziari, noto come "IRI/SIR", nell'ambito del quale anche il ricorrente era indagato.

Nell'ambito della vicenda "Iodo Mondadori" il ricorrente era accusato di avere, in concorso con altri soggetti, promesso e versato al giudice relatore della Corte di appello di Roma delle somme di denaro, per indurlo a contravvenire ai propri doveri di imparzialità, indipendenza e probità nell'esercizio delle sue funzioni, allo scopo di favorire una delle parti.

Nell'ambito di un complesso giudizio interno instaurato dal ricorrente, con sentenza del 4 maggio 2006 la Corte di cassazione ridusse la pena inflitta in secondo grado al ricorrente nella vicenda IMI/SIR a sei anni di reclusione e respinse per il resto il ricorso del ricorrente.

Dinanzi alla Corte europea, il ricorrente, invocando gli articoli 6, 7 e 14 della Convenzione, ha lamentato una mancanza di equità nel procedimento Iodo Mondadori e una mancanza di imparzialità da parte dei giudici che avevano pronunciato la sua condanna, a causa dell'imprecisione del capo di imputazione.

Invocando l'articolo 6, par. 1 della Convenzione, il ricorrente ha lamentato, altresì, l'eccessiva durata del processo a suo carico e, in relazione all'articolo 4 del Protocollo n. 7, in combinato disposto con gli articoli 6 e 14 della Convenzione, la violazione del principio del *ne bis in idem*.

Quanto al primo motivo di ricorso, la Corte ha rammentato che, in analogia causa in materia di corruzione (*De Lorenzo c. Italia* (dec.), n. 69264/01, 12 febbraio 2004; ed anche, *mutatis mutandis*, *Dallos c. Ungheria*, n. 29082/95, §§ 49-53, CEDU 2001-II; *D.C. c. Italia* (dec.), n. 55990/00, 28 febbraio 2002; e *Feldman c. Francia* (dec.), n. 53426/99, 6 giugno 2002), gli elementi forniti costituivano una informazione sufficiente, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3a) della Convenzione ed erano tali da permettere al ricorrente di comprendere pienamente le accuse mosse nei suoi confronti e di preparare la sua difesa in maniera adeguata, tanto più che l'interessato era un avvocato iscritto al foro di Roma e dunque persona avvezza al linguaggio giuridico.

Sebbene mancassero nel capo di imputazione alcune precisazioni, la Corte ha affermato che, per la loro stessa natura, i capi di imputazione sono, di regola, redatti in maniera sintetica e i particolari relativi alla condotta ascritta vengono normalmente riportati negli altri documenti del processo messi a disposizione della difesa e che, inoltre, non può escludersi che alcuni dettagli – come ad esempio il luogo in cui è stato concluso l'accordo orale – restino oscuri anche all'esito del procedimento giudiziario interno. La Corte ha osservato, per di più, che la Convenzione non vieta ai giudici interni di precisare, sulla base degli elementi prodotti al dibattimento pubblico e portati a conoscenza dell'imputato, le modalità di esecuzione del reato ascrittogli. Di conseguenza la Corte ha giudicato questo motivo di ricorso manifestamente infondato.

In merito alla presunta violazione dei principi dell'equo processo e l'esistenza di un pregiudizio sulla colpevolezza del ricorrente, la Corte non ha riscontrato alcun elemento che indicasse che vi sia stata violazione dei diritti sanciti dall'articolo 6 della Convenzione.

Per quanto riguarda la qualificazione giuridica attribuita all'utilizzo, da parte del giudice, della somma di denaro che avrebbe ricevuto dal ricorrente e il rifiuto di accordare le circostanze attenuanti, la Corte ha rammentato di non aver competenza ad esaminare gli errori di fatto o di diritto presuntivamente commessi da un giudice interno, salvo se e nella misura in cui tali errori possano aver pregiudicato i diritti e le libertà sanciti dalla Convenzione (*Khan c. Regno Unito*, n. 35394/97, § 34, CEDU 2000-V), rilevando che, in linea di principio, sono i giudici interni a dover valutare i fatti e interpretare e applicare il diritto interno. Peraltro, la Convenzione non pone ostacoli alla riunione dei procedimenti dinanzi ai giudici nazionali e non tutela un diritto a contestare la competenza *ratione loci* di un giudice di rinvio indicato dalla Corte di cassazione.

Relativamente alla mancata corretta notificazione dell'avviso di comparizione, a giudizio della Corte, il ricorrente non aveva dimostrato che tale circostanza gli aveva impedito di prendere parte al procedimento di rinvio e al secondo procedimento in cassazione, nè di presentare, nelle dovute sedi, gli argomenti che ha ritenuto utili per la sua difesa.

Per quanto riguarda infine la decisione del giudice nazionale di ridurre i termini di comparizione dinanzi alla Corte di cassazione, la Corte ha rammentato che in precedente giurisprudenza (causa *Ortolani c. Italia* ((dec.), n. 46283/99, 31 maggio 2001) ha ritenuto che il termine di 40 giorni per interporre appello avverso una sentenza di 4.392 pagine non avesse ostacolato il pieno esercizio da parte del ricorrente del diritto a disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie per preparare la sua difesa. Essa è giunta alla stessa conclusione in un'analoga causa promossa dal sig. Previti (decisione sopra citata, § 236), in cui il termine per presentare il ricorso per cassazione era di 45 giorni e la motivazione della sentenza in contestazione era meno lunga.

A maggior ragione, essa ha ritenuto che nel caso di specie non si fosse verificata alcuna violazione dei diritti della difesa, dato che il termine lamentato dal ricorrente non è quello per interporre appello o presentare ricorso per cassazione, ma semplicemente il termine per la comparizione all'udienza dinanzi alla Corte di cassazione, giudicando il motivo di ricorso manifestamente infondato e tale, quindi, da essere respinto, in applicazione dell'articolo 35 paragrafi 3 a) e 4 della Convenzione.

Quanto alla lamentata eccessiva durata del procedimento a suo carico, la Corte europea ha osservato che il ricorrente non aveva indicato di aver presentato un ricorso ai sensi della legge «Pinto». Di conseguenza, ha respinto anche questo motivo di ricorso.

Circa, infine, l'invocata violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 7, la Corte, nel precisare che l'interessato è stato giudicato e condannato per due episodi di corruzione separati, commessi nell'ambito di due cause giudiziarie indipendenti (IMI/SIR e Lodo Mondadori), ha affermato che la garanzia che esso sancisce entra in gioco quando viene avviata una nuova azione penale e la precedente decisione di assoluzione o di condanna è già passata in giudicato (Sergueï Zolotoukhine c. Russia [GC], n. 14939/03, §§ 58, 82 e 83, 10 febbraio 2009). Di conseguenza ha respinto anche questo motivo del ricorso, in quanto manifestamente infondato.

### ***Varban c. Italia* (n. 19661/05) – Decisione 23 ottobre 2012**

La ricorrente, cittadina rumena residente a Bucarest, era stata informata nel 2003 che le autorità italiane avevano scoperto il cadavere di una donna, ritenuta essere sua figlia. L'ufficio italiano dell'Interpol, si era attenuto, al riguardo, alle prime indagini di polizia, che aveva basato il proprio convincimento sul riconoscimento da parte di terza persona degli oggetti trovati sul corpo della donna.

Chiamata in Italia insieme al marito per effettuare il test del DNA, essi, secondo la versione dell'interessata, non erano stati invitati dalle autorità italiane a svolgere alcuna attività di riconoscimento del cadavere, né degli oggetti ritrovati nella vittima, né, tanto meno, avevano ricevuto informazioni sulle persone che avevano denunciato la sua scomparsa o che avevano identificato gli oggetti.

Il Governo italiano aveva, invece, presentato una diversa ricostruzione dei fatti, basata sugli atti giudiziari del procedimento penale relativo alla morte della donna e al suo presunto autore, deceduto nel corso del giudizio.

La ricorrente ha lamentato dinanzi alla Corte la passività delle autorità italiane nel condurre l'inchiesta, la mancata restituzione delle spoglie della figlia e l'impos-

sibilità di inumare il corpo, secondo il rito cristiano ortodosso, in violazione degli articoli 2, 8 e 9 della Convenzione.

Sulla base della documentazione e degli atti giudiziari forniti dal Governo italiano, la Corte ha avuto modo di constatare che non vi era stata alcuna ingerenza, sotto i diversi profili invocati dalla controparte, nel diritto dei ricorrenti a vedere tutelate le proprie ragioni ed ha pertanto dichiarato irricevibile il ricorso.

### ***Kneni c. Italia* (n. 20046/10) – Decisione 10 luglio 2012**

Il ricorrente, cittadino tunisino, era stato condannato in secondo grado per reati commessi fin dal 1999 (partecipazione ad associazione terroristica, ricettazione, agevolazione d'ingresso illegale nel territorio italiano, traffico di stupefacenti, spaccio di banconote false). Tale sentenza è stata annullata, con rinvio, dalla Corte di cassazione, nella parte in cui aveva disposto la misura di sicurezza dell'espulsione verso la Tunisia, in relazione alle misure adottate dalla Corte europea, ai sensi dell'articolo 39 del Regolamento.

Dinanzi alla Corte europea, il ricorrente ha invocato l'articolo 3 della Convenzione, lamentando, nell'ipotesi della sua espulsione, il rischio di poter essere sottoposto a torture o a trattamenti disumani o degradanti.

La Corte, nel ricordare i principi generali relativi alla responsabilità degli Stati membri in caso di espulsione come riassunti nella sentenza *Saadi c. Italia*<sup>43</sup> e che la situazione politica esistente in Tunisia all'epoca dei fatti, alla luce anche dei recenti cambiamenti, era già stata ampiamente affrontata nelle sentenze *Toomi c. Italia* e *Al Hanchi c. Bosnia Erzegovina*<sup>44</sup>, ha considerato che, ai fini della sussistenza della qualità di vittima, occorre che il ricorrente sia soggetto ad un rischio reale ed imminente al momento della presentazione del ricorso dinanzi alla Corte e che, in particolare, non si può pretendere di essere "vittima" di una misura di espulsione, allorquando la stessa misura è sprovvista di esecutività.

Alla luce di quanto considerato, ha annullato l'applicazione della misura provvisoria ed ha dichiarato il ricorso irricevibile.

### ***Belaj Meftah e altri 2 c. Italia* (n. 43121/10) – Decisione 10 luglio 2012**

I ricorrenti sono cittadini tunisini, in detenzione provvisoria in attesa di espulsione, perchè sospettati di appartenere ad una associazione criminale a sua volta sospettata di essere collegata a gruppi integralisti islamici e di assistenza all'immigrazione clandestina.

Sottoposti a misura cautelare, ai sensi dell'articolo 39 del Regolamento, hanno lamentato il rischio, in caso di espulsione, di essere sottoposti a trattamenti disumani e degradanti, contrari all'articolo 3 della Convenzione.

Escludendo il pericolo paventato dai ricorrenti, sulla base delle circostanze dei fatti e dei criteri fissati per le analoghe fattispecie, la Corte ha disapplicato la misura provvisoria e, considerando i ricorsi manifestamente infondati, li ha dichiarati irricevibili.

<sup>43</sup> *Saadi c. Italia* ([GC], n° 37201/06, §§ 58-60, 28 febbraio 2008)

<sup>44</sup> *Toomi c. Italia* (no 25716/09, §§ 27-29, 5 aprile 2011); *Al Hanchi c. Bosnia-Herzegovina* (no 48205/09, §§ 26-28, 15 novembre 2011)

***Ben Slimen c. Italia* (n. 38435/10) – Decisione 19 giugno 2012**

La vicenda riguarda un cittadino tunisino in situazione irregolare in Italia.

Sottoposto a custodia cautelare nell'ambito di indagini per terrorismo internazionale, è stato assolto dalla Corte di assise nel 2010 e condotto in un centro di permanenza temporaneo, in attesa di espulsione verso la Tunisia.

A seguito dell'autorizzazione all'espulsione, il ricorrente ha ottenuto la concessione della misura cautelare di cui all'articolo 39 del Regolamento della Corte europea.

Il ricorrente ha lamentato, dinanzi alla Corte di Strasburgo, che in quanto persona sospettata di atti terroristici, in caso di espulsione sarebbe stato sottoposto in Tunisia ad un regime detentivo in violazione degli articoli 2 e 3 della Convenzione.

La Corte, richiamandosi alla propria giurisprudenza, ha dichiarato il ricorso irricevibile, per mancanza palese di fondamento.

***E.O. c. Italia* (n. 34724/10) – Decisione 10 maggio 2012**

La vicenda riguarda una cittadina nigeriana, residente in Italia, condannata a pena detentiva nel 2001, per reati connessi alla prostituzione, successivamente ridotta nel 2003.

La ricorrente è affetta dal virus HIV, stadio non grave.

Nel 2004, le autorità italiane le avevano rifiutato il rinnovo del permesso di soggiorno e, in sede di impugnazione, il TAR aveva respinto il ricorso avverso tale rifiuto.

A seguito della richiesta di permesso di soggiorno per cure mediche, in considerazione della malattia, la ricorrente era stata posta in libertà e le era stato notificato un decreto di espulsione, con l'obbligo di lasciare l'Italia in breve tempo, obbligo confermato da sentenza della Corte di cassazione che aveva ritenuto l'interessata bisognosa di cure mediche costanti, ma non tanto eccezionali ed urgenti da essere incompatibili con l'espulsione.

Dinanzi alla Corte europea, la ricorrente ha lamentato la sussistenza di fondati motivi, in caso di espulsione in Nigeria, di essere sottoposta al rischio di trattamenti inumani e degradanti, contrari all'articolo 3 della Convenzione.

La Corte ha osservato che i timori dell'interessata si basavano sulla ritenuta assenza nel paese di origine di trattamenti medici idonei a curare la propria patologia. Richiamando la giurisprudenza (cfr. caso *N. c. Regno Unito* – Grande Camera, n. 26565/05), concernente la trattazione di casi di espulsione di persone gravemente ammalate, la Corte ha constatato, nella specie, la disponibilità in Nigeria delle cure e dei farmaci somministrati in Italia, sebbene l'accesso ai medesimi fosse aleatorio e la distribuzione limitata. Tuttavia, ha ritenuto che tali circostanze non fossero sufficienti a comportare una violazione dell'articolo 3, in quanto volto a tutelare situazioni caratterizzate da considerazioni umanitarie ancora più cogenti.

Non ravvisando alcun motivo determinante per discostarsi dall'orientamento seguito nei precedenti (causa *N. e You Ekale Mwanje c. Belgio* n. 10486/10, del 20 dicembre 2011), la Corte ha dichiarato il ricorso irricevibile.

**Rubeca c. Italia (n. 36773/02) – Decisione 10 maggio 2012**

Il ricorrente aveva adito nel 1997 l'allora Commissione europea dei diritti dell'uomo, per l'eccessiva durata di un procedimento giudiziario, ma il dossier era stato distrutto due anni dopo per prolungata inerzia.

Intervenuta la "legge Pinto", il ricorrente aveva richiesto nel 2001 alla Cancelleria della Corte europea dei diritti dell'uomo un attestato di pendenza del procedimento per poter esperire il rimedio Pinto, ricevendo risposta che la pratica era stata distrutta e che occorreva presentare un nuovo ricorso.

Nel frattempo, il ricorrente adiva la Corte d'appello, facendo riferimento al ricorso della pratica andata distrutta nel 1997, come se fosse ancora pendente dinanzi alla Corte di Strasburgo, ricevendo il riconoscimento dell'equo indennizzo.

Con il ricorso presentato alla Corte europea il 30 settembre 2002, il ricorrente ha lamentato l'inadeguatezza del rimedio Pinto, sia sotto il profilo dell'insufficienza di quanto accordato che del ritardo nel pagamento.

La Corte ha accolto l'eccezione del Governo italiano di tardività, ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 1, della Convenzione, in relazione al fatto che l'interessato aveva tenuto nascosto alla Corte d'appello, adita nel 2001, la circostanza che il primo procedimento CEDU si era estinto nel 1999, al fine di ottenere l'esame della sua domanda.

In particolare, la Corte ha affermato di non poter prendere in considerazione il ritardo nel pagamento del decreto Pinto, perché la circostanza con la quale la Corte d'appello aveva deciso nel merito il ricorso, sulla base dell'erroneo convincimento che ricorresse la condizione dell'articolo 6 della Convenzione, non poteva essere fonte per il ricorrente di ulteriori diritti, ai sensi delle norme convenzionali.

**Lechouritou c. Italia, Germania e altri 26 Paesi membri UE (n. 37937/07) – Decisione 3 aprile 2012**

Il caso riguarda il massacro perpetrato da alcuni soldati delle forze armate tedesche a Kalavryta, in Grecia, nel dicembre 1943, durante la Seconda Guerra Mondiale.

I ricorrenti, aventi diritto delle vittime, citarono lo Stato tedesco dinanzi alle giurisdizioni greche nel 1995, al fine di ottenere un risarcimento per i danni materiali e morali subiti.

I giudici greci respinsero la domanda in applicazione del principio di diritto internazionale consuetudinario dell'immunità giurisdizionale degli Stati per atti nei quali erano coinvolte le forze armate dello Stato.

A sua volta, la Corte di giustizia dell'Unione europea, adita in via pregiudiziale dalla Corte d'Appello greca, con sentenza resa il 15 febbraio 2007 (causa C – 292/05) aveva ritenuto di dover escludere la pretesa dei ricorrenti - che traeva origine da un atto di potestà di imperio - dal campo di applicazione della "materia civile" della Convenzione di Bruxelles.

Dinanzi alla Corte europea, i ricorrenti hanno contestato il rifiuto della Corte di giustizia di dichiarare applicabile la Convenzione di Bruxelles alla controversia pendente innanzi ai giudici greci - da essi ritenuta di natura patrimoniale e, come tale, parte del diritto civile - e di confermare quindi la competenza di questi ultimi a decidere sulle domande di risarcimento presentate contro la Germania, dolendosi della presunta violazione degli articoli 6 e 13, nonché 1, Protocollo 1, della Convenzione.

Preso atto che i ricorrenti avevano proposto il ricorso non solo contro i 27 Stati membri dell'Unione europea, ma anche contro la stessa "Comunità europea",

la Corte europea ha rilevato, innanzitutto, che il processo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione non è ancora compiuto e che pertanto tale parte del ricorso era irricevibile in quanto incompatibile *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione.

Sotto il profilo, poi, della responsabilità dei 27 Stati dell'Unione europea in ordine all'esito della sentenza della Corte di giustizia, la Corte non ha ritenuto necessario pronunciarsi, dal momento che, secondo la propria consolidata giurisprudenza<sup>45</sup>, spetta in primo luogo alle autorità nazionali (in particolare, corti e tribunali) interpretare ed applicare il diritto interno.

Secondo la Corte, inoltre, nulla consentiva di ritenere che l'interpretazione operata dalla Corte di giustizia fosse da considerare viziata da valutazioni arbitrarie o manifestamente irragionevoli, fatto che avrebbe potuto indurla a constatare una violazione della Convenzione.

Tenuto conto di tutti gli elementi in possesso, la Corte ha dichiarato irricevibile il ricorso, con voto unanime.

#### ***Saccomanno e altri c. Italia* (n. 11583/08) – Decisione 3 aprile 2012**

Per questa decisione di irricevibilità in materia elettorale, si rinvia alla Relazione al Parlamento per l'anno 2011, pagg. 72 e seguenti.

#### ***M. e S. c. Italia e Gran Bretagna* (n. 2584/11) – Decisione 13 marzo 2012**

Il caso riguarda presunti abusi sessuali commessi dal padre nei confronti della figlia minore, affidata in custodia alla madre, risiedente a Milano e successivamente trasferita nel Regno Unito per motivi di lavoro, con diritto di visita del padre.

Il 18 giugno del 2007, a seguito delle accuse mosse nei suoi riguardi, il padre inoltrò richiesta di custodia unica presso la Corte d'Appello di Milano che dichiarò l'infondatezza delle accuse anche in base delle conclusioni raggiunte dalle autorità britanniche, alle quali la madre aveva segnalato gli abusi, e confermò le modalità di visita stabilite in precedenza.

Nell'ottobre del 2007 la madre interruppe ogni possibile contatto della figlia con il padre, a causa di sospetti abusi sessuali dopo una nuova visita della bambina presso il padre in Italia.

A seguito di ulteriori accuse, non comprovate in sede giudiziaria, la Corte d'Appello di Milano con decisione confermata dalla Corte di cassazione, deliberò che la minore doveva tornare in Italia ed essere assegnata al Comune di Milano in un luogo protetto, possibilmente con la presenza della madre che avrebbe dovuto seguire un percorso di terapia e sostegno. Inoltre confermò la possibilità di visita del padre, con supervisione.

Le investigazioni riguardo alle accuse di abuso sessuale furono sospese in Gran Bretagna e caddero in prescrizione in Italia. La prima ricorrente sostenne che ci fu un nuovo episodio di abuso sessuale del parte del padre in un momento senza su-

<sup>45</sup> vedere, *mutatis mutandis*, *Brualla Gómez de la Torre c. Spagna*, 19 dicembre 1997, § 31, *Raccolta delle sentenze e decisioni* 1997-VIII, e *Waite et Kennedy c. Alleanza [GC]*, n. 26083/94, § 54, CEDH 1999-I).

pervisione. Dichiarò inoltre che la prolungata assenza dalla Gran Bretagna avrebbe potuto causarle la perdita del lavoro. I Servizi Sociali del Comune di Milano d'altro canto confermarono la necessità di attenersi alle disposizioni previste dalla deliberazione della Corte d'Appello.

Dinanzi alla Corte europea, le ricorrenti hanno lamentato la violazione del diritto ad un equo processo ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione e del diritto alla vita privata e familiare garantito dall'articolo 8, a causa del rientro forzato in Italia. Basandosi sull'articolo 2 del Protocollo N. 4, la prima ricorrente ha lamentato, inoltre, di essere stata privata del passaporto e della carta d'identità.

La Corte ha giudicato inammissibile il ricorso sotto i profili della violazione dell'articolo 6 e dell'articolo 8, per manifesta infondatezza. Quanto alla presunta violazione dell'articolo 2 del Protocollo 4 ha giudicato il ricorso incompatibile "rationae personae" con le previsioni della Commissione.

### **Torri e altri e Bucciarelli c. Italia (nn. 11838/07 e 12302/07) – Decisione 24 gennaio 2012**

I ricorrenti sono stati dipendenti fino al 12 ottobre 1993 dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del mezzogiorno (AGENSUD), dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e soppressa con legge 19 dicembre 1992, n. 488.

Tale personale, ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 96 del 1993, è cessato, pertanto, dal rapporto di lavoro a far data dal 13 ottobre 1993, con diritto al trattamento di fine rapporto.

A seguito di varie disposizioni normative, i ricorrenti sono stati assunti ex novo presso il Ministero delle politiche agricole e forestali, con decurtazione della precedente retribuzione e relativa riduzione della pensione di vecchiaia, con riferimento all'entità dei contributi versati dopo l'instaurazione del nuovo rapporto di lavoro con il Ministero. Ulteriori norme (art. 14bis del decreto legislativo n. 96/1993) hanno previsto la restituzione dei contributi non utili alla pensione, ma solamente per il personale cessato dal servizio tra la data del 13 ottobre 1993 e prima della data di entrata in vigore del citato decreto legislativo n. 96 del 1993, che non avesse optato per il mantenimento della posizione pensionistica di provenienza.

I ricorrenti, nella qualità di dipendenti della soppressa Agenzia, avevano richiesto senza esito nei vari gradi di giudizio nazionali, il rimborso dei contributi versati all'INPS, poi acquisiti dall'INPDAP, in seguito alla nuova assunzione, in quanto non utili per il diritto ad alcun trattamento pensionistico.

Dinanzi alla Corte europea, hanno lamentato la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione, con riferimento alla privazione di una posizione previdenziale già maturata in forza di una normativa precedente che concretizzerebbe un attentato al diritto ed al rispetto dei loro beni, ed, a seguito dell'interferenza legislativa, il contrasto con l'articolo 6 della Convenzione.

Invocando inoltre l'articolo 14 in combinato con l'articolo 1, Protocollo 1, hanno lamentato di aver subito un trattamento discriminatorio rispetto agli altri lavoratori dell'Agenzia, a cui l'ente previdenziale aveva restituito i contributi versati, in forza della giurisprudenza vigente all'epoca dei fatti.

Con riferimento alla doglianza in relazione alla quale i ricorrenti hanno ritenuto di essere stati obbligati ad accettare nuovi impieghi, prevedenti retribuzioni inferiori e, conseguentemente, pensioni più basse, la Corte europea ha ribadito che la Convenzione non garantisce il diritto al lavoro, né il diritto ad una pensione di particolare importo.

Puntando sulla piena consapevolezza del significato legale del nuovo rapporto di lavoro e delle conseguenti ripercussioni previdenziali, la Corte ha ritenuto questa parte del ricorso manifestamente infondata, tenuto conto che non vi erano indicazioni di alcuna arbitrarietà nell'applicazione della normativa nazionale alla controversia dei ricorrenti da parte dei tribunali interni. Il mutamento della giurisprudenza rientra nei poteri discrezionali dei tribunali nazionali, non vincolati dai precedenti, soprattutto in un sistema di leggi scritte come quello italiano.

In relazione alla asserita sproporzionata ingerenza nel rispetto dei beni, la Corte ha osservato che i contributi versati dai ricorrenti non potevano, in sé, essere considerati come beni di loro proprietà, sebbene, in talune circostanze, il versamento dei contributi ad un fondo pensionistico possa creare un diritto di proprietà, talvolta pregiudicato dal modo in cui viene amministrato. Pur volendo ammettere che i ricorrenti potessero reclamare un tale diritto di proprietà, l'ingerenza era stata in se stessa legittima, preso atto che era stata già accertata la non arbitrarietà della decisione presa dallo Stato.

Riguardo, infine, all'articolo 14, combinato con l'articolo 1, Prot. 1, la Corte ha ritenuto di non dover determinarne l'applicazione nel caso in specie, dato che la violazione sotto il profilo del diritto al rispetto dei beni era stata ritenuta infondata.

## 7.5 Decisione di contestuale irricevibilità e radiazione

### *Ignaoua e altri 2 c. Italia (n. 22209/09) – Decisione 10 luglio 2012*

Il caso in esame riguarda tre cittadini tunisini con regolare permesso di soggiorno, residenti nel Regno Unito, ma estradati in Italia in quanto sospettati di appartenere ad una associazione malavitosa legata a gruppi integralisti islamici e di assistenza all'immigrazione clandestina.

La Corte europea, in esito alle doglianze dei ricorrenti relative al rischio, nell'ipotesi di espulsione nel paese di origine, di essere sottoposti a trattamenti inumani o degradanti, in violazione dell'articolo 3 della Convenzione, ha valutato il caso - quanto ai profili assimilabili in fatto e in diritto - secondo i criteri stabiliti con la decisione *Kneni c. Italia*, qui trattata, e ha deciso per il ricorrente principale di porre fine all'applicazione della misura provvisoria concessa ai sensi dell'articolo 39 del proprio Regolamento, dichiarando il ricorso manifestamente infondato e quindi irricevibile.

Con la stessa pronuncia, alla luce della mancanza di interesse a mantenere i ricorsi per il secondo e il terzo ricorrente, ha radiato le cause dal ruolo.

## 7.6 Decisioni di parziale ricevibilità

### *Hotel Promotion Bureau e altri c. Italia (n. 34163/07) – Decisione 5 giugno 2012*

La Corte è intervenuta con una pronuncia di parziale ricevibilità in una vicenda di lottizzazione abusiva di un'area di circa 33 ettari, ubicata nel comune di Golfo Aranci e destinata nel Programma di Fabbricazione a zona "F", cioè Turistica.

Il procedimento penale a carico dei responsabili delle società implicate nella lottizzazione, finalizzata alla costruzione di opere alberghiere ricettive, si è concluso con una pronuncia di proscioglimento per intervenuta prescrizione, fin dal primo grado di giudizio.

I ricorrenti hanno proposto dapprima appello e poi ricorso per cassazione, ritenendo che il reato di lottizzazione abusiva non si fosse realizzato e chiedendo la restituzione dei terreni e manufatti confiscati dal giudice di primo grado; i giudici nazionali hanno, però, ritenuto la sussistenza del reato di lottizzazione abusiva e confermato la confisca della zona lottizzata.

Nel ricorso presentato alla Corte europea, i ricorrenti, invocando gli articoli 7 e 1, Protocollo 1, della Convenzione, hanno lamentato l'applicazione al caso in specie della misura della confisca, ai sensi dell'articolo 19 della legge 28 febbraio 1985.

Contestualmente, dolendosi dell'assenza di equità della procedura penale e dell'impossibilità di adire direttamente la Corte costituzionale, hanno invocato la violazione degli articoli 6 e 13 della Convenzione.

Nella decisione di parziale ricevibilità del 5 giugno 2012, la Corte ha ritenuto ricevibili per le società RITA Sarda s.r.l. ed Hotel Promotion Bureau le doglianze di cui agli articoli 7 e 1, Protocollo 1, respingendo le altre contestazioni per i restanti soggetti, per incompatibilità *ratione personae* e *ratione materiae* con la Convenzione.

## 7.7 Decisioni di cancellazione dal ruolo

### *Mattei c. Italia* (n. 13891/05) – Decisione 13 novembre 2011

In un caso in materia di espropriazione indiretta e di eccessiva durata del procedimento a livello nazionale, la Corte ha radiato dal ruolo il ricorso, non essendo stato rispettato da parte ricorrente il termine per la presentazione delle osservazioni, né richiesto eventuale differimento.

Essendo venuto meno l'interesse del ricorrente al mantenimento del ricorso, ha quindi proceduto alla sua cancellazione dal ruolo, ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 1, della Convenzione.

### *Migliore c. Italia* (n. 26572/05) – Decisione 16 ottobre 2012

Per effetto del mancato interesse di parte ricorrente a proseguire la trattazione del caso in materia di diritto al rispetto della vita privata, a motivo dell'assenza di osservazioni ed informazioni entro i termini previsti, la Corte ha concluso per la cancellazione della causa dal ruolo, ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 1, della Convenzione.

### *Ibrahim Ali c. Olanda e Italia* (n. 2303/10) - Decisione 10 luglio 2012

La decisione riguarda una vicenda in materia di immigrazione e di richiesta di asilo nei Paesi Bassi da parte della ricorrente.

La Corte europea ha osservato che, secondo il governo olandese, la ricorrente aveva omesso di comunicare importanti notizie, influenzando, con detto comportamento, la sua stessa credibilità. Né, per altro verso, aveva contestato la veridicità delle informazioni a suo carico contenute nella difesa del governo.

La Corte ha ritenuto, per motivi di mera opportunità (in particolare, il suo sovraccarico di lavoro – cfr. *mutatis mutandis* *Bock v. Germany*, decisione 19 gennaio 2010 n. 22051/07), di non dover procedere ad un esame della questione se il ricorso

si fosse deliberatamente arenato su una descrizione dei fatti omissivi o distorsivi di eventi di centrale importanza, tali da poter integrare gli estremi dell'abuso del diritto di ricorso, ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 3, della Convenzione.

In considerazione del fatto che parte ricorrente non aveva manifestato interesse alla prosecuzione del caso, la Corte, non individuando speciali circostanze che potessero richiedere l'ulteriore esame del ricorso, ha radiato l'affare dal ruolo.

#### ***Mostafa c. Italia* (n. 42382/08) – Decisione 10 luglio 2012**

Il caso è stato sottoposto alla Corte da un cittadino iracheno di origine curda, residente in Italia e condannato per appartenenza ad un'associazione sospetta di terrorismo internazionale a detenzione carceraria fino al 2009.

Le autorità italiane hanno esaminato, respingendole, le richieste del ricorrente tendenti ad ottenere lo status di rifugiato e il permesso di asilo.

A seguito della concessione da parte della Corte europea della misura provvisoria della sospensione dell'espulsione verso il suo paese, in quanto ricercato per fatti collegati al conflitto in Iraq, era stata esaminata, successivamente alla sua liberazione, la possibilità di accordare un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

La Corte europea, a cui il ricorrente si era rivolto invocando la violazione degli articoli 2 e 3 della Convenzione, dopo aver appreso in corso di causa che l'interessato aveva ottenuto il permesso richiesto, ha concluso che il contenzioso era stato risolto in sede interna.

Con decisione unanime del 10 luglio 2012 ha pertanto radiato dal ruolo il ricorso, annullando, contestualmente, la misura provvisoria concessa.

#### ***Calzolaio c. Italia* (n. 37434/02) - Decisione 10 gennaio 2012**

In questo caso, ove il ricorrente aveva invocato la presunta violazione degli articoli 3 e 8 della Convenzione, sotto il profilo del divieto di trattamenti disumani e degradanti, nonché del diritto alla corrispondenza, la Corte, tenuto conto dell'inerzia dell'interessato per la prosecuzione del ricorso, ha radiato la causa dal ruolo.

#### ***Mostafaei c. Italia* (n. 23734/10) – Decisione 10 gennaio 2012**

Cittadino iraniano, residente in Italia, dopo essere transitato dalla Grecia, il ricorrente aveva richiesto alle autorità italiane un permesso di asilo, rifiutato ai sensi del Regolamento di Dublino, non rientrando nella competenza dell'Italia l'esame della domanda.

L'Unità di Dublino aveva quindi emesso nei confronti dell'interessato il provvedimento di trasferimento verso la Grecia.

Rivolgendosi alla Corte europea, il ricorrente ha reclamato l'applicazione della misura cautelare della sospensione del provvedimento di espulsione, poi concessa dalla stessa Corte.

In sede interna il TAR, con sentenza 1° dicembre 2010, tenendo conto del trattamento contrario ai diritti dell'uomo riservato ai richiedenti asilo in Grecia, denunciato da varie organizzazioni internazionali e condannato dalla Corte euro-

pea, aveva stimato necessario un esame più approfondito, da parte delle autorità nazionali, della situazione nella quale il ricorrente si sarebbe venuto a trovare, nel caso fosse stato trasferito in quel Paese, stabilendo anche il rimborso delle spese di giustizia in suo favore.

Il Governo italiano aveva deciso, quindi, di sospendere il trasferimento e di determinare la competenza ad esaminare la domanda di protezione internazionale del ricorrente, in deroga agli ordinari criteri stabiliti dal Regolamento di Dublino, soprattutto in considerazione della successiva giurisprudenza della Corte<sup>46</sup> in materia.

La Corte europea, considerando come risolta la controversia che ha opposto il ricorrente al Governo e non sussistendo circostanze particolari contrarie ai diritti umani che potessero comportare la prosecuzione dell'esame del caso, ha deciso di disapplicare la misura provvisoria dell'articolo 39 del proprio Regolamento. In conseguenza, non potendo accordare alcuna riparazione a titolo di equa soddisfazione in relazione all'assenza di violazione, ha radiato la causa dal ruolo.

### ***Mohamed Abd Al Muhsen Mohamed e altri 8 c. Italia* (n. 34405/10) – Decisione 10 gennaio 2012**

Anche il caso in esame, presentato da tre cittadini iracheni ed unito ad altri ricorsi simili, rientra come il precedente, tra i ricorsi proposti nel periodo aprile 2010 – febbraio 2011 da cittadini di Paesi Terzi (afgani, iracheni e iraniani), richiedenti asilo, avverso altrettanti provvedimenti di trasferimento in Grecia, adottati dall'Unità di Dublino.

Ospitati presso un Centro di accoglienza della Regione Calabria, veniva loro notificato che il Paese competente per l'esame della loro richiesta di protezione internazionale era la Grecia, ai sensi del Regolamento di Dublino.

In relazione a tale provvedimento, gli interessati, nel lamentare il rischio di trattamenti disumani e degradanti contrari all'articolo 3 della Convenzione, hanno presentato ricorso dinanzi alla Corte europea chiedendo contestualmente l'applicazione della misura provvisoria di sospensione del trasferimento.

A seguito della citata sentenza sul caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011, l'Unità di Dublino italiana, che aveva già sospeso il trasferimento dei ricorrenti, ha stabilito la competenza italiana ad esaminare le domande di asilo.

Come per i precedenti ricorsi, la Corte europea, preso atto della decisione del Governo italiano, ha invitato i ricorrenti ad indicare la loro posizione in merito alla radiazione delle cause dal ruolo.

In presenza dell'assenza di interesse manifestato a vario titolo dagli interessati, la Corte, conformemente all'articolo 37, paragrafo 1 – *in fine*, della Convenzione, ha radiato il ricorso nel suo insieme dal ruolo.

## **8. PRONUNCE RIGUARDANTI ALTRI STATI DI PARTICOLARE INTERESSE**

Nel caso *AKSU c. Turchia* (4149/04), la Corte ha ritenuto che un ricorrente di origine rom, che affermava di sentirsi ferito da espressioni spregiative nei confronti della comunità Rom, avesse la qualità di vittima per poter proporre ricorso alla Corte.

<sup>46</sup> Con sentenza della *Grande Chambre* sul caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, n. 30696/09, del 21 gennaio 2011), la Corte, constatando la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, ha ritenuto, in particolare, che il trasferimento dal Belgio verso la Grecia di richiedenti la protezione internazionale rappresenti una violazione della Convenzione, per le carenze riscontrate in quest'ultimo Paese, con riferimento sia "all'accesso alla procedura di asilo e all'esame delle domande", sia alle condizioni di accoglienza degli interessati.

La sentenza della Grande Camera *Kuric ed altri c. Slovenia* (26828/06) analizza questioni relative all'adeguatezza dei rimedi interni ed il concetto di effettività.

Sul calcolo del termine per la promozione del ricorso dopo l'esperimento delle vie interne, la Grande Camera si è pronunciata in *Sabri Günes c. Turchia* (27396/06), nel giugno 2012, indicando che, se il giorno di scadenza del termine è festivo, gli effetti preclusivi si verificano ugualmente.

Nella sentenza *Othman Abu Quatda c. Regno Unito* (8139/09), la Corte fa il punto sul valore delle assicurazioni diplomatiche date per l'espulsione di uno straniero perseguito penalmente nel suo paese (nella fattispecie la Corte ha ritenuto che le assicurazioni diplomatiche date dalla Giordania al Regno Unito fossero sufficienti a garantire che non vi sarebbe stato trattamento disumano, ma hanno ritenuto comunque che il processo al quale sarebbe stato sottoposto il ricorrente non desse garanzie di equità sotto il profilo dell'art. 6 della Convenzione)

Nella sentenza *Popov c. Francia* (39472/07), la Corte ha ritenuto che la "detenzione" di 15 giorni di 2 bambini piccoli con i loro genitori in un centro d'accoglienza per immigrati, per durata e condizioni violasse l'art 3 della Convenzione.

Nel caso *S.F. c. Svezia* (8139/09), la Corte ha esaminato, sotto il profilo dell'articolo 3, il timore giustificato di alcuni iraniani, dissidenti con la linea del loro paese, di essere espulsi dalla Svezia ove avevano svolto attività di protesta contro il paese.

Di grande interesse è la sentenza pilota sul sovraffollamento carcerario *Ananyev ed altri c. Russia* (42525/07 e 60800/08) del 10 gennaio 2012. In questa sentenza la Corte, con ben diversa e severa valutazione dell'atteggiamento delle autorità russe riguardo al sovraffollamento carcerario, rispetto a quella effettuata nel caso *Torreggiani*<sup>47</sup> nei confronti delle autorità italiane, ha imposto alla Russia di stabilire, in cooperazione con il Comitato dei Ministri (in pratica sotto "tutela"), un calendario di misure tassative, preventive e compensatorie rispetto alla violazione dell'articolo 3 della Convenzione, senza sospendere l'esame dei ricorsi pendenti e di quelli che nel frattempo venissero proposti da chi lamenta situazioni disumane di detenzione. Nella sentenza *Torreggiani*, la Corte ha sottolineato invece la piena autonomia di scelta delle misure da prendere, da una parte in via di prevenzione e di progressivo superamento del problema del sovraffollamento, dall'altra per assicurare nel frattempo a livello interno un sistema indennitario-riparatorio rispetto alla violazione subita.

Nella sentenza della Grande Camera *Idalov c. Russia* (5826/03) del 22 maggio 2012 viene affermato il principio, poi ripreso in *Torreggiani*, che, di fronte all'alleghazione del ricorrente di sovraffollamento carcerario, le Autorità nazionali sono le sole ad avere accesso ai documenti che possono smentirle o confermarle; di qui la disciplina dell'inversione dell'onere della prova.

Nella sentenza *Boulois c. Lussemburgo* (37575/04) la Corte esamina l'applicabilità alle richieste di permesso di uscita dei detenuti (nella specie per presentare una domanda d'impiego) della garanzia procedimentale di cui all'articolo 6, par. 1 della Convenzione.

Da segnalare l'importanza della decisione *Eternit c. Francia* (20041/07) del 12 aprile 2012 che analizza l'equilibrio tra il diritto del lavoratore al segreto sulle sue informazioni mediche e le necessità collegate al contraddittorio del procedimento giudiziario che li oppone.

Aspetti di rilievo sotto il profilo dell'articolo 6 sui rapporti tra azione civile e procedimento penale, sono esaminati nel caso *Lagardère c. Francia* (18851/07) del

<sup>47</sup> Sentenza *Torreggiani ed altri c. Italia* dell'8 gennaio 2013 (ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10), consultabile al link: [http://www.governo.it/Presidenza/CONTENZIOSO/contentzioso\\_europeo/pronunce/sentenze/2013/originali/AFFAIRE\\_TORREGGIANI\\_ET\\_AUTRES\\_c%20ITALIE.doc](http://www.governo.it/Presidenza/CONTENZIOSO/contentzioso_europeo/pronunce/sentenze/2013/originali/AFFAIRE_TORREGGIANI_ET_AUTRES_c%20ITALIE.doc)

12 aprile 2012. La sentenza *Von Hannover c. Germania n 2* (40660/08 e 60641/08) ha riguardato il diritto all'immagine di una persona pubblica, fotografata a sua insaputa ed ha messo in risalto la necessità di esaminare il contesto dell'articolo giornalistico nel quale le immagini erano inserite per valutare la violazione o meno dell'articolo 8 CEDU.

Il caso *Hristozov ed altri c. Bulgaria* (47039/11 e 358/12), riguarda l'accesso di pazienti in stadio terminale a cure non sperimentate. La sentenza è del 13 novembre 2012, ma sulla questione risulta ancora pendente la richiesta di rinvio dinanzi alla Grande Camera.

Anche se non emesse nel 2012, si richiama l'attenzione su due importanti sentenze pronunciate dalla Corte europea nei confronti di altri Stati membri, per i riflessi nel nostro ordinamento: casi *Dan c. Moldavia*, sez. III, del 5 luglio 2011 e *Manolachi c. Romania*, sez. III, del 5 marzo 2013, nei quali la Corte ha stabilito che, nell'ipotesi di conservazione della medesima piattaforma probatoria nella successione dei gradi del processo, determina una sensibile riduzione dei diritti di difesa un giudizio di appello meramente cartolare, il cui esito sia una condanna con rovesciamento dell'assoluzione di primo grado. Secondo la Corte europea, in caso di condanna in appello decisa sulla base delle stesse testimonianze già risultate sufficienti al giudice di primo grado per dubitare della fondatezza delle accuse e giustificare una sentenza di assoluzione, il fatto che la Corte d'appello ometta di sentire i testimoni e l'imputato, prima di dichiarare quest'ultimo colpevole, riduce significativamente i suoi diritti di difesa. Una simile condanna, emessa senza che imputato e testimoni siano stati ascoltati di persona nel giudizio di appello, quando l'imputato medesimo è stato assolto in primo grado, non soddisfa le esigenze di un processo equo ed a nulla rileva il fatto che l'imputato non abbia richiesto espressamente la riassunzione delle prove medesime.



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

---



## IV ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

### 1. SPUNTI DI MUTAMENTO DELL'APPROCCIO ALL'ESECUZIONE DELLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA

Dall'analisi delle sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia nell'anno 2012 e dall'attività svolta per darvi opportuna esecuzione si ricava l'immagine di un Paese che non si caratterizza per violazioni gravi od eclatanti dei diritti umani, ma soprattutto per difficoltà "gestionali" nell'organizzazione amministrativa e giudiziaria diretta a perseguire una coerente e credibile strategia di buoni rapporti tra Stato-cittadino.

L'anno 2012 si caratterizza per l'entità delle somme liquidate, a titolo di equa soddisfazione, dalla Corte europea ai ricorrenti (art. 41 della Convenzione): circa 120 milioni di euro. Nella quasi sessantennale storia del Consiglio d'Europa, mai uno Stato è stato chiamato ad un pari impegno finanziario.

Il caso Sud Fondi, in materia di confisca di terreni, del quale si è riferito al capitolo III, par. 4.3, è, per molti versi, oltre che problematico, anche emblematico. Premesso che il *dictum* della sentenza che ha constatato la violazione è stato da sempre ritenuto condivisibile dal Governo<sup>48</sup> e che anche la giurisprudenza nazionale vi si è

---

<sup>48</sup> Con sentenza del 20 gennaio 2009, la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva constatato la violazione degli articoli 7 e 1 Protocollo n. 1 della Convenzione, in relazione all'applicazione, da parte del giudice penale nazionale, dell'istituto della confisca, prevista dall'articolo 19 della legge n. 47/85, su di un vasto appezzamento di terreno situato nella fascia costiera del comune di Bari, in località Punta Perotti. La Corte aveva riconosciuto anche la somma complessiva di euro 120.000 alle tre società ricorrenti a titolo di danno morale nonché di spese di giustizia ed onorari.

Nel formulare il suo ragionamento sul tema, la Corte Europea partiva proprio dalla ricostruzione dei fatti operata dai giudici nazionali: secondo tale ricostruzione, desumibile dalle sentenze emesse nei processi interni, le società ricorrenti avevano lottizzato sulla base di autorizzazioni rilasciate dalle autorità statuali, all'esito di procedimenti amministrativi formalmente regolari; gli esponenti di tali società, dal canto loro, sottoposti a procedimento penale, furono assolti dal reato di lottizzazione abusiva, loro contestato, perché il fatto non costituiva reato sotto il profilo dell'ignoranza scusabile della legge penale, per essere stati gli stessi indotti in errore dalla formulazione oscura delle leggi e dal comportamento dei pubblici amministratori che avevano rilasciato le autorizzazioni e dunque avallato la legittimità della richiesta lottizzazione, con la conseguenza che nessun rimprovero poteva essere loro avanzato, essendo stato il loro comportamento determinato dal cattivo funzionamento dell'apparato ordinamentale. Notava altresì la Corte europea come, nonostante queste conclusioni, fosse stata ugualmente disposta la confisca dei terreni: secondo la Corte di Strasburgo, dunque, se gli stessi giudici nazionali, che trattarono il caso a livello interno, avevano statuito che il quadro normativo non fosse chiaro e preciso, e dunque conoscibile e prevedibile, la Corte stessa non avrebbe certo potuto concludere diversamente né avrebbe potuto formulare ipotesi sulle ragioni per cui il comune di Bari decise di gestire in tal modo una questione così delicata; l'unica conclusione possibile era che la confisca era stata una misura non consentita ai sensi dell'art. 7 della Convenzione Europea, che tra l'altro esige una corrispondenza necessaria tra sanzione penale (quale deve intendersi la confisca) e sussistenza dell'elemento soggettivo del reato (§§ 111/118). Secondo la Corte era ravvisabile anche la violazione del diritto al rispetto della proprietà in quanto la confisca si rivelò una misura sproporzionata, che colpì tutti i terreni e non solo quelli edificati (questi ultimi pari al 15% del totale); la Corte, infine, trovava paradossale la circostanza del passaggio di proprietà dei terreni al patrimonio del Comune e cioè di quello stesso ente pubblico che aveva autorizzato la lottizzazione e dunque indotto i privati a costruire (§§ 140/142).

Da notare che l'indagine penale condotta dall'A.G. di Bari risultava oggetto di critiche sia della Cassazione che della Corte europea. La Suprema Corte, al punto 9) della sua sentenza, dedicato a "l'elemento soggettivo dei reati", aveva affermato infatti che "ben più approfondite indagini sarebbero

prontamente adeguata<sup>49</sup>, sulle modalità di indennizzo si sono riscontrate divergenze di vedute. In particolare infatti:

A) la Corte non si era inizialmente pronunciata, nella sentenza di merito, sul danno materiale, avendo rilevato come la questione apparisse molto complessa e sussistesse l'eventualità che le parti potessero trovare un accordo (§ 149 della sentenza nel merito). Tenuto conto che oggetto di critica della sentenza principale era stata solo la confisca dei terreni lottizzati, si era convenuto di dare immediatamente esecuzione alla sentenza sia attraverso la restituzione dei terreni alla parte ricorrente sia con l'offerta di una consistente somma a titolo di risarcimento per il mancato godimento *medio tempore* dei terreni medesimi, tenendo conto, tra l'altro, che nessun accenno era contenuto in tale sentenza alla natura edificatoria del terreno o alla illegittimità degli abbattimenti delle opere costruite in difformità delle disposizioni urbanistiche. Decidendo sull'equa soddisfazione, la Corte europea ha liquidato la somma globale di euro 49 milioni, a titolo di danno materiale, arrivando a tale ammontare attraverso la somma delle seguenti voci:

a) valore delle opere demolite (§ 56). La sentenza sull'equa soddisfazione comprende tale valore anche se la prima decisione della Corte non ha censurato l'illegittimità della condotta dell'amministrazione. La Corte ha inoltre liquidato tale valore applicando i parametri della sentenza *Papamichalopoulos c. Grecia*<sup>50</sup>, e non invece quelli più favorevoli all'Italia della sentenza di Grande Camera *Guiso-Gallisay* del 22 dicembre 2009 (§ 54), in quanto ha equiparato l'avvenuta confisca ad una espropriazione di fatto senza alcun titolo giuridico, mentre la confisca era stata, nel caso di specie, decisa con sentenza della Corte di cassazione;

b) valore dei terreni ceduti al comune di Bari nel 1993 in cambio dell'autorizzazione a costruire e valore dei terreni oggetto di confisca del 2001, da considerare edificabili (§ 57-58). La sentenza sull'equa soddisfazione ha tenuto conto di tali voci, anche se la sentenza della Corte nel merito non avesse citato i terreni del 1993 (che erano pertanto fuori del perimetro del *decidendum*) e malgrado che i terreni confiscati nel 2001 (viceversa oggetto della sentenza nel merito) fossero stati restituiti alla parte ricorrente. Inoltre, in difformità alla valutazione delle autorità nazionali

---

state necessarie per individuare le motivazioni dei comportamenti tenuti dagli organi pubblici coinvolti nella vicenda, valutare le correlazioni tra tali organi ed i soggetti destinatari delle loro illegittime determinazioni, ravvisare l'eventuale esistenza di condotte coscienti e volontarie dirette a limitare e condizionare, con ostacoli di fatto e di diritto, la riserva pubblica di programmazione territoriale che la legge vuole rispettosa dell'ambiente e del paesaggio. Indagini siffatte non sono state eseguite, sicché non sono consentite illazioni e la prospettazione dell'errore interpretativo non trova alcuna smentita che si fondi su elementi concreti." Questo invece il paragrafo della sentenza di merito dedicato dalla Corte europea alle *defaillances* delle indagini: 113. "Il n'appartient pas à la Cour de conclure différemment et, encore moins, de se livrer à des hypothèses sur les raisons qui ont poussé l'administration communale de Bari à gérer de telle manière une question aussi importante ainsi que sur les motifs du défaut d'une enquête efficace à cet égard de la part du parquet de Bari (paragraphe 37 ci-dessus) ».

<sup>49</sup> Sia pure con qualche iniziale esitazione: ad esempio, all'indomani della sentenza *Sud Fondi*, la terza sezione penale della Cassazione, con sentenza n. 17865 del 17/03/2009, nel trattare una fattispecie di acquisto, come autonome residenze private, di unità immobiliari facenti parte di un complesso turistico – alberghiero da parte di privati che si erano limitati ad acquistare delle unità immobiliari fidando sull'esistenza delle licenze edilizie normativamente previste, ha stabilito che: "il reato di lottizzazione abusiva, che è a consumazione alternativa, potendosi realizzare sia per il difetto di autorizzazione sia per il contrasto con le prescrizioni della legge o degli strumenti urbanistici, può essere integrato anche a titolo di sola colpa". Dinanzi alla Corte europea risultano tuttora pendenti alcuni casi analoghi, come il ricorso n. 17475/09 *Varvara c. Italia*.

<sup>50</sup> Per l'esattezza, applicazione di « *une méthode de dédommagement qui a un but punitif ou dissuasif à l'égard de l'Etat défendeur, au lieu d'une fonction compensatoire pour les requérants* » (§ 103 de l'arrêt *Guiso-Gallisay*).

che avevano ritenuto non edificabile il terreno, la Corte ha valutato lo stesso come edificabile, con relative conseguenze in ordine alla liquidazione dell'indennità.

B) La decisione stabilisce che il Governo debba rinunciare a domande sviluppate nei confronti dei ricorrenti (in realtà riferibili al comune di Bari ed al Ministero dell'ambiente, per complessivi 130 milioni circa di euro), ma, con questa affermazione sorge qualche problema interpretativo in merito alla sussistenza dell'esaurimento dei "ricorsi interni", in effetti non menzionati dalla parte ricorrente<sup>51</sup>, il che potrebbe creare interferenze derivanti dalla costituzione di due riconoscimenti indennizzatori, a livello nazionale ed europeo, allo stesso titolo<sup>52</sup>.

C) La soluzione adottata dalla Corte, anche per quanto attiene la procedura seguita nel respingere la richiesta di riesame della sentenza sull'equa soddisfazione che non richiede motivazione, potrebbe involgere seri problemi di costituzionalità, atteso che l'articolo 111, sesto comma, della Costituzione statuisce che "tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati". E comunque problemi di costituzionalità si sarebbero forse potuti porre anche nell'ipotesi di accettazione della richiesta di rinvio in Grande Camera, atteso che la disposizione della Convenzione europea, che prevede la presenza nella Grande Camera di due dei giudici che hanno partecipato alla sentenza della Camera impugnata, potrebbe non sembrare in linea con i principi di cui ai commi primo e secondo dell'articolo 111 della Costituzione (equo processo e giudice terzo ed imparziale), che introducono i principi dell'equo processo e del giudice terzo e imparziale. Non va, infine, sottaciuto che, per i risarcimenti liquidati dalla Corte europea, sempre più consistenti e non impugnabili (attesi i casi tipizzati di rinvio alla Grande Camera), non vi è alcuna previsione di copertura finanziaria, in possibile contrasto, così, con i commi terzo e quarto dell'articolo 81 della Costituzione e con il principio del pareggio di bilancio, voluto dalla recente legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012, con cui è stato introdotto nella Costituzione, in coerenza anche con quanto disposto da accordi internazionali (quali il c.d. *Fiscal compact*) e con le direttive europee, il principio dell'equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio. Tale modifica costituzionale, che entrerà in vigore dal 1° gennaio 2014, novellando gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, introduce appunto, con il principio del pareggio di bilancio, il divieto di nuovi o maggiori oneri se non previsti con una legge che provveda ai mezzi per farvi fronte, il che potrebbe comportare difficoltà di conciliare tale principio con il pagamento da parte dello Stato di somme particolarmente elevate.

Nell'ambito delle difficoltà esecutive per conformarsi alle statuizioni della Corte<sup>53</sup> è utile richiamare la sentenza, emessa il 30 ottobre 2012 nel caso *Grossi*. In que-

<sup>51</sup> Per giurisprudenza costante della Corte europea ciò è causa di abusività del ricorso: v. decisione *Kérétschachvili c. Georgia* del 2 maggio 2006 e decisione *Hadrabová e altri c. Repubblica Ceca* del 25 settembre 2007.

<sup>52</sup> Malgrado che nel procedimento di equa soddisfazione fosse stata sollevata un'eccezione di pendenza di ricorsi a livello interno, la Corte ha affermato in sentenza che nessuna eccezione in merito era stata avanzata dal Governo e che quindi si poteva senz'altro procedere a liquidare i danni (§ 50); fatto presente alla Corte il malinteso e richiesto di rettificare, ai sensi dell'art. 81 del Regolamento, quello che appariva come un evidente errore materiale, la Corte ha rifiutato di rettificare in tal senso la sentenza.

<sup>53</sup> Secondo il meccanismo del Consiglio d'Europa, lo Stato coinvolto in una sentenza di "condanna", verificate le cause della riscontrata violazione, deve scegliere i mezzi migliori per eliminare le conseguenze della stessa e cioè adottare le necessarie misure individuali e/o generali: le prime riguardano la posizione del ricorrente, che deve essere rimesso per quanto possibile in una situazione simile a quella che sussisterebbe se la violazione non avesse avuto luogo; le seconde riguardano l'adozione di misure *erga omnes*, dirette a risolvere anche altri casi analoghi già pendenti nonché a prevenirne ed evitarne altri in futuro (tale seconda esigenza nasce in caso di violazioni non episodiche). Naturalmente più le violazioni rivestono carattere sistematico (sono dunque delle

sto caso di espropriazione indiretta<sup>54</sup> la Corte europea ha preso in considerazione, ai fini della liquidazione del risarcimento, le dimensioni del terreno espropriato, quali erano state dichiarate dai ricorrenti e che sono successivamente risultate essere circa dieci volte superiori a quelle reali. Il Governo, venuto a conoscenza della circostanza solo dopo la sentenza, ha formulato richiesta di revisione che è stata rigettata dalla Corte in quanto tardiva<sup>55</sup>. Anche l'istanza di rinvio del caso alla Grande Camera, basata sulla necessità di revocare una sentenza frutto del dolo di una delle parti, è stata respinta con provvedimento privo di motivazione. La somma liquidata dalla Corte europea è stata infine pagata dal Ministero dell'economia e finanze.

Gli ulteriori casi Colazzo (sentenza del 5 giugno 2012<sup>56</sup>), Prenna (sentenza del 19 giugno 2012<sup>57</sup>), Rosario Lombardi (sentenza del 15 novembre 2012<sup>58</sup>) e Medici (sentenza del 4 dicembre 2012<sup>59</sup>) sono legati da un unico comune denominatore: l'esistenza di indennizzi, anche rilevanti, accordati dai giudici nazionali per la stessa causa e taciuti dai ricorrenti ovvero non presi in considerazione dalla Corte europea, che ha liquidato somme a titolo di equa soddisfazione prescindendo da quelle già corrisposte a livello interno per il medesimo evento espropriativo.

Questi numerosi casi testimoniano di un cambiamento nell'approccio all'esecuzione delle sentenze della Corte europea: l'obbligo, di natura giuridica, derivante dall'articolo 41 della Convenzione, del pagamento della somma di denaro sancito direttamente in sentenza, è ormai pari, se non superiore, a quello, di natura politica, discendente dall'articolo 46 e consistente nell'adozione delle misure individuali e/o generali idonee a conformarsi alle statuizioni della sentenza. Né la giurisprudenza europea aiuta a districarsi in questa situazione complessa: i precedenti sul tema<sup>60</sup>,

---

cd. *violazioni seriali*), più dunque emerge la consapevolezza di carenze strutturali del sistema dello Stato condannato, più, di conseguenza, diviene pressante l'esigenza di adottare delle adeguate misure generali.

<sup>54</sup> Con la sentenza del 14 dicembre 2010, la Corte europea ha condannato lo Stato italiano al pagamento a controparte di complessivi € 734.000,00, a titolo di danno materiale, nonché di € 20.000,00 per i danni morali,

<sup>55</sup> Ciò in quanto l'istanza di revisione era stata presentata oltre i sei mesi dalla conoscenza dei fatti, che la Corte individuava in una lettera del 23 dicembre 2010 del comune di Cassino e non in una nota del 20 settembre 2011 del Ministero dell'Economia con cui si trasmettevano gli esiti degli accertamenti effettuati dalla Guardia di Finanza.

<sup>56</sup> In data 23 ottobre 2012 la Corte rettificava gli indennizzi liquidati nella sua sentenza, detraendo da questi gli acconti e le altre somme corrisposte dal Comune di Lecce ai ricorrenti e prima non inseriti nel calcolo.

<sup>57</sup> La Prefettura di Macerata aveva corrisposto la somma di euro 52.702 in esecuzione di una sentenza del Tribunale di Macerata concernente la medesima espropriazione oggetto di esame della Corte europea: tale somma non era stata comunicata dalla parte ricorrente né conseguentemente tenuta in linea di conto dalla Corte stessa nel calcolo dell'indennizzo da essa riconosciuto. Ciò imponeva la necessità di intraprendere gli opportuni passi per il recupero della somma stessa.

<sup>58</sup> La parte ricorrente, che aveva depositato il ricorso alla Corte il 10 febbraio 2001, non aveva successivamente informato la Corte stessa della transazione intervenuta il 3 ottobre 2002 con la quale il Comune di Lizzanello liquidava la somma di euro 503.073,56 e la parte ricorrente dichiarava di ritenersi assolutamente soddisfatta dell'indennizzo liquidato e di non aver null'altro a pretendere in dipendenza dell'espropriazione in questione.

<sup>59</sup> La Corte europea liquidava ai ricorrenti la somma complessiva, a titolo di equa soddisfazione, di euro 12.500.000, così ignorando la dazione a livello interno, in esecuzione di una sentenza della Corte d'Appello di Reggio Calabria del 1999, di una somma praticamente equivalente, per valore assoluto e in riferimento all'epoca (1987-1990) nonché tenuto conto del calcolo degli interessi. Il riferimento all'esecuzione della sentenza nazionale, e dunque al riconoscimento di tale somma, compare solo nella sentenza di merito del 2006, mentre di essa non vi è cenno in quella sull'equa soddisfazione del 2012.

<sup>60</sup> V. sentenza *Serghides et Christoforou c. Cipro*, in tema di equa soddisfazione del 12 giugno 2003, § 29; la sentenza *Serrilli c. Italia* del 17 gennaio 2008, § 17; la sentenza *Prenna c. Italia* sull'equa soddisfazione del 19 giugno 2012, § 10.

infatti, riconoscono che è necessario evitare che i ricorrenti ricavano un doppio indennizzo allo stesso titolo e pertanto prevedono che le autorità nazionali, in fase di decisione od esecuzione, debbono tener conto di ogni eventuale somma accordata dalla Corte europea, ma nessun precedente si è mai occupato dell'ipotesi in cui una sentenza della Corte non abbia tenuto conto di somme già liquidate o di accordi transattivi già conclusi a livello nazionale.

In definitiva, da tale inedita situazione possono trarsi due conclusioni:

a) la prima è che occorre migliorare e razionalizzare la circolazione delle informazioni e la loro trasmissione dalle autorità che ne dispongono all'Agente del Governo, incaricato di utilizzarle nel modo migliore per svolgere l'efficace difesa del Paese dinanzi alla Corte europea, nell'ottica di evitare così eventuali problemi nella successiva fase dell'esecuzione;

b) la seconda è che occorre prendere coscienza dell'attuale tendenza ad incentrare il sistema di protezione dei diritti umani su un obbligo giuridico di tipo finanziario (articolo 41 Convenzione), piuttosto che sull'esercizio dei poteri di controllo ed intervento del Comitato dei Ministri (articolo 46 Convenzione); in altre parole, a sostituire il meccanismo di controllo collettivo e politico, voluto in origine, con un obbligo fissato direttamente dalla Corte e dalla stessa Convenzione considerato meramente eventuale (l'articolo 41 menzionato parla di liquidazione dell'equa soddisfazione "quando è il caso").

Si allontana sempre più, dunque, l'idea di trasformare in una Corte costituzionale europea la Corte europea che, attualmente, almeno per quanto riguarda l'Italia, è percepita come un organismo giurisdizionale di quarto grado.

## 2. L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA: LE MISURE ADOTTATE

### 2.1 I regolamenti amichevoli

A decorrere dal 1° settembre 2012, la Corte, recependo la prassi giurisprudenziale adottata in passato per ottenere l'estinzione del procedimento ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 1, della Convenzione (v. caso *Van Houten c. Olanda*), ha ampliato la sfera di applicazione del regolamento amichevole, istituzionalizzando l'offerta adeguata di riparazione con l'inserimento del nuovo articolo 62A<sup>61</sup> al proprio Regolamento.

<sup>61</sup> Article 62A – Déclaration unilatérale

1.
  - a) Dans les cas où le requérant refuse les termes d'une proposition de règlement amiable faite en vertu de l'article 62 du présent règlement, la Partie contractante concernée peut saisir la Cour d'une demande de radiation du rôle sur le fondement de l'article 37 § 1 de la Convention.
  - b) Pareille demande est accompagnée d'une déclaration reconnaissant clairement qu'il y a eu violation de la Convention à l'égard du requérant ainsi que d'un engagement de la Partie contractante concernée de fournir un redressement adéquat et, le cas échéant, de prendre les mesures correctives nécessaires.
  - c) Une déclaration au sens du paragraphe 1 b) du présent article doit être faite dans le cadre d'une procédure publique et contradictoire, menée indépendamment de l'éventuelle procédure de règlement amiable visée à l'article 39 § 2 de la Convention et à l'article 62 § 2 du présent règlement et dans le respect de la confidentialité de celle-ci.
2. Dans les cas où des circonstances exceptionnelles le justifient, la demande et la déclaration l'accompagnant peuvent être soumises à la Cour même si un règlement amiable n'a pas été préalablement recherché.

Si tratta di un'importante novità che offre la possibilità della definizione delle controversie pendenti, in un'ottica di eliminazione dei casi seriali e di risparmio per l'erario, oltre che di snellimento dei lavori della Corte, senza tuttavia sacrificare la tutela dei diritti umani offerta dalla Convenzione.

La nuova disposizione prevede che, falliti i tentativi di regolamento amichevole, il Governo possa presentare una dichiarazione unilaterale. Se la vittima non è d'accordo, la Corte può decidere se accoglierla ugualmente.

Si tratta di un sistema utilizzabile solo nei casi in cui vi sia una consolidata prassi della Corte sulla questione in discussione. Il procedimento può chiudersi con la cancellazione della causa dal ruolo. Se il Governo non tiene fede ai suoi impegni, il ricorrente può chiedere la reinscrizione della causa.

Un esempio concreto di applicazione della nuova procedura è rappresentato dalla sentenza del 15 novembre 2011 sul caso *Donati c. Italia* (*infra* capitolo III, par. 5).

Con riferimento ai regolamenti sottoscritti dalle parti in composizione amichevole, prosegue, con un'intensa attività, il comportamento collaborativo nei confronti della Corte per alleggerire il sovraccarico dei ricorsi "Pinto", secondo i criteri della sentenza *Gaglione e altri* o per definire positivamente altri contenziosi pendenti.

Oltre alla radiazione della citata sentenza sul caso *Donati c. Italia*, nel 2012, la Corte ha pronunciato 26 decisioni di radiazione dal ruolo, di cui 17 per intervenuto regolamento amichevole. Tali decisioni sono state esaminate al capitolo III, par. 7.

## 2.2 Gli indennizzi

Sul piano dei pagamenti, nell'anno 2012 è stata data esecuzione complessivamente a 43 pronunce della Corte, delle quali:

- n. 25 sentenze riferite all'anno di adozione 2012;
- n. 10 riferite all'anno di adozione 2011
- n. 8 decisioni di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole.

L'importo complessivo dei pagamenti ammonta ad € 19.232.044,78, di cui € 322.090,80 sono stati erogati per l'esecuzione dei regolamenti amichevoli<sup>62</sup>.

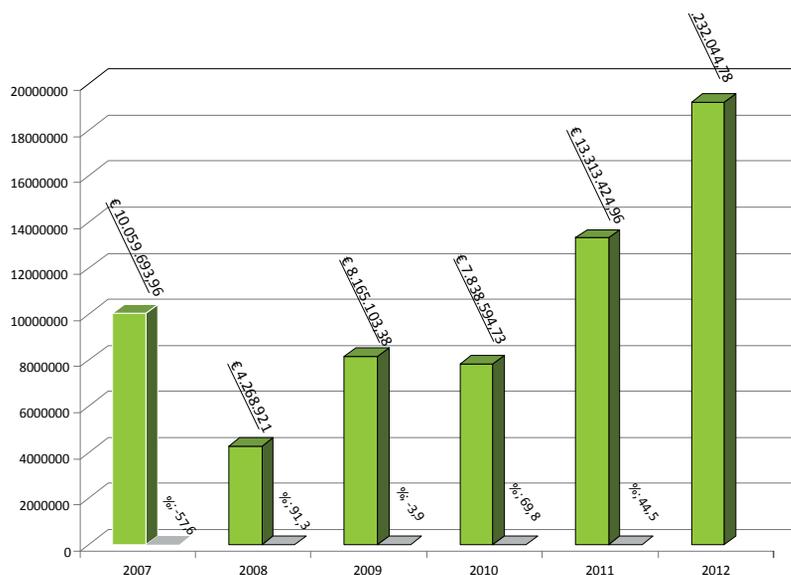
Sotto il profilo della liquidazione non può che ribadirsi quanto già osservato in ordine alle criticità - soprattutto per il rischio di duplicazione di pagamenti - che si pongono in sede di esecuzione degli indennizzi disposti dalla Corte europea nei casi in cui a livello interno si è registrata la presenza di condanne risarcitorie, già eseguite dalle amministrazioni territoriali competenti, fondate su titoli aventi ad oggetto le medesime vicende prese in esame dalla Corte europea.

Tale situazione ha determinato la necessità di realizzare la dovuta compensazione, con aggravio del procedimento e slittamento dei tempi per il pagamento delle sentenze.

Nel confronto con gli anni precedenti, la Figura 11 mostra la tendenza all'aumento degli oneri a carico dell'erario per effetto delle pronunce di equa soddisfazione, o per l'esecuzione di regolamenti amichevoli o offerte unilaterali.

<sup>62</sup> Si tratta del pagamento dei seguenti casi: Capineri (ricorso n. 31100/11); Flammini (ricorso n. 71820/10); Ruffolo (ricorso n. 23159/05); Sergi (ricorso n. 17608/03); Celentano (ricorso n. 64784/10); Napolitano (ricorso n. 51977/10); Andrenelli (ricorso n. 44109/11) e Bassanini Colombo (ricorso n. 26329/03).

Figura 11



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

### 2.3 La rivalsa

La disciplina relativa al diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è ora regolata dall'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

L'intervento legislativo citato non ha innovato, per quanto qui interessa, la previgente disciplina recata dall'articolo 16-bis della legge n. 11 del 2005, rinunciando, pertanto, ad introdurre nella normativa di settore i correttivi, fortemente auspicati in sede di Conferenza Unificata, finalizzati a collegare il recupero del credito azionato dallo Stato in rivalsa all'effettivo grado di responsabilità dell'ente territoriale "obbligato"; profilo, questo, ritenuto dai soggetti interessati elemento fondamentale per dare legittimità al recupero del credito da parte dello Stato delle somme liquidate dalla Corte europea a titolo di equa soddisfazione, come attestano le varie cause introdotte dagli "Enti debitori" per ottenere l'annullamento dei provvedimenti di ingiunzione di pagamento.

Nell'anno 2012, infatti, a fronte dei 5 provvedimenti di rivalsa adottati - casi *De Pascale*, *Stornaiuolo*, *Pasculli*, *Gigli Costruzioni* e *Morea* – per un ammontare complessivo di € 2.593.900,00, gli ultimi 3 sono stati oggetto di impugnazione da parte delle amministrazioni esproprianti ed i relativi giudizi sono tuttora pendenti. Per il caso *Gigli Costruzioni* la causa è stata riassunta dinanzi al Tribunale di Ancona.

Allo stato attuale, come evidenziato nelle precedenti Relazioni, lo Stato ha recuperato il credito di una sola sentenza (caso *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italia*).

### 3. LE MISURE GENERALI: I PIANI D'AZIONE

I casi seriali in materia di eccessiva durata dei procedimenti (civili, penali ed amministrativi) e di inefficacia del rimedio interno costituito dalla legge Pinto, saranno ancora una volta oggetto di discussione nell'ambito della riunione DH del Comitato dei Ministri n. 1172 che avrà luogo dal 4 al 6 giugno 2013.

Il Segretariato del Comitato dei Ministri ha predisposto un articolato documento dal quale traspare una complessiva attenta valutazione dei piani d'azioni ed informazioni complementari presentati negli ultimi due anni.

Il documento, dopo un inquadramento "storico" dei problemi attinenti all'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari arrivati all'attenzione del Comitato dei Ministri già dagli anni 80, fino alle forti prese di posizione di quest'ultimo con le risoluzioni ad interim del 2009 e 2010, dà atto all'Italia dell'avvio nel 2011 di positive iniziative d'informazione su misure in atto ed in programma, volte a migliorare l'efficienza dei procedimenti giudiziari e a risolvere l'annoso problema dell'eccessiva durata, che peraltro condividiamo con non pochi altri Stati membri del Consiglio d'Europa.

Di queste positive iniziative, riconosciute finalmente come passi concreti, il documento traccia le linee salienti.

Nel rapporto si osserva che le riforme, attuate ed in corso d'attuazione, in base ai dati forniti, sembrano destinate a produrre risultati piuttosto a lungo termine e che è quindi essenziale che il Comitato dei Ministri riceva un flusso costante di informazioni per valutarne il progressivo impatto.

Importante a tal proposito è il monitoraggio interno del quale si è parlato negli ultimi piani d'azione e la diffusione di buone pratiche sperimentate con esito positivo in alcuni uffici giudiziari.

Con l'invito a tener conto delle linee direttrici del gruppo specializzato SATURN,<sup>63</sup> elaborate dal CEPEJ, si sollecita un flusso informativo costante sugli effetti delle "buone pratiche".

Il documento esamina le varie misure tendenti ad un effetto deflattivo del contenzioso, quali:

- a) l'introduzione della mediazione obbligatoria in molte materie del contenzioso civile, sulla quale vengono richieste specifiche informazioni a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 272 del 24 ottobre 2012;
- b) l'aumento del contributo unificato per l'opposizione a sanzioni amministrative per disincentivare le opposizioni infondate;
- c) nuovo filtro in appello.

Sono inoltre esaminate le misure direttamente mirate all'accelerazione del procedimento:

1. procedimento sommario (legge 18 giugno 2009, n. 69 e Decreto Legislativo 1° settembre 2011, n. 150);
2. riduzione dei riti (di cui sono richieste ulteriori informazioni).

Sulle misure riguardanti la riduzione dell'arretrato, sono richieste informazioni specifiche ed integrazioni di dati statistici. Malgrado le misure intraprese, gli stessi dati statistici evidenziano: un aumento preoccupante di durata; la necessità di un sistema di costante monitoraggio interno che possa consentire il ricorso ad ulteriori correttivi; che la riduzione delle pendenze, avutasi tra il 2010 e il 2011 non segue

---

<sup>63</sup> Le linee guida per assicurare una durata ragionevole dei processi sono state elaborate raccogliendo le buone prassi seguite dai tribunali di sei Stati membri del Consiglio d'Europa (Norvegia, Regno Unito, Svizzera, Italia, Repubblica Ceca e Georgia), compreso il Tribunale di Torino.

ritmi costante e sostenuti, come invece dovrebbe avere; che occorre quindi la definizione di un piano mirato per ridurre l'arretrato in quantità gestibile, entro termini ragionevoli.

Il rapporto esamina poi le specifiche questioni aperte riguardanti i procedimenti penali ed amministrativi, nonché quelli fallimentari.

Sui procedimenti amministrativi si prende atto delle informazioni fornite direttamente all'Ufficio di Strasburgo, sulla base della relazione del Presidente del Consiglio di Stato per il 2012 e vengono richiesti ulteriori aggiornamenti.

In merito ai procedimenti fallimentari, si prende atto del calo di pendenze intervenuto dopo le riforme del 2005. Vengono richiesti dati aggiornati sulla durata per grado di giudizio per il 2011 e per il 2012.

Particolare attenzione è dedicata all'aspetto del finanziamento della "legge Pinto", in merito al quale, sulla base della intervenuta riforma, si chiede la conferma delle misure preannunciate ed informazioni concrete sulla modalità della loro attuazione.

Nelle conclusioni, il documento riporta le questioni che restano ancora critiche ed un esplicito invito alle autorità italiane a chiarire ed approfondire l'aspetto del risultato positivo duraturo delle riforme stesse, ai fini del Piano d'azione consolidato che è molto atteso dopo l'esame del Comitato dei Ministri di giugno, in quanto nella discussione del dicembre 2012 erano emerse, anche da parte delle delegazioni solitamente ipercritiche, positive valutazioni dell'impegno italiano nella soluzione dei problemi dell'eccessiva durata dei procedimenti.

Occorrerà, quindi, non deludere le positive aspettative, incoraggiate peraltro dal contenuto del recente intervento del Ministro degli affari esteri, Emma Bonino, durante la sua visita a Strasburgo<sup>64</sup>.

### **3.1 Chiusura dei casi ripetitivi sull'eccessiva durata dei processi: il piano d'azione Pinto**

Nell'ambito delle iniziative intraprese dal Governo per affrontare la questione dell'elevato numero di ricorsi ripetitivi contro l'Italia, di cui si è fatto cenno al cap. III, par. 2.2.1 della presente Relazione, è stato elaborato un Piano d'azione per lo smaltimento di tale tipologia di casi pendenti (circa 7.000).

Si tratta di una iniziativa che vede coinvolti vari soggetti istituzionali, chiamati ad utilizzare l'istituto del regolamento amichevole, mediante il ricorso al nuovo articolo 62A del Regolamento della Corte.

L'Avvocatura dello Stato, interpellata in merito alla soluzione prospettata, ha evidenziato la rilevante importanza dell'iniziativa, "finalizzata ad evitare, nei limiti di quanto consentito dalla necessaria ottemperanza alle decisioni della Corte europea, un eccessivo pregiudizio per l'erario. Tale pregiudizio conseguirebbe con certezza al permanere dell'inerzia dello Stato, pur a fronte della chiara posizione assunta dalla Corte in merito all'avvenuta violazione dell'articolo 6 della Convenzione ed al riconoscimento del diritto dei ricorrenti ad ottenere un risarcimento del danno, ai sensi dell'articolo 41 CEDU."

La durata biennale del Piano, stabilita all'inizio, teneva conto della necessità di far fronte ai pagamenti con gli stanziamenti finanziari disponibili, della necessità eventuale di contatti con gli interessati per i vari casi e dei tempi materiali che la trattazione avrebbe potuto richiedere, di cui era possibile solo una previsione di massima.

Avviato nel settembre 2012, il bilancio del Piano per il graduale rientro dei ricorsi ex Pinto è sostanzialmente positivo. I suoi contenuti sono, in sintesi i seguenti:

<sup>64</sup> La visita ha avuto luogo il 16 maggio 2013.

- sulla base della lista di casi fornita dalla Cancelleria, si sono suddivisi i ricorsi secondo gli studi legali al fine di ridurre drasticamente il numero dei contatti necessari e le tempistiche per raggiungere l'accordo; i tempi di reazione, da legale a legale, sono stati tuttavia diversi, indipendentemente dalla quantità dei casi riguardati. Ad oggi, quindi, si stima che il periodo previsto fino al settembre /dicembre 2014 dovrebbe risultare sufficiente alla chiusura del Piano;
- l'accertamento dello stato degli indennizzi, caso per caso, ha richiesto un'attenzione maggiore di quanto previsto in origine, dovendosi procedere allo scorporo delle somme versate da quelle finali secondo procedure che coinvolgono amministrazioni diverse;
- secondo la suddivisione delle competenze interne, in Italia sono principalmente due le amministrazioni chiamate ad intervenire nelle liquidazioni dei risarcimenti: il Ministero della giustizia (competente per la eccessiva durata dei processi dei giudici ordinari) e quello dell'Economia e Finanze (competente per la eccessiva durata dei processi dei giudici amministrativi e contabili). Inoltre, il solo Ministero dell'economia e finanze è competente per il pagamento delle somme dovute in ragione delle controversie davanti alla Corte EDU. I due Ministeri hanno in dotazione capitoli di bilancio differenti dedicati alle finalità richiamate, opportunamente dotati delle disponibilità richieste per il prevedibile esercizio dell'anno in corso. Nonostante le capacità finanziarie sufficienti, il convergere degli interventi dei due centri di spesa ha comportato rallentamenti nelle procedure di liquidazione. Il che ha richiesto vari interventi di aggiustamento resi complessi dalla complessità ad intervenire su circuiti procedurali già in essere in un momento in cui, anche a seguito della recente normativa UE in materia finanziaria, repentini cambiamenti per settore contabile (come è quello degli indennizzi verso la CEDU) non sono più praticabili. Ne è derivato un imprevisto rallentamento nella chiusura delle liquidazioni combinate Ministero della giustizia – Ministero dell'economia e finanze. Sulla scorta delle esperienze acquisite, le competenti amministrazioni proseguiranno più speditamente.

### 3.2 Il piano d'azione in materia di sovraffollamento carcerario<sup>65</sup>

Nella piena consapevolezza della complessità ed urgenza delle tematiche da affrontare l'azione si è sviluppata contemporaneamente su vari fronti:

- quello delle strutture carcerarie;
- quello dell'introduzione di meccanismi di deflazione, in una prospettiva emergenziale;
- quello finalizzato a dotare l'ordinamento di istituti volti a favorire modalità di esecuzione della pena diverse dalla detenzione in carcere.

Sul versante delle strutture carcerarie, l'azione, pur nella ristrettezza delle risorse disponibili, è stata particolarmente incisiva: l'obiettivo – quale risultato complessivo di interventi finanziati dal c.d. Piano Carceri ed interventi "ordinari" – è la consegna entro il 31 dicembre 2014 di 11.700 posti.

Nel 2012 sono stati consegnati 3.178 nuovi posti, ai quali se ne aggiungeranno 2.382 entro giugno 2013<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> V. *infra* Documenti, n. 3.3.

<sup>66</sup> Relazione del Ministro della giustizia all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013.

In merito ai meccanismi di deflazione, va evidenziato che, sul terreno normativo si sono combinate misure dirette ad affrontare l'emergenza, allentando la tensione detentiva, nonché interventi di lungo periodo volti a rivedere il catalogo delle pene principali e ad innovare il panorama delle misure alternative alla detenzione.

Nella prima prospettiva si colloca il decreto c.d. "Salva Carceri", con cui si è inciso sul fenomeno delle 'porte girevoli' (il transito in carcere di soggetti per un breve lasso di tempo – 3/5 giorni) e si è esteso l'ambito di operatività dell'istituto dell'esecuzione della pena presso il domicilio, previsto dalla legge n. 199 del 2010 (innalzando da 12 a 18 mesi il limite di pena di riferimento).

Entrambe le misure hanno avuto un significativo impatto testimoniato dai dati a disposizione. Infatti, per effetto della prima misura, si è registrata una importante diminuzione delle persone interessate dal fenomeno delle 'porte girevoli': si è passati dal 27% nel 2009 al 13 % al 31 ottobre 2012.

Allo stesso modo, l'ampliamento della detenzione presso il domicilio, ai sensi della legge n. 199 del 2010, ha comportato un sensibile incremento dei detenuti beneficiari della misura (pari oggi a 8.647 detenuti di cui 2.393 stranieri).

Nel complesso si è avuta, per la prima volta negli ultimi anni, una progressiva riduzione della popolazione detenuta, passata da 68.047 al 30 novembre 2011 al 66.888 del 31 ottobre 2012.

Significativi risultati, sotto il profilo sociale, si sono ottenuti con la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) entro il 31 marzo 2013, mediante il transito delle persone internate in strutture sanitarie gestite dal Servizio sanitario nazionale, ma sempre assoggettate alla vigilanza di sicurezza coordinata dal Prefetto. Parimenti, in attuazione della recente legge 21 aprile 2011, n. 62, che ha introdotto gli Istituti a custodia attenuata per detenute madri (c.d. ICAM) – è stato sottoposto alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, nel gennaio 2013, in esito ai lavori di un gruppo di studio appositamente costituito, il Decreto del Ministro della giustizia che definisce le caratteristiche tipologiche delle citate strutture per il prescritto concerto (D.M. 8 marzo 2013 recante requisiti delle case famiglia protette).

Per quanto riguarda il miglioramento delle condizioni di vita del detenuto, è stato emanato il d.P.R. 5 giugno 2012, n. 136, in materia di carta dei diritti e dei doveri del detenuto e dell'internato, ed il conseguente decreto del Ministro della giustizia del 5 dicembre 2012.

Si tratta di una guida, in diverse lingue, fornita al detenuto al momento del suo ingresso in carcere e alla sua famiglia, che indica in forma chiara le regole generali del trattamento penitenziario, con l'obiettivo di garantire al detenuto, sin dall'ingresso nella struttura penitenziaria, la conoscenza dei propri diritti e dei propri doveri.

Si è inoltre proceduto al rifinanziamento della c.d. legge 'Smuraglia' (Crediti d'imposta e sgravi fiscali per le imprese che assumono detenuti), attraverso l'attribuzione di 16 milioni di euro identificati all'interno del c.d. Fondo previsto nella legge di stabilità 2012 (il d.p.c.m. con il quale tali somme vengono vincolate alla predetta finalità è in corso di invio alle Commissioni bilancio di Camera e Senato per i pareri di competenza).

Sul fronte degli interventi normativi a carattere strutturale, il Governo ha presentato un disegno di legge contenente misure dirette a realizzare una equilibrata decarcerizzazione nell'ottica di recuperare la centralità dell'idea del carcere come *extrema ratio*, prevedente, principalmente, la previsione di pene detentive non carcerarie e la sospensione del procedimento con messa alla prova.

Più nel dettaglio, è stata proposta l'introduzione della detenzione presso il domicilio quale nuova pena principale che affianca la pena detentiva della reclusione e dell'arresto per i reati puniti fino a 4 anni. In tal modo è il giudice della cognizione, al momento della lettura del dispositivo di condanna ad irrogare tale nuova sanzione principale.

Nel disegno di legge, si prevede altresì la estensione della *probation*, oggi prevista nell'ambito del diritto penale minorile, anche per i maggiorenni.

Il provvedimento introduce, poi, l'istituto della sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili, in ossequio al principio di effettiva conoscenza del processo ed in attuazione del diritto dell'imputato ad essere presente al proprio processo nel rispetto dell'art. 6 della Convenzione sui diritti dell'uomo e in linea con le pronunce della Corte europea.

Si tratta dunque di un progetto di legge che ha il pregio di coniugare "sicurezza sociale" e deflazione, sia "processuale" che detentiva. Il testo è stato approvato a larga maggioranza dalla Camera il 4 dicembre 2012 ma, anche a causa della fine anticipata della legislatura, non è stato licenziato in via definitiva dal Senato.

#### 4. LE MISURE GENERALI IN MATERIA DI GIUSTIZIA: INIZIATIVE NORMATIVE E AMMINISTRATIVE DERIVANTI DA DECISIONI DELLA CORTE EUROPEA

##### 4.1 La riforma della legge Pinto

Le modifiche introdotte alla "legge Pinto" con il decreto legge n. 83 del 2012, convertito dalla legge n. 134 del 7 agosto 2012 («Misure urgenti per la crescita del Paese»), si caratterizzano per i seguenti aspetti: predeterminazione della soglia al di sotto della quale la durata del processo deve ritenersi ragionevole; predeterminazione dell'ammontare dell'indennizzo spettante per ciascun anno che eccede il termine di durata ragionevole; indicazione dei casi in cui il diritto all'indennizzo è escluso a causa di abuso del processo da parte di colui che lamenta l'irragionevole durata; conformazione del procedimento secondo il modello dell'ingiunzione di pagamento.

Le modifiche mirano ad alleggerire il carico di lavoro dei giudici e, nel contempo, a ridurre gli effetti economici negativi per l'Amministrazione ma anche gli incentivi a protrarre le cause per beneficiare della compensazione.

Le modifiche proposte avevano suscitato alcune perplessità della Direzione generale dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, rappresentate al Governo italiano (2012dd806DH): tra queste, l'obbligo di attendere la conclusione definitiva del processo per presentare la domanda di indennizzo; l'automaticità del calcolo della durata eccessiva del processo e del calcolo dell'indennizzo che non potrà superare, secondo le modifiche, il valore dell'oggetto della causa, mentre per Strasburgo questo è solo uno degli elementi da prendere in considerazione, senza che esso possa costituire un limite di valore automatico; l'esclusione dell'indennizzo alla parte che rifiuta il regolamento amichevole proposto dal giudice; il perdurante vincolo del limite delle risorse disponibili ai fini del pagamento dell'indennizzo. Queste difformità rispetto alla prassi giurisprudenziale di Strasburgo evidenziate dal Consiglio d'Europa potrebbero provocare un incremento dei ricorsi alla Corte europea.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> La "nuova Pinto" è stata contestata anche in sede contenziosa interna. Le Corti d'appello di Bari e di Reggio Calabria hanno infatti sollevato dubbi di legittimità costituzionale su due novità della legge 89/2001. In particolare, con l'ordinanza del 18 marzo 2013, la Corte d'Appello di Bari ha dubitato della legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge 89/2001, che impedisce di proporre la domanda di equa riparazione prima della decisione che conclude il procedimento che ha sforato i termini di ragionevole durata. Con ordinanza dell'8 aprile 2013 la Corte d'appello di Reggio Calabria ha sollevato questione di costituzionalità del nuovo articolo 2-bis, comma 3, secondo cui la misura dell'indennizzo non può superare il valore della causa o, se inferiore, «quello del diritto accertato dal giudice».

Tra le novità più importanti si segnalano la modifica dell'articolo 4 che prevede che il termine di proponibilità del ricorso decorre dal giorno in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva (diversamente da quanto accadeva prima, per cui era consentito proporre tale domanda anche in corso di causa) e l'introduzione dell'articolo 2 ter che pone un tetto massimo oltre il quale la durata del processo viene considerata "irragionevole": da ora il diritto all'indennizzo sorge solo ove il procedimento abbia avuto complessivamente una durata non inferiore a sei anni.

Sul fronte della domanda di giustizia, la riforma della legge Pinto porterà ad una più fluida trattazione di tali cause attraverso la predeterminazione sia dell'ammontare dell'indennizzo che dei criteri per il computo della durata irragionevole del processo.

Per effetto del filtro all'appello si stima una riduzione di circa 55.000 cause civili sopravvenute all'anno per un costo medio per ogni processo pari a 517 euro. Il risparmio complessivo stimato è di circa 28 milioni di euro l'anno.

#### 4.2 Altre misure generali sul sistema giustizia in funzione di riduzione della durata e del numero dei processi<sup>68</sup>

Procedimenti in materia di opposizione a sanzione amministrativa. L'introduzione del contributo unificato (37 euro) ha inciso essenzialmente sulle opposizioni di competenza del giudice di pace, comportando una drastica diminuzione del numero dei ricorsi:

- anno 2009: 992.570 ricorsi
- anno 2010: 423.040 ricorsi
- anno 2011: 458.048 ricorsi
- anno 2012 (1° semestre): 180.290 ricorsi

Effetti dell'introduzione del filtro in appello. Dai dati provvisori (i rilievi completi, previsti su base annuale, sono ancora in corso), nel periodo di circa sei mesi di applicazione della riforma le risposte delle sedi maggiormente interessate sono positive, in tendenziale crescita, andando dal 5% di pronunce di inammissibilità a Milano al poco meno del 2%, registrato a Roma.

Effetti delle disposizioni in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili (d.lgs. n.150 del 2011). Si tratta di norme che incidono sul procedimento di primo grado e che solo indirettamente determinano una riduzione della durata dei processi. Lo scopo di quell'intervento normativo è stato infatti quello di ridurre il numero dei riti civili, per evitare che l'avvocato fosse costretto ad utilizzare un modello processuale diverso a seconda della materia oggetto di controversia.

Riducendo i riti, si riduce la varietà delle norme processuali da seguire e le regole processuali divengono più facilmente applicabili, perché sempre le stesse.

Interventi per la riduzione degli arretrati. E' in corso di elaborazione una iniziativa legislativa da parte del Governo (che dovrebbe essere presto sottoposta all'esame del Consiglio dei Ministri), finalizzata alla eliminazione dell'arretrato in grado di appello, mediante la nomina di 400 magistrati onorari (scelti tra magistrati a riposo, professori universitari, avvocati e notai), con l'obiettivo di definire un numero complessivo non inferiore a 36.000 procedimenti civili in più ogni anno.

Durata delle procedure fallimentari. Disponibili al momento soltanto i dati relativi al primo grado di giudizio (tribunale):

- anno 2009: 2955 giorni
- anno 2010: 2681 giorni
- anno 2011: 2589 giorni.

<sup>68</sup> Dati forniti dal Ministero della giustizia.

### 4.3 Ulteriori interventi in materia di organizzazione giudiziaria ed efficienza della “giustizia civile”<sup>69</sup>

Anche il 2012 è stato caratterizzato da una serie di ulteriori interventi volti ad incidere sulle principali aree di criticità, rilevate nel tempo dalla Corte di Strasburgo nell'ambito dell'amministrazione della giustizia (v. *infra* Documenti, n. 3.7).

Le misure poste in essere si sono mosse nel solco delle direttrici d'azione già tracciate l'anno precedente e di cui si riportano, di seguito, i tratti salienti del programma realizzato nel corso del 2012.

Nei limiti dei vincoli di bilancio imposti dalla crisi economica e di quelli temporali per l'impossibilità di portare a compimento il percorso legislativo, l'approccio che è stato seguito nell'affrontare i problemi è stato quello di assicurare una visione il più possibile integrata.

Gli interventi hanno riguardato, da un lato, la domanda di giustizia, con l'obiettivo di limitare l'eccessiva litigiosità e quindi un accesso “ingiustificato” alla giustizia; dall'altro, l'offerta di giustizia per assicurare maggiore efficienza ed efficacia degli uffici nel produrre risposte.

Sul fronte dell'offerta di giustizia particolare rilevanza rivestono le misure che hanno portato alla riorganizzazione dell'attuale distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, secondo criteri obiettivi ed omogenei (c.d. “Geografia Giudiziaria”, d.lgs. n. 155 del 2012). La riforma – che ha portato al taglio di 220 sezioni distaccate di tribunale, alla soppressione di 31 tribunali e 31 procure e al taglio di 667 uffici dei giudici di pace non circondariali – ha costituito un lavoro di grande complessità e delicatezza, dovendo assicurare un equilibrio tra la necessità di recuperare efficienza (e risorse) e l'altrettanto importante garanzia di un adeguata copertura territoriale del servizio giustizia, fermi restando gli stringenti principi espressi nella legge delega.

Si stanno ora definendo, di concerto con il CSM, le nuove piante organiche, che consentano di assicurare che i benefici potenziali derivanti dalla riorganizzazione geografica vengano realizzati al meglio.

Parallelamente, sempre con l'obiettivo di semplificare laddove possibile i passaggi e i modi di comunicare all'interno del processo o del procedimento, è proseguita l'informatizzazione degli uffici giudiziari che ha consentito di arrivare all'imposizione della obbligatorietà delle comunicazioni e notificazioni per via telematica e all'impiego della telematica per la gestione dei flussi di comunicazione tra gli organi delle procedure concorsuali ed i creditori (decreto-legge n. 179 del 2012, convertito, con modificazioni, nella legge n. 221 del 2012), nonché alla previsione nei procedimenti civili dell'obbligo, dal 2014, di deposito in via telematica degli atti endo-procedimentali per i difensori delle parti costituite, nonché per i soggetti nominati dall'autorità giudiziaria (Legge di stabilità 2013).

A ciò si è affiancato un intervento volto alla specializzazione dei magistrati nelle materie del diritto dell'impresa e dell'economia, attraverso la creazione di sezioni specializzate nella trattazione di particolari tipologie di controversie in materia societaria e di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture (c.d. Tribunali delle Imprese, decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1).

E' stato perseguito il progetto “Diffusione di best practices presso gli uffici giudiziari italiani” finanziato dal Fondo sociale europeo, che vede la collaborazione di tutte le regioni e province autonome e del dipartimento della funzione pubblica, con l'obiettivo di incrementare la qualità dei servizi, ridurre i costi di funzionamento dell'organizzazione giudiziaria, migliorare la trasparenza e la capacità di comunicazione. E' stata più in generale sostenuta la diffusione dell'adozione di

<sup>69</sup> Fonte: Ministero della giustizia. Sintesi della Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2012 del Ministro Severino.

“best practices” di gestione efficiente degli uffici che consentano anche di iniziare a smaltire l’arretrato.

Sul fronte della domanda di giustizia, si è intervenuti per ridurre la litigiosità nei diversi gradi con molteplici strumenti: filtri all’accesso, aumenti dei contributi unificati, incentivi all’utilizzo di metodi alternativi di soluzione delle controversie, minori incentivi al prolungamento dei giudizi.

Sono stati inseriti sistemi di “filtro” per un accesso alla giustizia più “fisiologico” ed efficiente in secondo grado (decreto-legge n 83 del 2012, convertito, con modificazioni, nella legge n. 134 del 2012): l’istituto, ispirato ai modelli inglese e tedesco, è volto a limitare l’impugnazione di merito congegnando un meccanismo di inammissibilità dell’impugnazione, centrato su una prognosi di non ragionevole fondatezza del gravame, formulata dal medesimo giudice dell’appello in via preliminare. In questo modo si selezioneranno le impugnazioni meritevoli di essere trattate nel pieno merito. E’ stato inoltre aumentato il contributo unificato per le impugnazioni in caso di soccombenza integrale o di inammissibilità o improcedibilità (legge 24 dicembre 2012, n. 228 - legge di stabilità 2013).

#### **4.4 Correttivi alla legge fallimentare**

Dopo alcuni anni di operatività della riforma delle legge fallimentare, sono stati introdotti (nel citato decreto-legge n 179 del 2012) alcuni correttivi per rendere più efficace l’impiego delle procedure di composizione della crisi. Sul fronte della tutela del consumatore e dell’imprenditore non soggetto a fallimento è stata introdotta nell’ordinamento una procedura di “composizione della crisi da sovraindebitamento”, nonché una procedura di liquidazione dei beni dei medesimi soggetti.

Si configura un procedimento nel quale riveste un ruolo centrale l’organismo di composizione della crisi (rappresentato da un ente pubblico che supporta il debitore nell’iter procedimentale) e che genera un esito esdebitatorio del procedimento di liquidazione in assenza di condotte abusive e fraudolente del debitore.

L’intervento, che allinea la normativa italiana (tra le pochissime a non prevedere una disciplina del sovraindebitamento) a quella dei principali paesi, è volto a consentire a soggetti in stato di insolvenza, ma ai quali non siano applicabili le vigenti procedure concorsuali (persone fisiche consumatori, professionisti, piccoli imprenditori, imprenditori agricoli), di superare la crisi da sovraindebitamento attraverso la proposta di un piano per il pagamento dei creditori (attuabile anche grazie ad un intervento esterno in garanzia) di modo da riprendere l’ordinaria attività, anche imprenditoriale, liberi dal peso delle obbligazioni.



## DOCUMENTI

---



## V DOCUMENTI

### 1. Dichiarazione di Brighton

#### Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo Dichiarazione di Brighton



#### Dichiarazione di Brighton

#### Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo

La Conferenza di alto livello, riunita a Brighton il 19 e il 20 aprile 2012 su iniziativa della Presidenza del Regno Unito del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ("la Conferenza"), dichiara quanto segue:

1. Gli Stati Parti della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione") ribadiscono il loro impegno profondo e costante verso la Convenzione e l'adempimento del loro obbligo previsto dalla Convenzione di garantire a tutti gli individui soggetti alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti nella Convenzione stessa.
2. Gli Stati Parti inoltre ribadiscono la loro adesione al diritto di ricorso individuale alla Corte europea dei diritti dell'uomo ("la Corte") in quanto essa è una pietra miliare del sistema per la protezione dei diritti e delle libertà enunciati nella Convenzione. La Corte ha dato un contributo straordinario alla protezione dei diritti umani in Europa da oltre 50 anni.
3. Gli Stati Parti e la Corte condividono la responsabilità di raggiungere l'effettiva attuazione della Convenzione, sostenuta dal principio fondamentale della sussidiarietà. La Convenzione è stata conclusa sulla base, tra l'altro, dell'eguaglianza sovrana degli Stati. Gli Stati Parti devono rispettare i diritti e le libertà sanciti dalla Convenzione e devono decidere in modo efficace sulle violazioni a livello nazionale. La Corte agisce a salvaguardia delle violazioni alle quali non è stato posto rimedio a livello nazionale. Laddove la Corte constata una violazione, gli Stati Parti devono rispettare la sentenza definitiva pronunciata dalla Corte.
4. Gli Stati Parti e la Corte condividono inoltre la responsabilità di garantire l'applicabilità del meccanismo della Convenzione. Gli Stati Parti sono determinati a lavorare in partenariato con la Corte per raggiungere questo obiettivo, tenendo conto anche dell'importante lavoro del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, nonché del Commissario per i diritti umani e delle altre istituzioni e organi del Consiglio d'Europa, e altresì lavorando in uno spirito di cooperazione con la società civile e con le istituzioni nazionali per i diritti umani.
5. La Conferenza di Alto Livello a Interlaken ("la Conferenza di Interlaken") nella sua Dichiarazione del 19 febbraio 2010 ha rilevato con profonda preoccupazione che il deficit tra i ricorsi presentati e quelli trattati continuava a crescere; ha valutato che tale situazione provocava danni all'efficacia e credibilità della Convenzione e al suo meccanismo di controllo e costituiva una minaccia per la qualità e la coerenza della giurisprudenza della Corte e per l'autorità della stessa. La Conferenza di Alto Livello a Izmir ("la Conferenza di Izmir") nella sua Dichiarazione del 27 aprile 2011 si è rallegrata per i progressi concreti compiuti a seguito della Conferenza di Interlaken. Gli Stati Parti sono molto grati alle Presidenze svizzera e turca del Comitato dei Ministri per aver convocato queste conferenze, e a tutti coloro che hanno contribuito ad attuare i programmi di azione e di follow-up.
6. I risultati finora conseguiti nel quadro del Protocollo n. 14 sono incoraggianti, soprattutto per effetto delle misure adottate dalla Corte per aumentare l'efficienza e affrontare il numero dei ricorsi chiaramente irricevibili pendenti dinanzi ad essa. Tuttavia, il crescente numero di ricorsi potenzialmente fondati e pendenti dinanzi alla Corte è un problema serio che causa preoccupazione. Alla luce della situazione attuale della Convenzione e della Corte, è necessario continuare a dare piena attuazione alle misure previste dalle Conferenze di Interlaken e di Izmir, e a sfruttare appieno le potenzialità del

**Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo  
Dichiarazione di Brighton**

Protocollo n. 14. Tuttavia, come osservato dalla Conferenza di Izmir, il Protocollo n. 14 da solo non fornirà una soluzione duratura e globale ai problemi del sistema della Convenzione. Sono quindi necessarie anche ulteriori misure per assicurare che il sistema della Convenzione rimanga efficace e possa continuare a proteggere i diritti e le libertà di oltre 800 milioni di persone in Europa.

**A. Attuazione della Convenzione a livello nazionale**

7. La piena attuazione della Convenzione a livello nazionale richiede che gli Stati Parti adottino misure efficaci per prevenire le violazioni. Tutte le leggi e le politiche dovrebbero essere formulate, e tutti i funzionari dello Stato dovrebbero esercitare le proprie responsabilità in un modo che dia piena attuazione alla Convenzione. Gli Stati Parti devono inoltre fornire i mezzi attraverso i quali sia possibile esperire delle vie di ricorso per presunte violazioni della Convenzione. I giudici nazionali dovrebbero tener conto della Convenzione e della giurisprudenza della Corte. Nel loro insieme queste misure dovrebbero ridurre il numero di violazioni della Convenzione. Avrebbero anche l'effetto di ridurre il numero di ricorsi fondati presentati alla Corte, contribuendo così ad alleggerirne il carico di lavoro.
8. Il Consiglio d'Europa svolge un ruolo cruciale nel sostenere e incoraggiare l'attuazione nazionale della Convenzione, nell'ambito della sua attività più ampia nel campo dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto. La fornitura di assistenza tecnica, su richiesta, agli Stati Parti, sia che provenga dal Consiglio d'Europa o bilateralmente da altri Stati Parte, diffonde le buone pratiche e aumenta gli standard di rispetto dei diritti umani in Europa. Il sostegno dato dal Consiglio d'Europa dovrebbe essere fornito in modo efficiente, con riferimento ad obiettivi definiti e in coordinamento con l'insieme più ampio delle attività dell'organizzazione.
9. La Conferenza, pertanto:
  - a) conferma il forte impegno degli Stati Parti a rispettare la loro responsabilità primaria di attuare la Convenzione a livello nazionale;
  - b) incoraggia vivamente gli Stati Parti a continuare a tenere pienamente conto delle raccomandazioni del Comitato dei Ministri riguardo l'attuazione della Convenzione a livello nazionale nello sviluppo delle loro normative, politiche e pratiche per dare effetto alla Convenzione;
  - c) in particolare, esprime la determinazione degli Stati Parte di assicurare l'attuazione effettiva della Convenzione a livello nazionale, adottando le seguenti misure specifiche, a seconda di cosa sia necessario:
    - i) considerare l'istituzione, se non l'hanno già fatto, di un Istituto Nazionale per i Diritti Umani indipendente;
    - ii) attuare delle misure concrete per assicurare che le politiche e la legislazione rispettino pienamente la Convenzione, anche offrendo ai parlamenti nazionali informazioni sulla compatibilità con la Convenzione dei progetti di legge primaria proposti dal Governo;
    - iii) valutare l'introduzione, se necessario, di nuove vie di ricorso interne, sia di carattere specifico che generale, per presunte violazioni dei diritti e delle libertà derivanti dalla Convenzione;
    - iv) consentire ai giudici nazionali, quando conducono i loro procedimenti e formulano i loro giudizi, di tener conto dei principi pertinenti della Convenzione, avendo riguardo per la giurisprudenza della Corte e incoraggiarli a far ciò; e in particolare consentire alle parti in causa, entro i dovuti parametri delle procedure giudiziarie nazionali, ma senza inutili impedimenti, di richiamare l'attenzione dei giudici nazionali sulle disposizioni pertinenti della Convenzione e sulla giurisprudenza della Corte;
    - v) fornire ai funzionari pubblici informazioni sugli obblighi derivanti dalla Convenzione, e in particolare formando i funzionari che lavorano nel sistema giudiziario, i responsabili delle forze dell'ordine o i responsabili delle misure privative della libertà sul modo per adempiere agli obblighi derivanti dalla Convenzione;
    - vi) fornire informazioni e formazione adeguate sulla Convenzione nella formazione teorica e pratica e nello sviluppo professionale di giudici, giuristi e pubblici ministeri, e

**Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo  
Dichiarazione di Brighton**

- vii) fornire ai potenziali ricorrenti informazioni sulla Convenzione, in particolare circa la portata e i limiti della sua tutela, della giurisdizione della Corte e dei criteri di ricevibilità;
- d) incoraggia gli Stati Parti, se non l'hanno già fatto, a:
  - i) assicurare che le sentenze importanti della Corte siano tradotte o riassunte nelle lingue nazionali qualora ciò sia necessario affinché esse siano adeguatamente prese in considerazione;
  - ii) tradurre la Guida Pratica della Corte sui criteri di ricevibilità nelle lingue nazionali;
  - iii) valutare la possibilità di apportare ulteriori contributi volontari ai programmi per i diritti umani del Consiglio d'Europa o al Fondo fiduciario per i diritti umani;
- e) incoraggia tutti gli Stati Parti a fare pieno uso dell'assistenza tecnica nonché a dare e ricevere, su richiesta, un'assistenza tecnica bilaterale in uno spirito di aperta collaborazione per la piena tutela dei diritti umani in Europa;
- f) invita il Comitato dei Ministri:
  - i) a valutare il modo migliore per assicurare che l'assistenza tecnica richiesta sia fornita agli Stati Parti che più la necessitano;
  - ii) visti i capoversi c (iii) e (iv) che precedono, a preparare una guida delle buone pratiche in materia di vie di ricorso interne, e
  - iii) visto il capoverso c (v) che precede, a preparare un insieme di strumenti che gli Stati Parti potrebbero utilizzare per informare i loro funzionari pubblici sugli obblighi dello Stato derivanti dalla Convenzione;
- g) invita il Segretario Generale a proporre agli Stati Parti, attraverso il Comitato dei Ministri, le modalità pratiche per migliorare:
  - i) l'attuazione dei programmi di assistenza tecnica e di cooperazione del Consiglio d'Europa;
  - ii) il coordinamento tra i vari attori del Consiglio d'Europa nella fornitura di assistenza; e
  - iii) la definizione dell'assistenza tecnica a disposizione di ciascuno Stato Parte su base bilaterale, tenendo conto di specifiche sentenze della Corte;
- h) invita la Corte ad indicare quali delle sue sentenze raccomanda di tradurre nelle lingue nazionali;
- i) ribadisce l'importanza della cooperazione tra il Consiglio d'Europa e l'Unione europea, in particolare per assicurare l'effettiva attuazione dei programmi congiunti e la coerenza tra le rispettive priorità in questo campo.

**B. Interazione tra la Corte e le autorità nazionali**

- 10. Gli Stati Parti della Convenzione sono obbligati a garantire ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti nella Convenzione, e a fornire una via di ricorso effettiva davanti ad un'istanza nazionale a tutti coloro i cui diritti e libertà siano stati violati. La Corte interpreta autorevolmente la Convenzione. Essa funge anche da salvaguardia per gli individui i cui diritti e libertà non sono garantiti a livello nazionale.
- 11. La giurisprudenza della Corte chiarisce che gli Stati Parti godono di un margine di apprezzamento sul modo in cui applicare e attuare la Convenzione, a seconda delle circostanze del caso e dei diritti e delle libertà in causa. Ciò riflette il fatto che il sistema della Convenzione è sussidiario rispetto alla salvaguardia dei diritti umani a livello nazionale e che le autorità nazionali sono in linea di principio in una posizione migliore rispetto ad una corte internazionale per valutare le esigenze e le condizioni locali. Il margine di apprezzamento va di pari passo con la supervisione ai sensi del sistema della Convenzione. A questo proposito, il ruolo della Corte è quello di verificare se le decisioni adottate dalle autorità nazionali siano compatibili con la Convenzione, tenuto conto del margine di apprezzamento dello Stato.

**Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo  
Dichiarazione di Brighton**

12. La Conferenza, pertanto:
- a) si rallegra per lo sviluppo da parte della Corte, nella sua giurisprudenza, di principi quali la sussidiarietà e il margine di apprezzamento, e incoraggia la Corte a dare grande rilievo e applicare coerentemente questi principi nelle sue sentenze;
  - b) conclude che, per ragioni di trasparenza e accessibilità, un riferimento al principio di sussidiarietà e alla dottrina del margine di apprezzamento, come elaborato dalla giurisprudenza della Corte, dovrebbe essere incluso nel preambolo della Convenzione e invita il Comitato dei Ministri ad adottare il necessario strumento di modifica entro la fine del 2013, ricordando l'impegno degli Stati Parti di dare piena attuazione al loro obbligo di garantire i diritti e le libertà definiti nella Convenzione;
  - c) si rallegra, incoraggiandoli, per gli aperti dialoghi tra la Corte e gli Stati Parti quale mezzi per sviluppare una migliore comprensione dei loro rispettivi ruoli nell'attuazione della loro responsabilità condivisa rispetto all'applicazione della Convenzione, tra cui in particolare i dialoghi tra la Corte e:
    - i) i più alti organi giurisdizionali degli Stati Parti;
    - ii) il Comitato dei Ministri, anche rispetto al principio di sussidiarietà e alla chiarezza e coerenza della giurisprudenza della Corte, e
    - iii) gli agenti del governo ed esperti giuridici degli Stati Parti, in particolare sulle questioni procedurali e attraverso la loro consultazione sulle proposte di modifica del Regolamento della Corte;
  - d) rileva che l'interazione tra la Corte e le autorità nazionali potrebbe essere rafforzata dall'introduzione nella Convenzione di un potere ulteriore della Corte, che gli Stati Parti avrebbero la facoltà di accettare, di esprimere su richiesta dei pareri consultivi relativi all'interpretazione della Convenzione nel contesto di una causa specifica a livello nazionale, senza pregiudizio per il carattere non vincolante dei pareri per gli altri Stati Parti; invita il Comitato dei Ministri ad elaborare a tal fine il testo di un protocollo facoltativo alla Convenzione entro la fine del 2013, e invita inoltre il Comitato dei Ministri a decidere poi se adottarlo; e
  - e) ricorda che la Conferenza di Izmir ha invitato il Comitato dei Ministri ad esaminare ulteriormente la questione delle misure urgenti ai sensi dell'articolo 39 del Regolamento della Corte, e invita il Comitato dei Ministri a valutare se vi sia stata una significativa riduzione del loro numero e se i ricorsi oggetto di misure cautelari sono ora affrontati celermente, e a proporre le misure eventualmente necessarie.

**C. Ricorsi alla Corte**

13. Il diritto di ricorso individuale è un elemento fondamentale del sistema della Convenzione. Il diritto di presentare un ricorso dinanzi alla Corte dovrebbe essere realizzabile in concreto, e gli Stati Parti devono assicurare di non ostacolare in alcun modo l'esercizio effettivo di questo diritto.
14. I criteri di ricevibilità di cui all'articolo 35 della Convenzione indicano quali ricorsi la Corte dovrebbe esaminare ulteriormente nel merito. Essi dovrebbero fornire alla Corte gli strumenti pratici per assicurare che possa concentrarsi sui casi in cui il principio o l'importanza della violazione giustifichi il suo esame. Spetta alla Corte decidere in merito alla ricevibilità dei ricorsi. È importante fare in modo che la Corte continui ad applicare rigorosamente e coerentemente i criteri di ricevibilità, al fine di rafforzare la fiducia nel rigore del sistema della Convenzione e di assicurare che non sia posta una pressione ingiustificata sul suo carico di lavoro.
15. La Conferenza, pertanto:
- a) si rallegra per il suggerimento della Corte che il termine di cui all'articolo 35 (1) della Convenzione entro il quale il ricorso deve essere presentato alla stessa potrebbe essere abbreviato; conclude che un termine di quattro mesi è appropriato e invita il Comitato dei Ministri ad adottare il necessario strumento di modifica entro la fine del 2013;
  - b) si rallegra che la Corte preveda un'applicazione rigorosa del termine di cui all'articolo 35 (1) della Convenzione, e ribadisce l'importanza di un'applicazione, da parte della Corte, piena, coerente e

**Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo  
Dichiarazione di Brighton**

prevedibile di tutti i criteri di ricevibilità, comprese le norme relative all'ambito della sua competenza, sia per assicurare l'efficace amministrazione della giustizia che per salvaguardare i ruoli rispettivi della Corte e delle autorità nazionali;

- c) conclude che l'articolo 35 (3) (b) della Convenzione dovrebbe essere modificato per eliminare le parole "e a condizione di non rigettare per questo motivo alcun caso che non sia stato debitamente esaminato da un tribunale interno", e invita il Comitato dei Ministri ad adottare lo strumento necessario di modifica entro la fine del 2013;
- d) conferma che un ricorso dovrebbe essere considerato manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 (3) (a), tra l'altro, nella misura in cui la Corte ritenga che il ricorso solleva un questione che è stata debitamente esaminata da un giudice nazionale che applica i diritti sanciti dalla Convenzione alla luce della giurisprudenza consolidata della Corte, anche eventualmente per quanto riguarda il margine di apprezzamento, a meno che la Corte ritenga che il ricorso sollevi una questione grave relativa all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione; incoraggia la Corte a prendere in considerazione la necessità di adottare un approccio rigoroso e coerente nel dichiarare tali ricorsi irricevibili, se necessario chiarendo la propria giurisprudenza in tal senso;
- e) si rallegra per la messa a disposizione da parte della Corte di maggiori informazioni ai ricorrenti in merito alle sue procedure, e in particolare sui criteri di ricevibilità;
- f) invita la Corte a prevedere con una specifica disposizione nel suo Regolamento la possibilità per la Corte, su richiesta del Governo convenuto, di prendere una decisione separata sulla ricevibilità quando vi è un interesse particolare a che la Corte si pronunci sull'efficacia di una via di ricorso interna di cui si fa questione nel ricorso di specie, e
- g) invita la Corte a sviluppare la sua giurisprudenza sull'esaurimento delle vie di ricorso interne in modo da imporre al ricorrente, che disponeva di una via di ricorso interna, che sia stata contestata dinanzi ai giudici nazionali la presunta violazione dei diritti della Convenzione o di un disposizione equivalente di diritto interno, dando in tal modo ai giudici nazionali la possibilità di applicare la Convenzione alla luce della giurisprudenza della Corte.

**D. Esame dei ricorsi**

- 16. Il numero di ricorsi presentati ogni anno alla Corte è raddoppiato dal 2004. Al momento sono pendenti un gran numero di ricorsi davanti a tutte formazioni giudiziarie primarie della Corte. Molti ricorrenti, compresi quelli con un ricorso potenzialmente fondato, devono aspettare anni per una risposta.
- 17. Alla luce dell'importanza del diritto di ricorso individuale, la Corte deve essere in grado di trattare i ricorsi irricevibili nel modo più efficiente possibile, con un impatto minimo sulle sue risorse. La Corte ha già compiuto passi importanti per conseguire questo obiettivo nel quadro del Protocollo n.14, di cui ci si deve rallegrare.
- 18. I ricorsi seriali derivano principalmente da problemi sistemici o strutturali a livello nazionale. E' responsabilità di uno Stato Parte, sotto la supervisione del Comitato dei Ministri, di assicurare che tali questioni e le conseguenti violazioni siano regolate nell'ambito dell'effettiva esecuzione delle sentenze della Corte.
- 19. L'aumento crescente del numero di cause pendenti dinanzi alle Camere della Corte è anch'esso una questione di grave preoccupazione. La Corte dovrebbe essere in grado di concentrare la propria attenzione sulle nuove violazioni potenzialmente fondate.
- 20. La Conferenza, pertanto:
  - a) si rallegra per i progressi già compiuti dalla Corte nella sua trattazione dei ricorsi, e in particolare per l'adozione di:
    - i) la sua politica delle priorità, che le è stata di ausilio per concentrarsi sulle cause più importanti e gravi, e
    - ii) metodi di lavoro che snelliscono le procedure, in particolare per la gestione delle cause irricevibili e seriali, pur mantenendo la dovuta responsabilità giudiziaria;

**Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo  
Dichiarazione di Brighton**

- b) nota con soddisfazione che la Corte ha valutato di poter smaltire l'arretrato dei ricorsi chiaramente irricevibili entro il 2015; prende atto della richiesta della Corte di un ulteriore distacco di giudici nazionali e di giuristi indipendenti di alto livello presso la sua Cancelleria per consentirle di conseguire tale obiettivo e incoraggia gli Stati Parti a provvedere ulteriormente a tali distacchi;
- c) continua ad esprimere preoccupazione per il gran numero di ricorsi seriali pendenti dinanzi alla Corte; si rallegra per il continuo utilizzo da parte della Corte di misure proattive, in particolare la procedura delle sentenze pilota, per trattare in modo efficiente le violazioni seriali, e incoraggia gli Stati Parti, il Comitato dei Ministri e la Corte a lavorare insieme per trovare il modo di regolare il gran numero di ricorsi che derivano da problemi sistemici individuati dalla Corte, valutando le varie idee che sono state avanzate, comprese le loro implicazioni giuridiche, pratiche e finanziarie, e tenendo conto del principio della parità di trattamento di tutti gli Stati Parti;
- d) sulla base della procedura della sentenza pilota, invita il Comitato dei Ministri a valutare l'opportunità e le modalità di una procedura mediante la quale la Corte potrebbe registrare e decidere un numero ridotto di ricorsi rappresentativi selezionati tra un gruppo di ricorsi che pretendono la stessa violazione e contro lo stesso Stato Parte convenuto, pervenendo ad una decisione applicabile all'intero gruppo;
- e) rileva che, per consentire alla Corte di decidere in un tempo ragionevole sui ricorsi pendenti davanti alle sue Camere, in futuro potrebbe essere necessario nominare dei giudici supplementari in seno alla Corte; rileva inoltre che tali giudici potrebbero avere bisogno di un mandato di durata diversa e / o di un gamma di funzioni diversa rispetto agli attuali giudici della Corte, e invita il Comitato dei Ministri a decidere entro la fine del 2013 se procedere o meno all'emendamento della Convenzione per consentire la nomina di detti giudici a seguito di una decisione unanime del Comitato dei Ministri adottata sulla base di informazioni ricevute dalla Corte;
- f) invita la Corte a consultare gli Stati Parti laddove valuti di applicare un'interpretazione più ampia del concetto di giurisprudenza consolidata, ai sensi dell'articolo 28 (1) della Convenzione, al fine di giudicare un numero maggiore di cause con la procedura di Comitato, senza pregiudizio per il dovuto esame delle circostanze di specie della causa ed il carattere non vincolante delle sentenze contro un altro Stato Parte;
- g) invita la Corte a valutare, in consultazione con gli Stati Parti, la società civile e le istituzioni nazionali dei diritti umani, se:
  - i) alla luce dell'esperienza del progetto pilota, debbano essere messe in atto ulteriori misure per agevolare la presentazione online dei ricorsi, e conseguentemente semplificare la procedura per la comunicazione delle cause, garantendo al tempo stesso che i ricorsi dei ricorrenti che non sono in grado di presentarli online continuino ad essere accettati;
  - ii) il modulo di ricorso alla Corte possa essere migliorato per facilitare una migliore presentazione e gestione dei ricorsi;
  - iii) le decisioni e le sentenze della Corte possano essere messe a disposizione delle parti in causa un po' prima della loro pubblicazione, e
  - iv) la richiesta di equa soddisfazione, compresa quella per i costi, e le relative osservazioni, possano essere presentate in una fase anteriore del procedimento dinanzi alla Camera ed alla Grande Camera;
- h) prevede che la piena attuazione di queste misure, con risorse adeguate, dovrebbe in linea di principio consentire alla Corte di decidere se comunicare una causa entro un periodo di anno e, successivamente, fare in modo che tutte le cause comunicate formino oggetto di una decisione o sentenza entro due anni dalla comunicazione;
- i) esprime inoltre l'impegno degli Stati Parti a collaborare con la Corte per conseguire questi risultati, e
- j) invita il Comitato dei Ministri, di concerto con la Corte, ad indicare in che modo stabilirà se, entro il 2015, queste misure si sono dimostrate sufficienti a consentire alla Corte di affrontare con successo il suo carico di lavoro, o se poi sono necessarie ulteriori misure.

**Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo  
Dichiarazione di Brighton**

**E. Giudici e giurisprudenza della Corte**

21. L'autorità e la credibilità della Corte dipendono in ampia misura dalla qualità dei suoi giudici e delle sentenze che essi emettono.
22. L'alto livello dei giudici eletti in seno alla Corte dipende dalla qualità dei candidati che vengono proposti all'Assemblea parlamentare per essere eletti. Il ruolo degli Stati Parti nel proporre dei candidati della più alta levatura possibile è quindi di fondamentale importanza per il continuo successo della Corte, così come lo è l'importanza di una Cancelleria di alta qualità, composta di giuristi scelti per le loro competenze giuridiche e la loro conoscenza del diritto e della pratica degli Stati Parti, che fornisce un supporto inestimabile ai giudici della Corte.
23. Le sentenze della Corte devono essere chiare e coerenti. Ciò favorisce la certezza del diritto, aiuta i giudici nazionali ad applicare la Convenzione con maggiore precisione e aiuta i potenziali ricorrenti a valutare se il loro ricorso è fondato. Chiarezza e coerenza sono particolarmente importanti quando la Corte affronta questioni di principio generali. La coerenza nell'applicazione della Convenzione non richiede che gli Stati Parti l'attuino in modo uniforme. La Corte ha indicato che sta valutando una modifica del Regolamento della Corte che fa obbligo ad una Camera di rinunciare alla propria competenza quando essa prevede di allontanarsi dalla giurisprudenza consolidata.
24. Una magistratura stabile favorisce la coerenza della Corte. Quindi in linea di principio non è auspicabile che un giudice resti in servizio meno dell'intera durata del mandato previsto dalla Convenzione.
25. La Conferenza, pertanto:
  - a) si rallegra per l'adozione da parte del Comitato dei Ministri delle Linee guida per la selezione dei candidati alla carica di giudice presso la Corte europea dei diritti dell'uomo, e incoraggia gli Stati Parti ad attuarle;
  - b) si rallegra per l'istituzione del Comitato consultivo di esperti sui candidati all'elezione a giudice della Corte europea dei diritti dell'uomo; rileva che il Comitato dei Ministri ha deciso di rivedere il funzionamento del Comitato consultivo dopo un periodo iniziale di tre anni, e invita l'Assemblea parlamentare e il Comitato dei Ministri a discutere come potrebbero essere ulteriormente migliorate le procedure di elezione dei giudici;
  - c) si rallegra per i passi che la Corte sta compiendo per mantenere e migliorare l'alta qualità delle sue sentenze e in particolare per assicurare che la chiarezza e la coerenza delle sentenze aumentino ancora di più; si rallegra del fatto che la Corte da lungo tempo riconosca che è nell'interesse della certezza e prevedibilità del diritto, e dell'uguaglianza davanti alla legge che essa non debba allontanarsi senza un valido motivo dalla giurisprudenza indicata in cause precedenti e, in particolare, invita la Corte a prendere in considerazione l'importanza della coerenza quando le sentenze riguardano aspetti della stessa questione, in modo da assicurare che il loro effetto cumulativo continui a consentire agli Stati Parti un congruo margine di apprezzamento;
  - d) alla luce del ruolo centrale svolto dalla Grande Camera nel garantire la coerenza della giurisprudenza della Corte, conclude che l'articolo 30 della Convenzione dovrebbe essere modificato per eliminare la frase "a meno che una delle parti non vi si opponga"; invita il Comitato dei Ministri ad adottare il necessario strumento di modifica e a valutare se siano necessari di conseguenza dei cambiamenti, entro la fine del 2013; e incoraggia gli Stati Parti ad astenersi dall'opporvi ad eventuali proposte di rinuncia alla propria competenza da parte di una Camera in pendenza dell'entrata in vigore dello strumento di modifica;
  - e) invita la Corte a valutare se la composizione della Grande Camera venga rafforzata dall'inclusione d'ufficio dei Vice Presidenti di ciascuna Sezione, e
  - f) conclude che l'articolo 23 (2) della Convenzione dovrebbe essere modificato per sostituire il limite di età dei giudici con l'obbligo per i giudici di essere di età non superiore ai 65 anni alla data di inizio del loro mandato, e invita il Comitato dei Ministri ad adottare il necessario strumento di modifica entro la fine del 2013.

**F. Esecuzione delle sentenze della Corte**

**Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo  
Dichiarazione di Brighton**

26. Ogni Stato Parte si è impegnato a conformarsi alle sentenze definitive della Corte in tutte le cause in cui esso sia una delle parti. Attraverso la sua supervisione, il Comitato dei Ministri assicura che sia dato il dovuto effetto alle sentenze della Corte, anche attraverso l'attuazione di misure generali per risolvere questioni sistemiche più ampie.
27. Il Comitato dei Ministri deve quindi valutare in modo efficace ed equo se le misure adottate da uno Stato Parte hanno risolto una violazione. Il Comitato dei Ministri dovrebbe essere in grado di adottare misure efficaci nei confronti di uno Stato Parte che non riesce a conformarsi ai suoi obblighi di cui all'articolo 46 della Convenzione. Il Comitato dei Ministri dovrebbe prestare particolare attenzione alle violazioni che rivelano un problema sistemico a livello nazionale, e dovrebbe assicurare che gli Stati Parti attuino rapidamente ed efficacemente le sentenze pilota.
28. Il Comitato dei Ministri sta sovrintendendo all'esecuzione di un numero sempre crescente di sentenze. Dato che la Corte opera attraverso i ricorsi potenzialmente fondati pendenti dinanzi ad essa, il volume di lavoro per il Comitato dei Ministri può prevedibilmente aumentare ulteriormente.
29. La Conferenza, pertanto:
  - a) incoraggia gli Stati Parti:
    - i) a sviluppare le capacità ed i meccanismi interni per assicurare la rapida esecuzione delle sentenze della Corte, anche attraverso l'attuazione della raccomandazione 2008 (2) del Comitato dei Ministri, e a condividere le buone pratiche in tal senso;
    - ii) a rendere i piani di azione per l'esecuzione delle sentenze il più possibile ed ampiamente accessibili, anche ove possibile attraverso la loro pubblicazione nelle lingue nazionali; e
    - iii) ad agevolare l'importante ruolo dei parlamenti nazionali nell'attento esame dell'efficacia delle misure di attuazione adottate;
  - b) ribadisce l'invito rivolto dalle Conferenze di Interlaken e di Izmir al Comitato dei Ministri ad applicare pienamente il principio di sussidiarietà mediante il quale gli Stati Parti possono scegliere come adempiere ai loro obblighi derivanti dalla Convenzione;
  - c) invita il Comitato dei Ministri a continuare a valutare come affinare le sue procedure così da garantire una supervisione efficace dell'esecuzione delle sentenze, in particolare attraverso:
    - i) una considerazione più strutturata delle questioni strategiche e sistemiche durante le sue riunioni, e
    - ii) una più forte pubblicità sulle sue riunioni;
  - d) invita il Comitato dei Ministri a valutare se siano necessarie delle misure più efficaci nei confronti degli Stati che non applicano le sentenze della Corte in modo tempestivo; e
  - e) si rallegra per i regolari rapporti e dibattiti dell'Assemblea parlamentare sull'esecuzione delle sentenze.

**G. Un futuro del sistema della Convenzione e della Corte più a lungo termine**

30. La presente dichiarazione tratta le questioni immediate che si pongono alla Corte. E' però anche essenziale garantire l'efficacia futura del sistema della Convenzione. Per conseguire questo obiettivo, è necessario un processo per anticipare le sfide future e sviluppare una visione per il futuro della Convenzione, in modo che le decisioni future siano prese in una maniera tempestiva e coerente.
31. Nell'ambito di questo processo, può essere necessario valutare il ruolo e la natura fondamentali della Corte. La visione più a lungo termine deve garantire la vitalità del ruolo fondamentale della Corte nel sistema della protezione e promozione dei diritti umani in Europa. Il diritto di ricorso individuale resta una pietra miliare del sistema della Convenzione. Le riforme future devono rafforzare la capacità del sistema della Convenzione di affrontare le violazioni gravi in modo pronto ed efficace.
32. L'effettiva attuazione della Convenzione a livello nazionale consentirà alla Corte di assumere più a lungo termine un ruolo più delineato e mirato. Il sistema della Convenzione deve supportare gli Stati ad adempiere alla loro responsabilità primaria di dare attuazione alla Convenzione a livello nazionale.

**Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo  
Dichiarazione di Brighton**

33. In risposta a una più efficace attuazione a livello nazionale, la Corte dovrebbe essere in una posizione tale da concentrare i propri sforzi sulle violazioni gravi o diffuse, sui problemi sistemici e strutturali, e sulle questioni importanti di interpretazione e applicazione della Convenzione, e quindi essa stessa avrebbe bisogno di porre rimedio a meno violazioni e di conseguenza emettere meno sentenze.
34. La Conferenza di Interlaken ha invitato il Comitato dei Ministri a valutare, nel corso degli anni dal 2012 al 2015, in quale misura l'attuazione del Protocollo n. 14 e del Piano d'azione di Interlaken ha migliorato la situazione della Corte. E' previsto che, sulla base di questa valutazione, il Comitato dei Ministri debba decidere entro la fine del 2015 se vi è la necessità di ulteriori azioni. E' inoltre previsto che, entro la fine del 2019, il Comitato dei Ministri debba decidere se le misure adottate si sono rivelate sufficienti ad assicurare il funzionamento sostenibile del meccanismo di controllo della Convenzione, o se sono necessari dei cambiamenti più profondi.
35. La Conferenza, pertanto:
- a) si rallegra per il processo di riflessione sul futuro a lungo termine della Corte avviato alla Conferenza di Interlaken e proseguito alla Conferenza di Izmir e si rallegra per il contributo a tale riflessione da parte della conferenza informale di Wilton Park;
  - b) invita il Comitato dei Ministri a determinare entro la fine del 2012 il processo attraverso il quale adempierà ai suoi ulteriori mandati ai sensi della presente Dichiarazione e delle Dichiarazioni adottate dalle Conferenze di Interlaken e di Izmir;
  - c) invita il Comitato dei Ministri, nel contesto dell'adempimento del suo mandato nell'ambito delle Dichiarazioni adottate dalle Conferenze di Interlaken e di Izmir, a valutare il futuro del sistema della Convenzione, e che questa valutazione comprenda le sfide future al godimento dei diritti e delle libertà sanciti dalla Convenzione e il modo in cui la Corte possa svolgere al meglio il suo doppio ruolo agendo come salvaguardia per gli individui i cui diritti e le libertà non sono garantiti a livello nazionale e interpretando autorevolmente la Convenzione;
  - d) propone che il Comitato dei Ministri svolga questo compito all'interno di strutture già esistenti, garantendo al contempo la partecipazione e la consulenza di esperti esterni, a seconda dei casi, al fine di fornirgli una vasta gamma di competenze e di agevolare l'analisi più completa possibile dei problemi e delle possibili soluzioni;
  - e) prevede che il Comitato dei Ministri, nell'ambito di questo compito, effettui un'analisi completa delle opzioni possibili per quanto riguarda il ruolo e la funzione futura della Corte, tra cui l'analisi di come il sistema della Convenzione possa essere conservato, nella sua essenza, nella forma attuale, e la valutazione dei cambiamenti più profondi rispetto al modo in cui i ricorsi sono risolti dal sistema della Convenzione, con lo scopo di ridurre il numero di cause che devono essere trattate dalla Corte.
  - f) invita inoltre gli Stati Parti, anche attraverso il Comitato dei Ministri, ad avviare un esame completo di:
    - i) la procedura per la supervisione dell'esecuzione delle sentenze della Corte, e il ruolo del Comitato dei Ministri in questo processo; e
    - ii) l'offerta di un'equa soddisfazione ai ricorrenti ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione; e
  - g) come primo passo, invita il Comitato dei Ministri a raggiungere un'opinione interlocutoria su questi temi entro la fine del 2015.

#### **H. Disposizioni generali e finali**

36. L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione rafforzerà l'applicazione coerente dei diritti umani in Europa. La Conferenza prende atto quindi con soddisfazione dei progressi sulla preparazione del progetto di adesione, e auspica una conclusione rapida e di successo di questo lavoro.
37. La Conferenza esprime altresì apprezzamento per la continua attenzione, come richiesto dalle Conferenze di Interlaken e di Izmir, riguardo all'eventuale introduzione di una procedura semplificata per la modifica delle disposizioni della Convenzione relative alle questioni organizzative, o per mezzo di uno Statuto della Corte o di una nuova disposizione nella Convenzione, e auspica una conclusione

**Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo  
Dichiarazione di Brighton**

rapida e di successo di questo lavoro che tenga pienamente conto delle norme costituzionali degli Stati Parti.

38. Laddove le decisioni per dare attuazione a questa Dichiarazione hanno implicazioni finanziarie per il Consiglio d'Europa, la Conferenza invita la Corte e il Comitato dei Ministri a quantificare tali costi il prima possibile, tenendo conto dei principi di bilancio del Consiglio d'Europa e delle necessità di prudenza di bilancio.
39. La Conferenza:
  - a) invita la Presidenza del Regno Unito a trasmettere la presente Dichiarazione e gli Atti della Conferenza al Comitato dei Ministri;
  - b) invita gli Stati Parti, il Comitato dei Ministri, la Corte e il Segretario Generale del Consiglio d'Europa a dare piena attuazione alla presente dichiarazione, e
  - c) invita le future presidenze del Comitato dei Ministri ad assicurare l'impulso futuro della riforma della Corte e dell'attuazione della Convenzione.

## 2. Memorandum sulla durata eccessiva delle procedure giudiziarie in Italia e sulle disfunzioni dei ricorsi "Pinto"

The screenshot shows the website of the Council of Europe and the Committee of Ministers. The page title is 'Affaires concernant la durée excessive des procédures judiciaires en Italie et des dysfonctionnements du recours « Pinto »'. It is dated 6 mai 2013. The document is categorized as 'Etat d'exécution des mesures générales' and 'Mémoire préparé par le Service de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme'. The page includes a navigation menu with options like 'LOGIN', 'IMPRIMER', 'WORD', 'ENVOYER', 'FAVORIS', 'DOCUMENTS LIÉS', 'ENGLISH', and 'AIDE'. The main content area is titled 'RESUME ANALYTIQUE' and contains a detailed summary of the memorandum.

### RESUME ANALYTIQUE

*Le présent mémorandum a été préparé en vue d'assister le Comité des Ministres dans sa mission de surveillance de l'exécution par l'Italie d'un certain nombre d'arrêts de la Cour européenne qui concernent la durée excessive des procédures judiciaires et les dysfonctionnements du recours compensatoire mis en place par la loi n° 89 du 24 mai 2001 (le recours « Pinto ») (violations de l'article 6§1 et/ou de l'article 1 du Protocole n° 1).*

*Ce mémorandum est destiné à présenter les grandes lignes de la stratégie élaborée par les autorités italiennes depuis 2009 afin de remédier aux problèmes structurels que ces affaires soulèvent. Il a été préparé principalement sur la base des informations actualisées sur les mesures relevant de cette stratégie, transmises par les autorités italiennes au Comité des Ministres le 10 avril 2013 (DH-DD(2013)415).*

*Le mémorandum a été élaboré afin de permettre au Comité de procéder à une évaluation préliminaire de l'ensemble de ces mesures et d'identifier les questions encore ouvertes. Il est également destiné à contribuer à l'élaboration du plan d'action consolidé que les autorités italiennes soumettront au Comité des Ministres, en réponse à la décision adoptée lors de l'examen des groupes d'affaires Ceteroni, Luordo et Mostacciolo et Gaglione et autres à la 1157<sup>e</sup> réunion (décembre 2012) (DH).*

#### I. Introduction <sup>3</sup>

#### II. Mesures adoptées pour remédier au problème de fond <sup>3</sup>

##### A. Mesures visant à améliorer l'efficacité du système judiciaire <sup>4</sup>

1. La spécialisation des juges <sup>4</sup>
2. Mesures organisationnelles à la charge des chefs des bureaux judiciaires <sup>4</sup>
3. Mesures organisationnelles à la charge des juges civils <sup>5</sup>
4. Diffusion des meilleures pratiques <sup>5</sup>
5. Généralisation du recours aux technologies de l'information <sup>5</sup>
6. Evaluation – questions en suspens <sup>5</sup>

##### B. Mesures visant à améliorer l'efficacité des procédures civiles <sup>6</sup>

1. Mesures visant à réduire le flux de nouvelles procédures <sup>6</sup>
  - a. Médiation obligatoire en matière civile et commerciale <sup>6</sup>
  - b. Introduction d'une taxe judiciaire pour les procédures d'opposition aux sanctions administratives <sup>7</sup>
  - c. Nouveau filtre en appel <sup>7</sup>
2. Mesures visant à accélérer les procédures <sup>7</sup>
  - a. Création d'une procédure sommaire <sup>7</sup>
  - b. Réduction du nombre de types de procédures <sup>8</sup>
3. Mesures extraordinaires pour la réduction de l'arrière <sup>8</sup>
4. Données statistiques <sup>8</sup>

##### C. Questions en suspens s'agissant des procédures pénales, administratives et de faillite <sup>9</sup>

1. Procédures pénales <sup>9</sup>
2. Procédures administratives <sup>10</sup>
3. Procédures de faillite <sup>10</sup>

#### III. Réforme du mécanisme prévu par la loi « Pinto » <sup>11</sup>

- A. Mesures récentes adoptées <sup>11</sup>
- B. Mesures en cours d'adoption <sup>12</sup>
- C. Evaluation – questions en suspens <sup>12</sup>

#### IV. Conclusions <sup>13</sup>

##### I. Introduction

1. Les premiers constats de violations de l'article 6§1 par l'Italie, en raison de la durée excessive de procédures judiciaires, remontent aux années 80. A la suite d'un certain nombre de mesures de caractère général adoptées par l'Italie, le Comité des Ministres a clos la surveillance de l'exécution de ces arrêts en 1992, pour les procédures pénales, et en 1995, pour les procédures civiles (Résolutions DH(92)26 et DH(95)82 respectivement).

2. Le nombre de violations constatées par la Cour n'ayant pas diminué, le Comité des Ministres a décidé, en 1997 « de reprendre l'examen des réformes nécessaires [...] et de maintenir ces affaires sur son ordre du jour jusqu'à la mise en œuvre de ces réformes » (Résolution DH(97)336). En 2000, le Comité des Ministres a décidé de « continuer l'examen attentif de ce problème jusqu'à ce que la réforme du système judiciaire italien devienne tout à fait efficace et jusqu'à ce que le renversement de tendance au plan national soit complètement confirmé ».

3. Les mesures adoptées par les autorités italiennes depuis les années 90 et leurs évaluations successives par le Comité des Ministres ont été décrites notamment dans les notes élaborées pour la 1100e réunion (DH) (30 novembre – 2 décembre 2010) et, s'agissant plus particulièrement de la période allant de 2006 à 2008, dans le document d'information CM/Inf/DH(2008)42 du 28 novembre 2008.

4. Sur la base des mesures évaluées dans ce dernier document, le Comité des Ministres a adopté lors de sa 1051e réunion (DH) (17 – 19 mars 2009) la Résolution CM/ResDH(2009)42 (7e Résolution intérimaire adoptée dans ces groupes d'affaires). Par rapport à l'ensemble des procédures mises en cause dans ces affaires (civiles, pénales, administratives et de faillite), cette résolution présente les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures générales et recense les questions qui restaient en suspens à cette date.

5. En décembre 2010, préoccupé par l'absence d'informations suffisantes sur ces questions, le Comité des Ministres a adopté une nouvelle Résolution intérimaire (CM/ResDH(2010)224), dans laquelle il en a appelé aux autorités italiennes au plus haut niveau afin qu'elles **maintiennent fermement leur engagement politique** à résoudre le problème de la durée excessive des procédures judiciaires, et qu'elles prennent toutes les mesures techniques et budgétaires nécessaires en ce sens. Il les a fermement invitées à **engager une action interdisciplinaire impliquant les acteurs principaux de la justice**, coordonnée au plus haut niveau politique, en vue d'élaborer d'urgence une stratégie efficace.

6. En 2011 et 2012, les autorités italiennes ont présenté des informations sur les mesures adoptées depuis 2009 et celles dont l'adoption était envisagée afin de remédier aux problèmes structurels que ces affaires soulèvent. S'agissant du problème de fond (voir partie II ci-dessous), la majeure partie des informations présentées par les autorités italiennes concernent des mesures visant à améliorer l'efficacité du système judiciaire et à relancer l'efficacité des procédures civiles. Le 10 avril 2013, les autorités ont présenté **des informations actualisées sur ces points, première étape dans l'élaboration d'un plan d'action consolidé visant l'ensemble des questions soulevées par ces groupes d'affaires**. Ces informations sont présentées et évaluées respectivement dans la partie II, sections A et B du présent document.

7. Les questions en suspens, identifiées par le Comité des Ministres s'agissant des procédures pénales, administratives et de faillite, sont recensées dans la partie II, section C du présent document.

8. Enfin, les mesures adoptées et envisagées afin de réformer le recours dit « Pinto » ont également été abordées dans les communications des autorités italiennes et sont examinées dans la partie III du document.

## **II. Mesures adoptées pour remédier au problème de fond**

9. En octobre 2011, les autorités italiennes ont annoncé au Comité des Ministres l'élaboration par le Ministère de la Justice d'un « plan multi-stratégique » pour s'attaquer au problème de la durée excessive des procédures civiles, en réponse à la Résolution intérimaire CM/ResDH(2010)224. Il est cependant à noter qu'une partie des mesures prévues par ce plan dépassent le cadre des procédures civiles et concernent le système judiciaire dans son ensemble. Elles sont donc également pertinentes dans l'évaluation des stratégies mises en œuvre à l'égard des autres types des procédures en cause dans ces groupes d'affaires.

### **A. Mesures visant à améliorer l'efficacité du système judiciaire**

#### **1. La spécialisation des juges**

10. Les autorités considèrent que la spécialisation des juges pourrait contribuer à rationaliser le temps de travail et, de ce fait, à réduire la durée des procédures. Les autorités ont précisé que dans le système actuel, certains bureaux judiciaires ne disposent pas de suffisamment de juges pour permettre leur spécialisation, ce qui contribue à rallonger la durée des procédures.

11. C'est dans ce contexte que s'inscrivent deux mesures importantes annoncées par les autorités au Comité des Ministres : **la réorganisation des circonscriptions judiciaires et la création de nouvelles juridictions spécialisées**.

12. La loi n° 148 du 14 septembre 2011 a délégué au Gouvernement des pouvoirs afin de procéder à la réorganisation des circonscriptions judiciaires. La mise en œuvre de cette mesure est actuellement en cours. Pour l'essentiel, elle consiste à supprimer un certain nombre de juridictions de premier degré, y compris toutes les sections détachées des tribunaux et un certain nombre de bureaux des juges de paix, pour regrouper et concentrer les ressources.

13. Ainsi, le décret législatif n° 156 du 7 septembre 2012 a supprimé la plupart des bureaux des juges de paix et le décret législatif n° 155 du 7 septembre 2012, prévoit la suppression de 31 tribunaux et de 220 sections détachées, pour ramener le nombre total des tribunaux en Italie à 135 (cette réforme devrait s'achever courant 2013).

14. Selon les autorités, ces mesures permettront la réaffectation des ressources économiques et humaines des bureaux/sections supprimés vers les tribunaux regroupés. De ce fait, les 135 tribunaux regroupés disposeront d'un nombre suffisant de juges pour la spécialisation en procédures pénales ou civiles avec, dans les bureaux les plus grands, une spécialisation également par matière (successions, contrats, exécution forcée etc.).

15. En parallèle, en 2012, les autorités ont institué des juridictions spécialisées en matière d'entreprises (une section du tribunal est spécialisée en droit des sociétés ainsi qu'en propriété intellectuelle, et a une compétence territoriale plus étendue que le tribunal ordinaire auquel elle est attachée). Par ailleurs, les autorités sont en train d'examiner la possibilité d'instituer un tribunal pour les affaires familiales.

16. Le nombre plus réduit de juridictions spécialisées (en raison de leur compétence territoriale plus étendue) contribuera, selon les autorités, à l'unification de la pratique judiciaire dans les domaines en cause et ainsi à une baisse du contentieux, puisque les divergences de jurisprudence sont un facteur d'insécurité juridique et, de ce fait, l'une des sources de contentieux.

#### **2. Mesures organisationnelles à la charge des chefs des bureaux judiciaires**

17. Le décret législatif n° 98 du 6 juillet 2011 a redéfini le rôle des présidents des bureaux judiciaires dans la gestion de l'activité judiciaire. Ceux-ci, en concertation avec les directeurs administratifs des bureaux, sont désormais tenus de préparer des plans d'action annuels pour la gestion des litiges civils, administratifs et fiscaux pendants.

18. Le plan d'action doit déterminer (i) les objectifs que le bureau judiciaire se fixe pour la réduction de la durée des procédures ; (ii) les objectifs concernant son rendement ; (iii) l'ordre de priorité du traitement des litiges pendants, défini selon des critères objectifs et homogènes.

19. Le plan d'action doit également évaluer si les objectifs fixés pour l'année précédente ont été atteints et, le cas échéant, indiquer les raisons pour lesquelles ceux-ci n'ont pas été atteints. La réalisation des objectifs sera utilisée

aussi dans l'évaluation qui doit être faite de l'activité du président du bureau judiciaire en vue de sa confirmation dans son poste.

20. Les autorités ont précisé qu'elles sont en train de collecter des documents relatifs aux plans d'action préparés pour l'année 2013 et à la réalisation des objectifs fixés pour l'année 2012, qui fourniront les premières indications sur les effets de cette mesure.

### **3. Mesures organisationnelles à la charge des juges civils**

21. Les autorités ont indiqué que les juges civils sont désormais tenus de fixer le « calendrier du procès » et, dans ce cadre, fixer le calendrier des audiences, en prenant en compte l'exigence de la durée raisonnable, ainsi qu'elle est définie par la loi (voir §81 ci-dessous).

22. Une prorogation des délais est possible uniquement pour des « motifs graves ». Le fait de ne pas respecter les délais fixés peut constituer une faute disciplinaire de la part du juge, de l'avocat<sup>1</sup> ou du conseiller technique d'office<sup>2</sup> (*consulente tecnico d'ufficio*), ainsi qu'un élément à prendre en compte dans l'évaluation de l'activité du juge et dans la décision de le nommer à des postes impliquant des fonctions managériales.

### **4. Diffusion des meilleures pratiques**

23. Encouragées par les bons résultats obtenus au niveau de certaines juridictions (Turin, Milan, Trento), les autorités ont indiqué envisager de recommander la mise en œuvre de ces pratiques par les autres bureaux. Aucune information n'a été reçue au sujet du calendrier envisagé pour la diffusion des meilleures pratiques organisationnelles à l'ensemble des juridictions du pays.

### **5. Généralisation du recours aux technologies de l'information**

24. Depuis 2008, les autorités ont progressivement mis en œuvre des mesures visant à généraliser le recours aux technologies de l'information dans la gestion de l'activité judiciaire.

25. Il ressort des informations fournies le 10 avril 2013, que la consultation par voie électronique des registres du greffe et des dossiers des affaires est à présent possible dans la totalité des tribunaux et des cours d'appel. De même, dans la totalité des tribunaux et des cours d'appel, les communications et notifications sont transmises par voie électronique, ce qui a entraîné une économie des frais de notification d'environ 20 millions d'euros.

26. Le dépôt de documents par voie électronique est possible à l'heure actuelle dans 67 des 194 tribunaux et cours d'appel (34%), mais il deviendra obligatoire à partir de juin 2014 (en application de la loi de finances pour 2013) pour l'ensemble de ces juridictions.

27. Les autorités envisagent également mettre en œuvre un projet destiné à encourager un recours plus large aux technologies de l'information par les juridictions du sud du pays.

28. Des informations spécifiques sur l'utilisation des technologies de l'information dans le cadre des procédures de faillite ont été fournies par les autorités italiennes dans le plan d'action présenté le 16 janvier 2012 dans le groupe d'affaires Luordo (DD-DH(2012)58).

### **6. Evaluation – questions en suspens**

29. *Les efforts consentis par les autorités italiennes afin d'améliorer l'efficacité du système judiciaire sont à saluer. Cela étant dit, les mesures présentées ne semblent pas pouvoir produire de résultats à court terme, d'autant plus que la mise en œuvre d'une partie des mesures annoncées (réorganisation des bureaux judiciaires, diffusion des meilleures pratiques, généralisation du recours aux technologies de l'information) n'a pas été encore achevée. Dans ces circonstances, il semble crucial que les autorités informent le Comité de leurs prévisions et attentes à cet égard ainsi que de la manière dont elles évalueront les résultats obtenus par rapport à l'impact visé et dont elles prendront, si nécessaire, les mesures supplémentaires et/ou correctives qui pourraient s'imposer.*

30. *Dans ce contexte, il est important de noter que les autorités ont organisé un suivi de l'application et de l'impact des mesures organisationnelles à la charge des présidents des bureaux judiciaires. Il serait utile que les résultats de ce suivi ainsi que leur évaluation par les autorités soient transmises au Comité des Ministres aussitôt que disponibles.*

31. *S'agissant des mesures adoptées, il convient de noter que les informations aujourd'hui disponibles, montrent qu'au niveau de certaines juridictions, des résultats positifs ont pu être obtenus en matière de gestion du contentieux<sup>3</sup>, sans qu'il fût nécessaire d'octroyer des ressources humaines et matérielles supplémentaires. La diffusion de ces exemples de bonnes pratiques, envisagée par les autorités, contribuera, à l'évidence, à asseoir l'efficacité des mesures organisationnelles que doivent adopter les chefs des bureaux judiciaires et les juges. Dès lors, il serait utile pour le Comité d'obtenir de la part des autorités des informations concrètes sur la manière dont elles vont diffuser ces bonnes pratiques à l'ensemble des bureaux judiciaires. En outre, il serait aussi important que le Comité obtienne des précisions s'agissant du contenu de ces bonnes pratiques.*

32. *Dans ce contexte, il est important de rappeler que certaines Lignes directrices SATURN pour la gestion du temps judiciaire, élaborées par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (la « CEPEJ ») sont adressées spécialement aux autorités responsables de l'administration de la justice, dont les juges, et aux managers des tribunaux. A l'instar des exemples de bonnes pratiques, ces lignes directrices pourraient optimiser l'impact des mesures organisationnelles qui sont à adopter par les chefs des bureaux judiciaires et les juges. Les autorités pourraient donc encourager ces derniers à mettre en œuvre les Lignes directrices SATURN.*

### **B. Mesures visant à améliorer l'efficacité des procédures civiles**

33. Le « plan multi-stratégique » annoncé en octobre 2011 prévoit également des mesures qui visent à remédier au problème de la durée excessive des procédures civiles. Par ces mesures, les autorités ont ciblé, pour l'essentiel :

- la diminution du flux de nouvelles procédures ;
- l'accélération des procédures, à travers une simplification de la procédure civile ;
- la diminution de l'arriéré des procédures, y compris par le biais de mesures extraordinaires.

#### **1. Mesures visant à réduire le flux de nouvelles procédures**

##### **a. Médiation obligatoire en matière civile et commerciale**

34. Le décret législatif n° 28 du 4 mars 2010 a consacré la médiation obligatoire en matière civile et commerciale. Pour certains types de litiges, la médiation est devenue obligatoire à partir de mars 2011 et, pour d'autres, à partir de mars 2012.

entrée en vigueur. Des informations sont en outre nécessaires sur la question de savoir si et comment les autorités suivent son impact sur la durée moyenne des procédures devant les juridictions concernées.

### 3. Mesures extraordinaires pour la réduction de l'arriéré

52. Dans le plan d'action présenté le 10 octobre 2011 dans le groupe d'affaires Ceteroni, les autorités italiennes ont précisé que dans le cadre du « plan multi-stratégique » élaboré par le Ministère de la Justice pour s'attaquer au problème de durée excessive des procédures civiles (voir le §9 ci-dessus), des mesures extraordinaires pour le traitement de l'arriéré étaient envisagées. Le contenu de ces mesures n'a pas été clairement précisé par les autorités, sauf pour ce qui est de la nomination envisagée de 600 juges honoraires auxiliaires pour liquider cet arriéré.

### 4. Données statistiques

53. Des données statistiques ont été fournies le 10 avril 2013 sur l'impact global des mesures adoptées sur la durée et l'arriéré des procédures civiles. Ces données indiquent essentiellement :

- une augmentation de la durée moyenne des procédures civiles en 2012 par rapport à 2011 au niveau des tribunaux, pour les procédures ordinaires (de 1 068 jours, à 1 139 jours) aussi bien que pour les procédures sommaires (de 284 jours à 482 jours) ; et
- une confirmation en 2011 de la tendance à la baisse, enregistrée en 2010 pour l'arriéré des procédures civiles, dont le nombre total (y compris procédures en cassation) est passé de 5 629 869 (2010) à 5 508 361, soit une diminution de plus de 120 000 procédures (2011 – données provisoires).

54. Quant à la situation en 2012, les données partielles fournies montrent qu'au 30 juin 2012, l'arriéré se chiffrait à 5 488 031. Les autorités ont indiqué qu'au 31 décembre 2012, la baisse de l'arriéré des procédures par rapport à 2011 devrait se chiffrer à environ 20 000.

55. *Evaluation* : les données fournies par les autorités sur la durée moyenne des procédures civiles sont incomplètes dans la mesure où elles ne concernent que les tribunaux. Par ailleurs, elles ne permettent pas de savoir si un suivi régulier de la situation est mené par les autorités, car elles ne concernent que les années 2011 et 2012.

56. En se fondant sur les dernières statistiques complètes disponibles sur ce point et présentées dans le document d'information CM/Inf/DH(2008)42, qui concernent la période 2001 – 2007, il est à relever que, malgré les mesures adoptées depuis la fin de cette période, la durée moyenne des procédures devant les tribunaux civils ordinaires est passée de 973 jours en 2007 (soit environ 2 années et 7 mois) à 1 139 jours en 2012 (soit environ 3 années et 1 mois). Cette augmentation est très préoccupante. Ces statistiques semblent démontrer que les mesures dont le Comité a pris acte dans sa Résolution intérimaire de 2009 (CM/ResDH(2009)42) n'ont pas produit l'effet alors escompté.

57. Il est donc primordial pour les autorités, aussi bien que pour le Comité des Ministres, de pouvoir déterminer si les mesures mises en œuvre dans le cadre du « plan multi-stratégique » pour les procédures civiles, et dont les plus récentes doivent encore produire leurs effets, sont suffisantes pour renverser durablement cette tendance.

58. Pour ce faire, la mise en place d'un mécanisme permettant un suivi détaillé au niveau national semble nécessaire. Dans le cadre de ce suivi, les autorités pourraient définir précisément l'impact attendu des mesures adoptées ainsi que la méthodologie retenue pour l'évaluation des résultats, de manière à pouvoir prendre rapidement, si nécessaire, les mesures additionnelles et/ou correctives qui pourraient s'imposer.

59. Le volume de l'arriéré des affaires civiles, chiffré à environ 5,5 millions d'affaires au 30 juin 2012, contribue, de toute évidence, à freiner les effets des mesures adoptées par les autorités pour réduire la durée des procédures. À cet égard, la réduction de l'arriéré en 2010 et 2011 mérite d'être relevée. Toutefois, les données fournies indiquent que cette réduction ne se poursuit pas à un rythme suffisamment soutenu pour permettre d'envisager l'élimination de l'arriéré dans un laps de temps raisonnable. Pour ce faire, il est important que les autorités définissent et mettent en œuvre des mesures spécifiques ciblant l'arriéré des procédures civiles, de manière à permettre que celui-ci soit ramené à un volume gérable dans un laps de temps raisonnable, en contrecarrant ainsi ses effets négatifs sur l'efficacité des autres mesures adoptées dans ce domaine. Il est donc important que le Comité puisse disposer rapidement d'informations sur ce point.

## C. Questions en suspens s'agissant des procédures pénales, administratives et de faillite

### 1. Procédures pénales

60. Le plan d'action présenté le 30 mars 2012 dans le groupe d'affaires Ceteroni (DH-DD(2012)395) indiquait qu'un projet de loi (n° 5019) visant à relancer l'efficacité du procès pénal avait été présenté à la Chambre des Députés en février 2012. Parmi les mesures envisagées figuraient la dépénalisation d'un certain nombre d'infractions mineures (qui seraient requalifiées en contraventions administratives à caractère non-pénal) et la possibilité de décider de la suspension du procès pénal avec mise à l'épreuve.

61. *Questions en suspens* : Des informations actualisées sur l'état d'avancement de l'adoption de ces mesures sont attendues. Il est à noter par ailleurs que les dernières données soumises au Comité des Ministres sur la durée moyenne des procédures pénales et l'ampleur de l'arriéré datent de 2007. Dans sa Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)42, le Comité des Ministres a relevé que des modifications avaient été apportées en 2008 au Code de procédure pénale en vue d'accélérer et de rationaliser la procédure en droit pénal, tout en notant que cette réforme ne produirait des résultats qu'à moyen terme.

62. Compte tenu de ce qui précède, afin de pouvoir évaluer l'impact des mesures adoptées en 2008 et de se former une image claire de la situation actuelle, il semble nécessaire que le Comité des Ministres puisse disposer de données actualisées sur les procédures pénales, portant notamment sur :

- (i) la durée moyenne des procédures, en jours et par degré de juridiction, pour 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012 ;
- (ii) le rapport entre les affaires reçues et les affaires résolues, par année et par degré de juridiction, en 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012 ;
- (iii) le nombre global d'affaires pendantes à la fin de chaque année (2008 – 2012) par degré de juridiction.

63. Par ailleurs, conformément à la décision adoptée à la 1157<sup>e</sup> réunion (DH) (décembre 2012) (§5), qui vise les procédures pénales, aussi bien que les procédures civiles et de faillite, des informations supplémentaires sont nécessaires sur le suivi de l'impact des mesures déjà adoptées et le calendrier pour l'adoption des autres mesures envisagées, pour permettre au Comité de se forger une image exacte de la stratégie élaborée par les autorités pour remédier à ce problème.

## 2. Procédures administratives

64. Les autorités ont présenté des informations sur les procédures administratives le 30 juillet 2012. Les autorités ont indiqué qu'une réforme législative a abouti en 2010 à l'adoption d'un nouveau Code de procédure administrative, entré en vigueur le 16 septembre 2010. Suite à cette réforme, en 2011, les juridictions administratives (Conseil d'Etat et tribunaux administratifs régionaux) ont enregistré une baisse globale de l'arriéré de 68 302 affaires.

65. Selon les autorités italiennes, si les effets de cette réforme sont freinés par la nécessité de traiter l'arriéré, la durée des procédures administratives se trouve à présent dans une meilleure situation que celle concernant les procédures civiles. Toutefois, les autorités n'ont pas chiffré l'arriéré des procédures administratives et n'ont pas encore indiqué au Comité quelles étaient leurs prévisions et attentes pour ce qui est l'impact de cette réforme et comment elles vont mesurer si l'impact obtenu correspond bien à l'impact attendu, afin de pouvoir prendre, si nécessaire, toutes les mesures additionnelles et/ou correctives qui pourraient s'imposer.

66. *Questions en suspens* : dans la décision adoptée à la 1157<sup>e</sup> réunion (DH) (décembre 2012), les Délégués ont noté avec intérêt la baisse globale de l'arriéré des procédures administratives enregistrée fin 2011 suite à l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure administrative en 2010 et ont invité les autorités à compléter ces informations avec des données statistiques actualisées sur la durée moyenne de ces procédures et avec des précisions sur la manière dont est suivi et évalué l'impact de cette réforme. Ces questions restent d'actualité.

## 3. Procédures de faillite

67. Dans la Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)42, le Comité des Ministres a pris note de la réforme introduite en matière de faillite par la loi n° 80 du 14 mai 2005 et le décret législatif n° 5 du 9 janvier 2006 sur les procédures de faillite, laquelle visait, entre autres, à accélérer ce type de procédures et à simplifier les différentes étapes de la procédure.

68. Comme cette réforme ne s'appliquait qu'aux procédures introduites après son entrée en vigueur, le Comité des Ministres a relevé que les procédures pendantes avant l'entrée en vigueur de la réforme continuaient à être affectées par le problème de durée excessive.

69. Le Comité a noté à cette occasion que les données statistiques fournies par les autorités montraient qu'en valeur absolue, le nombre d'assignations en déclaration de faillite et celui des faillites avaient diminué de 40% environ en 2007 (soit après la date d'entrée en vigueur de la réforme susvisée), mais que la durée de ces procédures était restée stable (même en 2007), aux alentours d'une moyenne de 3 300 jours (à savoir neuf ans environ) pour la période 2003-2007.

70. Dans un plan d'action transmis le 16 janvier 2012 (DD-DH(2012)58), les autorités italiennes ont présenté des données statistiques montrant que, de 2008 à 2010, une diminution sensible de la durée moyenne des procédures de faillite devant les sections de faillites des tribunaux ordinaires d'Italie a été enregistrée (de 3 304 jours – environ 9 ans – en 2008 à 2 681 jours – environ 7 ans et 4 mois – en 2010).

71. Le plan d'action a présenté également les instruments informatiques mis en place et en cours d'adoption par plusieurs tribunaux pour une gestion meilleure et plus rapide des procédures pendantes, ainsi que d'autres mesures (circulaires imposant des délais aux curateurs ; cours et séminaires).

72. *Questions en suspens* : La diminution de la durée moyenne des procédures de faillite enregistrée entre 2008 et 2010 est à saluer. Afin de permettre au Comité d'évaluer si cette tendance s'est confirmée, il semble nécessaire de disposer de données actualisées sur la durée moyenne de ces procédures, en jours et par degré de juridiction, pour 2011 et 2012.

## III. Réforme du mécanisme prévu par la loi « Pinto »

73. La loi n° 89/2001 (dite loi « Pinto ») a mis en place un recours permettant aux personnes affectées par la durée excessive des procédures judiciaires d'obtenir une indemnisation au niveau national. Toutefois, l'ampleur de ce problème en Italie a engendré un tel nombre de recours « Pinto », que celui-ci s'en est trouvé affecté, situation qui a généré un nouveau contentieux devant la Cour européenne. De nombreuses requêtes répétitives ont ainsi abouti à de nouveaux constats de violation, cette fois-ci par rapport aux procédures engagées en vertu de la loi « Pinto », en raison des montants insuffisants des indemnités octroyées, des retards dans le paiement de ces indemnités et, plus récemment, de la durée excessive des procédures « Pinto » (violations de l'article 6§1 et/ou de l'article 1 du Protocole n° 1).

74. S'agissant de l'insuffisance des montants accordés en vertu de cette loi, les développements de la jurisprudence nationale sont désormais conformes aux critères établis par la Cour européenne (voir sur ce point les notes élaborées pour la 1092<sup>e</sup> réunion (DH) (14 – 15 septembre 2010)).

75. Le problème des retards dans le paiement des indemnités allouées par les tribunaux nationaux dans la procédure « Pinto » et celui plus récent de durée excessive de ces procédures restent toujours d'actualité. Le Comité des Ministres a vivement encouragé les autorités à envisager une modification de la loi « Pinto » en vue de mettre en place un système de financement permettant de résoudre les problèmes de retard dans le paiement des indemnités accordées, de simplifier la procédure et d'étendre la portée de la voie de recours de manière à y inclure des injonctions permettant d'accélérer la procédure (voir les Résolutions intérimaires CM/ResDH(2009)42 et CM/ResDH(2010)224).

### A. Mesures récentes adoptées

76. En 2012, des modifications ont été apportées à la loi Pinto par le décret-loi n° 83, adopté le 22 juin 2012, converti par la loi n° 134 du 7 août 2012.

77. Les nouvelles dispositions ont introduit une procédure écrite pour l'examen des demandes d'indemnisation introduites en vertu de cette loi. D'autres dispositions ont subordonné l'accès au recours « Pinto » au règlement définitif de la procédure principale et ont exclu ou limité l'indemnisation dans certains cas. L'article 3 §7 de la loi Pinto, prévoyant que le paiement des indemnités est effectué dans la limite des ressources disponibles, n'a pas fait l'objet de modifications. La nouvelle législation maintient le caractère purement indemnitaire du recours Pinto.

78. Les nouvelles dispositions s'appliquent aux demandes d'indemnisation introduites en vertu de la loi Pinto à partir de 11 septembre 2012.

79. Par une lettre datée le 8 août 2012, le Secrétariat a fait part aux autorités d'un certain nombre de questions qui se posent au sujet de la compatibilité de quelques-unes de ces modifications avec la Convention et la jurisprudence de la Cour européenne en matière d'efficacité des voies de recours et de critères d'indemnisation (DH-DD(2012)806F). Les autorités italiennes ont répondu à cette lettre le 24 octobre 2012 (DH-DD(2012)1001F).

80. En novembre 2012, les autorités ont annoncé la modification du système de paiement des dettes « Pinto » qui, depuis août 2012, relèvent du Ministère de la Justice (à la place des cours d'appel). Le 30 octobre 2012, suite à l'allocation d'un budget de 30 millions euros à cette fin, le Ministère de la Justice a commencé à effectuer le paiement de l'arriéré de ces dettes pour la période allant de 2005 à 2008.

81. Dans leur communication du 10 avril 2013, les autorités ont souligné que les récentes modifications législatives devraient provoquer une baisse d'environ 8 000 du nombre de recours « Pinto » introduits. Selon les autorités, ceci engendrera donc une baisse de la charge de travail des cours d'appel et contribuera à raccourcir sensiblement la durée des procédures « Pinto ». Par ailleurs, les nouvelles dispositions devraient conduire à des solutions prévisibles et « fondamentalement standardisées », dans la mesure où elles fixent des seuils en-deçà desquels la procédure est réputée raisonnable<sup>10</sup> et un plancher<sup>11</sup> pour les indemnités pouvant être accordées en vertu de cette loi.

82. Des données précises sur le nombre et la durée des procédures « Pinto » examinées selon les nouvelles dispositions seront recueillies et devraient être disponibles à la fin du mois de mai 2013.

#### B. Mesures en cours d'adoption

83. Le 30 novembre 2012, les autorités ont annoncé au Comité des Ministres de nouvelles mesures visant la réforme du système de financement prévu par la loi Pinto, l'élimination de l'arriéré des paiements à effectuer en vertu de cette loi et le règlement, de manière amiable, des affaires pendantes devant la Cour européenne relevant de cette problématique.

84. Les autorités ont précisé qu'une proposition de modifier le système d'allocation budgétaire des fonds destinés aux paiements à effectuer en vertu de cette loi, visant essentiellement à lever les limites budgétaires, était à l'étude et que les solutions envisagées par le Ministère de la Justice sur ce point avaient été accueillies favorablement par le Ministère de l'Economie et des Finances.

85. Dans ce contexte, les autorités ont également annoncé :

- l'adoption, dans le cadre de la loi budgétaire pour 2013, d'une disposition qui rendrait insaisissables les fonds destinés pour les paiements effectués en vertu de la loi Pinto<sup>11</sup> ;
- l'allocation, par la même loi, d'un budget de 50 millions euros pour les paiements à effectuer en vertu de la loi « Pinto » en 2013, qui devaient être disponibles dès le début de l'année 2013 ;
- l'adoption d'un plan d'action visant le règlement amiable des affaires répétitives portées devant la Cour européenne et mettant en cause le recours « Pinto » (il est prévu de finaliser ces règlements en 2014).

86. Les autorités n'ont pas encore présenté de calendrier pour l'adoption de la réforme du système de financement prévu par la loi « Pinto » ni de confirmation de l'adoption des deux mesures prévues par la loi budgétaire pour 2013, qui devaient être adoptées avant la fin de l'année 2012.

#### C. Evaluation – questions en suspens

87. *Les modifications apportées en 2012 au recours mis en place par la loi « Pinto » n'ont pas remédié à la principale défaillance que représente le mécanisme d'allocation budgétaire des fonds pour le paiement des indemnités. Les autorités ont annoncé en novembre 2012 qu'une réforme du mécanisme budgétaire prévu par cette loi était en cours. Elles n'ont cependant pas présenté de calendrier pour l'adoption de cette réforme, malgré l'urgence d'aboutir à une solution durable en la matière (la plupart des arrêts pertinents de la Cour européenne mettent en cause les retards dans le paiement des indemnités « Pinto »). Par ailleurs, deux autres mesures importantes pour le fonctionnement du mécanisme de financement, actuel et futur (l'insaisissabilité des fonds octroyés pour les paiements « Pinto » et l'allocation du budget pour les paiements à effectuer en 2013), devaient être adoptées avant la fin de l'année 2012.*

88. *Dans ces circonstances, il est primordial que les autorités puissent confirmer l'adoption de ces deux mesures et apporter d'urgence au Comité des informations sur le calendrier envisagé pour mener à terme la réforme du mécanisme budgétaire prévu par la loi « Pinto ».*

89. *Par ailleurs, s'agissant des modifications apportées en 2012 à la loi « Pinto », il convient de rappeler que dans sa décision adoptée à la 1157<sup>e</sup> réunion (décembre 2012) (DH), le Comité des Ministres a relevé avec préoccupation que celles qui subordonnent l'accès à la voie de recours prévue par cette loi au règlement définitif de la procédure principale et qui excluent de plano l'indemnisation dans les cas des procédures dont la durée est inférieure ou égale à 6 ans, pourraient soulever des questions de compatibilité avec les exigences de la Convention et la jurisprudence de la Cour en matière d'efficacité des voies de recours et de critères d'indemnisation.*

90. *Sur ce point, il convient de souligner que la subordination de l'accès au recours Pinto au règlement définitif de la procédure principale, engendre le risque d'une augmentation du flux d'affaires répétitives devant la Cour, dans la mesure où les parties pourront s'adresser directement à la Cour (sans avoir à épuiser le recours « Pinto ») lorsque la procédure principale est pendante et a dépassé une durée raisonnable. Un effet similaire pourrait avoir également le fait d'exclure toute possibilité de recours au niveau interne pour une durée de procédure inférieure ou égale à 6 ans (car, ainsi que l'a considéré la Cour, une durée de procédure inférieure à 6 ans peut être, au vu des circonstances de l'espèce, excessive). Ces modifications vont donc à l'encontre de l'urgence, soulignée à maintes reprises par le Comité, d'arrêter le flux d'affaires répétitives relevant de ce problème structural devant la Cour européenne.*

91. *Les arguments avancés par les autorités - à savoir que les modifications en cause peuvent contribuer à limiter le nombre de recours « Pinto » et, de ce fait, leur durée, et qu'elles peuvent mener à l'uniformisation de la jurisprudence en la matière - ne répondent pas à ces préoccupations, qui restent donc d'actualité.*

92. *Enfin, vu que d'autres modifications apportées à la loi « Pinto » en 2012 ont simplifié la procédure d'examen de ces recours, il serait utile de disposer des premiers résultats sur la durée moyenne des procédures introduites en vertu des nouvelles dispositions que les autorités se proposent de recueillir avant le mois de mai 2013.*

#### IV. Conclusions

93. Pour ce qui est du **problème de fond de la durée excessive des procédures judiciaires**, l'évaluation présentée dans ce document montre qu'un certain nombre de questions restent à clarifier par les autorités afin de permettre au Comité d'acquiescer à l'image exacte du contenu et de l'impact qu'ont eu jusqu'à présent les stratégies mises en œuvre par les autorités, pour chaque type de procédure en cause, pour mettre fin à ce grave problème structurel.

94. La question essentielle qui se pose à ce stade est de savoir si, face à l'ampleur du problème et vu les causes qui l'ont engendré, les mesures que ces stratégies prévoient sont capables d'aboutir à une solution durable de ce problème, aussi rapidement que possible.

95. Pour répondre à cette question, il semble nécessaire que les autorités déterminent quels sont les résultats escomptés de ces stratégies sur la durée des procédures et comment et à quelle(s) échéance(s) elles vont mesurer si l'impact obtenu correspond bien à l'impact attendu.

96. Le Conseil de l'Europe, à travers notamment la CEPEJ, peut apporter aux autorités italiennes une solide expertise non seulement pour évaluer l'efficacité de principe des stratégies élaborées pour l'ensemble de ces procédures, mais également pour optimiser les résultats attendus des mesures mises en œuvre dans ce cadre et, le cas échéant, pour définir les mesures additionnelles et/ou correctives qui pourraient se révéler nécessaires afin que les autorités puissent régler de manière durable le problème de la durée excessive des procédures judiciaires. Il conviendrait donc d'encourager les autorités italiennes de tirer bénéfice de cette expertise.

97. S'agissant du **recours mis en place par la loi « Pinto »**, la principale faiblesse continue d'être le système de financement des paiements à effectuer en vertu de cette loi. L'évaluation ne peut que souligner l'urgence de mener à terme la réforme de ce système qui a été annoncée par les autorités au Comité des Ministres en novembre 2012.

98. Pour la suite du processus d'exécution des arrêts relevant de ces problématiques, les autorités italiennes devraient être encouragées à **prendre en compte les observations** formulées sur les aspects qui précèdent ainsi que sur les autres questions examinées dans le présent memorandum lors de l'**élaboration du plan d'action consolidé** qu'elles soumettront au Comité des Ministres, en réponse à la décision adoptée lors de l'examen de ces groupes d'affaires à la 1157<sup>e</sup> réunion (décembre 2012) (DH).

<sup>1</sup> Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Il a été déclassifié lors de la 1172<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres (juin 2013) (DH) (voir *CM/Del/Dec(2013)1172* Décisions adoptées lors de la réunion).

<sup>2</sup> Il ressort des communications soumises par les autorités que le terme de « bureau judiciaire » désigne une unité d'organisation judiciaire en Italie. Selon le cas, ce terme peut désigner un tribunal, une cour d'appel, un bureau d'un juge de paix ou bien les parquets.

<sup>3</sup> Il ressort des informations préliminaires fournies par les autorités, en décembre 2012, en langue italienne, que le nombre de bureaux des juges de paix a été ramené de 846 à 179.

<sup>4</sup> En cas de manquement au devoir d'intégrité et de probité par des avocats, les juges peuvent saisir l'organe disciplinaire de l'Ordre des avocats (art. 88 du Code de procédure civile).

<sup>5</sup> Les conseillers techniques d'office sont des auxiliaires de justice ayant une expertise technique dans un domaine particulier, désignés par les juges afin de les assister au cours du procès sur les questions relevant de leur domaine d'expertise (art. 61 du Code de procédure civile). Ils accomplissent les tâches assignées par les juges et fournissent, en audience publique ou en chambre du conseil, les précisions requises par les juges (art. 62 du Code de procédure civile).

<sup>6</sup> Voir sur ce point le §23 de ce memorandum, les §§36 – 37 du document d'information *CM/Inf/DH(2008)42* ainsi que le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe suite à sa visite en Italie du 3 au 6 juillet 2012 (document *CommDH(2012)26* du 18 septembre 2012).

<sup>7</sup> Pour comparaison, en 2011/2012, la durée des procédures ordinaires a atteint 1 139 jours (un peu plus de 3 ans).

<sup>8</sup> Aspects examinés dans le cadre du groupe Mostacciolo et Gaglione et autres. Dans l'affaire *Belperio et Ciarmoli* (arrêt du 21/03/2010), la Cour européenne a retenu notamment que le contentieux pendant devant elle concernant la durée des recours « Pinto » peut indiquer l'existence d'un problème général dans le fonctionnement de celui-ci (§54) (violations de l'article 6§1).

<sup>9</sup> A titre d'exemple, la durée d'une procédure est réputée raisonnable si elle ne dépasse pas les trois ans en première instance, deux ans en deuxième instance, trois ans pour l'exécution forcée et six ans pour les procédures de faillite. En tout état de cause, le délai raisonnable est considéré respecté si la procédure est terminée de manière irrévocable dans un délai n'excédant pas six ans.

<sup>10</sup> L'indemnité accordée pour chaque année, ou fraction d'année supérieure à six mois, de dépassement du délai correspondant à la durée raisonnable du procès ne peut pas être inférieure à 500 euros ni supérieure à 1 500 euros.

<sup>11</sup> Selon la réglementation en vigueur à ce moment-là, les fonds alloués aux cours d'appel pour ces paiements pouvaient être saisis pour le paiement d'autres dettes ; une disposition du projet de loi budgétaire pour 2013 prévoyait que ces fonds ne pourront plus faire l'objet de l'exécution forcée.



### **3. Elenco principali piani e bilanci d'azione**

- 3.1 Piano d'azione sentenza *Agrati c.Italia*
- 3.2 Piano d'azione sentenze *Arras e Centro Europa 7 c.Italia*
- 3.3 Piano d'azione sovraffollamento carceri – *Sentenza Sulejmanovic c.Italia*
- 3.4 Piano d'azione sentenza *Hirsi c.Italia* e progetto di decisione per la chiusura del caso
- 3.5 Piano d'azione sentenza *Scoppola c.Italia* (n. 50550/06)
- 3.6 Bilancio d'azione sentenza *Sud Fondi s.r.l. e altri c.Italia*
- 3.7 Piano d'azione sentenze *Ceteroni e Gruppo Mostacciuolo c.Italia*



### 3.1 Piano d'azione sentenza *Agrati c.Italia*

#### SECRETARIAT GENERAL

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS  
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES



Contact: Abel Campos  
Tel. 03 88 41 26 48

Date: 12/03/2013

DH-DD(2013)267

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1172 DH meeting (4-6 June 2013)

Item reference: Action plan

Communication from Italy concerning the case of Agrati and others against Italy (Application No. 43549/08) (*french only*)

\*\*\*\*\*

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion: 1172 réunion DH (4-6 juin 2013)

Référence du point: Plan d'action (07/02/2013)

Communication de l'Italie relative à l'affaire Agrati et autres contre Italie (requête n° 43549/08)

DH-DD(2013)267 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
 Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.



Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa  
 Ufficio dell'Agente del Governo davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo



## Agrati et autres contre Italie

(Requêtes n<sup>os</sup> 43549/08, 6107/09 et 5087/09)

Arrêt sur le fond du 7 juin 2011  
 Définitif le 28 novembre 2011

### Plan d'action

**Description de l'affaire :** La Cour a estimé que l'ainsi dite interprétation authentique (*interpretazione autentica*) de l'article 8 de la loi n<sup>o</sup> 124 de 1999, disposée par la loi n<sup>o</sup> 266/2005 (loi budgétaire pour 2006), en raison de son effet rétroactif sur les litiges en cours, concernant l'ancienneté au travail du personnel technique et auxiliaire (ATA) des établissements scolaires italiens, transféré des collectivités locales au Ministère de l'Éducation, avec son effet défavorable à l'égard des requérants, n'étant pas justifiée par des motifs impérieux d'intérêt général, constituait une violation de l'article 6) de la Convention. La Cour a aussi estimé que cette intervention de loi rétroactive constituait de même une atteinte disproportionnée au droit des requérants au respect de leurs biens en violation de l'article 1 du Protocole n<sup>o</sup> 1.

### Mesures individuelles

La Cour n'a pas alloué un montant aux requérants, mais elle a réservé la question de l'application de l'article 41.

Par arrêt successif du **8 novembre 2012**, elle a établi le montant de la satisfaction équitable (dommage matériel), constitué par la différence entre la rétribution, effectivement perçue par les requérants jusqu'au 31 décembre 2011, et celle qu'ils auraient perçue en l'absence de l'intervention législative litigieuse, ainsi que les frais des procédures internes. En outre, elle a estimé que le constat de violation, auquel elle était parvenue dans l'arrêt au principal, constitue en soi une satisfaction équitable du préjudice moral des requérants.

La mise en œuvre des mesures individuelles dépend donc du deuxième arrêt du 8 novembre 2012 qui n'est pas encore exécutif.

### Mesures générales

L'arrêt a été diffusé le plus largement possible sur les sites internet, a été traduit en italien et a fait l'objet de débats dans les milieux académiques et de formation judiciaire.

DH-DD(2013)267 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Peu après l'arrêt de la Cour du 7 juin 2011, la Cour de Justice de l'Union Européenne, s'est prononcée (le 6 septembre 2011) dans l'affaire *C-108/2010 Ivana Scattolon contre Ministero dell'Istruzione*, qui concernait également le transfert du personnel ATA des collectivités locales au Ministère de l'Éducation, en ce sens que, *la reprise, par une autorité publique d'un État membre, du personnel employé par une autre autorité publique et chargé de la fourniture, à des écoles, de services auxiliaires comprenant notamment des tâches de maintenance et d'assistance administrative, constitue un transfert d'entreprise relevant de la directive 77/187/CEE du Conseil, du 14 février 1977, et, par conséquent, que, lorsqu'un transfert au sens de la directive 77/187 conduit à l'application immédiate, aux travailleurs transférés, de la convention collective en vigueur auprès du cessionnaire et que les conditions de rémunération prévues par cette convention sont notamment liées à l'ancienneté, l'article 3 de cette directive s'oppose à ce que les travailleurs transférés subissent, par rapport à leur situation immédiatement antérieure au transfert, une régression salariale substantielle en raison du fait que leur ancienneté acquise auprès du cédant, équivalente à celle acquise par des travailleurs au service du cessionnaire, n'est pas prise en compte lors de la détermination de leur position salariale de départ auprès de ce dernier. Il appartient à la juridiction de renvoi d'examiner s'il y a eu, lors du transfert en cause au principal, une telle régression salariale.*

Les juridictions internes se sont conformées aux principes découlant des arrêts des deux Cours européennes et notamment de la Cour de Strasbourg (cf. arrêt de la Cour de Cassation n. 10034 du 19 juin 2012 ; jugement du Tribunal de Trévise, déposé au Greffe le 13 janvier 2012).

Ainsi, les juges sont revenus à leur interprétation majoritaire de l'article 8 de la loi n° 124 de 1999, **elle qu'elle était avant l'intervention de l'interprétation authentique disposée par la loi n° 266/2005** qui, selon la Cour, avait réalisé une ingérence injustifiée dans les procédures judiciaires en cours.

Il ressort que la jurisprudence interne a rétabli son interprétation majoritaire de l'article 8 de la loi n° 124 de 1999, par le biais de la non application de la disposition d'*interpretazione autentica* disposée par la loi n° 266/2005.

**Cette tendance jurisprudentielle, qui a été rétablie, est en mesure d'effacer les effets défavorables pour le personnel ATA découlant aussi bien de la violation de l'art. 6 de la Convention que de l'article 1 Protocole 1.**

La Cour Constitutionnelle italienne qui, par un arrêt du 26 novembre 2009 (n° 311), sur la base d'antécédents plus anciens de la Cour *Forrer-Niedenthal c. Allemagne*, n° 47316/99, 20 février 2003, *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni*, 23 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VII ; *OGIS-Institut Stanislas, OGEF Saint-Pie X et Blanche de Castille et autres c. France*, n°s 42219/98 et 54563/00, 27 mai 2004) avait considéré non contraire à l'article 6 de la Convention cette intervention rétroactive du législateur national - en tant que justifiée par la nécessité d'harmoniser le système de rétribution du personnel ATA et de remédier à la faille technique de la loi originaire - est devenue plus stricte. Cette plus forte sévérité ressort dans le fait que la Cour Constitutionnelle par son arrêt **n. 78 de 2012**, évoquant l'arrêt *Agrati et autres* et l'arrêt *Maggio et autres contre Italie* (du 31 mai 2011) et d'autres, a annulé une disposition d'une loi d'interprétation authentique, concernant le commencement de la

DH-DD(2013)267 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

prescription sur l'anatocisme, à cause de son effet rétroactif sur les procédures judiciaires en cours.

### **Conclusion**

A la lumière de ce qui précède, les autorités estiment qu'aucune autre mesure générale n'est nécessaire pour l'exécution de cet arrêt.

Pour ce qui est des mesures individuelles, les autorités soumettront leur évaluation de la question, une fois l'arrêt de la Cour européenne sur la satisfaction équitable devenu définitif.

### 3.2 Piano d'azione sentenze *Arras e Centro Europa 7 c.Italia*

#### SECRETARIAT GENERAL

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS  
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES



Contact: Abel Campos  
Tel. 03 88 41 26 48

Date: 22/02/2013

DH-DD(2013)186

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1164 DH meeting (5-7 March 2013)

Item reference: Action plan

Communication from Italy concerning the case of Arras and others against Italy (Application No. 17972/07)  
**(French only)**

\*\*\*\*\*

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1164 réunion DH (5-7 mars 2013)

Référence du point : Plan d'action (18/02/13)

Communication de l'Italie relative à l'affaire Arras et autres contre Italie (requête n° 17972/07).

DH-DD(2013)186 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
 Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.



Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa  
 Ufficio dell'Agente del Governo davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo

Arras et autres contre Italie

(Requête n. 17972/07)

Arrêt du 14 février 2012  
 Définitif le 14 mai 2012

Plan d'action

**Description de l'affaire** : La Cour a estimé qu'il y avait eu violation du droit des requérants - anciens employés du *Banco di Napoli* - à un procès équitable, au sens de l'article 6§1 de la Convention, en raison de l'application rétroactive de la loi n° 243/2004 à des litiges en cours entre les requérants et leur ancien employeur, qui retirait, avec effet rétroactif à partir de 1992, le bénéfice d'un mécanisme de péréquation plus avantageux que celui du système général obligatoire de sécurité sociale pour les retraités. Par contre, la Cour a déclaré irrecevables les griefs tirés de l'article 14 de la Convention et de l'art. 1 du Protocole n° 1.

**Mesures individuelles**

La Cour européenne a octroyé aux requérants une satisfaction équitable tous préjudices confondus, en prenant en compte la perte de chance subie en raison du fait qu'ils n'avaient pas pu jouir des garanties prévues par l'article 6 et le préjudice moral en découlant. S'agissant plus particulièrement de la demande des requérants de réparation du préjudice matériel représentant l'équivalent des montants qu'ils auraient perçus, selon leurs calculs, si la loi n° 243/2004 n'avait pas été appliquée dans leur cas, la Cour a dit ne pas pouvoir spéculer sur l'issue de la procédure dans une telle éventualité (voir §88 de l'arrêt).

La satisfaction équitable accordée aux requérants a été payée le 13/08/2012 pour un montant total de 74.409,53 €.

Compte tenu de ce qui précède, il n'y a pas d'autres mesures à prendre sur le plan individuel.

**Mesures générales**

**a) Considérations préliminaires**

L'arrêt de la Cour européenne dans la présente affaire ne critique pas le changement de régime des pensions applicable aux anciens employés du *Banco di Napoli*, dans lequel la Cour reconnaît à l'Etat une large marge d'appréciation, mais les modalités d'intervention par une loi d'application rétroactive (loi « d'interprétation authentique »), qui a influencé les procédures judiciaires en cours.

La Cour européenne a retenu, sous l'angle de l'article 6, que l'adoption de la loi n° 243/2004 a en fait réglé le fond des litiges pendants et que son application par les tribunaux a rendu vaine la continuation des procédures par un group entier de personnes qui se trouvaient dans la situation des requérants. Rappelant que seulement des raisons impérieuses d'ordre général peuvent justifier une intervention législative dans les litiges en cours, la Cour a jugé que l'objectif d'harmoniser le système de pensions, poursuivi par le législateur en l'espèce, n'était pas suffisamment convaincant pour justifier l'application de la loi en question à des litiges en cours entre des particuliers (§49).

DH-DD(2013)186 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour européenne a en revanche retenu que l'adoption de la loi n° 243/2004 poursuivait l'objectif légitime d'harmoniser le système de pensions et que son application aux requérants n'a pas eu pour effet de les priver du traitement de base, mais uniquement d'une augmentation favorable. Ainsi, la loi en question n'a pas porté atteinte à la substance des droits de retraite des requérants et a uniquement eu pour effet d'égaliser le traitement et de prévenir des avantages injustifiés (§83). Compte tenu de la large marge d'appréciation des Etats dans la réglementation de leurs systèmes de pension, la Cour a considéré que les requérants n'ont pas supporté une charge excessive et que leur grief tiré de cet article était manifestement mal fondé.

Il convient aussi de préciser que la situation critiquée dans l'arrêt de la Cour européenne concerne une catégorie restreinte de personnes ; il s'agit d'anciens employés du *Banco di Napoli*, passés à la retraite avant le 31 décembre 1990 et qui, suite aux changements successifs du régime de retraite qui leur était applicable, étaient parties dans des litiges avec leur ancien employeur qui étaient pendants au moment de l'entrée en vigueur de la loi n° 243/2004.

#### **b) Mesures adoptées et envisagées**

L'arrêt a été diffusé le plus largement possible sur les sites internet, a été traduit en italien et a fait l'objet de débats dans les milieux académiques et de formation judiciaire.

Actuellement, un contentieux répétitif entamé par d'autres retraités du *Banco di Napoli* est en cours devant la Cour européenne et le Gouvernement italien souhaite le résoudre à l'amiable, en collaboration avec la Cour, selon les principes découlant du présent arrêt.

Ces mesures devraient être exhaustives pour le redressement des pareilles situations, car il semble peu probable que des procédures semblables à celles en cause soient encore pendantes devant les juridictions nationales, mais, le cas échéant, d'autres mesures nécessaires seront prises en considération.

L'exécution de l'arrêt en objet, sur le plan général, ne demande pas d'autres mesures mais il doit constituer une ligne directrice pour le législateur, qui doit respecter les paramètres très stricts indiqués par la Cour, quand il s'agit d'interventions rétroactives qui pourraient influencer les procédures judiciaires en cours.

Par ailleurs, la Cour Constitutionnelle italienne - qui, par un arrêt du 7 novembre 2008 (n° 362), avait considéré justifiée l'intervention législative de la loi n° 243/2004 (article 1§55), parce que l'interprétation authentique (*interpretazione autentica*) y disposée était l'une des interprétations possibles des dispositions de loi sur lesquelles elle intervenait et avait pour objet des buts légitimes - est devenue plus stricte. Cette sévérité majeure ressort d'un arrêt plus récent, **n° 78 de 2012**, dans lequel la Cour Constitutionnelle, évoquant les arrêts de la Cour européenne dans les affaires *Maggio et autres contre Italie* du 31 mai 2011 *Agrati et autres* du 7 juin 2011, a annulé une disposition d'une loi d'interprétation authentique, concernant le commencement de la prescription sur l'anatocisme, à cause de son effet rétroactif sur les procédures judiciaires en cours.

#### **Conclusion**

A la lumière de ce qui précède, le Gouvernement italien estime que, à part les mesures générales précisées ci-dessus, aucune autre mesure générale n'est nécessaire. Le Gouvernement tiendra informé le Comité des Ministres des progrès dans la solution du contentieux répétitif devant la Cour concernant les personnes qui ont subi une perte de chance dans les procédures internes à la suite de l'interprétation authentique rétroactive établie par la loi n. 243/2004.

DH-DD(2013)186 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie  
 Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.



Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa  
 Ufficio dell'Agente del Governo davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo

CENTRO EUROPA 7 S.r.l contre Italie  
 Requête 38433/09  
 Arrêt du 7 juin 2012  
 Définitif le 7 juin 2012

#### INFORMATIONS DU GOUVERNEMENT ITALIEN SUR L'EXECUTION DE L'ARRÊT

**Description de l'affaire :** La société requérante se plaignait de l'impossibilité de s'engager dans le secteur audiovisuel entre 1999 et 2009, en raison de déficiences du cadre législatif adopté pour remédier au problème de concentration dans le secteur de la télédiffusion et pour assurer un pluralisme effectif dans les médias. La Cour européenne a jugé que ces déficiences ont emporté violations de l'article 10 et de l'article 1 du Protocole n° 1.

En 1999, en vertu de la loi n° 249 du 31 juillet 1997, qui avait notamment imposé des limites à la concentration dans le secteur de la télédiffusion, la société requérante a obtenu une concession pour télédiffusion au niveau national, qui l'autorisait à installer et à exploiter un réseau de télévision analogique et prévoyait l'attribution de radiofréquences pour émission.

Plusieurs lois adoptées par la suite ont toutefois aménagé des dispositions transitoires en faveur des opérateurs qui dépassaient les limites de la concentration (« chaînes excédentaires ») et qui occupaient les radiofréquences destinées aux titulaires de concessions, telles que la requérante. Le régime transitoire a ainsi permis aux chaînes excédentaires de continuer à utiliser les radiofréquences en question, au détriment des titulaires des concessions. La requérante n'a pu émettre entre 1999 et 2009, faute d'octroi de radiofréquences. Cette période a coïncidé avec la transition de la télévision analogique à la télévision numérique en Italie.

La Cour a noté que le régime transitoire a eu pour effet de bloquer les fréquences et d'empêcher les opérateurs autres que les chaînes excédentaires de participer aux débuts de la télévision numérique. La Cour a jugé que le cadre législatif applicable ne définissait pas avec une clarté et une précision suffisantes l'étendue et la durée du régime transitoire et qu'il ne répondait pas à la condition de prévisibilité voulue par la Convention. Cette défaillance a eu notamment pour effet de réduire la concurrence dans le secteur de l'audiovisuel et s'analysait en un manquement de l'Etat à son obligation positive de mettre en place un cadre législatif et administratif approprié pour garantir un pluralisme effectif dans les médias.

#### **Mesures individuelles :**

La satisfaction équitable accordée par la Cour à la société requérante a été payée le 08/08/2012 pour un montant total de 10.104.000,00 €.

#### **Mesures générales :**

En Italie, en matière de radiofréquences, c'est le Département pour les Communications du Ministère du Développement Economique (*Dipartimento per le Comunicazioni del Ministero dello Sviluppo Economico*) qui est compétent. Or, nous sommes en attente d'informations de sa part en ce qui concerne le plan d'action. Dès que nous serons en possession de celles-ci nous les ferons suivre au service de l'exécution.

### 3.3 Piano d'azione sovraffollamento carceri – Sentenza *Sulejmanovic c. Italia*

#### SECRETARIAT GENERAL

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS  
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES



Contact: *Mireille Paulus*  
Tel: 03 88 41 22 55

Date: 26 July/juillet 2012

DH-DD(2012)670

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1150 DH meeting (24-26 September 2012)

Item reference: Communication from the authorities

Communication from Italy concerning the case of *Sulejmanovic* against Italy (Application No. 22635/03).  
*(French only)*

\*\*\*\*\*

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1150 réunion DH (24-26 septembre 2012)

Référence du point : Communication des autorités

Communication de l'Italie relative à l'affaire *Sulejmanovic* contre l'Italie (requête n°22635/03).

DH-DD(2012)870: distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie  
 Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.



Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa  
 Ufficio dell'Agente del Governo davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo

## Plan d'action du Gouvernement italien contre le surpeuplement des Prisons

*mise à jour des informations du Gouvernement italien au mois de juin 2012*

*Arrêt du 16 juillet 2009, requête 22635/03 Sulejmanovic c. Italie*

*définitif 6 novembre 2009*

La Cour a dit qu'il avait eu violation de l'article 3 de la Convention, en raison des conditions de détention du requérant pour la période du 30 novembre 2002 jusqu'en avril 2003 et notamment pour l'insuffisance d'espace personnel qui doit être octroyé au détenu, en raison du surpeuplement de la prison; par contre la Cour a aussi dit qu'il n'y avait pas eu de violation de l'article 3 pour les conditions de détention au cours de la période successive et a accordé au titre de l'article 44§2 1.000 € plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt.

### Mesures individuelles

Le montant accordé par la Cour a été payé.

La situation de violation avait déjà cessé en mai 2003.

Il n'y avait donc pas d'autres mesures individuelles à prendre.

### MESURES GENERALES

L'arrêt a été largement diffusé même en version italienne.

La situation qui avait mené à la violation déclarée par la Cour dépendait du surpeuplement des prisons, contre lequel le Gouvernement italien a reconnu une situation d'urgence et a élaboré différentes stratégies d'action.

Par décret du Président du Conseil des Ministres du **19 Mars 2010** un *commissaire délégué pour la situation du surpeuplement des prisons* a été nommé qui, selon la prévision de son mandat, a élaboré un plan d'intervention prévoyant la construction de nouveaux pénitenciers

DH-DD(2012)670: distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

et de nouveaux pavillons pour agrandir les prisons déjà existantes dans les différentes régions d'Italie (documentation annexée) avec des prévisions d'achèvement des travaux qui varient selon l'entité des œuvres **entre juin et décembre 2012** (dorénavant *Piano Carceri*).

Le Commissaire agit **sans les astreintes** des procédures ordinaires, qui concernent les bâtiments destinés aux services publics et en général les contrats avec les administrations publiques, pour lesquels il y a une procédure d'évidence publique très formalisée, qui demande du temps pour sa mise en œuvre.

Les interventions sont ainsi plus rapides, pour faire face à l'**urgence** de la situation.

Il ressort du plan d'intervention que **20 nouveaux pavillons** ont été programmés sur la base d'une prévision budgétaire de **231.000.000 €**, chacun d'entre eux avec une capacité de 200 personnes, sauf celui des régions *Lazio* et *Piemonte* avec une capacité de 400 chacun. Une autre prévision budgétaire de **430.000.000 €** est destinée à la construction de **11 nouveaux pénitenciers**.

Les ressources financières sont constituées par:

- 500 millions d'Euros du fonds « *Infrastruttura* » de la loi 101/2009 ( loi budgétaire pour 2010) ;
- 100 millions d'Euros de la Caisse des Amendes ;
- 35 millions d'Euros des ressources du DAP (Département pour l'Administration Pénitentiaire) pour le programme triennal 2010-2012 ;
- autres ressources au niveau local.

Tous les renseignements sur les ressources, les procédures et l'état d'avancement des travaux sont disponibles sur le site internet <http://www.pianocarceri.it>

### **Mise à jour du *Piano Carceri***

Le 20 juin 2011, a été ajouté au plan d'origine, la mise en fonction de la prison d'Arghillà – Reggio Calabria, avec l'attribution d'ultérieurs 21,5 millions d'Euros.

Chaque trimestre, le Commissaire délégué au *Piano Carceri* présente son rapport.

Du dernier rapport présenté le 30 mai 2012, il ressort qu'avec une meilleure gestion des ressources, malgré une réduction de 228 million d'Euros en 20 janvier 2012, avec une organisation plus rationnelle du projet, on est arrivé à augmenter les nouvelles places de 2.273 en plus par rapport au programme initial de 9.300 places. Le total qui doit être réalisé sera ainsi de 11.573 places.

L'épargne a été réalisée à travers une meilleure localisation et utilisation rationnelle des services déjà présents sur le territoire et non pas du tout en défaveur du bien être des détenus,

DH-DD(2012)670: distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjudice de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

qui au contraire pourra être mieux assuré dans des structures bien équipées pour les activités de groupe destinées à la rééducation et la réinsertion sociale .

Les nouveaux pavillons ont été réduits à 16, mais la capacité d'accueil est beaucoup plus élevée, en raison d'une bonne gestion des espaces avec une meilleure exploitation des parties communes destinées aux activités sportives et culturelles des détenus.

En ce qui concerne les activités en cours et l'état des procédures pour les travaux d'édification et de restructuration, les offres d'appel de marchés publics intégrées par les lignes directrices ont débuté dans huit concours en cours pour la réalisation de nouveaux pavillons à Lecce, Taranto, Trapani, Milano Opera, Sulmona, Vicenza, Parma e Siracusa.

A l'heure actuelle, toutes les procédures qui se trouvaient auparavant bloquées, pendant la passation de fonctions entre l'ancien et le nouveau Commissaire, ont redémarré et ont été accélérées au maximum. En raison de la conclusion imminente des contrôles sur les critères d'ordre général et sur les critères financiers et techniques pour les participants tirés au sort, ex art. 38 et 48 du D.Lgs 163/2006, et la progression des activités des Commissions, l'adjudication est en cours et le chantier devrait démarrer au plus tard à l'automne 2012.

Selon la mise à jour du plan, les nouveaux pénitenciers seront au nombre de 5. La procédure pour les nouvelles prisons de Camerino et de Torino a donc débuté et le projet préliminaire pour la nouvelle prison de Pordenone s'est conclu.

Pour la nouvelle structure d'Arghillà- Reggio Calabria, ajoutée au plan d'origine, les activités préparatoires de nettoyage et de déboisement du terrain sont en cours.

Les standards des nouveaux bâtiments, en ce qui concerne le confort pour les détenus, seront plus élevés que ceux indiqués comme standards minimums dans l'arrêt de la Cour.

Les nouveaux bâtiments et pavillons sont conformes aux indications du Ministère de la Santé, auquel, depuis 2008, la compétence en matière d'hygiène et de santé des détenus a été transférée par le Ministère de la Justice. Selon les prescriptions du Ministère de la Santé, l'espace individuel minimal à disposition du détenu ne doit pas être inférieur à 7,50 m<sup>2</sup>.

### **Résultats attendus par le *Piano Carceri***

La réalisation du *Piano Carceri*, qui maintenant prévoit 1.323 nouvelles places, devrait aboutir à une réduction du surpeuplement de 50%, si on considère que le nombre total de détenus, au 31 mai 2012, est de 66.897 et la capacité normale totale à la même date est de 45.558 (en décembre 2011 elle était de 45.700 mais il y a eu une diminution à cause des effets du tremblement de terre dans quelques prisons).

DH-DD(2012)670: distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Il faut aussi considérer la combinaison avec les effets de déflation de la population des détenus évoqués dans la partie dédiée aux mesures alternatives à la détention

Parallèlement au développement des constructions, une progressive embauche de 2.000 nouveaux agents de police pénitentiaire a été prévue et est en cours, pour assurer, en même temps que la déflation de l'espace à disposition des détenus, une meilleure sûreté et de meilleures conditions de travail des agents.

### **Emergence du tremblement de terre.**

Le Ministre de la Justice, à l'occasion du tremblement de terre, qui a dévasté la région d'Emilie-Romagne en mai, a visité au début du mois de juin les prisons pour constater directement la situation. Les portes des cellules sont restées plusieurs jours ouvertes, jour et nuit, pour tranquilliser les détenus sur le fait qu'en cas de nouvelles secousses ils pourraient rapidement être évacués.

Plusieurs détenus ont été transférés dans d'autres prisons.

Le Ministre de la Justice a aussi lancé l'idée de faire participer activement les détenus non dangereux aux travaux de reconstruction et réparation, comme instrument de leur valorisation sociale.

### **Mesures alternatives à la détention**

Il faut considérer l'influence positive d'une politique qui encourage le recours à des peines alternatives et la possibilité de purger la détention infligée dans des lieux qui ne sont pas des prisons, en cohérence avec le but rééducatif de la peine.

La loi **du 26.11.2010 n.199**, dont le titre est *Disposition destinées à alléger le surpeuplement des instituts de peine et à faciliter la réadaptation sociale des condamnés à des peines brèves*, a prévu la possibilité d'assignation à domicile pour les peines inférieures à un an, y compris pour la partie finale des peines de plus longue durée.

A la suite de l'entrée en vigueur de cette loi, il ressort qu'au 25 janvier 2011, la levée d'écrou fut prononcée pour 742 détenus qui furent assignés à domicile.

Cette possibilité est également donnée aux détenus étrangers, grâce à l'actuation de la *Décision-cadre 2008/909/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne*, qui a été implémentée par le Décret Législatif du 7 septembre 2010 n.161.

DH-DD(2012)670: distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
 Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjudice de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Le Décret loi du **22 décembre 2011** converti en loi du **17 février 2012 n.9** (interventions urgentes directes pour contraster les situations critique dues au surpeuplement des prisons) a élevé de 12 à 18 mois la dernière partie de la peine, qui peut être purgée en étant assigné à domicile, quand il n'y a pas une élevée perniciosité sociale.

Avec cette même loi, l'article 558 du code de procédure pénale a été modifié dans le sens qu'en cas d'arrestation en flagrant délit, le procès « *per direttissima* » doit se tenir au plus tard dans les 48 heures et la personne arrêtée- s'il cela est possible (c'est à dire s'il y a la possibilité de le garder en garde à vue dans les bureaux de la police) - n'est pas mise en prison mais « assignée » auprès du commissariat de police.

Selon les données officielles du Ministère de la Justice, consultables au lien suivant

[http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14.wp](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp),

il ressort que les détenus sortis de prison par effet de la loi 199/2010 étaient 1.368 le 28 février 2011, et 4.304 le 31 décembre 2011. Ensuite, grâce aux dispositions encore plus favorables de la loi n.9/2012, ils sont désormais 6.528 au 31 mai 2012.

Si on rapporte ces données à la situation générale du nombre de tous les détenus en Italie, il ressort qu'au 30 juin 2010 le nombre total des détenus en Italie était de 68.258, alors qu'au 31 décembre 2011, il était de 66.897 (soit une réduction de 1.362, correspondant à presque 2 %) et au 31 mai 2012, il a encore diminué à 66.487 (réduction de 410 correspondant à 0,61%).

Les mesures en question ont donc bien contrasté la tendance à la croissance de la population des détenus.

Il ressort qu'au 31 mai 2012 les personnes qui bénéficient de mesures alternatives à la détention, telles que la mise à l'épreuve, la semi-liberté, la détention à domicile, sont au nombre de 9.067. Celles qui bénéficient de la liberté sous surveillance, sanctions alternatives avec contrôle, travaux d'utilité publique, assistance aux enfants mineurs, sont au nombre de 1.959. Il s'agit déjà d'un important effet de déflation du surpeuplement découlant de l'application de ces mesures alternatives, qui existaient déjà en partie avant les nouvelles dispositions de loi susmentionnées, mais par le biais de ces dernières ont été fortement augmentées.

La lutte contre le surpeuplement des prisons est une priorité du nouveau Ministre de la Justice Paola Severino, qui au cours de la visite à Rome du Président de la Cour Bratza du 2 mai dernier a illustré au Président l'application du *Piano Carceri*, et les ultérieures mesures déjà en état et celles en préparation, à savoir le projet de loi sur la dépénalisation des délits de moindre gravité, l'extension de l'institut de la mise à l'épreuve et de la prévision

DH-DD(2012)670: distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

d'assignation aux différentes structures des prisons (en cours d'examen à la Chambre des Députés).

#### **Actions dans l'attente de la mise en œuvre du *Piano Carceri***

Entre-temps, déjà avant le début du *Piano Carceri*, et avant que l'arrêt ne soit devenu définitif, le Directeur du Département de l'Administration Pénitentiaire du Ministère de la Justice avait convoqué les responsables à différents niveaux des maisons d'arrêt. Il avait demandé des renseignements à chaque Inspecteur régional (*Provveditore regionale*) sur la situation des pénitentiaires pour lesquels ils sont compétents. Après avoir illustré les principes découlant de l'arrêt de la Cour il les avait invités à organiser différentes activités à l'extérieur des cellules pour limiter la permanence dans les espaces limités (voir compte-rendu de la réunion du 17 septembre 2009, envoyé le 4 décembre 2009). Des circulaires avec ces recommandations ont été envoyées dans le mois de novembre suivant.

Il faut encore souligner qu'à la suite de l'Accord pour l'actuation du projet transrégional et international d'inclusion dans la vie sociale et dans le travail des personnes soumises à l'exécution pénale, signé par le Ministre de la Justice le 27 avril 2011, les bureaux de la Direction Régionale des établissements de peine de plusieurs Régions en Italie lancent chaque année un bon nombre d'initiatives de soutien en coopération avec les Collectivités locales.

Des autorités des garanties pour les droits des détenus ont été instituées au différent niveau local [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_3\\_6\\_2.wp#r1](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_3_6_2.wp#r1)

Les premiers résultats de l'application des lois n. 199/ 2010 et n. 9/2012 ont déjà été considérés dans le paragraphe « Mesures alternatives à la détention ».

#### **Voies internes de recours**

Le détenu, qui se plaint d'une lésion de ses droits fondamentaux, peut s'adresser au juge de l'exécution des peines (*magistrato di sorveglianza*);

Par arrêt n. 26 de 1999, la Cour Constitutionnelle italienne a affirmé le rôle de protection des droits fondamentaux confié au juge de l'exécution des peines, auquel il est possible de proposer des instances et des réclamations concernant les délibérés de l'administration pénitentiaire qui touchent les droits fondamentaux.

Ces derniers temps, les juges de l'exécution des peines ont de plus en plus étendu la marge de leur intervention, jusqu'à condamner l'administration pénitentiaire à verser une indemnisation au détenu, sur la base des principes affirmés dans l'arrêt *Sulejmanovic* (ordonnance du Juge

DH-DD(2012)670: distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

de l'exécution des peines de Lecce du 9 juin 2011 à laquelle ont fait suite au moins quatre autres, dans le même sens, en faveur d'autres détenus).

Il faut souligner qu'aux difficultés opposées par l'Administration pénitentiaire à l'exécution de l'ordre des juges, qui disposent les déplacements des détenus ou d'autres mesures de protections de leurs droits, la Magistrature réaffirme toujours que la protection des droits fondamentaux des détenus, reconnus par la Constitution italienne et la Convention ne peut pas trouver d'obstacles dans la phase d'exécution par le biais d'un pouvoir discrétionnaire d'exécution de l'Administration pénitentiaire, car elle serait inefficace. Ce principe est réaffirmé encore une fois au plus haut niveau par l'arrêt de la Cour Constitutionnelle n. 266 de 2009.

La Cour Constitutionnelle, par ordonnance n. 46 du 7 mars 2012, a déclaré admissible la procédure devant elle pour conflit d'attribution entre pouvoirs de l'Etat soulevée par un juge de l'exécution des peines à l'égard du Ministère de la Justice. Successivement, la Cour Constitutionnelle décidera sur le fond. La référence à ce dernier cas (qui peut être ne concernait même pas la protection assurée par la Convention, car il s'agissait d'un empêchement pour les détenus de visionner deux chaînes télévisées) peut pourtant démontrer le caractère primordial de la protection des droits des détenus au niveau juridictionnel, malgré toutes les difficultés pratiques de leur installation, dues aux limitations des ressources matérielles.

### 3.4 Piano d'azione sentenza *Hirsi c. Italia* e progetto di decisione per la chiusura del caso

#### SECRETARIAT GENERAL

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS  
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES



Contact: *Mireille Paulus*  
Tel: 03 88 41 22 55

Date: 26 July/juillet 2012

DH-DD(2012)671

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1150 DH meeting (24-26 September 2012)

Item reference: Action plan (06/07/12)

Communication from Italy concerning the case of *Hirsi Jamaa* against Italy (Application No. 27765/09).  
*(French only)*

\*\*\*\*\*

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1150 réunion DH (24-26 septembre 2012)

Référence du point : Plan d'action

Communication de l'Italie relative à l'affaire *Hirsi Jamaa* contre l'Italie (requête n° 27765/09).



Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa  
Ufficio dell'Agente del Governo davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo

**Plan d'action du Gouvernement italien  
dans l'affaire HIRSI JAMAA et autres c. Italie**

*Requête 27765/09, arrêt de la Grande Chambre du 23 février 2012*

L'arrêt de la Cour en Grande Chambre intervient sur des faits qui se sont déroulés en mai 2009, quand onze somaliens et treize érythréens ont été interceptés en mer et renvoyés en Libye par les autorités militaires italiennes, bien que ces dernières savaient ou devaient savoir, qu'en tant que migrants irréguliers, ils couraient un risque réel d'être exposés en Libye à des traitements contraires à la Convention (détention dans des conditions inhumaines, torture, mauvaises conditions d'hygiène, absence de soins médicaux appropriés) et n'auraient pu accéder à aucune forme de protection dans ce pays (première violation de l'article 3) et qu'il n'existait pas de garantie suffisante qui les protégeait du risque d'être renvoyés arbitrairement dans leurs pays d'origine, compte tenu notamment de l'absence de procédure d'asile et de l'impossibilité de faire reconnaître par les autorités libyennes le statut de réfugié octroyé par l'UNHCR (deuxième violation de l'article 3). Le renvoi vers la Lybie a eu un caractère collectif, puisqu'il a été effectué sans aucune forme d'examen de la situation individuelle de chaque requérant (violation de l'article 4 du Protocole n° 4). Enfin, les requérants n'ont pas pu soumettre leurs griefs à une autorité compétente, ni pu obtenir un contrôle attentif et rigoureux de leur demande avant que la mesure d'éloignement soit mise à exécution (violation de l'article 13 combiné avec l'article 3 de la Convention et de l'article 4 du Protocole n° 4).

**Mesures individuelles**

**- Satisfaction équitable**

La Cour a alloué la somme de 15.000 euros à chaque requérant pour dommage moral, «desquels montants seront détenus en fiducie pour les requérants par leurs représentants» (§ 215 de l'arrêt et § 12 du dispositif) et 1.575,74 euros pour frais et dépens.

DH-DD(2012)671: distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Des informations sur le paiement de la satisfaction équitable seront fournies.

Pour le moment le Gouvernement italien veut s'assurer que la satisfaction équitable soit effectivement perçue par les victimes de la violation.

- Autre

Sous l'angle de l'article 46, « la Cour considère qu'il incombe au Gouvernement italien d'entreprendre toutes les démarches possibles pour obtenir des autorités libyennes l'assurance que les requérants ne seront ni soumis à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention, ni rapatriés arbitrairement » (§ 211).

Le Ministère des Affaires Etrangères pour se conformer à la mesure immédiate, demandée par la Cour, a chargé l'Ambassadeur italien à Tripoli de contacter les compétentes autorités libyennes pour obtenir ces informations et garanties.

Les autorités libyennes ont chargé le Colonel Samir Youssef, Directeur adjoint du Département des Relations Internationales du Ministère de l'Intérieur, de se mettre à disposition des autorités italiennes.

Le Colonel Youssef s'est démontré particulièrement collaboratif et a insisté sur le fait que la Lybie souhaite apporter tout son soutien au Gouvernement italien pour l'exécution de l'arrêt de la Cour et a précisé, plus particulièrement, que la question a été, entre autres, portée directement à l'attention du Ministre de l'Intérieur. La demande de confirmation sur les noms des requérants contre l'Italie a été également adressée à tous les départements territoriaux du Ministère de l'Intérieur. Selon le Colonel Youssef, les autorités locales vont vérifier si les personnes qui ont été signalées se trouvent dans des centres d'accueil et si à leur égard une procédure pour immigration illégale, comme c'est la pratique, a été ouverte. Dans un tel contexte le Colonel n'a pas exclu la possibilité que les intéressés ou une partie d'entre eux aient quitté la Lybie ou soient cachés dans le Pays.

Malgré la difficulté à mener ces recherches, en raison de la persistante désorganisation de la « machine » administrative qui subit encore les conséquences du récent conflit, le Colonel Youssef a insisté sur une forte détermination libyenne pour soutenir le Gouvernement italien et pour obtenir les informations demandées et, le cas échéant des assurances de non refoulement dans un pays où ils seraient exposés au risque de mauvais traitement. En attendant les issues des recherches, menées également au niveau local et, en premier lieu, dans

DH-DD(2012)671: distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

les centres d'accueil répartis sur tout le territoire, il a été demandé à l'Ambassadeur italien à Tripoli de faire pression en raison de l'urgence.

L'esprit de collaboration des autorités libyennes est en harmonie avec le procès verbal signé à Tripoli par le Ministre de l'Intérieur italien, Mme Annamaria Cancellieri, et son homologue libyen le 3 avril 2012, qui fait suite à l'ainsi dite *Tripoli declaration* signée par le Président du Conseil des Ministres, Monsieur Mario Monti, le 21 janvier 2012.

La collaboration qui vient de s'établir avec le nouveau Gouvernement en Lybie est très importante pour l'exécution des mesures individuelles demandées par la Cour et également pour les mesures générales.

### Mesures générales

Les autorités italiennes sont entrain d'évaluer quelles mesures générales sont à adopter pour prévenir de nouvelles violations semblables à celles ici en cause. D'ores et déjà, elles peuvent informer le Comité des Ministres de ce qui suit.

Les opérations d'interception des embarcations en haute mer et de renvoi des migrants en Libye faisaient suite à l'entrée en vigueur, le 4 février 2009, d'accords bilatéraux conclus entre l'Italie et la Libye. Toutefois, l'application des accords entre l'Italie et la Libye a été et reste suspendue à la suite des événements de 2011.

Il faudra attendre une stabilisation de la situation politique (les résultats de l'élection de l'Assemblée constituante du 7 juillet son attendus) pour mettre en œuvre une négociation d'accords bilatéraux.

Néanmoins, la situation analysée dans les mesures individuelles, peut poser des bases pour une coopération attentive au regard des droits fondamentaux.

Le procès verbal signé à Tripoli le 3 avril 2012 (déjà mentionné dans la partie « mesures individuelles »), qui ne constitue certainement pas un nouveau traité international, n'implique pas ainsi la reprise de la politique de 2009 de refoulement des migrants interceptés en mer.

DH-DD(2012)671: distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Le Gouvernement souligne, par ailleurs, que le procès verbal d'avril 2012 pose les bases d'une nouvelle coopération attentive au regard des droits fondamentaux qui sont expressément invoqués : il y a, par exemple, des engagements sur la bonne gestion des centres d'accueil en Libye et notamment sur la réalisation d'un nouveau centre d'accueil et de soins médicaux à Kufra ainsi que sur l'institution d'un comité de garantie italo-libyen qui doit se réunir périodiquement en Italie et en Libye.

Le Ministre Cancellieri a répondu à Amnesty International qui, après la mission en Libye, lui avait exposé ses préoccupations sur la situation dans le pays, surtout par rapport aux mauvais traitements subis par les migrants subsahariens et a assuré son engagement dans la protection des droits humains et en ce qui concerne l'affaire Hirsi le respect et la volonté de se conformer à l'arrêt de la Cour.

A l'occasion d'un séminaire organisé pour la journée mondiale des réfugiés (20 juin 2012) le Ministre de la Coopération internationale a cité le Ministre Cancellieri et a déclaré que les refoulements collectifs en mer ne font pas partie de la politique italienne sur l'immigration irrégulière.

Ainsi le Gouvernement italien souligne que, au vu de cette situation, les violations constatées par la Cour dans son arrêt Hirsi ne risquent pas de se reproduire, puisque les personnes éventuellement interceptées en mer sont amenées vers des centres spécifiques en Italie en vue de l'analyse de leur situation individuelle avec toutes les garanties exigées par la Convention.

La réflexion des autorités italiennes sur les mesures générales continue et le Comité des Ministres sera tenu au courant des développements, lors de la prochaine réunion CM/DH de septembre 2012.

**PROJET DE DECISIONS  
AFFAIRE N° 14**

*1164<sup>e</sup> réunion – 7 mars 2013*

**Affaire contre l'Italie**

Requête	Affaire	Arrêt du	Définitif le
27765/09	HIRSI JAMAA ET AUTRES	23/02/2012	Grande Chambre

DH-DD(2012)671F, DH-DD(2012)544F, DH-DD(2012)668, DH-DD(2012)845E, DH-DD(2012)727E, DH-DD(2012)744, DH-DD(2012)744add, DH-DD(2012)811, DH-DD(2012)856, DH-DD(2013)235, DH-DD(2013)245

*Décisions*

Les Délégués

1. notent, s'agissant des mesures individuelles, les dernières informations concernant les demandes répétées des autorités italiennes aux autorités libyennes, en vue d'obtenir, tel que cela a été requis par l'arrêt de la Cour, des assurances contre d'éventuels mauvais traitements en Libye ou le rapatriement arbitraire des requérants vers la Somalie ou l'Erythrée, et que les autorités italiennes ont indiqué qu'elles n'ont pas été en mesure d'obtenir ces assurances en raison de difficultés objectives découlant des développements en Libye ;
2. notent que, face à cette situation, les autorités italiennes ont exprimé leur intention de poursuivre leurs contacts avec les autorités libyennes et d'envisager également d'autres actions possibles, en particulier en réponse à d'éventuelles demandes faites par les représentants des requérants, et cela au vu du laps de temps significatif s'est écoulé depuis que l'arrêt est devenu définitif sans que les assurances nécessaires aient été obtenues ;
3. notent, en ce qui concerne les mesures générales, les assurances répétées du Gouvernement, selon lesquelles les garanties ordinaires, conformes à la Convention, contenues dans les lois et règlements italiens concernant le traitement des réfugiés et demandeurs d'asile, et en particulier l'accès de ces derniers aux procédures nationales pertinentes, seront appliquées de façon constante en toutes circonstances, y compris au cours d'opérations militaires et de garde-côtes en haute mer ;
4. notent l'indication donnée par le Gouvernement italien, selon laquelle, au vu des mesures prises et des assurances et engagements donnés, l'Italie s'est conformée à ses obligations en vertu de l'article 46, s'agissant de l'obligation d'adopter des mesures individuelles et générales ;
5. notent les récents développements tendant à surmonter les obstacles juridiques au paiement de la satisfaction équitable aux représentants des requérants afin que ceux-ci la détiennent en fiducie, ainsi qu'ordonné par la Cour dans son arrêt, et expriment leur attente qu'il soit procédé sans davantage de retard au paiement tel qu'ordonné par la Cour, y inclus les intérêts de retard ;
6. invitent les autorités à fournir un bilan d'action exhaustif et consolidé en vue de permettre une évaluation définitive de l'affaire.

### 3.5 Piano d'azione sentenza *Scoppola c. Italia* (n. 50550/06)

**SECRETARIAT GENERAL**  
SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS  
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES

Contact: *Simon Palmer*  
Tel: 03.88.41.26.12



Date: 06/02/2012

**DH - DD(2012)126 \***

*Item reference: Action plan / action report*

Please find enclosed a communication from Italy concerning the case of Scoppola against Italy (Application No. 50550/06).

\* \* \*

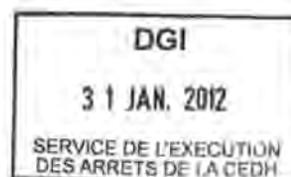
*Référence du point : Plan d'action / Bilan d'action*

Veillez trouver, ci-joint, une communication de l'Italie relative à l'affaire Scoppola contre Italie (requête n° 50550/06) (**Anglais uniquement**).

<sup>7</sup> In the application of Article 21. b of the rules of procedure of the Committee of Ministers, it is understood that distribution of documents at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers (CM/Del/Dec(2001)772/1.4). / Dans le cadre de l'application de l'article 21. b du Règlement intérieur du Comité des Ministres, il est entendu que la distribution de documents à la demande d'un représentant se fait sous la seule responsabilité dudit représentant, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres (CM/Del/Dec(2001)772/1.4).



Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa  
Ufficio dell'Agente del Governo davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo



#### ACTION PLAN

**Case of SCOPPOLA v. ITALY**  
**Application n°50550/06**  
*Final on 26 January 2009*

#### Case Summary

This case concerns degrading treatment suffered by the applicant, a life prisoner, due to the conditions of his of detention, which were not appropriate to his state of health (violation of Article 3).

In 2003 the applicant, who was confined to a wheelchair and suffered from several diseases, unsuccessfully asked to be transferred from the Regina Coeli Prison in Rome to another prison in Rome where he could benefit from more humane conditions of detention. In June 2006, the Rome court, responsible for the execution of sentences, supported by medical evidence, granted the applicant detention at home, but because he did not have a home adapted to his needs, the decision was set aside. In December 2006, the competent bodies of the Ministry of Justice ordered the applicant's transfer to Parma prison, which had appropriate facilities for disabled inmates. The transfer did not take place until September 2007.

The European Court considered that keeping the applicant in the Regina Coeli Prison, which the court responsible for the execution of sentences had deemed inappropriate to his health status, must inevitably have placed him in a situation that aroused sufficiently strong feelings of anxiety, inferiority and humiliation amounting to "inhuman or degrading treatment" (§51).

#### Individual Measures

The European Court awarded the applicant just satisfaction in respect of non-pecuniary damage. The Court considered that it did not have sufficient information to enable it to give an opinion of the facilities in Parma Prison (where he was transferred in September 2007) or, more generally, the conditions of the applicant's detention in that prison (§51). The applicant filed a new application before the European Court in 2009 (No. 65050/09, communicated on 20/09/2010) complaining of the conditions of detention in Parma Prison. On 11/12/2009 the Court indicated an interim measure under Rule 39 of the Rules of Court, requiring the Italian government to transfer the applicant urgently to a facility appropriate to his state of health, in order to avoid inhuman and degrading treatment - in the interest of the parties and the proper conduct of the proceedings before the Court.

On 24/12/2009 noting that despite several requests to territorial health units (*USL*) to transfer the applicant to a hospital capable of coping with his very serious health problems, no place was found, the Supervisory Magistrate (*magistrato di sorveglianza*) of Reggio Emilia ordered that Mr. Scoppola be placed in Parma Hospital, pending the availability of an appropriate hospital bed in the Rome region. The applicant, however, refused to be hospitalised in Parma Hospital.

On 07/01/2010 the Bologna Supervisory Court (*tribunale di sorveglianza*) issued an order in which, having highlighted his very serious health problems, underlined the need to place him in a facility able to cope with them. The Court noted that, despite repeated requests and although his name is on waiting lists, no adequate hospital has been found so far: it therefore ordered deferment of the execution of the sentence for a year (until 09/01/2011), pursuant to Article 147 of the Criminal Code as requested by the applicant's counsel.

Following this order, on 20/01/2010 the European Court decided to lift the interim measure issued on 11/12/2009 under Rule 39.

As from 20/01/2010 the territorial health unit of Frosinone (Rome) wrote several times to Mr Scoppola's counsel and his statutory guardian (as well as the supervisory court of Bologna) informing them of the availability of 2 hospitals. Mr. Scoppola's name was placed on the waiting list, pending his acceptance. However, as no answer was provided within the deadline of 03/02/2010, his name was removed from the waiting list.

Once released, Mr. Scoppola was transferred to a medical clinic near Parma (*Casa di Cura Valparma*) where he underwent a medical examination on 19/02/2010. The doctor that visited him stated that, in the light of his very serious health problems, he should be put in an appropriate facility to undergo a specific orthopaedic program for at least 8 months. The applicant was transferred to the Hospital "San Secondo" in Fidenza on 08/04/2010.

On 04/01/2011, the Reggio Emilia supervisory magistrate (*magistrato di sorveglianza*) ordered the deferment of the execution of the sentence for one more year.

The same has been recently done by the Bologna supervisory Court, which renewed the order of deferral of the execution of the prison sentence until 13/01/2013.

Mr. Scoppola is currently under house arrest. The UEPE (*Ufficio di Esecuzione Penale Esterna* – the office in charge of the practical aspects of external detention) is entitled to establish the best arrangement for the person concerned, according to the health conditions and to the need of support and medical cares.

Further information on individual measures will be provided in due course.

### **General Measures**

To avoid future similar violations, whenever necessary the Ministry of Justice will, together with the supervisory magistrates, monitor the establishment of efficient co-operation with territorial health units to find appropriate medical facilities for the hospitalisation of detainees in need of special treatment.

The judgment has been published on the Internet site of the Court of Cassation, in the database on the case-law of the European Court of Human Rights (<http://www.italggiure.giustizia.it>), on the government's website (<http://www.governo.it/presidenza/contentioso>) with an Italian translation, as well as on a specific website dedicated to matters of execution of prison sentences ([www.rassegnapenitenziaria.it](http://www.rassegnapenitenziaria.it)), frequently consulted by supervisory magistrates. All the above websites are widely used by all those who practice law in Italy: civil servants, lawyers, prosecutors and judges alike.

From a general point of view, general relevant information about health protection and conditions of detention can be found in the Ministry of the justice website: [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_3\\_5.wp](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_3_5.wp)

Further information on general measures will be provided.

### 3.6 Bilancio d'azione sentenza *Sud Fondi s.r.l. e altri c. Italia*

#### SECRETARIAT GENERAL

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS  
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES



Contact: Mireille Paulus  
Tel: 03 88 41 22 55

Date: 10 August/août 2012

#### DH-DD(2012)715

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1150 DH meeting (24-26 September 2012)

Item reference: Action Report (30/07/12)

Communication from Italy concerning the case of Sud Fondi Srl and others against Italy (Application No. 75909/01) (*French only*).

\*\*\*\*\*

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1150 réunion DH (24-26 septembre 2012)

Référence du point : Bilan d'action

Communication de l'Italie relative à l'affaire Sud Fondi Srl et autres contre Italie (requête n° 75909/01).

DH-DD(2012)715. Distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
 Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.



Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa  
 Ufficio dell'Agente del Governo davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo



#### PLAN D'ACTION

INFORMATIONS DU GOUVERNEMENT ITALIEN SUR L'EXECUTION DE L'ARRÊT

### **ITA / Sud Fondi Srl et autres**

Requête n° 75909/01

**Arrêt du 20/01/2009, définitif le 20/04/2009**

#### **Description de l'affaire :**

La Cour, par arrêt du 29 janvier 2009, a déclaré qu'il y avait eu violation de l'article 7 de la Convention et de l'article I du Protocole n. 1, en raison d'une confiscation en 2001 des terrains et des constructions appartenant aux sociétés requérantes sans base légale claire, accessible et prévisible. Cette confiscation suivait automatiquement la violation de loi, même si, comme en l'espèce, la violation était excusable, car faite en toute bonne foi sans aboutir ainsi à la condamnation pénale des constructeurs (violation de l'art. 7) ; la confiscation constituait également une ingérence arbitraire et injustifiée dans le droit de propriété des requérants, dans la mesure où elle concernait toutes les constructions illégales et 85% des terrains en cause sans aucun droit de compensation (violation de l'art. I du Prot. n° 1).

#### **Mesures individuelles**

Le montant du dommage moral et frais accordé par la Cour a été payé le 19/06/2009.

La Cour de Cassation, dans son arrêt N.732 du 21 juin 2010, a renvoyé au juge du Tribunal de Bari la procédure pour révocation de la confiscation pour l'intégration du contradictoire avec la Mairie de Bari, ainsi qu'avec les sociétés qui avaient bâti les constructions illégales, tout en manifestant une orientation favorable à la révocation de la confiscation. Le juge de renvoi, par ordonnance du 15 novembre 2010 a annulé la confiscation, en tenant compte de l'arrêt de la Cour EDH, et a disposé la restitution des sols à laquelle maintenant rien ne s'oppose, car l'opposition présentée par la Mairie de Bari a été rejetée par ordonnance du 17 janvier 2011 et suite à cela la Mairie de Bari a délibéré le 27 janvier 2011 la restitution des sols.

DH-DD(2012)715. Distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Les sols ont été mis à disposition des requérants le 8 février 2011.

La Cour a statué que la question de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état pour le dommage matériel et elle a en conséquence réservé cette question.

### **Mesures générales**

L'arrêt a eu la plus grande diffusion au niveau national et a été publié sur le site internet de la Cour de Cassation et sur d'autres sites institutionnels et sur d'autres sites, dans la traduction en italien et en synthèse dans les rapports annuels de la Chambre des Députés et de la Présidence du Conseil des Ministres.

### **Jurisprudence nationale :**

1) Le 09/04/2008, dans le cadre d'une procédure pénale indépendante de la présente affaire, la Cour d'appel de Bari a remis en question la constitutionnalité de la mesure de confiscation automatique de construction illégale, lorsque cette mesure était appliquée dans des cas d'absence de responsabilité pénale et a renvoyé la question à la Cour constitutionnelle.

2) Dans une décision du 24/10/2008 (n. 42741), la Cour de Cassation critiquait l'approche selon laquelle la confiscation pouvait également s'appliquer à l'encontre de personnes non impliquées dans la réalisation de la violation, qui étaient entrées en possession des biens concernés en toute bonne foi. Elle a estimé que la formulation générale de la loi soulevait des questions d'interprétation considérables, soulevant un doute quant à sa constitutionnalité. Contrairement à la jurisprudence dominante, elle a souligné que la nature administrative de la confiscation, bien que constituant une sanction, impliquait en tout état de cause la nécessité de respecter les principes généraux concernant les sanctions administratives. Par conséquent, elle ne pouvait pas s'appliquer à des personnes non impliquées dans la violation et agissant en toute bonne foi. Le président de la 3<sup>ème</sup> section de la Cour de Cassation a déclaré dans une lettre de juillet 2009 que l'approche concernant la question de la confiscation suite à une construction illégale était en cours de révision, de manière à se conformer aux principes posés par la Cour.

3) Dans l'arrêt n.239 du 24 Juillet 2009, la Cour Constitutionnelle, en réponse au renvoi de la Cour d'Appel de Bari, a déclaré que la question de Constitutionnalité concernant l'article 44 al.2 DPR n.380/2001 au regard de la Convention, était inadmissible, parce qu'il existait une possibilité d'interpréter cette disposition conformément à la Convention EDH, telle qu'interprétée par la Cour EDH. Cette interprétation devait être choisie parmi d'autres non conformes à la Convention

DH-DD(2012)715. Distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Modification législative :

Le Gouvernement italien a adopté le décret loi n. 78 du 1er juillet 2009, converti en loi n.102 du 3 août 2009, dans lequel, en plus de la mainlevée de la confiscation disposée par le juge, sont prévus les critères d'indemnisation des dommages pour la partie ayant subi une confiscation non justifiée à l'égard de la Convention

A la suite des jugements et des arrêts examinés ci-dessous, l'absence d'une base claire, accessible et prévisible sur la confiscation, disposée à la suite de violations de dispositions en matière de bâtiments, a trouvé solution, **notamment à la suite de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle, qui a indiqué la possibilité et la nécessité d'interpréter les dispositions de loi qui nous concernent, conformément aux principes de la Convention .**

Cette interprétation **doit** être suivie par les juges italiens, sinon la contradiction avec la Convention comporterait aussi une contradiction avec l'article 117 de la Constitution italienne.

A ce point, le changement de jurisprudence interne dans le sens cohérent à la Convention est suffisant à assurer que pareilles violations ne vont plus se proposer et aucune autre mesure n'est nécessaire.

Le Gouvernement italien se réserve de fournir des informations ultérieures sur la nouvelle jurisprudence interne, ainsi que sur le contenu et sur les critères d'indemnisation de la loi n. 78/2009 (voir ci-dessous).

### 3.7 Piano d'azione sentenze *Ceteroni e Gruppo Mostacciuolo c.Italia*

#### SECRETARIAT GENERAL

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS  
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES



Contact: Abel Campos  
Tel: 03 88 41 26 48

Date: 16/04/2013

DH-DD(2013)415

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1172 DH meeting (4-6 June 2013)

Item reference: Communication from the authorities – General measures (10/04/13)

Communication from Italy concerning the Ceteroni and Mostacciuolo group of cases against Italy (Application No. 22461/93).

Information made available under Rule 8.2 a of the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements.

\*\*\*\*\*

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1172 réunion DH (4-6 juin 2013)

Référence du point : Communication des autorités - Mesures générales (10/04/13)

Communication de l'Italie relative au groupe d'affaires Ceteroni et Mostacciuolo contre Italie (requête n° 22461/93) (**français uniquement**).

Informations mises à disposition en vertu de la Règle 8.2.a des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables.

DH-DD(2013)415: Communication from Italy concerning the Ceteroni and Mostacciuolo group of cases against Italy (Application No. 22461/93). / Communication de l'Italie relative au groupe d'affaires Ceteroni et Mostacciuolo contre Italie (requête n° 22461/93) Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

## INFORMATIONS DU GOUVERNEMENT ITALIEN

Groupes d'affaires Ceteroni c. Italie (22461/93), Luordo c. Italie (22461/93) et  
Mostacciuolo c. Italie (64705/01)

### DUREE DES PROCEDURES

**Les interventions récentes  
sur les procédures civiles et sur la Loi Pinto**

DH-DD(2013)415: Communication from Italy concerning the Ceteroni and Mostacciolo group of cases against Italy (Application No. 22461/93). / Communication de l'Italie relative au groupe d'affaires Ceteroni et Mostacciolo contre l'Italie (requête n° 22461/93). Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

### **LES EFFETS DES REFORMES à la lumière des principes découlant de l'article 6 de la Convention**

Le respect des principes contenus dans l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, sous l'angle de l'excessive durée de la procédure des procès, pose à la charge ces Etats adhérents à la Convention une double obligation :

- a) Celle d'assurer des remèdes permettant d'indemniser les personnes pour lesquelles n'a pas été garanti le respect de la durée raisonnable du procès ;
- b) Celle de mettre en place des instruments pour éviter que dans le futur se répètent des cas de violation du principe de la durée raisonnable du procès.

Au cours des dernières années l'Italie s'est engagée à renforcer la protection des individus sous ces deux angles :

- 1) En modifiant sa propre législation en matière de remèdes à disposition de la partie qui se plaint de la durée excessive d'un procès ;
- 2) En introduisant des instruments destinés à réduire les cas de violation du principe de la durée raisonnable du procès, dans le respect du principe constitutionnel de l'autonomie et l'indépendance des juges.

#### **Les remèdes à disposition des parties, les modifications à la règle de la loi Pinto (art. 55 du décret-loi du 22 juin 2012, n. 83, converti par la loi du 7 août 2012, n. 134).**

La nouvelle structure des procès ayant pour objet la demande d'indemnisation pour violation de la durée raisonnable du procès (déjà régie par la loi du 24 mars 2001, n. 89 – ainsi dite loi Pinto) a pour but de rationaliser la charge de travail qui pèse sur les cours d'appel, en évitant que la durée de ces procès donne lieu, à son tour, à une responsabilité de l'Etat pour violation de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Dans ce but – tout en considérant la compétence de la cour d'appel en tant que degré unique sur le fond – il est prévu que la demande soit présentée et décidée selon un mécanisme identique à celui du procès pour injonction (la partie qui se plaint de la durée de la violation de la durée raisonnable du procès propose un recours au président de la cour ; le président désigne un magistrat pour le traitement de l'affaire ; l'affaire est décidée sur la base des documents déposés par le requérant ; le juge accueille la demande, en tout ou partie, ou la rejette par décret).

Le recours à une telle procédure est possible en raison du fait que les nouvelles dispositions introduisent certains éléments de clarté dérivés de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et de la Cour des Cassation – qui devraient conduire à des décisions prévisibles et fondamentalement standardisées :

- a) Quant à la détermination de la durée raisonnable du procès (il est précisé pour chaque degré de juridiction, quel est le délai pour lequel la durée de la procédure ne peut jamais être déclarée déraisonnable) ;
- b) Quant au montant de l'indemnisation pour chaque année (ou fraction d'année) qui excède le délai de durée raisonnable.

Le recours à cette procédure permet de simplifier de façon significative la discipline en vigueur dans la loi Pinto (actuellement le procès se déroule devant la cour d'appel en composition collégiale, suppose l'instauration du contradictoire à l'égard de l'administration responsable, et suppose la fixation de plusieurs audiences pour le règlement de l'affaire).

DH-DD(2013)415: Communication from Italy concerning the Ceteroni and Mostacciolo group of cases against Italy (Application No. 22461/93). / Communication de l'Italie relative au groupe d'affaires Ceteroni et Mostacciolo contre l'Italie (requête n° 22461/93). Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Suite à cette réforme, le recours est examiné par un juge unique et jugé sans retard sur la base de documents (il faut considérer, qu'actuellement, en moyenne 2 mois sont nécessaires pour se prononcer sur les recours pour injonction).

La nouvelle procédure respecte pleinement le droit de la protection juridictionnelle, car dans tous les cas il y a la possibilité - pour le requérant dont la demande a été en tout ou partie rejetée, ou pour l'administration qui a été condamné à payer l'indemnisation - de faire recours contre le décret devant la même cour d'appel en composition collégiale. Le procès (qui cette fois se déroule en contradictoire entre les parties) est régi dans les formes simplifiées des procédures en chambre du conseil (articles 737 et suivants du c.p.c.).

**La réforme de la loi Pinto s'applique aux procès pour la liquidation de l'indemnisation instaurés à partir du 11 septembre 2012.**

Pour le moment il est donc impossible de disposer de statistiques relatives à l'incidence de la réforme sur la durée du procès de liquidation de l'indemnisation et sur son efficacité de dissuasion à l'égard des recours inadmissibles ou manifestement mal fondés (pour lesquels un mécanisme punitif à charge du requérant a été introduit).

De commun accord avec la Direction générale des statistiques il a été décidé d'acquérir, auprès de deux Cours d'appel significatives d'un point de vue statistique, les données relatives au nombre et à la durée des procédures pour la liquidation de l'indemnisation ex loi Pinto - instaurés après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions et déjà conclus - afin de confronter ces données avec celles relatives aux procès réglés par la discipline en vigueur avant la réforme.

Ces données devraient être disponibles avant la fin du mois de mai 2013.

### **Les mesures d'organisation ayant pour but de diminuer les temps de durée du procès.**

A) Mesures d'organisation pour les chefs des bureaux judiciaires : les programmes pour liquider définitivement l'arriéré (art. 37 du décret loi du 6 juillet 2011, n. 98).

En faisant sienne l'expérience de certains bureau judiciaires italiens, le législateur a généralisé et rendu obligatoire la mise en place annuelle d'un programme pour la gestion des procès civils, administratifs et fiscaux pendants.

Avec le programme le chef du bureau détermine :

- a) Les objectifs de réduction de la durée des procès concrètement atteignables pour l'année en cours
- b) Les objectifs de rendement du bureau (en tenant compte des charges de travail exigibles des magistrats établis par les organes d'autogouvernement de la magistrature);
- c) L'ordre de priorité dans le traitement des affaires pendantes, identifiées selon des critères objectifs et homogènes qui prennent en considération la durée de l'affaire (même avec référence aux éventuels degrés de juridiction précédents), mais également de la nature et de la valeur de celle-ci.

Le chef de bureau veille sur l'actuation du programme pour la gestion des procès pendants.

Dans ce même programme, il est fait référence à la réalisation des objectifs fixés pour l'année précédente ou aux raisons pour lesquelles les objectifs n'ont pas été atteints.

La réalisation des objectifs indiqués dans le programme est utilisée afin d'évaluer la confirmation du mandat de direction au sens de l'article 45 du décret législatif du 5 avril 2006, n. 160.

DH-DD(2013)415: Communication from Italy concerning the Ceteroni and Mostacciolo group of cases against Italy (Application No. 22461/93). / Communication de l'Italie relative au groupe d'affaires Ceteroni et Mostacciolo contre l'Italie (requête n° 22461/93). Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Dans ce but les programmes pour la gestion des procès pendants sont communiqués aux conseils de l'ordre des avocats locaux et sont transmis au Conseil supérieur de la magistrature.

L'examen des documents relatifs aux programmes de gestion pour l'année 2013 et à la réalisation des objectifs programmés pour 2012 (en cours de rassemblement) permettront de fournir les premières indications sur les effets de cette réforme.

**B) Mesures d'organisation à charge du juge devant lequel se déroule l'affaire : le calendrier du procès (art. 81-bis att. C.p.c)**

Quand l'instruction de la procédure civile débute, le juge – après avoir entendu les parties, en considération de la nature, de l'urgence et de la complexité de l'affaire - fixe le calendrier des audiences successives, en indiquant les activités auxquelles chaque audience du calendrier est destinée.

Le calendrier des audiences doit être établi en respectant le principe de durée raisonnable de la procédure (et par conséquent en tenant compte des délais des procès établis aujourd'hui par la loi).

Les délais fixés dans le calendrier peuvent être prorogés, même d'office, uniquement si de graves motifs sont survenus.

Le non respect des délais fixés dans le calendrier du procès peut constituer une violation disciplinaire de la part du juge, de l'avocat ou du collaborateur expert

Le non respect des délais fixés dans le calendrier du procès peut en outre être considéré pour l'évaluation de la professionnalité du juge (en Italie les juges sont évalués tous les quatre ans) et de la nomination ou la confirmation dans les bureaux de direction ou de semi-direction.

**C) La spécialisation du juge**

Un des facteurs qui fait obstacle à la conclusion rapide des procès est l'absence de spécialisation des juges.

Dans les bureaux judiciaires de petites dimensions il y a peu de juges et par conséquent ils sont obligés de s'occuper de divers types d'affaires (procès civils, pénaux, procédures de juridiction gracieuse)

L'absence de spécialisation oblige le juge à examiner de façon continue de nombreuses nouvelles questions, sous l'angle du droit substantiel et du droit processuel, en allongeant les durées de chaque procès.

Par conséquent pour mieux utiliser les énergies de travail du juge il a été décidé de procéder dans deux directions :

- 1) Augmenter les dimensions de chaque bureau judiciaire (de façon à favoriser la spécialisation de chaque juge) ;
- 2) Prévoir que le traitement de certaines matières soit exclusivement confié aux juges spécialisés et concentrer le traitement des relatifs litiges auprès de peu de tribunaux.

Le législateur italien a réalisé ces objectifs de deux façons :

**1) Au moyen de la réduction du nombre des bureaux judiciaires.**

Le décret législatif du 7 septembre 2012, n. 155 a disposé la suppression de 31 tribunaux et de 220 sections détachées de tribunal. En raison de cette réforme (qui entrera en vigueur en 2013) en Italie il restera seulement 135 tribunaux.

Le décret législatif du 7 septembre 2012, n. 156 a supprimé à son tour la majorité des bureaux du juge de paix, en regroupant plus de 600 bureaux.

DH-DD(2013)415: Communication from Italy concerning the Ceteroni and Mostacciolo group of cases against Italy (Application No. 22461/93). / Communication de l'Italie relative au groupe d'affaires Ceteroni et Mostacciolo contre l'Italie (requête n° 22461/93). Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

De cette façon, il sera possible de réaliser des bureaux judiciaires avec un nombre de juges qui consentira une majeure spécialisation (juges attachés uniquement aux matières civiles ; juges attachés uniquement aux matières pénales).

Dans les plus grands tribunaux il sera en outre possible d'effectuer une ultérieure spécialisation par matière (juges pour le traitement des affaires d'indemnisation ; juges pour les affaires en matière de propriété et de droits réels ; juges pour les affaires en matière de succession, de contrats, procès d'exécution, etc...)

2) Au moyen de la création par loi de juges spécialisés dans des matières particulières.

En plus des cas de spécialisation qui découlent de mesures d'organisation adoptées par le chef du bureau judiciaire, il existe des cas pour lesquels c'est la loi même qui prévoit que certaines affaires soient traitées uniquement par les juges spécialisés.

Depuis la fin des années 70, un juge spécialisé pour le contentieux en matière du travail a été créé (il existe un juge spécialisé en matière du travail auprès de chaque tribunal, chaque cour d'appel et auprès de la Cour de Cassation).

Il existe un autre juge spécialisé qui s'occupe du contentieux relatif aux mineurs (à l'exception des controverses relatives à la séparation et au divorce).

Un autre juge spécialisé est celui qui s'occupe des litiges en matière de propriété industrielle.

Il semble que cette tendance ira en augmentant au cours des prochaines années.

**Au début de l'année 2012** a été mis en place l'ainsi dit tribunal pour les entreprises, une section spécialisée du tribunal qui se chargera (en plus des controverses en matière de propriété intellectuelle) aussi de toutes les controverses en matière de sociétés : art. 2 du décret loi du 24 janvier 2012, n. 1, converti par la loi du 24 mars, n. 27.

Par ailleurs, une proposition d'instituer un tribunal pour la famille est à l'étude. Il s'agirait d'un juge spécialisé dans les litiges en matière de famille, de mineurs et de juridiction volontaire (ces litiges sont actuellement traités par trois types de juges différents).

Il est important de faire remarquer qu'aussi bien le tribunal pour les entreprises, que le futur tribunal pour la famille ont une compétence territoriale plus étendue que celle des tribunaux ordinaires (et par conséquent le nombre des tribunaux spécialisés est beaucoup plus réduit par rapport à celui des tribunaux ordinaires).

De cette façon on souhaite favoriser une uniformité d'interprétation de la loi et par conséquent une uniformité plus importante des décisions (plus le nombre des tribunaux augmente, plus le risque que l'interprétation de la loi diffère d'un tribunal à l'autre augmente; la différence des décisions constitue un facteur d'incertitude juridique, qui alimente le contentieux).

D) La détermination légale par avance des délais de durée raisonnable du procès (loi du 24 mars 2001, n. 89 - ainsi dite loi Pinto-, telle que modifiée par l'art. 55 du décret-loi du 22 juin 2012, n. 83).

La loi -au vu des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme et de la Cour de Cassation dans cette matière - établit quel est le seuil en dessous duquel le délai peut être considéré raisonnable (la durée du procès est raisonnable si elle n'excède pas trois ans en premier degré, deux ans en second degré et un an en cassation ; dans tous les cas on considère que le délai raisonnable a été respecté si le procès se termine de façon irrévocable dans un délai non supérieur à six ans.)

L'importance de définir par avance légalement le délai raisonnable de la procédure consiste dans le fait que :

a) les chefs des bureaux judiciaires ont des paramètres légaux certains, qui doivent être pris en considération pour la mise en place du programme de détermination du contentieux pendant (parmi les objectifs du programme il doit y avoir celui de la conclusion des procès dans les

DH-DD(2013)415: Communication from Italy concerning the Ceteroni and Mostacciolo group of cases against Italy (Application No. 22461/93). / Communication de l'Italie relative au groupe d'affaires Ceteroni et Mostacciolo contre l'Italie (requête n° 22461/93). Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

délais indiqués par la loi; dans la mise en œuvre du programme il faut donner la priorité au traitement des procès qui ont déjà dépassé, ou sont sur le point de dépasser, le délai raisonnable de la durée établi par la loi);

b) chaque juge auquel est confié le traitement des procès doit organiser son propre rôle des audiences afin de donner la priorité au traitement des affaires qui sont pendantes depuis longtemps : la violation du délai raisonnable du procès peut, en effet, entraîner une responsabilité disciplinaire (pour le retard avec lequel ont été accompli chaque acte de la procédure et pour la conclusion du procès dans un délai non raisonnable) et une responsabilité administrative (récupération des coûts auxquels l'Etat a dû faire face pour indemniser les parties du procès qui a duré trop longtemps).

#### **Appendice : les effets de certaines modifications parmi les modifications apportées à la réglementation du procès civil au cours de la XVI législature**

- 1) La procédure sommaire de cognition (articles 702-bis et suivants du c.p.c., introduits par la loi du 18 juin 2009, n. 69).

La procédure de cognition sommaire est un procès à pleine cognition, mais simplifié et accéléré, qui peut être utilisé par la partie intéressée pour entamer - en alternative au procès ordinaire de cognition - une controverse civile de premier degré dans les matières pour lesquelles le tribunal en composition monocratique est compétent.

La durée moyenne des procès introduits avec procédure de cognition sommaire est de 482 jours, contre une durée moyenne des procès introduits avec la procédure ordinaire de cognition de 1139 jours (données relatives à l'année 2011).

L'incidence statistique sur la durée moyenne générale des procédures civiles de premier degré est encore basse, car on relève des résistances de la part des avocats à utiliser cet instrument, on espère que ces dernières seront progressivement surmontées avec le temps qui passe.

Parmi les hypothèses de modification de la législation qui sont actuellement étudiées (pour augmenter les cas de traitement des affaires avec cette procédure accélérée et simplifiée) il y a celle qui prévoit que le juge - à condition que les conditions établies par la loi soient réunies - puisse décider d'office de traiter une affaire avec la procédure sommaire de cognition une affaire qui a été introduite avec la procédure ordinaire de cognition.

- 2) Les modifications de l'appel (ainsi dit filtrage en appel introduit par l'art. 54 du décret-loi du 22 juin 2012, n. 83, converti par la loi du 7 août 2012, n. 134).

La nouvelle réglementation du procès d'appel a pour but de simplifier la décision des recours qui résultent mal fondés, au moyen d'une décision d'irrecevabilité prononcée par ordonnance à la première audience.

La réforme s'applique pour les appels **proposés à partir du 11 septembre 2012**.

Par conséquent, il est impossible, à l'heure actuelle, de disposer de statistiques relatives à l'incidence de la réforme sur la durée des procès de second degré.

D'un commun accord avec la Direction générale des statistiques il a été décidé d'acquiescer auprès de deux cours d'appel, significatives d'un point de vue statistique, les données relatives au nombre et à la durée des procès d'appel instaurés après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions et définis avec une ordonnance d'irrecevabilité.

Ces données devraient être disponibles avant la fin du mois de **mai 2013**.

---

#### **4. Elenco Risoluzioni**

4.1 Risoluzione caso *Di Cecco c.Italia*

4.2 Risoluzione caso *Guadagnino c.Italia e Francia*

#### 4.1 **Risoluzione caso *Di Cecco c. Italia***

##### **Résolution CM/ResDH(2012)193<sup>1</sup>**

##### **Di Cecco contre Italie**

##### **Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme**

(Requête n° 28169/06, arrêt du 15 février 2011, définitif le 15 mai 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 qu'il surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif, qui a été transmis par la Cour au Comité dans l'affaire ci-dessus et la violation constatée (voir document [DH-DD\(2012\)578E](#)) ;

Rappelant l'obligation de l'Etat défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences,
- dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer aux obligations susmentionnées ;

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\(2012\)578E](#)) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées ;

DECLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

<sup>1</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 6 décembre 2012 lors de la 1157<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

**Résolution CM/ResDH(2012)193<sup>1</sup>****Di Cecco contre Italie****Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme**

(Requête n° 28169/06, arrêt du 15 février 2011, définitif le 15 mai 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 qu'il surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif, qui a été transmis par la Cour au Comité dans l'affaire ci-dessus et la violation constatée (voir document [DH-DD\(2012\)578E](#)) ;

Rappelant l'obligation de l'Etat défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences,
- dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer aux obligations susmentionnées ;

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\(2012\)578E](#)) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées ;

DECLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

<sup>1</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 6 décembre 2012 lors de la 1157<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

**ACTION REPORT****Case of DI CECCO v. ITALY Application n° 28169/06  
Final on 15 May 2011<sup>2</sup>****Case Summary**

Arbitrary monitoring of the correspondence of the applicant (a prisoner) up to June 2006, deriving from a lack of a clear legal framework (until April 2004) and from non-compliance with the new legislation (after April 2004) (violation of Article 8).

This case presents similarities with the group of cases *Guidi, De Pace and Zara* against Italy, closed by final resolution CM/ResDH(2010)56<sup>1</sup>.

**Individual Measures**

- Just satisfaction

The European court awarded to the applicant 1.000,00 euros for moral damages, as well as 1.000,00 euros for legal expenses. It has been paid on 21/07/2011.

- Other individual measures:

The applicant is free since 2008 and he was awarded just satisfaction (see above). No further individual measures is therefore necessary.

**General Measures**

Reference is made to the general measures adopted in the above mentioned group of cases *Guidi, De Pace and Zara* against Italy, already closed by final resolution CM/ResDH(2010)56.

**Conclusion**

The government considers that no further individual and general measure are required in this case and that Italy has thus complied with its obligations under Article 46, paragraph 1, of the Convention.

<sup>1</sup> Adopted by the Committee of Ministers on 3 June 2010 at the 1086th meeting of the Ministers' Deputies

---

<sup>2</sup> En anglais uniquement.

## 4.2 Risoluzione caso *Guadagnino c. Italia e Francia*

**Résolution CM/ResDH(2012)194<sup>1</sup>**  
**Guadagnino contre Italie et France**  
**Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme**

(Requête n° 2555/03, arrêt du 18 janvier 2011, définitif le 20 juin 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 qu'il surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif, qui a été transmis par la Cour au Comité dans l'affaire ci-dessus et la violation constatée (voir document [DH-DD\(2012\)459F](#)) ;

Rappelant l'obligation de l'Etat défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer aux obligations susmentionnées ;

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\(2012\)459F](#)) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées ;

DECLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DECIDE d'en clore l'examen

<sup>1</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 6 décembre 2012 lors de la 1157<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

**AFFAIRE GUADAGNINO CONTRE ITALIE ET FRANCE<sup>12</sup>****Requête 2555/03****Arrêt du 18 janvier 2011, définitif le 20 juin 2011****BILAN D'ACTION****I. Description de l'affaire**

Cette affaire concerne la violation du droit de la requérante à un procès équitable du fait que la Cour de Cassation italienne a considéré (en 1997 et 1998) les juges italiens incompétents pour trancher ses demandes, tendant à la reconstitution de carrière et à l'annulation du licenciement (violation de l'article 6§1, par rapport à l'Italie).

La Cour de Cassation italienne, saisie par règlement de compétence (regolamento di giurisdizione), avait jugé que les demandes, concernant la reconstitution de la carrière et le licenciement de la requérante ne relevaient pas de la compétence du juge italien, mais de celle du juge français; en revanche, en ce qui concerne le paiement des rétributions, le juge italien était compétent; les rétributions demandées auraient pu être obtenues par la requérante du juge italien, à la suite de l'arrêt n.120/99 de la Cour de Cassation.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat français, auquel la requérante avait ensuite proposé toutes ses demandes, avait à son tour décliné sa compétence.

Toutefois la Cour européenne a constaté que les juridictions prud'homales françaises étaient aussi compétentes en l'espèce, mais que la requérante n'avait pas épuisé cette voie de recours.

**II. Mesures individuelles**

Au titre de la satisfaction équitable, la Cour a alloué une somme à la requérante pour dommage matériel (perte de chance) et moral.

Le montant accordé par la Cour a été payé le 21/07/2011.

La requérante a désormais dépassé depuis longtemps l'âge de la retraite. Il n'y aurait donc pas lieu à une réintégration dans son poste de travail dans l'Ecole Française de Rome. Les autorités considèrent qu'aucune autre mesure de caractère individuel n'est nécessaire dans cette affaire.

**III. Mesures générales**

La Cour de Cassation avait appliqué, en l'espèce, les principes établis dans plusieurs arrêts sur l'immunité des Etats, tels que découlant notamment de la Convention des Nations-Unies de 2004.

Mais la Cour européenne a affirmé qu'il faut rechercher, quand l'application du principe de l'immunité juridictionnelle de l'Etat entrave le droit d'accès à la justice, si les circonstances de la cause justifiaient pareille entrave.

Il ressort clairement que la violation, évaluée par la Cour, dépend d'une interprétation des principes découlant de l'immunité juridictionnelle des Etats, considérée disproportionnée en raison du but des limitations de souveraineté, tout en considérant que l'intéressée n'était pas une ressortissante de l'Etat employeur et que rien ne fait présumer que les fonctions exercées par celle-ci relevaient de la puissance publique ou étaient liées aux intérêts supérieurs de la France (§72 de l'arrêt).

L'arrêt ne demande pas des réformes de loi ou des mesures d'organisation.

Il s'agit de diffuser les principes d'interprétation d'un traité international, en conformité avec les principes découlant de la Convention.

---

<sup>2</sup> La requête a été déclarée irrecevable pour autant qu'elle est dirigée contre la France.

La diffusion de l'arrêt de la Cour sur le site internet de la Cour de Cassation et sur d'autres sites institutionnels, ainsi que sa traduction en italien, et le fait que l'arrêt même fasse l'objet de débats parmi les magistrats, les avocats et les académiciens constitue une mesure adéquate et suffisante.

[http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20\\_1.wp.jsessionid=156CC587760F743BF0627CC9A6736F7C.aipAL05?previousPage=mg\\_1\\_20&contentId=SDU619969](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp.jsessionid=156CC587760F743BF0627CC9A6736F7C.aipAL05?previousPage=mg_1_20&contentId=SDU619969)

<http://aldricus.com/2012/04/07/immunita-3/>

<http://www.biblio.liuc.it/scripts/essper/ricerca.asp?tipo=scheda&codice=11222907>

<http://www.marinacastellaneta.it/sullimmunita-dalla-giurisdizione-nei-rapporti-di-lavoro-interviene-la-cedu.html>

Dans ces circonstances, l'Italie considère que l'exécution de l'arrêt ne requiert pas l'adoption d'autres mesures générales.



---

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

*A cura di* Umberto de Augustinis e Margherita Piccirilli

*Hanno collaborato* Giuseppe Albenzio, Nicola Lettieri, Raffaele Sabato e Caterina Valenti

*Elaborazione grafica* Carlo Berselli

*Si ringrazia la Struttura di missione presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi coordinata  
da Giulia Zanchi, per il supporto offerto.*





*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA