

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI
UFFICIO CONTENZIOSO, PER LA CONSULENZA GIURIDICA E PER I RAPPORTI
CON LA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

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

Legge 9 gennaio 2006, n. 12

RELAZIONE AL PARLAMENTO

Anno 2013

SOMMARIO

PREMESSA

| | | |
|------------|---|------------------|
| I. | <u>GLI SVILUPPI DEL PROCESSO DI RIFORMA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO</u> | <u>10</u> |
| 1. | <i>Ulteriore evoluzione del ruolo della Corte europea dei diritti dell'uomo alla luce dei Protocolli n.15 e n. 16</i> | <u>11</u> |
| 2. | <i>Gli sviluppi del processo di adesione dell'Unione europea alla Cedu</i> | <u>13</u> |
| II. | <u>L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA</u> | <u>15</u> |
| 1. | <i>Il ruolo e gli effetti della convenzione e della giurisprudenza della Corte europea nell'ordinamento interno</i> | <u>16</u> |
| 1.1. | <i>L'efficacia delle disposizioni della Cedu, come interpretate dalla Corte europea: limiti all'applicazione diretta</i> | <u>16</u> |
| 1.2. | <i>L'obbligo di conformazione alle sentenze della Corte europea</i> | <u>18</u> |
| 1.3. | <i>La dimensione integrata della tutela dei diritti dell'uomo nella giurisprudenza interna</i> | <u>23</u> |
| 1.3.1. | <i>Divieto di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3 Cedu) - Condizioni di detenzione</i> | <u>23</u> |
| 1.3.2. | <i>Equo processo (articolo 6 Cedu)</i> | <u>23</u> |
| 1.3.2.1. | <i>Principi in tema di leggi di interpretazione autentica</i> | <u>23</u> |
| 1.3.2.2. | <i>Principi in tema di divieto di ingerenza del legislatore sui processi in corso e motivi imperativi di interesse generale</i> | <u>24</u> |
| 1.3.2.3. | <i>Durata ragionevole del giudizio e equa riparazione</i> | <u>25</u> |
| 1.3.2.4. | <i>Diritto alla difesa</i> | <u>27</u> |
| 1.3.2.5. | <i>Diritto di difesa dei sottoposti a regime speciale di detenzione</i> | <u>29</u> |

| | | |
|-------------|--|-----------|
| 1.3.2.6. | <i>Poteri del giudice nella valutazione delle prove</i> | <u>30</u> |
| 1.3.2.7. | <i>Diritto di accesso ad un tribunale - insindacabilità parlamentare</i> | <u>30</u> |
| 1.3.3. | <i>Principio di legalità della pena (articolo 7 Cedu)</i> | <u>31</u> |
| 1.3.4. | <i>Diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu)</i> | <u>32</u> |
| 1.3.4.1. | <i>In tema di espulsione</i> | <u>32</u> |
| 1.3.4.2. | <i>Diritto dell'adottato a conoscere le proprie origini</i> | <u>32</u> |
| 1.3.4.3. | <i>Diritto all'autodeterminazione</i> | <u>33</u> |
| 1.3.4.4. | <i>Divieto di discriminazione (articolo 14 Cedu)</i> | <u>35</u> |
| 1.3.4.5. | <i>Diritto di proprietà (articolo 1 Protocollo 1 Cedu)</i> | <u>35</u> |
| III. | <u>ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO</u> | <u>37</u> |
| 1. | <i>Andamento del contenzioso dinanzi alla Corte europea</i> | <u>38</u> |
| 2. | <i>La posizione Italiana</i> | <u>48</u> |
| 2.1. | <i>L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia</i> | <u>48</u> |
| 2.2. | <i>Tipologia degli affari pendenti</i> | <u>49</u> |
| 2.2.1. | <i>I casi seriali</i> | <u>49</u> |
| 2.2.2. | <i>Le tematiche emergenti</i> | <u>51</u> |
| 2.3. | <i>Le sentenze di condanna - Analisi per tipologia di violazione</i> | <u>56</u> |
| 2.3.1. | <i>Particolari problematiche emergenti dalle sentenze della Corte europea</i> | <u>58</u> |
| 2.3.1.1. | <i>La sentenza Varoara c. Italia in tema di confisca edilizia</i> | <u>59</u> |
| 2.3.1.2. | <i>La sentenza Torreggiani e altri c. Italia, in materia di condizioni detentive</i> | <u>61</u> |
| 2.3.1.3. | <i>Le sentenze gemelle De Luca c. Italia e Pennino c. Italia, in</i> | <u>63</u> |

| | | |
|------------|---|-----------|
| | <i>materia di dissesto degli enti locali</i> | |
| | 2.3.1.4. <i>La decisione Parrillo c. Italia, in materia di divieto di donare embrioni crioconservati a scopo di sperimentazione scientifica</i> | <u>65</u> |
| | 2.3.1.5. <i>La sentenza Anghel c. Italia, in relazione al diritto di difesa garantito dall'articolo 6 Cedu</i> | <u>67</u> |
| | 2.3.1.6. <i>Le sentenze Natale c. Italia e Casacchia c. Italia, sul principio della parità delle armi</i> | <u>68</u> |
| | 2.3.1.7. <i>Le sentenze in materia di libertà di espressione Belpietro c. Italia e Ricci c. Italia</i> | <u>68</u> |
| IV. | <u>RASSEGNA DELLE PRONUNCE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA</u> | <u>70</u> |
| 1. | <i>Le sentenze di condanna</i> | <u>71</u> |
| 1.1. | <i>Divieto di tortura o di trattamenti disumani o degradanti (articolo 3 Cedu)</i> | <u>71</u> |
| 1.2. | <i>Diritto ad un equo processo (articolo 6 Cedu)</i> | <u>76</u> |
| 1.2.1. | <i>In materia di diritto di accesso ad un tribunale</i> | <u>76</u> |
| 1.2.2. | <i>In materia di irragionevole durata del processo e/o ritardato pagamento indennizzi ex lege Pinto</i> | <u>80</u> |
| 1.2.3. | <i>Ritardo nell'esecuzione di decisioni giudiziarie</i> | <u>81</u> |
| 1.2.4. | <i>Retroattività delle leggi di interpretazione autentica</i> | <u>82</u> |
| 1.3. | <i>Nulla poena sine lege (articolo 7 Cedu)</i> | <u>83</u> |
| 1.4. | <i>Diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu)</i> | <u>87</u> |
| 1.4.1. | <i>In materia di procedure fallimentari</i> | <u>87</u> |
| 1.4.2. | <i>In materia di diritto di visita</i> | <u>88</u> |
| 1.5. | <i>Violazioni in materia di diritto al rispetto della proprietà (articolo 1, Protocollo 1, Cedu)</i> | <u>92</u> |
| 1.5.1. | <i>Espropriazione indiretta</i> | <u>92</u> |

| | |
|--|------------|
| 1.5.2. <i>In materia di dissesto degli enti locali</i> | <u>93</u> |
| 1.5.3. <i>In materia di rivalutazione indennizzi in favore di danneggiati da somministrazione di sangue infetto o da vaccinazione obbligatoria</i> | <u>96</u> |
| 1.6. <i>Libertà di espressione (articolo 10 Cedu)</i> | <u>99</u> |
| 2. <i>Le sentenze di attribuzione dell'equa soddisfazione</i> | <u>104</u> |
| 2.1. <i>Espropriazione indiretta</i> | <u>104</u> |
| 3. <i>Le sentenze di non violazione</i> | <u>105</u> |
| 3.1. <i>Libertà di espressione (articolo 10 Cedu)</i> | <u>105</u> |
| 3.2. <i>Diritto all'istruzione (articolo 2, Protocollo 1, Cedu)</i> | <u>107</u> |
| 4. <i>Le sentenze di irricevibilità per l'Italia</i> | <u>109</u> |
| 4.1. <i>Condizioni di detenzione (articolo 3 Cedu)</i> | <u>109</u> |
| 4.2. <i>Affidamento minori (articolo 8 Cedu)</i> | <u>112</u> |
| 5. <i>Le decisioni</i> | <u>113</u> |
| 5.1. <i>Diritto alla vita (articolo 2 Cedu)</i> | <u>114</u> |
| 5.2. <i>Divieto di tortura, trattamenti inumani o degradanti (articolo 3 Cedu)</i> | <u>115</u> |
| 5.3. <i>Diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5 Cedu)</i> | <u>117</u> |
| 5.4. <i>Diritto ad un equo processo (articolo 6 Cedu)</i> | <u>118</u> |
| 5.5. <i>Diritto alla vita privata e familiare (articolo 8 Cedu)</i> | <u>119</u> |
| 5.6. <i>Libertà di pensiero, di coscienza e di religione (articolo 9 Cedu)</i> | <u>121</u> |
| 5.7. <i>Abuso del diritto al ricorso</i> | <u>121</u> |
| 5.8. <i>In materia di confisca (articolo 1, Protocollo 1)</i> | <u>121</u> |
| 6. <i>Pronunce riguardanti altri Stati di particolare interesse</i> | <u>123</u> |
| 6.1. <i>In materia di equo processo (articolo 6 Cedu)</i> | <u>123</u> |
| 6.2. <i>In materia di irretroattività della pena (articolo 7 Cedu)</i> | <u>123</u> |

| | | |
|------------|---|------------|
| 6.3. | <i>In materia di libertà religiosa (articolo 9 e articolo 14 Cedu)</i> | <u>124</u> |
| 6.4. | <i>In materia di divieto di discriminazione (articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 Cedu)</i> | <u>125</u> |
| V. | <u>ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO</u> | <u>127</u> |
| 1. | <i>Problematiche concernenti l'esecuzione delle pronunce della Corte europea</i> | <u>128</u> |
| 2. | <i>L'esecuzione delle sentenze della Corte europea: le misure adottate</i> | <u>129</u> |
| 2.1. | <i>I regolamenti amichevoli</i> | <u>129</u> |
| 2.2. | <i>Gli indennizzi</i> | <u>131</u> |
| 2.3. | <i>La rivalsa</i> | <u>132</u> |
| 3. | <i>Le misure generali in materia di eccessiva durata dei processi</i> | <u>133</u> |
| 3.1. | <i>Il rimedio Pinto</i> | <u>133</u> |
| 3.2. | <i>Le misure comunicate al Comitato dei ministri: il Memorandum del 6 maggio 2013</i> | <u>135</u> |
| 4. | <i>I piani d'azione</i> | <u>138</u> |
| 4.1. | <i>Chiusura dei casi ripetitivi sull'eccessiva durata dei processi: il piano d'azione Pinto</i> | <u>138</u> |
| 4.2. | <i>Sovraffollamento carcerario: il piano d'azione sulla sentenza pilota Torreggiani ed altri c. Italia</i> | <u>139</u> |
| 4.3. | <i>Rivalutazione degli indennizzi previsti dalla legge n. 210 del 1992: il piano d'azione sulla sentenza pilota M.C. ed altri c. Italia</i> | <u>143</u> |
| 4.4. | <i>Chiusura dei casi in materia di espropriazione indiretta</i> | <u>145</u> |
| VI. | <u>CONVEGNI</u> | <u>147</u> |
| | <i>Incontro di studio "Principio di sussidiarietà delle giurisdizioni sovranazionali e margine di apprezzamento degli stati nella giurisprudenza della corte europea dei diritti dell'uomo"</i> | <u>148</u> |

| | |
|---|------------|
| VII. DOCUMENTI | <u>149</u> |
| <i>Indice Documenti</i> | 150 |
| 1. <u>Protocollo Aggiuntivo n.15</u> | <u>151</u> |
| 2. <u>Protocollo Aggiuntivo n.16</u> | <u>155</u> |
| 3. <u>Relazioni Esplicative dei Protocolli n.15 e n.16</u> | <u>159</u> |
| 3.1. <u>Relazione Esplicative del Protocollo n.15</u> | <u>160</u> |
| 3.2. <u>Relazione Esplicative del Protocollo n.16</u> | <u>165</u> |
| 4. <u>Piano d'azione sentenza Torreggiani ed altri</u> | <u>172</u> |
| 5. <u>Decisione Comitato Ministri sentenza Torreggiani ed altri</u> | <u>191</u> |
| 6. <u>Decisione Comitato Ministri sentenza M.C. ed altri</u> | <u>193</u> |

PREMESSA

PREMESSA

L'analisi delle sentenze di violazione pronunciate dalla Corte europea e le misure apprestate dai governi per porvi riparo rappresentano una sorta di biografia degli Stati nel campo dei diritti fondamentali dell'individuo e delle minoranze.

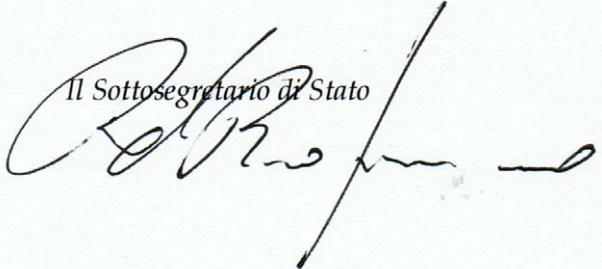
L'istantanea che fotografa il nostro Paese per l'anno appena trascorso prende atto di un sistema giudiziario ed amministrativo che presenta ancora profili di criticità strutturale, rispetto ai quali il governo, con i recenti provvedimenti, ha iniziato a reagire con riforme puntuali.

Un sistema giuridico in grado di assicurare in tempi rapidi certezza ed affidabilità, infatti, ed una burocrazia capace di costruire un rapporto di fiducia col cittadino, sono determinanti della crescita sociale ed economica, mentre tendono a frenare il processo di sviluppo e modernizzazione e a scoraggiare investimenti nazionali ed esteri una serie di fattori quali ad esempio una scarsa affidabilità nella tutela dei diritti di proprietà, una burocrazia ingessata, e la mancanza di norme efficienti capaci sia di garantire l'applicazione della legge sia di assicurare il rispetto dei contratti, come riscontrabile nelle violazioni qui segnalate.

Nel corso dell'anno in esame il Governo è più volte intervenuto, anche ottenendo dalla Corte europea la rettifica di sentenze dovute alla non conoscenza di informazioni cruciali. Soprattutto, è di questi giorni il giudizio positivo del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa al piano presentato dal Governo per affrontare il problema del sovraffollamento carcerario (sentenza pilota emessa nel caso Torreggiani l'8 gennaio 2013).

Siamo fiduciosi che la stagione di riforme istituzionali, costituzionali e strutturali che il Governo ha avviato per recuperare i ritardi del Paese e che potranno dispiegarsi appieno nei prossimi mesi, avranno efficacia anche per un più pieno dispiegamento dei diritti dei cittadini, inevitabilmente compressi se uno Stato non funziona come dovrebbe.

Il Sottosegretario di Stato



**GLI SVILUPPI DEL PROCESSO DI RIFORMA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI
DELL'UOMO**

1. ULTERIORE EVOLUZIONE DEL RUOLO DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO ALLA LUCE DEI PROTOCOLLI N. 15 E N. 16

Nella presentazione del rapporto annuale relativo al 2013¹, il presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, Dean Spielmann, ha sottolineato come l'anno 2013 sia stato il primo, dopo il 2009, nel quale non si sono tenute Conferenze ad alto livello sul futuro della Corte; ciò, secondo Spielmann, ha dato occasione alla Corte di implementare le decisioni adottate nelle tre Conferenze di Interlaken, Smirne e Brighton e agli Stati membri di assumere iniziative per introdurre le riforme necessarie per garantire l'effettività a livello nazionale dei diritti protetti dalla Convenzione, secondo il nuovo modello delle relazioni tra Corte e Stati, sviluppato nell'ambito delle predette Conferenze, modello che intende valorizzare il ruolo diretto degli Stati stessi nel presidio delle tutele e riservare alla Corte un ruolo di supervisione, che si traduce anche in un alleggerimento del suo compito.

Alla luce di tale constatazione, si ha conferma che il cammino delle riforme si è effettivamente avviato, come le predette Conferenze auspicavano, lungo la direttrice del principio di sussidiarietà che, accanto alla teoria del margine di apprezzamento, si pone quale fulcro attorno al quale si ridisegna il quadro delle interazioni tra Corte e Autorità nazionali nel sistema di protezione dei diritti umani.

Nella medesima direzione si volgono, poi, gli ulteriori approdi registrati nel corso del 2013, che si sono concretizzati nell'apertura alla firma dei Protocolli n. 15 e n. 16, rispettivamente alle date del 24 giugno e del 2 ottobre.

Come è stato evidenziato nella Relazione per il 2012, il più importante prodotto della Conferenza di Brighton è stato infatti l'adozione del Protocollo n. 15 (infra Documenti n. 1)². Coerentemente, l'aspetto più significativo del Protocollo in questione è proprio l'introduzione, nel Preambolo della Convenzione, dell'enunciazione del predetto principio di sussidiarietà e della connessa teoria del margine di apprezzamento.

E' ulteriormente consequenziale, dunque, che la stessa Corte europea sia stata invitata - dalla Dichiarazione di Brighton - a lavorare di concerto con le Autorità nazionali in conformità con il principio di sussidiarietà e con la dottrina del margine di apprezzamento nazionale, ciò che dunque la Corte, mediante la predetta esternazione del suo presidente, si avvia ad interpretare come suo ruolo. La Dichiarazione, del resto, era stata netta nell'individuare il ruolo della Corte "in

¹ Annual Report 2013, Registry of the European Court of Human Rights, Strasbourg, 2014, in http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2013_ENG.pdf.

² Quanto al contenuto, si rinvia alla Relazione per l'anno 2012, pagg. 11 e ss.. Il Protocollo è in corso di ratifica da parte dell'Italia.

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”, lasciando agli Stati membri le residue problematiche; “quindi essa stessa avrebbe bisogno di porre rimedio a meno violazioni e di conseguenza emettere meno sentenze”.

Nel 2013 il processo in corso, teso alla ulteriore riforma del sistema, è stato perseguito anche con l'adozione del Protocollo n. 16 (v. infra Documenti n. 2)³, adottato dal Comitato dei ministri nella seduta del 10 luglio 2013.

Come è stato notato, l'adozione di due nuovi Protocolli nello stesso anno è in sé segno dell'impulso alla riforma.

Quanto al contenuto, deve menzionarsi che il Protocollo introduce l'istituto della “procedura di consultazione” (c.d. *advisory opinion*). Essa consente alle giurisdizioni superiori nazionali – la cui designazione compete agli stessi Stati membri - di adire direttamente la Corte di Strasburgo allo scopo di ottenere una pronuncia interpretativa della portata, a livello di questioni di principio, di una o più disposizioni della Convenzione la cui applicazione venga in rilievo nel giudizio pendente a livello interno.

Sono punti chiave della nuova procedura:

- 1) la facoltatività della richiesta di parere;
- 2) la legittimazione a promuovere la procedura riservata alle “giurisdizioni superiori di un'Alta parte contraente”, designate, come detto, dagli Stati. La scelta limitata alle più alte giurisdizioni appare coerente con l'idea dell'esaurimento delle vie di ricorso interne;
- 3) la tipologia delle questioni che possono formare oggetto della richiesta di parere, limitate alle “questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli”. Ne deriva che resta appieno nella responsabilità del giudice nazionale applicare i principi enunciati dalla Corte al caso di specie;
- 4) la pendenza di una causa dinanzi al giudice richiedente, che deve esporre alla Corte europea il contesto giuridico e fattuale rilevante e le ragioni che hanno indotto a richiedere il parere;
- 5) la non vincolatività del parere richiesto; come spiega il *Rapporto esplicativo* sul Protocollo (infra Documento n. 3),⁴ i pareri sono emessi nell'ambito di un dialogo tra la Corte e le autorità nazionali: ne consegue che è l'autorità giudiziaria nazionale a decidere degli effetti del parere richiesto sul procedimento in corso dinanzi a sé.

³ Il Protocollo è in corso di ratifica da parte dell'Italia.

⁴ *Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms - Explanatory Report* http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_explanatory_report_ENG.pdf

Salutata dalla Corte europea come uno strumento che, dalla sua entrata in vigore, condurrà il dialogo tra la Corte e i giudici nazionali su un nuovo percorso⁵, l'introduzione dell'*advisory opinion* è stata concordemente ritenuta utile anche dalle giurisdizioni superiori italiane che, in occasione dell'*open call for contributions*⁶ sul futuro della Corte, avviata dal presidente del Comitato dei diritti umani del Consiglio d'Europa, hanno offerto un prezioso ausilio in ordine al processo di riforma della Corte e all'evoluzione del sistema di protezione dei diritti umani.

Ha, in particolare, evidenziato la Corte di cassazione come il procedimento di consultazione esalti il principio di sussidiarietà, ma soprattutto costituisca una forma di istituzionalizzazione del dialogo tra la Corte europea e i giudici nazionali, favorendo la migliore conoscenza, la diffusione e l'effettivo rispetto in ambito nazionale dei principi della Convenzione e della giurisprudenza Cedu. Ha, inoltre, rilevato la Suprema Corte che *“l'introduzione dei pareri potrà contribuire a spostare la risoluzione di una serie di questioni di interpretazione delle disposizioni della Convenzione nel contesto nazionale dalla fase ex post a quella ex ante, affiancando la procedura di “sentenza pilota” già esistente, ma con un meccanismo esteso anche a casi e situazioni processuali che non rivelino la presenza di violazioni strutturali o sistemiche in uno Stato parte”*.

Il Consiglio di Stato, a sua volta, nell'accogliere pur esso favorevolmente l'istituto, non ha trovato ragioni per escludere che, in prospettiva, al parere della Corte Edu *“possa riconoscersi natura vincolante per il caso di specie (ora esclusa dall'articolo 5 del Protocollo 16); appare tuttavia opportuno ricollegare a siffatta natura un effetto preclusivo rispetto alla possibilità di proporre, successivamente, un ricorso alla Corte Edu avverso la sentenza del giudice di ultima istanza che, a tale parere, si sia doverosamente uniformato. Infatti, è opportuno che la procedura di consultazione sortisca effetti deflattivi e non, al contrario, un ulteriore aggravio di lavoro per la Corte Edu.”*.

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

L'adozione, in data 5 aprile 2013, di un progetto di accordo per l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione sui diritti dell'uomo, a seguito di quasi tre anni di negoziati tra i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa e la Commissione europea, ha rappresentato uno degli eventi principali dell'anno da segnalare nell'ambito di questa Relazione.

⁵European Court of human rights - Annual report 2013, page 11.

⁶ La consultazione in occasione dell'*open call for contributions* è stata curata dal Ministero della giustizia - Dipartimento per gli affari di giustizia. Sono stati acquisiti i contributi della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti.

In ordine al complessivo progetto e al suo contenuto, peraltro, si è già avuto modo di riferire nella Relazione relativa all'anno 2012⁷, trattandosi di attività compiuta in ampia parte in detto anno.

Mentre l'adozione del progetto di accordo è stato un passo molto significativo nel cammino verso l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea, consentendo direttamente ai cittadini di ottenere un controllo per così dire "esterno" sugli atti dell'Unione europea in riferimento ai diritti umani, i mesi successivi non hanno conosciuto significativi sviluppi, onde può rinviarsi a quanto già esposto nella Relazione per il 2012.

Deve, peraltro, soggiungersi che nel 2013 la Corte di giustizia del Lussemburgo - chiamata a pronunciarsi approfonditamente in composizione di Grande sezione nel caso *Åklagaren*⁸ su questioni, già affrontate nei casi *Omega* e *Melloni*, che imponevano il riconoscimento dell'autonomia dei singoli Stati nell'offrire standard di tutela dei diritti fondamentali anche più elevati di quelli offerti a livello di Unione europea, se non pregiudizievoli del primato, dell'unità e dell'effettività del diritto dell'UE - ha ribadito e chiarito la portata della sentenza *Kamberaj* del 2012, affermando:

a) che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non fa parte del diritto dell'Unione europea, al cui interno essa può operare in forza degli articoli 6, paragrafo 3, del TUE e dell'articolo 53, paragrafo 3, della Carta di Nizza-Strasburgo;

b) che *"il diritto dell'Unione non disciplina i rapporti tra la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (...) 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."*

Anche da tale punto di vista, dunque, si è assistito nell'anno in rassegna ad un autorevole intervento a sostegno del ruolo degli Stati membri nella tutela dei diritti dell'uomo, anche *sub specie* di esclusiva potestà di definizione delle conseguenze da trarre in ipotesi di conflitto tra norme interne e Convenzione europea.

⁷ Relazione al Parlamento per l'anno 2012, pag. 14.

⁸ Corte di Giustizia dell'UE, Grande Sezione, 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åklagaren*.

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

1. IL RUOLO E GLI EFFETTI DELLA CONVENZIONE E DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA NELL'ORDINAMENTO INTERNO

Con numerose pronunce nel 2013 la Corte costituzionale ha ribadito la propria giurisprudenza sul ruolo delle norme della Cedu, nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nell'integrazione, quali norme interposte, del parametro di costituzionalità di cui all'articolo 117 della Costituzione, nella parte in cui impone alla legislazione interna i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

La Corte costituzionale, a partire dalle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, pur non potendo sindacare l'interpretazione delle norme europee data dalla Corte Edu, si riserva di verificare se le norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale siano in contrasto con altre norme della Costituzione, secondo il bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti coinvolti nella disciplina censurata, affinché si realizzi *"la necessaria integrazione delle tutele"* (già indicata dalla sentenza n. 264 del 2012). Pertanto, quando vengono in rilievo norme Cedu la valutazione di legittimità costituzionale deve essere effettuata con riferimento al sistema e non alle singole norme isolatamente considerate. Ciò in quanto *"un'interpretazione frammentaria rischia di condurre ad esiti paradossali che finirebbero per contraddire le medesime finalità di tutela"* (**sentenze nn. 1 e 170 del 2013**). In pratica la Corte costituzionale opera una valutazione sistemica della norma scrutinata ed effettua il bilanciamento con tutti gli altri valori e principi in gioco in modo da garantire la *"massima espansione delle garanzie"* di tutti i diritti e principi rilevanti costituzionali e sovranazionali che si trovano in rapporto di integrazione reciproca (**sentenze nn. 85 e 202 del 2013**).

1.1. L'efficacia delle disposizioni della Cedu, come interpretate dalla Corte europea. limiti all'applicazione diretta

Anche sul delicato tema dell'applicazione diretta delle norme Cedu nell'ambito dell'ordinamento interno, la Corte costituzionale ha confermato, nell'anno in rassegna, la propria giurisprudenza, in linea con la Corte di giustizia dell'Unione europea⁹. Ne deriva che il giudice comune non può disapplicare la norma interna contrastante con la normativa convenzionale e deve denunciare la rilevata incompatibilità tramite la proposizione di una questione incidentale di legittimità costituzionale per violazione del suddetto parametro. In particolare, sulla *"comunitarizzazione"* della Convenzione europea a seguito dell'entrata in vigore, il 1° dicembre

⁹ v. Relazione al Parlamento per l'anno 2012 pagg. 19 e ss.

2009, del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007¹⁰, in considerazione dell'articolo 6 del Trattato, indipendentemente dalla formale adesione alla Convenzione da parte dell'Unione europea, la Corte ha affermato che *“l'adesione dell'Unione europea alla CEDU non è ancora avvenuta, rendendo allo stato improduttiva di effetti la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona. Inoltre (...) in linea di principio, dalla qualificazione dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario non può farsi discendere la riferibilità alla CEDU del parametro di cui all'art. 11 Cost., né, correlativamente, la spettanza al giudice comune del potere-dovere di non applicare le norme interne contrastanti con la predetta Convenzione»* (sentenze n. 303 del 2011; n. 349 del 2007). È da aggiungere che i principi in questione rilevano unicamente in rapporto alle fattispecie cui il diritto comunitario (oggi, il diritto dell'Unione) è applicabile. La stessa Corte di giustizia dell'Unione europea ha del resto ritenuto che il rinvio operato dall'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea alla CEDU non regola i rapporti tra ordinamenti nazionali e CEDU né, tantomeno, impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e la Convenzione europea, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa (sentenza del 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj) (**sentenza n. 210 del 2013**).

Declinano i principi esposti, in sede di legittimità, la **Sezione 6-2 n. 27102 del 2013** che, in un caso in cui era stato invocato l'istituto della disapplicazione per ottenere che l'indennizzo relativo alla violazione del diritto alla ragionevole durata del processo fosse calcolato in relazione all'intera durata del giudizio e non solo alla parte ritenuta eccedente rispetto a quella ragionevole, ha così statuito: *“Nel sistema normativo successivo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la CEDU non ha modificato - in linea con quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 80 del 2011 - la propria posizione nel sistema delle fonti, ed il rinvio operato dall'art. 6, par. 3, del Trattato alla Convenzione non consente al giudice nazionale, nelle materie estranee al diritto dell'Unione europea ed 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, senza che sia possibile riferire la medesima Convenzione all'art. 11 Cost., in forza della qualificazione dei diritti fondamentali in essa riconosciuti come <<principi generali>> del diritto dell'Unione”* e la **Sezione Lavoro n. 4049 del 2013** secondo cui: *“Nel sistema normativo successivo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (...) il rinvio operato dall'art. 6, par. 3, del Trattato alla Convenzione 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*

¹⁰ Il Trattato di Lisbona è stato ratificato e reso esecutivo con la legge 2 agosto 2008, n. 130.

essa (Corte di Giustizia 24 aprile 2012, c-571/10, Kamberaj), atteso che, in tale evenienza, il rimedio è costituito dal giudizio di legittimità costituzionale della norma interna per contrasto con l'art. 117 Cost.”¹¹

Sulla problematica è importante accennare alla posizione del Consiglio di Stato, che, quanto meno in una prospettiva *de iure condendo*, si interroga sulla possibilità di riconoscere al giudice nazionale il potere di disapplicazione delle norme nazionali in contrasto con la Cedu. Segnala il Consiglio di Stato che “*l'introduzione (nel sistema convenzionale e con precise limitazioni), di una norma che chiarisca (o preveda) la possibilità di un sindacato diffuso, oltre a migliorare l'effettività della tutela, consentendo di risolvere l'antinomia sin dalla prima istanza giudiziale in favore delle norme CEDU, avrebbe altresì un significativo effetto deflattivo sul contenzioso in essere presso la Corte EDU e anche presso la Corte costituzionale e si porrebbe come importante strumento di attuazione della cooperazione giudiziaria in chiave di sussidiarietà*”.¹²

1.2. L'obbligo di conformazione alle sentenze della Corte europea

In tema di obblighi conformativi discendenti dalle sentenze di constatazione di violazione, la Corte europea ha chiarito che, nel sistema europeo dei diritti fondamentali “*quando la Corte constata una violazione, lo Stato convenuto ha l'obbligo non solo di versare agli interessati le somme attribuite a titolo di equa soddisfazione previsto dall'art. 41 della Convenzione, ma anche di adottare le misure generali e/o, se del caso, individuali necessarie*”, ai sensi dell'articolo 46 della Cedu, che obbliga gli Stati contraenti a conformarsi alle sentenze definitive della Corte medesima nelle quali sono parti (sentenza 17 settembre 2009, *Scoppola c. Italia*). In una prospettiva più ampia, lo Stato convenuto è tenuto anche a rimuovere gli impedimenti che, nella legislazione nazionale, si frappongono al conseguimento dell'obiettivo, in adempimento dell'obbligo convenzionale a carico degli Stati di far sì che il loro diritto interno sia compatibile con la Cedu. Particolari obblighi conformativi sono posti nelle cosiddette sentenze pilota, adottate dalla Corte europea a fronte di numerosi ricorsi relativi alla stessa situazione giuridica interna, ove si mette in evidenza un problema di carattere strutturale nell'ordinamento dello Stato convenuto. In queste sentenze la Corte si spinge fino ad indicare le misure più idonee per risolverlo (cfr. sentenza *Torreggiani ed altri c. Italia* dell'8 gennaio 2013, infra capitolo IV, paragrafo 1.1). Se lo Stato responsabile adotta le misure generali necessarie, la Corte procede alla cancellazione dal ruolo degli altri ricorsi relativi alla medesima questione.

¹¹ Nella specie, relativa al riconoscimento dell'anzianità pregressa al personale ATA transitato al Ministero dell'istruzione, la Suprema Corte ha escluso la necessità di sollevare nuovamente la questione di legittimità costituzionale, sia perché la Corte costituzionale, ancorché in data anteriore agli ultimi interventi della Corte Edu, si era già espressa, sia perché la stessa Corte di Giustizia europea è intervenuta sulla materia, fornendo una interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea.

¹² Contributo del Consiglio di Stato all'*open call for contributions* sul futuro della Corte Edu citata in nota 6.

Al riguardo, la Corte costituzionale ha affermato che *“i poteri dello Stato, ciascuno nel rigoroso rispetto delle proprie attribuzioni, hanno l'obbligo di adoperarsi affinché gli effetti normativi lesivi della Cedu cessino”*, conformandosi al cosiddetto contenuto rilevante della sentenza *“vale a dire la parte di essa rispetto alla quale si forma l'obbligo posto dall'art. 46, paragrafo 1, della Cedu”* (**sentenza n. 210 del 2013**).

Il legislatore deve, quindi, accertare il conflitto tra l'ordinamento interno e la normativa Cedu e rimuovere le disposizioni che lo hanno generato; se il legislatore non interviene sorge il problema relativo all'eliminazione degli effetti già definitivamente prodotti in fattispecie uguali a quella in cui è stata riscontrata l'illegittimità convenzionale, ma che non sono state portate all'esame della Corte Edu, diventando inoppugnabili (**sentenza n. 210 del 2013**). La Corte costituzionale ha, comunque, affermato come non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella pronuncia (**sentenza n. 279 del 2013**).

Con riferimento alle fattispecie uguali a quelle dichiarate convenzionalmente illegittime, definite con la formazione del giudicato, senza che gli interessati si siano rivolti alla Corte europea, la Corte costituzionale ha esaminato il tema in sede di questione di legittimità costituzionale, sollevata dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione con ordinanza del 10 settembre 2012, degli articoli 7 e 8 del decreto-legge n. 341 del 2000, nella parte in cui, con norma di interpretazione autentica dell'articolo 442, comma 2, c.p.p., non consentono la riduzione della pena dell'ergastolo con isolamento diurno a trenta anni di reclusione per coloro che, pur avendo formulato richiesta di rito abbreviato nella vigenza della sola legge n. 479 del 1999, siano stati giudicati successivamente all'entrata in vigore della citata disposizione e, quindi, condannati all'ergastolo. In mancanza di una sentenza della Corte Edu cui dare esecuzione, la Corte costituzionale con la sopra citata sentenza **n. 210** ha affrontato la questione *“se il giudice dell'esecuzione, in attuazione dei principi sanciti nella sentenza della Corte Edu del 17 settembre 2009, Scoppola c. Italia - secondo cui l'articolo 7 della Convenzione, che stabilisce il principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale, incorpora anche il corollario del diritto dell'accusato al trattamento più lieve - possa sostituire la pena dell'ergastolo, inflitta all'esito di giudizio abbreviato, con la pena di anni trenta di reclusione, modificando il giudicato in applicazione della normativa europea più favorevole.”*.

Dopo aver premesso che, nell'ordinamento penale sostanziale, l'articolo 2 c.p. considera recessivo il valore del giudicato in presenza di sopravvenienze relative alla punibilità ed al trattamento sanzionatorio del condannato, la Corte ha quindi ricostruito il valore del giudicato nell'ambito del sistema della Convenzione, al punto che la stessa sentenza Scoppola vi ha ravvisato un limite all'espansione della legge penale più favorevole. Secondo la Corte, il principio di

retroattività della norma più favorevole - in quanto la *lex mitior* sopravviene alla commissione del fatto, cui l'autore si era liberamente e consapevolmente autodeterminato in base al panorama normativo dell'epoca - trova fondamento nel principio di eguaglianza, che richiede, in linea di massima, di estendere la modifica mitigatrice della legge penale, espressiva di un mutato apprezzamento del disvalore del fatto, anche a coloro che hanno posto in essere la condotta in un momento anteriore. Tale assunto non avrebbe carattere assoluto poiché la Corte Edu "*non soltanto non ha inequivocamente escluso la possibilità che, in presenza di particolari situazioni, il principio in questione subisca delle deroghe, ma ha posto, anzi, un espresso limite alla sua operatività (...) Facendo riferimento alle (sole) «leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia definitiva», (paragrafo 109 sentenza Scoppola) la Corte europea ha, dunque, escluso che il principio in questione sia destinato ad operare oltre il limite del giudicato, diversamente da quanto prevede, nel nostro ordinamento, l'art. 2, secondo e terzo comma, cod. pen.*". Perciò, ha constatato la Corte costituzionale, "*l'obbligo di adeguamento alla Cedu, nel significato attribuitole dalla giurisprudenza della Corte non concerne i casi, diversi da quello oggetto della pronuncia, nei quali per l'ordinamento interno si è formato il giudicato e che le deroghe a tale limite vanno ricavate, non dalla Cedu, che non le esige, ma nell'ambito dell'ordinamento nazionale*". In tale ambito la Corte costituzionale, in considerazione della natura sostanziale della normativa sul giudizio abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo, e rilevato che, nell'ambito del diritto penale sostanziale, è proprio l'ordinamento interno a reputare recessivo il valore del giudicato, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341, nella parte in cui ha determinato la condanna all'ergastolo di imputati ai quali era applicabile il precedente testo dell'articolo 442, comma 2, c.p.p. e che, in base a questa disposizione, avrebbero dovuto essere condannati alla pena di trenta anni di reclusione.¹³

Rimarcato che l'intervento sul titolo esecutivo da parte del giudice dell'esecuzione è possibile solo quando non è necessaria la riapertura del processo di cognizione, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità della norma processuale che non consente la riapertura dei termini per proporre la domanda di giudizio abbreviato per gli imputati il cui processo pende dinanzi alla Corte di cassazione, come sollevata dal giudice dell'esecuzione con riferimento ai principi affermati nella sentenza Scoppola. Come dichiarato nella sentenza n. 210, il giudice dell'esecuzione può sollevare questione di legittimità costituzionale di una norma

¹³ La questione relativa all'articolo 8, che disciplina, in via transitoria, il potere dell'imputato di revocare la richiesta di giudizio abbreviato nel termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 341 del 2000, è stata dichiarata inammissibile per difetto della motivazione sulla rilevanza nel giudizio *a quo*.

applicata nel giudizio di cognizione esclusivamente per un caso identico a quello trattato nella citata sentenza della Corte europea, che non richieda la riapertura del processo. Condizioni che non si rinvergono quando l'imputato non è mai stato ammesso al giudizio abbreviato e quando la norma censurata non ha natura sostanziale, ma processuale (**ordinanza n. 235 del 2013**).

In materia di giudicato, la Corte di cassazione, Sezioni unite penali, con la **sentenza cc-24 ottobre 2013**, a conclusione della vicenda di cui alla sentenza n. 210 del 2013, ha affermato che *“Il novum introdotto dalla sentenza della Corte europea Scoppola c. Italia sulla portata del principio di legalità convenzionale, con i conseguenti riflessi sulla legalità della pena, in quanto sopravvenuto al giudicato e rimasto quindi estraneo all'orizzonte valutativo del giudice della cognizione, impone alla giurisdizione – in forza dell'art. 46 della CEDU e degli obblighi internazionalmente assunti dall'Italia – di riconsiderare il punto specifico dell'adottata decisione irrevocabile, proprio perché non in linea con la norma convenzionale nella interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo. Il giudicato non può che essere recessivo di fronte ad evidenti e pregnanti compromissioni in atto di diritti fondamentali della persona (...) s'impone, pertanto, in questo caso di emendare dallo “stigma dell'ingiustizia” una tale situazione. Eventuali effetti ancora perduranti della violazione (...).devono essere rimossi anche nei confronti di coloro che, pur non avendo proposto ricorso a Strasburgo, si trovano in una situazione identica a quella oggetto della decisione adottata dal giudice europeo per il caso Scoppola”*.

Il rimedio viene trovato nel meccanismo procedurale dell'incidente di esecuzione (articoli 665 e 670 c.p.p.), correttamente attivato dal ricorrente, richiedendo la modifica *in melius* della pena ai sensi dell'articolo 136 Cost. e dell'articolo 30 della legge n. 87 del 1953, sugli effetti *ex tunc* delle pronunce di illegittimità costituzionale anche per le norme non incriminatrici, in presenza delle seguenti condizioni: a) questione identica a quella decisa dalla Corte Edu; b) la decisione sovranazionale deve aver rilevato un vizio strutturale della normativa interna sostanziale, che definisce le pene per determinati reati, in quanto non coerente con il principio di retroattività della norma più favorevole; c) la possibilità di interpretare la normativa interna in senso convenzionalmente orientato o, se non possibile, la declaratoria di illegittimità costituzionale della medesima normativa; d) l'accoglimento della questione deve essere meramente ricognitivo e non comportare la riapertura del processo.

Richiama l'esigenza di garantire l'effettività della tutela giurisdizionale quale conformata dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il Consiglio di Stato, **Adunanza plenaria n. 2 del 15 gennaio 2013**. In tema di disciplina processuale dell'ottemperanza, l'Adunanza richiama l'attuale polisemicità del *“giudizio di ottemperanza”*, nel quale si raccolgono azioni diverse, alcune esecutive, altre di natura cognitoria, il cui comune denominatore è rappresentato dall'esistenza,

quale presupposto, di una sentenza passata in giudicato e la cui comune giustificazione è rappresentata dal dare concretezza al diritto alla tutela giurisdizionale di cui all'articolo 24 Cost.. Ne consegue che il giudice dell'ottemperanza è il giudice naturale della conformazione dell'attività amministrativa successiva al giudicato e delle obbligazioni che da quel giudicato discendono e che sulla pubblica amministrazione incombe l'obbligo di dare esecuzione ai provvedimenti del giudice in un'ottica di leale ed imparziale esercizio del *munus publicum*, in osservanza dei principi costituzionali (articolo 97 Cost.) e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (ove il diritto all'esecuzione della pronuncia del giudice è considerato quale inevitabile e qualificante complemento della tutela offerta dall'ordinamento in sede giurisdizionale). *“L'accertamento definitivo del giudice relativo alla sussistenza di determinati presupposti relativi alla pretesa del ricorrente non potrà non essere vincolante nei confronti dell'azione amministrativa (di recente C.d.S., VI, 19 giugno 2012, n. 3569 ha affermato che l'ampiezza dell'accertamento sostanziale contenuto nella sentenza passata in giudicato condiziona gli spazi di applicabilità anche della normativa sopravvenuta): tale assetto appare, oltretutto, coerente con l'impostazione soggettiva dell'azione giudiziale amministrativa in precedenza richiamata e in linea con l'orientamento interpretativo della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, secondo cui l'amministrazione, in sede di esecuzione di una decisione esecutiva del giudice amministrativo, non può rimettere in discussione quanto accertato in sede giurisdizionale (in questo senso, cfr. Cedu, 18 novembre 2004, Zazanis c. Grecia)“.*

Sulla natura degli obblighi derivanti dalle pronunce della Corte Edu, il Tar Catania, con **sentenza n. 424 del 2014**, nel pronunciarsi sull'ammissibilità, ai sensi dell'articolo 113 c.p.a., del ricorso per l'ottemperanza di una decisione della Corte europea con la quale si prende atto del regolamento amichevole intervenuto tra un cittadino e lo Stato italiano ai fini della definizione del contenzioso instaurato in sede europea, ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione in capo a qualsiasi giudice nazionale. Il Collegio ha affermato che *“le decisioni della Corte europea non sono assimilabili ad un titolo esecutivo giudiziale suscettibile di esecuzione forzata nei confronti dello Stato contraente condannato dalla Corte, poiché nessuna disposizione della Convenzione prevede meccanismi esecutivi diretti di tali provvedimenti. Esse, in altre parole, creano reciproci vincoli obbligatori tra gli Stati membri e non danno luogo ad obbligazioni di tipo privato nei confronti dei ricorrenti vittoriosi, ciò che urterebbe contro la lettera della Convenzione e i comuni principi di diritto internazionale riconosciuti dagli Stati contraenti“.* Ne consegue che i mezzi a disposizione dei privati per sollecitare l'esecuzione delle decisioni della Cedu sono esclusivamente quelli previsti dalla Convenzione e dal regolamento della Corte, mentre il controllo della loro esecuzione è attribuito al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

1.3. La dimensione integrata della tutela dei diritti dell'uomo nella giurisprudenza interna

Sono numerose le pronunce della Corte costituzionale e della Corte di cassazione ove si fa riferimento, ed applicazione, ai principi della Convenzione, come interpretati dalla Corte Edu, perseguendo una dimensione sempre più integrata della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo. Segue una rassegna di tali pronunce, richiamate in base ai principi invocati.

1.3.1. Divieto di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3 Cedu) - Condizioni di detenzione

L'articolo 3 della Convenzione, come declinato nelle sentenze *Torreggiani ed altri c. Italia* dell'8 gennaio 2013, e *Sulejmanovic c. Italia* del 16 luglio 2009, che hanno definito lo spazio minimo vitale da garantire ai detenuti, sotto il quale vi è violazione dell'articolo 3 Cedu, è alla base della pronuncia con la quale la Corte costituzionale, con monito al legislatore, ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 c.p. volta a consentire alla magistratura di sorveglianza il rinvio dell'esecuzione della pena, anche nel caso in cui la stessa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità per il sovraffollamento carcerario. La Corte ha ritenuto di non potersi sostituire al legislatore essendo possibili una pluralità di soluzioni al grave problema sollevato dai rimettenti, cui lo stesso legislatore dovrà porre rimedio nel più breve tempo possibile. Nel caso di inerzia legislativa la Corte si è riservata, in un eventuale successivo procedimento, di adottare le necessarie decisioni dirette a far cessare l'esecuzione della pena in condizioni contrarie al senso di umanità (**sentenza n. 279 del 2013**).

1.3.2. Equo processo (articolo 6 Cedu)

1.3.2.1. Principi in tema di leggi di interpretazione autentica

La Corte europea ha ripetutamente affermato che in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire in materia civile una regolamentazione innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma esige che queste ragioni siano bilanciate con la garanzia dell'accesso e dello svolgimento di un processo equo a tutela dei diritti individuali, che i titolari di questi ultimi non siano gravati da sacrifici sproporzionati, che i sacrifici non siano imposti per "mere esigenze finanziarie" e che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive siano intese in senso restrittivo (cfr. sentenze 11 dicembre 2012, *De Rosa c. Italia*; 14 febbraio 2012, *Arras c. Italia*; 7 giugno 2011, *Agrati c. Italia*; 31 maggio 2011, *Maggio c. Italia*; 10 giugno 2008, *Bortesi c. Italia*; Grande Camera, 29 marzo 2006, *Scordino c. Italia*; 25 novembre 2010, *Lilly France c. Francia*; 21 giugno 2007, *Scanner de l'Ouest Lyonnais c. Francia*).

In piena adesione a tali principi la giurisprudenza costituzionale ha affermato che l'efficacia retroattiva delle leggi innovative, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo che per la materia penale, deve trovare giustificazione sul piano della ragionevolezza sempre che non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale, ai sensi della Cedu. Tra i limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali e di altri valori di civiltà giuridica, sono quindi ricompresi oltre al citato principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico, il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (**Corte costituzionale, sentenza n. 170 del 2013**).¹⁴

1.3.2.2. Principi in tema di divieto di ingerenza del legislatore sui processi in corso e motivi imperativi di interesse generale

Il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'articolo 6 della Cedu, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (**Corte costituzionale, sentenze nn. 32, 173, 154, 275, 308 del 2013**). "Viceversa" afferma la Corte, "lo stato del giudizio e il grado di consolidamento dell'accertamento, l'imprevedibilità dell'intervento legislativo e la circostanza che lo Stato sia parte in senso stretto della controversia, sono tutti elementi considerati dalla Corte europea per verificare se una legge retroattiva determini una violazione dell'articolo 6 della Cedu: sentenze 27 maggio 2004, *Ogis Institut Stanislas c. Francia*; 26 ottobre 1997, *Papageorgiou c. Grecia*; 23 ottobre 1997, *National & Provincial Building Society c. Regno Unito*. Le sentenze da ultimo citate, pur non essendo direttamente rivolte all'Italia, contengono affermazioni generali,

¹⁴ In applicazione dei principi esposti, la Corte costituzionale ha, quindi, dichiarato **incostituzionali**: l'articolo 38, commi 2, 4, 6 e 10, del decreto-legge n. 269 del 2003, nella parte in cui riconosce al custode giudiziario di autoveicoli compensi inferiori a quelli previgenti (sentenza n. **92/2013**); l'articolo 15, comma 1, lett. c), della legge n. 96 del 2010, nella parte in cui prevede la non applicabilità della disciplina sui requisiti acustici degli edifici ai rapporti tra privati (sentenza n. **103/2013**); l'articolo 2, comma 1-ter, del decreto-legge n. 125 del 2010 sulla qualificazione come onorario dell'incarico di esperto del SECIT; l'articolo 23, comma 37, ultimo periodo, e comma 40, del decreto-legge n. 98 del 2011, nella parte in cui consente di applicare il nuovo regime dei privilegi erariali anche nelle procedure fallimentari in cui lo stato passivo esecutivo sia già divenuto definitivo, superando il cosiddetto giudicato "endo-fallimentare" (sentenza n. **170/2013**).

che la stessa Corte europea ritiene applicabili oltre il caso specifico e che questa Corte considera vincolanti anche per l'ordinamento italiano" (già citata sentenza n. 170 del 2013).

In materia, si segnalano la sentenza della **Corte di cassazione, Sezione lavoro, n. 18525 del 2013** secondo cui "In tema di regime perequativo dei trattamenti pensionistici dei dipendenti del Banco di Napoli in pensione alla data del 31 dicembre 1990, va esclusa, in applicazione dell'art. 1, comma 55, della legge n. 243 del 2004 (ritenuta costituzionalmente legittima da C.Cost. n. 362 del 2008), la limitata e predeterminata sopravvivenza (fino al 26 luglio 1996) della perequazione automatica, secondo regole peculiari, per tali dipendenti, senza che assuma rilievo la successiva sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (del 14 febbraio 2012, Arras ed altri c. Italia) che ha ritenuto non convincente "l'utilizzo della legislazione retroattiva" per pervenire ad un sistema pensionistico omogeneo, dovendo il disallineamento tra pronunce CEDU e del giudice costituzionale italiano essere considerato in una prospettiva di bilanciamento dei valori costituzionali (Corte cost. n. 264 del 2012)" e, recentemente, la sentenza **Sezione lavoro n. 6735 del 21 marzo 2014** per cui "L'art. 32, comma 5, della legge 4 novembre 2010, n. 183, come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 13, della legge 28 giugno 2012, n. 92, è applicabile ai giudizi in corso in materia di contratti a termine dovendosi escludere che la disciplina dell'indennità risultante dal combinato disposto delle due norme incida su diritti già acquisiti dal lavoratore poiché è destinata ad operare su situazioni processuali ancora oggetto di giudizio, non comporta un intervento selettivo in favore dello Stato e concerne tutti i rapporti di lavoro subordinati a termine. Né può ritenersi che l'adozione della norma interpretativa costituisca una indebita interferenza sull'amministrazione della giustizia o sia irragionevole ovvero, in ogni caso, realizzi una violazione dell'art. 6 CEDU, poiché il legislatore ha recepito, nel proposito di superare un contrasto di giurisprudenza e di assicurare la certezza del diritto a fronte di obiettive ambiguità dell'originaria formulazione della norma interpretata, una soluzione già fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, senza che - in linea con l'interpretazione dell'art. 6 CEDU operata dalla Corte EDU (sentenza 7 giugno 2011, in causa Agrati ed altri contro Italia) - l'intervento retroattivo abbia inciso su diritti di natura retributiva e previdenziale definitivamente acquisiti dalle parti".

1.3.2.3. Durata ragionevole del giudizio e equa riparazione

Ai fini del computo dell'irragionevole durata del processo, con riferimento al calcolo della durata del processo esecutivo promosso per la realizzazione della situazione giuridica soggettiva fatta valere nel giudizio presupposto con esito positivo, la **Corte di Cassazione a sezioni unite** ha, di recente, affermato che "In tema di equa riparazione per irragionevole durata del processo, in caso di ritardo della P.A. nel pagamento delle somme riconosciute in forza di decreto di condanna "Pinto" definitivo, pronunciato ai sensi dell'art. 3 della legge 24 marzo 2001, n. 89, l'interessato, ove il versamento delle somme

spettanti non sia intervenuto entro il termine dilatorio di mesi sei (secondo quanto indicato dalla Corte EDU, sentenza 29 marzo 2006, Cocchiarella contro Italia) e giorni cinque (in relazione al disposto di cui all'art. 133, secondo comma, cod. proc. civ.) dalla data in cui il provvedimento è divenuto esecutivo, ha diritto - sia che abbia esperito azione esecutiva per il conseguimento delle somme a lui spettanti, sia che si sia limitato ad attendere l'adempimento spontaneo della P.A. - ad un ulteriore indennizzo commisurato al ritardo nel soddisfacimento della sua pretesa eccedente al suddetto termine, nonché, ove intrapresa, all'intervenuta promozione dell'azione esecutiva, che, tuttavia, può essere fatto valere esclusivamente con ricorso diretto alla CEDU (in relazione all'art. 41 della Convenzione EDU) e non con le forme e i termini dell'art. 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, la cui portata non si estende alla tutela del diritto all'esecuzione delle decisioni interne esecutive" (**sentenza n. 6312 del 2014**). In tema, la **sentenza - sezione 6 - 1, n. 14786 del 13 giugno 2013** per cui "(...) pur essendo possibile individuare degli "standard" di durata media ragionevole per ogni fase del processo, quando quest'ultimo sia stato articolato in vari gradi e fasi, agli effetti dell'apprezzamento del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, occorre avere riguardo all'intero svolgimento del processo medesimo, dall'introduzione fino al momento della proposizione della domanda di equa riparazione, dovendosi addivenire ad una valutazione sintetica e complessiva dell'unico processo da considerare nella sua complessiva articolazione. Ne consegue che non rientra nella disponibilità della parte riferire la sua domanda ad uno solo dei gradi di giudizio, optando per quello nell'ambito del quale si sia prodotta una protrazione oltre il limite della ragionevolezza".

Con riferimento al termine per la proposizione della domanda di equa riparazione, la **sezione 6 - 1, n. 14725 del 12 giugno 2013** rileva la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89, "nella parte in cui fa decorrere il termine semestrale per la domanda di equa riparazione dalla data di lettura del dispositivo della sentenza penale di cassazione, anziché dalla data di deposito della sentenza completa della sua motivazione, non essendo ravvisabile alcuna violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in correlazione all'art. 35, par. 1, della CEDU. L'art. 4 della legge n. 89 del 2001, nello stabilire che la domanda di equa riparazione deve essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dal "momento in cui la decisione è divenuta definitiva", fa, infatti, specifico riferimento alla decisione che conclude il procedimento e, cioè, a quella finale che, sulla base delle norme nazionali di riferimento, si identifica, nel caso della pronuncia che definisca un processo penale all'esito della trattazione in pubblica udienza innanzi alla S.C., in quella pubblicata in udienza subito dopo la deliberazione, mediante lettura del dispositivo fatta dal presidente o da un consigliere da lui delegato ed è immutabile in quanto non ulteriormente impugnabile con i mezzi ordinari"; specifica la **sentenza - sezione 6 -1, n. 4382 del 21 febbraio 2013** che "con riguardo al giudizio di cassazione in materia civile,

il "dies a quo" di cui all'art. 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89, coincide con la data di pubblicazione della sentenza (che reca, in calce, la data della deliberazione in camera di consiglio), non essendo prevista la lettura del dispositivo nella pubblica udienza".

Affrontano, nell'ambito del diritto ad un termine ragionevole di definizione del processo, il tema della responsabilità del magistrato, le **Sezioni Unite n. 8360 del 5 aprile 2013** secondo cui "Nella fattispecie di illecito disciplinare di cui all'art. 2, comma 1, lettera q), del d.lgs. 23 febbraio 2006 n. 109, anche in ragione della necessità di assicurare la prevedibilità della sanzione e un trattamento uniforme in presenza di situazioni analoghe, il ritardo superiore ad un anno nel deposito di provvedimenti giurisdizionali rende ingiustificabile la condotta dell'incolpato, sempre che non siano allegare dallo stesso e accertate dal giudice disciplinare circostanze oggettive e assolutamente eccezionali, che giustifichino l'inottemperanza del precetto sui termini di deposito. Invero, il superamento del termine annuale - desunto dalle indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di durata del giudizio di legittimità - fa presumere il carattere ingiustificato del ritardo, non potendo ritenersi necessario per la stesura ed il connesso deposito di qualunque provvedimento un tempo superiore a quello occorrente per la celebrazione del processo di cassazione che comprende, con gli adempimenti procedurali e lo studio del caso, anche l'ascolto della difesa". (Nel caso di specie, è stata ritenuta non idonea ad escludere il carattere ingiustificato dei ritardi la circostanza che gli stessi, in rapporto al funzionamento dell'ufficio di appartenenza, non avessero arrecato danni alle parti o ritardato la durata dei processi, essendosi per contro rilevato come la pluralità e la reiterazione di depositi gravemente tardivi, oltre a rivelare la chiara disorganizzazione del proprio lavoro da parte dell'interessato fossero di per sé sufficienti a ritenere perfezionato l'illecito).

1.3.2.4. Diritto alla difesa

Della Corte di cassazione si segnalano:

- la **sezione 6, n. 2296 del 2013** secondo cui: "Una sentenza di condanna che si basi unicamente o in misura determinante su una testimonianza resa in fase di indagini da un soggetto che l'imputato non sia stato in grado di interrogare o far interrogare nel corso del dibattimento, integra una violazione dell'articolo 6 Cedu - così come interpretato, da ultimo, dalla sentenza della Corte Edu, del 15 dicembre 2011, *Al Khawaja e Tahery c. Regno Unito* - solo se il pregiudizio così arrecato ai diritti di difesa non sia stato controbilanciato da elementi sufficienti ovvero da solide garanzie procedurali in grado di assicurare l'equità del processo nel suo insieme" (fattispecie in cui la Corte ha ritenuto non configurabile la violazione dell'articolo 6 Cedu in un caso in cui le dichiarazioni rese in sede di indagini, acquisite in

dibattimento ex articolo 512 bis c.p.p. non erano, però, da considerarsi indispensabili per sostenere la fondatezza dell'accusa, essendo quest'ultima risultata provata alla luce di ulteriori emergenze processuali);

- la **sezione 2, n. 45971 del 2013** che afferma: *“In caso di riforma "in peius", da parte del giudice d'appello, della sentenza di assoluzione in primo grado laddove l'affermazione di penale responsabilità scaturisca da un diverso apprezzamento dell'attendibilità di prove orali considerate decisive, sussiste l'obbligo, in forza dell'articolo 6 paragrafo 1 Cedu, così come interpretato dalla Corte Edu, di procedere alla rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale sentendo nuovamente, nel contraddittorio delle parti, i suddetti testimoni”*. In applicazione di tale principio la Corte ha annullato la sentenza impugnata in cui i giudici di secondo grado, pur avendo valutato diversamente le dichiarazioni di collaboratori di giustizia ritenute inattendibili dal Tribunale, avevano omesso di procedere ad una nuova audizione degli stessi al fine di valutarne la credibilità in contraddittorio. (Conformi Sez. 5, n. 47106/2013, Sez. 3, n. 32798/2013, Sez. 6, n. 16566/2013);

- la **sezione F - n. 35729 del 2013** secondo cui *“La responsabilità dell'imputato - conformemente ai principi affermati dalla giurisprudenza europea, in applicazione dell'art. 6 della CEDU - non può basarsi unicamente o in misura significativa su dichiarazioni rese in sede di indagini preliminari da un soggetto che l'imputato non sia stato in condizioni di interrogare o far interrogare nel corso del dibattimento”*. Nella specie, la Corte ha ritenuto non configurabile la violazione dell'articolo 6 cit. risultando la sentenza di condanna fondata in misura minimale ed assolutamente residuale sulle dichiarazioni rese da un testimone in fase di indagini ed acquisite in dibattimento ex articolo 512 bis c.p.p.;

- la **sezione 2, n. 35678 del 2013** per la quale *“In tema di correlazione tra accusa e sentenza, nell'ipotesi in cui la riqualificazione giuridica del fatto sia stata espressamente richiesta dal Pubblico Ministero, l'omessa informazione all'imputato da parte del giudice della eventualità che il fatto contestatogli possa essere diversamente definito non comporta violazione dell'art. 6 così come interpretato dalla Corte Edu nel proc. Drassich c/ Italia dell' 11 dicembre 2007”* (Fattispecie in cui la riqualificazione giuridica del fatto da furto in ricettazione era stata richiesta dal Procuratore generale presso la Corte d'appello nella sua requisitoria);

- la **sezione 6 - n. 7195 del 2013** secondo cui *“Il giudice di appello può procedere alla riqualificazione giuridica del fatto nel rispetto del principio del giusto processo previsto dall'art. 6 CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, anche senza disporre una rinnovazione totale o parziale dell'istruttoria dibattimentale, sempre che sia sufficientemente prevedibile la ridefinizione*

dell'accusa inizialmente formulata, che il condannato sia in condizione di far valere le proprie ragioni in merito alla nuova definizione giuridica del fatto e che questa non comporti una modifica "in peius" del trattamento sanzionatorio e del computo della prescrizione". In applicazione di questo principio, la Corte ha ritenuto rispettato l'articolo 6 della Cedu in relazione ad una sentenza di appello che, in riforma di quella di primo grado di condanna per lesioni personali, aveva riqualificato il fatto come tentato omicidio;

- la **sezione 6 - n. 22113 del 2013** che ha ritenuto "manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale - in relazione agli artt. 3, 24, comma secondo, 111, 117 Cost. e 6 CEDU - dell'art. 48 cod. proc. pen. nella parte in cui non prevede, nel procedimento dinanzi la Corte di Cassazione, la partecipazione personale dell'interessato ed il diritto di essere sentito". In motivazione la Corte ha evidenziato che la partecipazione personale deve considerarsi un diritto costituzionalmente tutelato dell'imputato solo in quei procedimenti in cui viene trattato il merito dell'accusa penale, potendo, invece, in altri essere garantito il diritto di difesa e del contraddittorio attraverso la rappresentanza dei difensori.

1.3.2.5. Diritto di difesa dei sottoposti a regime speciale di detenzione

Sul diritto di difesa, nel senso di diritto comprendente la difesa tecnica e il diritto di conferire col difensore, la **Corte costituzionale**, con la **sentenza n. 143 del 2013**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 41- bis , comma 2-quater , lett. b), ultimo periodo, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui pone limitazioni al diritto ai colloqui con i difensori nei confronti dei detenuti sottoposti alla sospensione delle regole di trattamento ai sensi del comma 2 dell'articolo 41- bis, in particolare prevedendo che detti detenuti possono avere con i difensori, «fino a un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari». Le limitazioni in esame possono trovare giustificazione nel bilanciamento tra il diritto di difesa e interessi di pari rilevanza costituzionale quali la protezione dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini. Infatti - anche in conformità con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sui limiti delle restrizioni che incidono sul diritto alla difesa tecnica delle persone ristrette in ambito penitenziario (Corte europea, sentenze 27 novembre 2007, *Asciutto c. Italia* e *Zagaria c. Italia*; Grande Camera, 2 novembre 2010, *Sakhnovskiy c. Russia*; 12 marzo 2003, *Öcalan c. Turchia*), secondo la quale la limitazione dei contatti confidenziali tra una persona detenuta e il suo avvocato può avvenire solo se assolutamente necessario - nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non

fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango. *“Nel caso in esame, per converso, alla compressione – indiscutibile – del diritto di difesa indotta dalla norma censurata non corrisponde, prima facie, un paragonabile incremento della tutela del contrapposto interesse alla salvaguardia dell’ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini”.*

1.3.2.6. Poteri del giudice nella valutazione delle prove

Nel rito del lavoro, *“la necessità di assicurare un’effettiva tutela del diritto di difesa di cui all’articolo 24 Cost., nell’ambito del rispetto dei principi del giusto processo di cui all’art. 111, secondo comma, Cost. e in coerenza con l’articolo 6 Cedu, comporta l’attribuzione di una maggiore rilevanza allo scopo del processo - costituito dalla tendente finalizzazione ad una decisione di merito - che non solo impone di discostarsi da interpretazioni suscettibili di ledere il diritto di difesa della parte o, comunque, risultino ispirate ad un eccessivo formalismo, tale da ostacolare il raggiungimento del suddetto scopo, ma conduce a considerare del tutto residuale l’ipotesi di “assoluta mancanza di prove” e si traduce in una maggiore pregnanza del dovere del giudice di pronunciare nel merito della causa sulla base del materiale probatorio ritualmente acquisito con una valutazione non limitata all’esame isolato dei singoli elementi, ma globale nel quadro di una indagine unitaria ed organica”.* Questo è il principio posto dalla **sezione lavoro, n. 18410 dell’1 agosto 2013** nel cassare la sentenza con la quale la corte territoriale aveva rigettato la domanda sulla mera constatazione dell’assenza di prova sul nesso eziologico tra vaccinazione antipolio e insorgenza della malattia, senza in alcun modo attivare, nonostante una situazione di “semiplena probatio” e lo specifico ambito, più volte oggetto di interventi regolatori della Corte costituzionale, i poteri di acquisizione officiosa. In funzione dell’utilizzazione di tali poteri, la sentenza precisa che *“Nel rito del lavoro il principio dispositivo è temperato - atteso il riconoscimento dei poteri officiosi del giudice ex art. 421 e 437 cod. proc. civ., intesi alla luce del principio del giusto processo e dell’art. 6 della CEDU - con le esigenze della ricerca della verità materiale al fine di assicurare ai diritti che con esso vengono azionati una tutela differenziata in ragione della loro natura. Ne consegue che, ove si controverta della tutela dei soggetti danneggiati da complicità di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati (oggetto di reiterati interventi della Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 307 del 1990 e fino alla sentenza n. 107 del 2012), deve essere attribuita adeguata rilevanza, in funzione dell’utilizzazione dei suddetti poteri officiosi, al diritto posto a base della domanda del ricorrente”.*

1.3.2.7. Diritto di accesso ad un tribunale - insindacabilità parlamentare

Nel giudizio per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, con la **sentenza n. 313 del 2013** la **Corte costituzionale** ha annullato la delibera di insindacabilità del Senato. Richiamando le

censure mosse all'Italia dalla Corte Edu, sull'insindacabilità delle opinioni dei parlamentari e del confliggente diritto di accesso ad un tribunale da parte del privato che si assuma offeso da quelle opinioni, ha sottolineato come non si possa "giustificare un rifiuto di accesso alla giustizia per il solo fatto che la disputa potrebbe essere di natura politica oppure connessa ad un'attività politica (...) L'assenza di un legame evidente con un'attività parlamentare richiama un'interpretazione stretta della nozione di proporzionalità tra lo scopo perseguito e i mezzi impiegati. Questo è particolarmente vero quando le restrizioni al diritto di accesso derivano da una deliberazione di un organo politico (Corte europea, sentenza 30 gennaio 2003, *Cordova c. Italia* - ricorso n. 45649/99, nonché sentenza 24 febbraio 2009, *CGIL e Cofferati c. Italia* - ricorso n. 46967/07)".

1.3.3. Principio di legalità della pena (articolo 7 Cedu)

In materia di confisca "edilizia" conseguente a lottizzazione abusiva, la **Corte di cassazione, sezione 3**, con la **sentenza n. 17066 del 2013** ha statuito che "Ai fini del rispetto del principio di cui all'articolo 7 della Convenzione Edu, invocato dai ricorrenti e la cui rilevanza "filtra" nell'ordinamento interno per il tramite dell'articolo 117 Cost., primo comma, (cfr. sentenze della Corte cost. n. 348 e 349 del 2007), può affermarsi essere rilevante non tanto la "denominazione" che alla confisca in questione si voglia attribuire, se cioè di pena o, piuttosto, come appunto costantemente enunciato da questa Corte, con l'avallo anche della Corte costituzionale (sent. n. 239 del 2009), di sanzione amministrativa (cfr. sez. 3, n. 42741 del 24/10/2008, *Silvioli*, Rv. 241703; Sez. 3, n. 1966 del 05/12/2001, *Venuti ed altri*, Rv. 220852; Sez. 3, n. 12999 del 09/11/2000, *Lanza ed altri*, Rv. 218003; Sez. 3; n. 41757 del 2004, *Pignatiello ed altri*, Rv. 230313), quanto piuttosto, alla luce dei pronunciamenti della Corte Edu, la necessaria sussistenza, nella sostanza, in ragione dei caratteri di accessibilità del precetto racchiuso nella norma e di prevedibilità delle conseguenze giuridiche derivanti dalla sua violazione, dei presupposti appena sopra richiamati. Ciò che conta è, in altri termini, che, al di là della finalità che alla sanzione della confisca voglia riconnettersi (se, cioè, prevalentemente afflittiva o preventiva), la responsabilità dell'imputato che sia altresì stato destinatario della sanzione sia stata fatta oggetto di un accertamento che abbia, appunto, consentito di verificare la sussistenza di detti requisiti, imprescindibili per l'operatività della misura ablatoria"¹⁵.

¹⁵ Dopo la sentenza della Corte Edu del 21 ottobre 2013 *Varvara c. Italia* - che ha ritenuto l'applicazione della confisca urbanistica nell'ipotesi di proscioglimento per estinzione del reato una violazione del principio di legalità, sancito dall'articolo 7 della Cedu - la Corte di cassazione Sez. 3 con ordinanza n. 20636 del 20 maggio 2014 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, così come interpretato dalla Corte Edu (sentenza *Varvara*), nel senso che la confisca ivi prevista non può applicarsi nel caso di dichiarazione di prescrizione del reato anche qualora la responsabilità penale sia stata accertata in tutti i suoi elementi, per violazione degli articoli 2, 9, 32, 41, 42 e 117, primo comma, Cost, i quali impongono che il paesaggio, l'ambiente, la vita e la salute siano tutelati quali valori costituzionali

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

1.3.4.1. In tema di espulsione

Con riferimento all'articolo 8 della Convenzione, in tema di espulsione dello straniero e protezione della famiglia unitaria, la **Corte costituzionale** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo n. 286 del 1998, nella parte in cui prevede che la valutazione discrezionale in esso stabilita ai fini dell'espulsione dello straniero che abbia commesso reati si applichi solo allo straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare o al familiare ricongiunto e non anche allo straniero che abbia legami familiari nel territorio dello Stato. La previsione di un automatismo che non consente una valutazione del caso concreto, impedisce il necessario bilanciamento richiesto dalla giurisprudenza europea (cfr. sentenza della Corte Edu 7 aprile 2009, *Cherif e altri c. Italia*), tramite attenta valutazione della situazione concreta dello straniero e dei suoi congiunti, al fine di bilanciare le esigenze generali di sicurezza e di prevenire minacce all'ordine pubblico con le esigenze di tutela dei legami familiari (**sentenza n. 202 del 2013**).

1.3.4.2. Diritto dell'adottato a conoscere le proprie origini

Sull'impossibilità per l'adottato non riconosciuto alla nascita di accedere alle informazioni sulle proprie origini a causa dell'irreversibilità del segreto, la **Corte costituzionale**, richiamando la sentenza della Corte Edu del 25 settembre 2012, *Godelli c. Italia*, sulla mancanza di proporzionalità della normativa italiana, ha sanzionato l'articolo 28, comma 7, della legge 4 maggio 1983, n. 184, nella parte in cui non prevede, attraverso un procedimento, stabilito dalla legge, che assicuri la massima riservatezza, la possibilità per il giudice di interpellare la madre, che abbia dichiarato di non voler essere nominata ai sensi dell'articolo 30, comma 1, del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 - sulla richiesta del figlio, ai fini di una eventuale revoca di tale dichiarazione (**sentenza n. 278 del 2013**).

oggettivamente fondamentali, cui riconoscere prevalenza nel bilanciamento con il diritto di proprietà - in quanto la norma suddetta, come sopra interpretata, non tiene conto di tale bilanciamento, che deve essere sempre operato qualora siano in gioco opposti interessi costituzionalmente protetti, anche qualora gli uni trovino tutela nella Cedu e gli altri nella Costituzione italiana (cfr. Corte cost. n. 264 del 2012).

1.3.4.3. Diritto all'autodeterminazione

Particolarmente degna di interesse è l'**ordinanza - sezione I, n. 14329 del 2013**, con la quale la **Corte di cassazione**, sulla costituzionalità dello scioglimento automatico del vincolo matrimoniale per effetto della rettificazione dell'attribuzione del sesso, afferma: *"In questo quadro profondamente rinnovato e sempre più frequentemente arricchito dalla felice "contaminazione" delle fonti costituzionali europee, convenzionali ed internazionali, in cui si collocano i diritti delle persone, deve essere valutata la compatibilità costituzionale della L. n. 164 del 1982, art. 4, rispetto ai parametri costituiti dagli artt. 2 e 29 Cost., e, nella loro qualità di norme interposte ex art. 10 Cost., comma 1, e art. 117 Cost., degli artt. 8 e 12 della CEDU, non omettendo di considerare che la stessa Corte Costituzionale nella pronuncia n. 161 del 1985 ha riconosciuto che questa legge "si colloca nell'alveo di una civiltà giuridica in evoluzione". Al riguardo deve osservarsi che lo scioglimento del vincolo coniugale, disposto ex lege come conseguenza automatica della rettificazione dell'attribuzione di sesso, determina l'eliminazione "chirurgica" di una relazione stabile e continuativa che ha dato vita ad un nucleo familiare, costituzionalmente protetto dall'art. 29 Cost.. All'interno dell'affectio coniugalis, consacrata dalla celebrazione del matrimonio, è maturata la scelta di uno dei partners della rettificazione di attribuzione di sesso, verosimilmente, in mancanza dello scioglimento volontario del vincolo, condivisa dall'altro. La univoca previsione normativa esclude, in prospettiva futura, qualsiasi rilievo all'esistenza e alla stabilità di tali tipologie di relazioni, ignorandone il rilievo primario di formazioni sociali costituzionalmente garantite, all'origine, dagli artt. 2 e 29 Cost., in un contesto costituzionale nel quale è ormai largamente condivisa l'esigenza di riconoscere alle unioni di fatto, anche tra persone dello stesso sesso, uno statuto giuridico di diritti ed obblighi che quanto meno "in specifiche situazioni" (così Corte Cost. n. 138 del 2010) assicurino un trattamento omogeneo a quello delle coppie coniugate, proprio in virtù della copertura costituzionale ad esse attribuita dallo sviluppo degli orientamenti delle Corti, sopra illustrato. Le scelte appartenenti alla sfera emotiva ed affettiva costituiscono il fondamento dell'autodeterminazione."*

Con **sentenza n. 170, dell'11 giugno 2014**, la Corte costituzionale ha dichiarato la fondatezza della questione con riferimento all'articolo 2 della Cost.

La Corte, richiamando la sentenza n. 138 del 2010, ha ribadito che nella nozione di *"formazione sociale"* - nel quadro della quale l'articolo 2 Cost. dispone che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo - *"è da annoverare anche l'unione omosessuale, intesa come stabile convivenza tra due persone dello stesso sesso, cui spetta il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia, ottenendone - nei tempi, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge - il riconoscimento giuridico con i connessi diritti e doveri"*. Spetta al Parlamento, nell'esercizio della sua piena discrezionalità, individuare le forme di garanzia e di riconoscimento per le unioni suddette;

per altro verso, resta, comunque, “riservata alla Corte costituzionale la possibilità di intervenire a tutela di specifiche situazioni”, nel quadro di un controllo di ragionevolezza della rispettiva disciplina.

La normativa viene censurata nella parte in cui “risolve il contrasto di interessi in termini di tutela esclusiva di quello statuale alla non modificazione del modello eterosessuale del matrimonio, restando chiusa ad ogni qualsiasi, pur possibile, forma di suo bilanciamento con gli interessi della coppia, attraversata da una vicenda di rettificazione di sesso, ma che, in ragione del pregresso vissuto nel contesto di un regolare matrimonio, reclama di essere, comunque, tutelata come «forma di comunità», connotata dalla «stabile convivenza tra due persone», «idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione”.

Tuttavia, non ne è possibile la *reductio ad legitimitatem*, mediante una pronuncia manipolativa, che sostituisca il divorzio automatico con un divorzio a domanda, poiché ciò equivarrebbe a rendere possibile il perdurare del vincolo matrimoniale tra soggetti del medesimo sesso, in contrasto con l'articolo 29 Cost. Sarà, quindi, compito del legislatore introdurre una forma alternativa (e diversa dal matrimonio) che consenta ai due coniugi di evitare il passaggio da uno stato di massima protezione giuridica ad una condizione, su tal piano, di assoluta indeterminatezza. E tal compito il legislatore è chiamato ad assolvere con la massima sollecitudine per superare la rilevata condizione di illegittimità della disciplina in esame per il profilo dell'attuale deficit di tutela dei diritti dei soggetti in essa coinvolti.

Con riferimento agli articoli 8 (sul diritto al rispetto della vita familiare) e 12 (sul diritto di sposarsi e formare una famiglia) della Cedu, come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (*H. c. Finlandia* – decisione del 13 novembre 2012; *Schalk and Kopf c. Austria* – decisione del 22 novembre 2010), invocati come norme interposte, la Corte ha ritenuto non pertinente il richiamo poiché, in assenza di un consenso tra i vari Stati nazionali sul tema delle unioni omosessuali, la Corte Edu, sul presupposto del margine di apprezzamento conseguentemente loro riconosciuto, afferma essere riservate alla discrezionalità del legislatore nazionale le eventuali forme di tutela per le coppie di soggetti appartenenti al medesimo sesso. La stessa sentenza della Corte Edu *Schalk and Kopf c. Austria*, nel ritenere possibile una interpretazione estensiva dell'articolo 12 della Cedu nel senso della riferibilità del diritto di contrarre matrimonio anche alle coppie omosessuali, chiarisce come non derivi da una siffatta interpretazione una norma impositiva, di una tale estensione, per gli Stati membri.

1.3.4.4. Divieto di discriminazione (articolo 14 Cedu)

Con la sentenza n. **40 del 2013** la **Corte costituzionale** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità. In tema di provvidenze destinate al sostentamento della persona nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui la persona bisognosa si trova inserita, qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'articolo 14 della Cedu, avuto riguardo all'interpretazione rigorosa che di tale norma è stata offerta dalla giurisprudenza della Corte europea.

1.3.4.5. Diritto di proprietà (articolo 1 Protocollo 1 Cedu)

Sulla tutela della proprietà in caso di espropriazione e sul diritto ad un equo indennizzo, la **Corte costituzionale** ha dichiarato non fondate le questioni poste sulla disciplina commissariale di Roma Capitale di cui all'articolo 78, comma 6, primo periodo, del decreto-legge n. 112 del 2008, in riferimento ai parametri interni e convenzionali che tutelano la proprietà privata, imponendo, nel caso di espropriazione per pubblica utilità, la corresponsione di un indennizzo che equivalga ad un serio ristoro per la perdita del diritto reale, considerato che " *Il principio della par condicio creditorum impedisce che i crediti sorti a seguito di procedimenti di espropriazione ricevano un trattamento diverso dagli altri, e la nozione di serio ristoro, richiamata dai rimettenti in riferimento all'indennità spettante ai proprietari, attiene alla quantificazione di quest'ultima, non già alle modalità di conseguimento della stessa. Né la negoziabilità dei titoli esecutivi viene compromessa dalla normativa in esame, giacché è sempre possibile la cessione a terzi di crediti maturati e asseverati da sentenze passate in giudicato. Tali crediti, infatti, non sono stati «espropriati», ma è stata stabilita soltanto una particolare modalità di riscossione degli stessi*" (**sentenza n. 154 del 2013**).

Richiama la costante giurisprudenza della Corte Edu in materia di "espropriazione indiretta" la **Corte di cassazione - sezione 2, sentenza n. 705 del 2013** che nega "la possibilità di individuare sistemi di acquisizione diversi da quello consensuale del contratto e da quello autoritativo del procedimento ablatorio; a questa conclusione induce altresì l'art. 42-bis del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), aggiunto dall'art. 34, primo comma, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, norma che,

anche con riguardo ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore, disciplina le modalità attraverso le quali, a fronte di un'utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di pubblico interesse, è possibile - con l'esercizio di un potere basato su una valutazione degli interessi in conflitto - pervenire ad un'acquisizione non retroattiva della titolarità del bene al patrimonio indisponibile della P.A., sotto condizione sospensiva del pagamento, al soggetto che perde il diritto di proprietà, di un importo a titolo di indennizzo, nella misura superiore del dieci per cento rispetto al valore venale del bene”.

In materia si segnalano, per la particolare importanza, le recenti **ordinanze del 13 gennaio 2014, nn. 441 e 442**, con le quali le **Sezioni Unite della Corte di cassazione** hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001, per contrasto con gli articoli 3, 24, 42, 97 Cost.; nonché 111 e 117, primo comma, Cost., anche alla luce dell'articolo 6 e dell'articolo 1, Protocollo 1, della Cedu, nella parte in cui prevede che l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito non retroattivamente al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfettariamente liquidato nella misura del 10% del valore del bene stesso, estensibile alle servitù di fatto. Viene, altresì, censurata la previsione di cui al comma 8, secondo la quale, “Le disposizioni del presente articolo trovano altresì applicazione ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato, ma deve essere comunque rinnovata la valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico a disporre l'acquisizione; in tal caso, le somme già erogate al proprietario, maggiorate dell'interesse legale, sono detratte da quelle dovute ai sensi del presente articolo”.

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

1. ANDAMENTO DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

L'analisi del contenzioso dinanzi la Corte europea nell'anno 2013 evidenzia due temi principali.

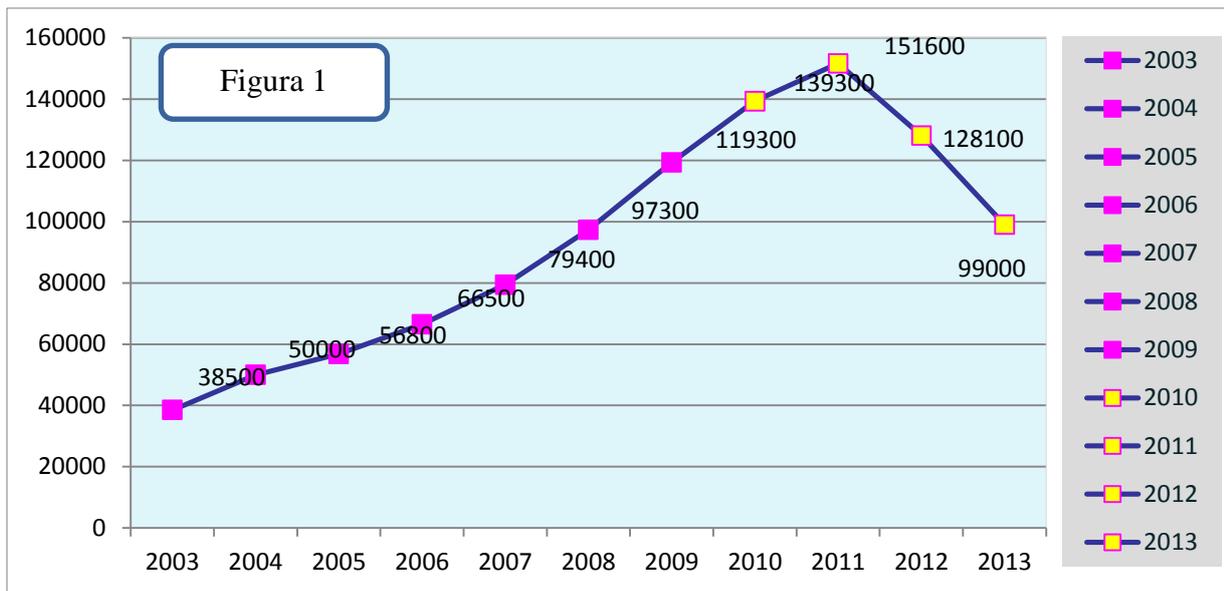
Il primo è rappresentato dalla continua crescita del volume dell'attività giudiziaria: la Corte è riuscita ancora una volta ad aumentare notevolmente il numero dei casi definiti, raggiungendo un livello di produttività senza precedenti con la trattazione di circa 5.300 ricorsi in più rispetto all'anno precedente (oltre 93.000 ricorsi istruiti nel 2013 a fronte di circa 88.000 nel 2012). Questo risultato conferma l'importanza del processo di riforma avviato con le tre Conferenze di Interlaken, Smirne e Brighton e sviluppato con l'entrata in vigore del Protocollo n. 14, giunto ormai al suo quarto anno di vigenza.

Il successo è il frutto della determinazione della Corte di utilizzare pienamente i cambiamenti introdotti nel meccanismo processuale con l'istituzione della figura del "giudice unico", quale espressione di una funzione generale di garanzia, incaricata di attuare il meccanismo di filtraggio del sistema giudiziario di protezione dei diritti umani nel trattamento dei ricorsi palesemente irricevibili (circa il 90% del totale dei casi presentati dinanzi alla Corte).

Il numero complessivo dei ricorsi pendenti dinanzi alla Corte è, infatti, diminuito nell'anno in riferimento di circa 28.000 casi, riportando il totale al di sotto della soglia di 100.000 casi (era stato di 128.100 nel 2012). Il miglioramento è ancora più evidente se confrontato con la situazione del 2011, anno in cui si è oltrepassato il picco di 150.000 ricorsi pendenti.

Nello spazio di due anni, e sebbene il numero dei casi in ingresso non sia diminuito, il complesso degli affari iscritti a ruolo della Corte si è ridotto di più di un terzo. La figura 1 evidenzia gli effetti di questo cambiamento in termini percentuali, in particolare negli ultimi quattro anni decorrenti dall'entrata in vigore del Protocollo 14.

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI NEL PERIODO 2003-2013



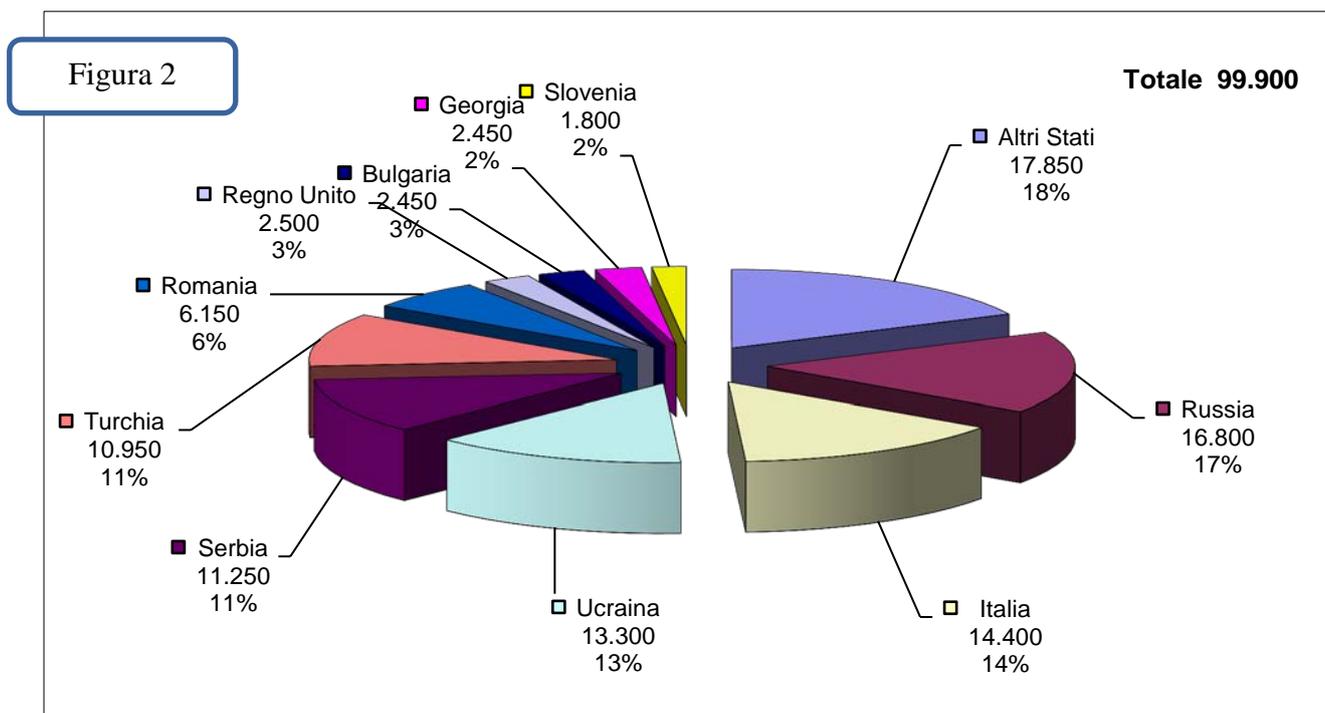
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

I positivi effetti registrati nell'anno sono in parte riconducibili anche al secondo tema che emerge dall'analisi dell'attività della Corte, consistente nell'instaurazione di forme di dialogo tra la Corte europea e le supreme giurisdizioni nonché le più alte autorità nazionali, dialogo che ha portato al rafforzamento della conoscenza degli ordinamenti e dei sistemi giudiziari di ogni singolo Stato membro, allo scopo di responsabilizzare gli attori giudiziari nazionali e favorire una più diffusa garanzia della tutela dei diritti umani, in un'ottica che privilegia i principi di sussidiarietà e del margine di apprezzamento.

La figura seguente illustra la distribuzione dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2013 tra i dieci Stati con il maggior carico di contenzioso (figura 2).

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2013

CONFRONTO TRA I PRINCIPALI PAESI CON IL MAGGIOR NUMERO DI RICORSI



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

Come emerge dalla rappresentazione grafica, l'Italia, rispetto all'anno 2012, mantiene quasi invariata la quantità di affari pendenti con 14.400 casi (erano 14.200 l'anno precedente), ma sale al 2° posto nella graduatoria dei paesi con maggior numero di ricorsi, lasciato dalla Turchia, che scende al 5° posto, con una diminuzione di 5.950 casi. Evento significativo per lo Stato turco, dovuto all'istituzione, con effetto dal 19 gennaio 2013, di una Commissione di indennizzo per la durata eccessiva dei processi, ritenuta dalla Corte europea un rimedio interno effettivo, e fatto emblematico dell'importanza, ai fini deflattivi del contenzioso, di innovative politiche nazionali in materia di protezione dei diritti umani.

Nell'anno 2013, circa 65.900 casi sono stati attribuiti ad una formazione giudiziaria con un incremento di 2 punti percentuali rispetto al 2012; con ciò evidenziando il trend di crescita dei nuovi ricorsi presentati.

L'assegnazione degli affari pendenti nel 2013 in confronto con l'anno precedente è riportata nella tabella seguente (figura 3).

ATTRIBUZIONI DEGLI AFFARI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2013

Figura 3

| Descrizione | ANNI | | % |
|--|---------------|---------------|--------------|
| | 2013 | 2012 | |
| Ricorsi assegnati ad un organo giudicante | 65.900 | 65.150 | 1,15% |
| Ricorsi comunicati ai governi | 7.931 | 5.238 | 51,41% |
| Ricorsi radiati a seguito di regolamento amichevole o di dichiarazione unilaterale | 1.890 | 1.915 | -1,31% |
| Ricorsi decisi in via giudiziale | 93.397 | 87.879 | 6,28% |
| Con sentenza definitiva | 3.659 | 1.678 | 118,06% |
| Con decisione (inammissibilità o radiazione) | 89.737 | 86.201 | 4,10% |

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

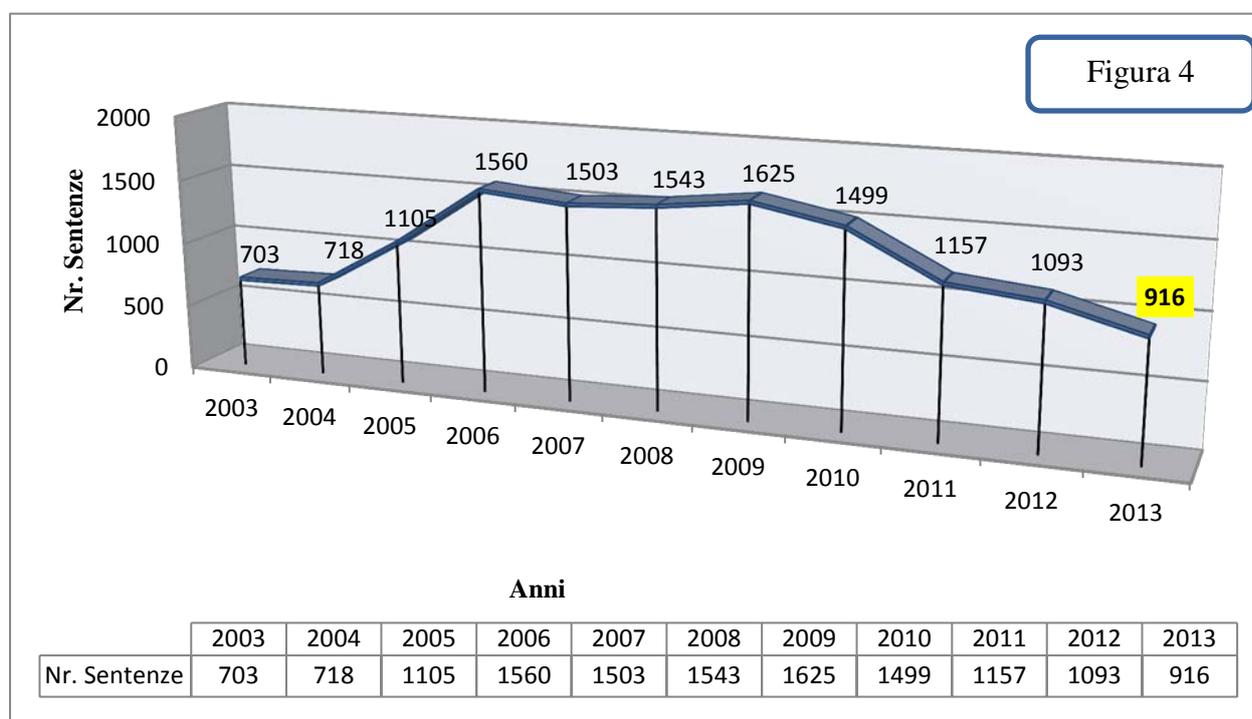
Dai dati esposti emerge la tendenza in positivo del numero dei casi definiti in via giudiziale, che risultano essere complessivamente 93.397, con un aumento di 6 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Anche per l'anno in rassegna, il numero dei ricorsi definiti ha superato quello dei casi attribuiti ad una formazione giudiziaria.

Significativa, sul piano della trattazione dei ricorsi, è la fase che precede l'attribuzione di un nuovo caso ad una formazione giudiziaria. Sotto questo aspetto, al 31 dicembre 2013, il numero dei casi pendenti allo stadio pre-giudiziario è stato di 21.950, cioè dell'8% in più rispetto all'anno precedente (20.300), mentre il numero dei ricorsi definiti amministrativamente, ammontante a 13.600, ha registrato una netta diminuzione del 27 per cento.

In diminuzione, dell'1,3%, anche il numero dei ricorsi radiati a seguito di regolamento amichevole o di dichiarazione unilaterale.

Il numero dei ricorsi decisi con sentenza si è innalzato a 3.659, ma le sentenze realmente emesse ammontano a 916, posto che molti ricorsi sono stati trattati congiuntamente; il che fa registrare una diminuzione del 16% in confronto al totale delle sentenze emesse nell'anno 2012 (1.093). Il numero delle sentenze del 2013 risulta essere il più basso tra le annualità successive al 2005 (figura 4).

ANDAMENTO DELLE SENTENZE NEL PERIODO 2003-2013



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

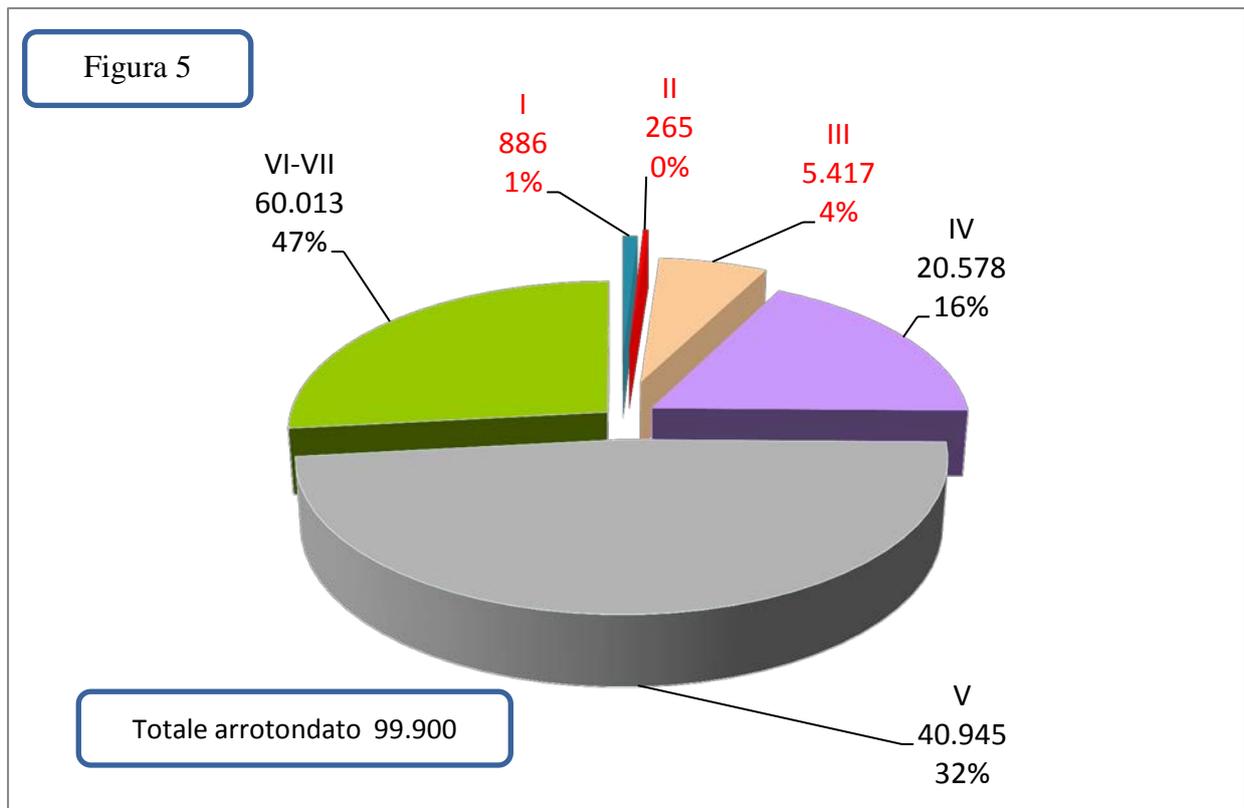
Il 75% dei ricorsi è stato deciso dalla sezione in formazione di tre giudici che ha adottato complessivamente 219 sentenze.

Nell'ambito delle sette categorie¹⁶ di ricorsi individuate dalla Corte per concentrare maggiori risorse sugli affari più importanti, si registrano complessivamente nell'anno 2013, tra i c.d. "ricorsi prioritari" (ricompresi nelle prime tre categorie), 7.525 ricorsi pendenti (figura 5).

¹⁶ **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.

CARICO DI LAVORO DELLA CORTE EUROPEA NEL 2013 PER CATEGORIA DI RICORSI



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

La **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.

Il numero di ricorsi prioritari trattati nel 2013 è diminuito del 12,7% rispetto al 2012; in diminuzione, del 31%, anche il numero di ricorsi prioritari dichiarati irricevibili o radiati dal ruolo.¹⁷

Si conferma anche per il 2013, con 1.591 istanze, la riduzione rispetto all'anno precedente (1.973) del numero totale di decisioni relative all'applicazione delle misure provvisorie di cui all'articolo 39 del Regolamento della Corte (-19%)¹⁸. La Corte ha accolto 108 istanze (contro le 103 del 2012, con un aumento del 5%) e ne ha radiate 817 (erano state 1.203 nel 2012, con una diminuzione del 32%). Segnale, anche questo, di un trend indicativo dei progressi del dialogo tra la Corte e i Paesi membri.

Permane in diminuzione l'andamento del rapporto tra i ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria e le sentenze pronunciate nell'anno 2013, come si evince, per le ultime annualità, dal grafico che segue (figura 6).

¹⁷ Uno dei fattori che giustifica la diminuzione in confronto al 2012 è rappresentato dal fatto che, nell'anno in esame, un gran numero di casi relativi alle espulsioni verso la Somalia è stato radiato dal ruolo.

¹⁸ 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.”.

RAPPORTO TRA RICORSI ATTRIBUITI AD UNA FORMAZIONE GIUDIZIARIA
NEL PERIODO 2005 - 2013

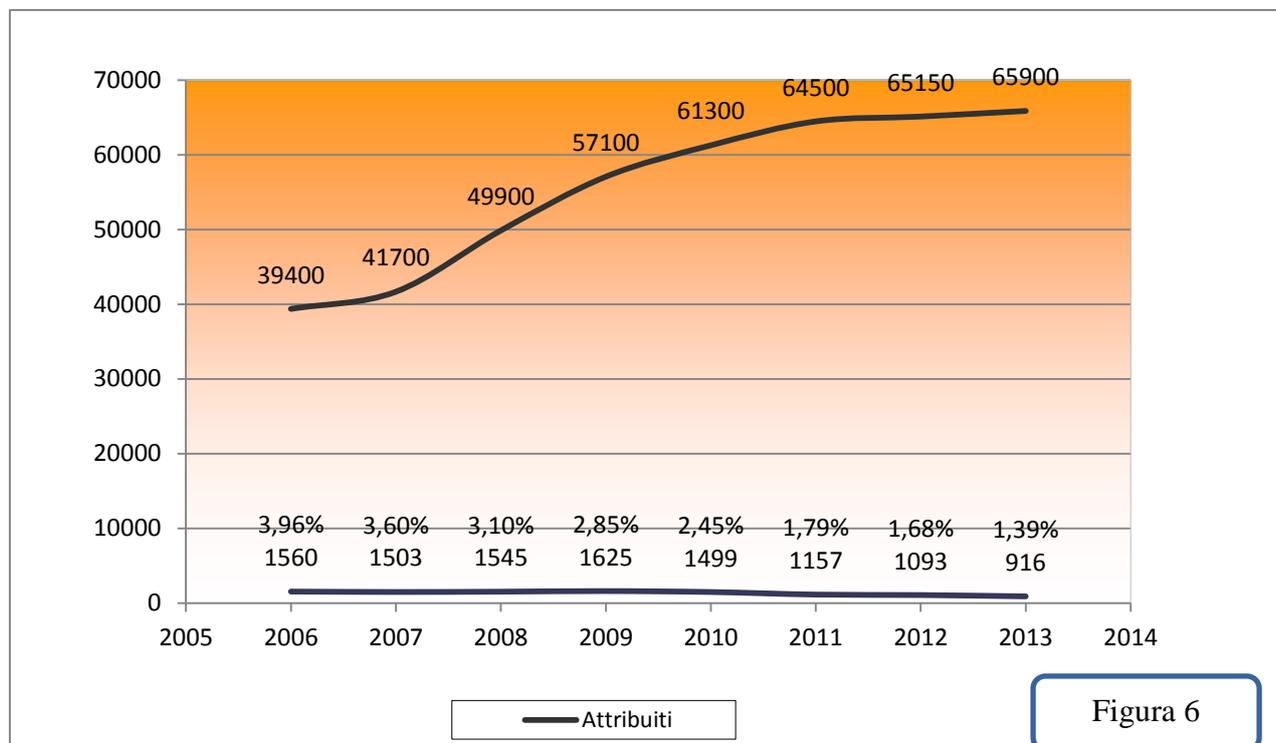
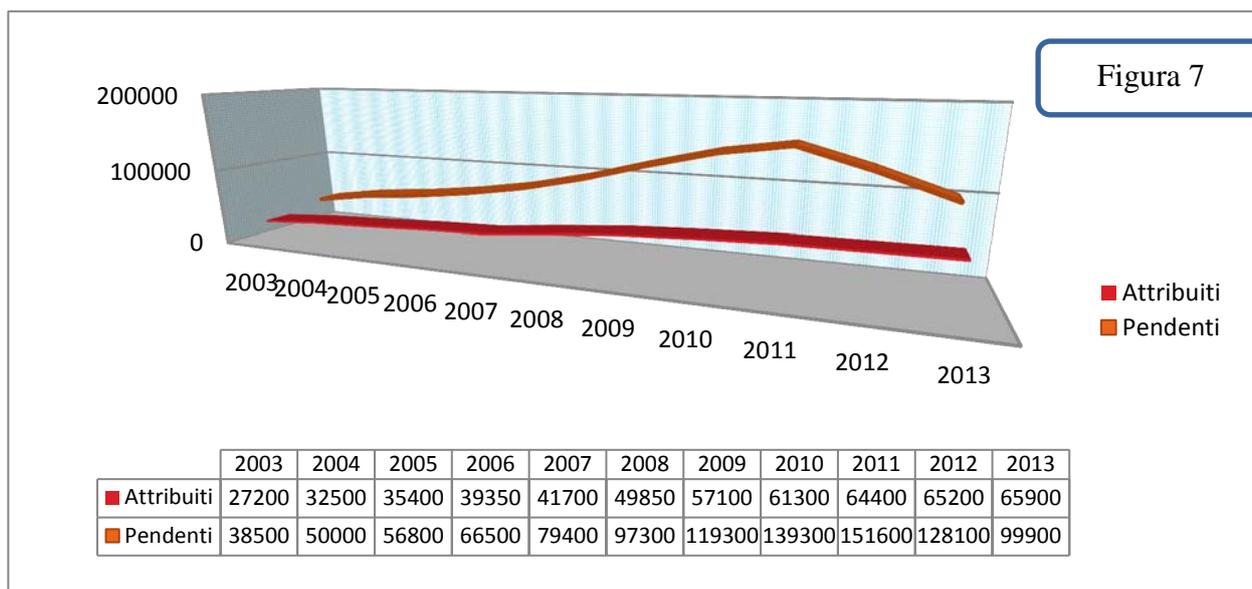


Figura 6

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

L'evoluzione dell'attività della Corte ed il rapporto tra i ricorsi pendenti e quelli attribuiti ad un organo giudicante nel corso degli ultimi 10 anni sono rappresentati dalla figura 7.

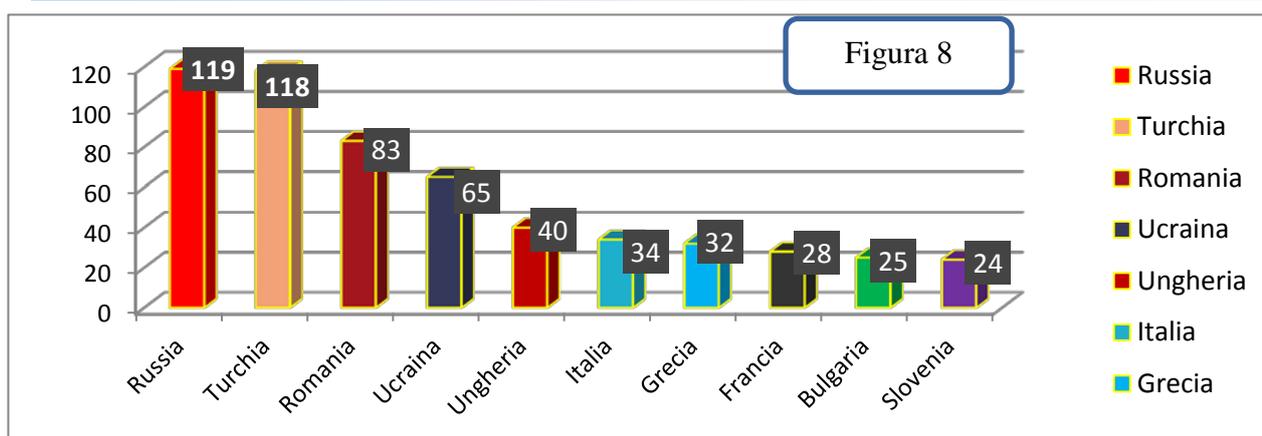
RAPPORTO TRA RICORSI PENDENTI E QUELLI ATTRIBUITI NEL PERIODO 2003- 2013



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

L'esame delle sentenze di condanna pronunciate nei confronti degli Stati membri presenta la Russia al primo posto con 119 sentenze, seguita, con un piccolo distacco, dalla Turchia (118), dalla Romania (83), dall'Ucraina (65), dall'Ungheria (40), dall'Italia (34), dalla Grecia (32), dalla Francia (28), dalla Bulgaria (25) ed, infine, dalla Slovenia (24) (figura 8).

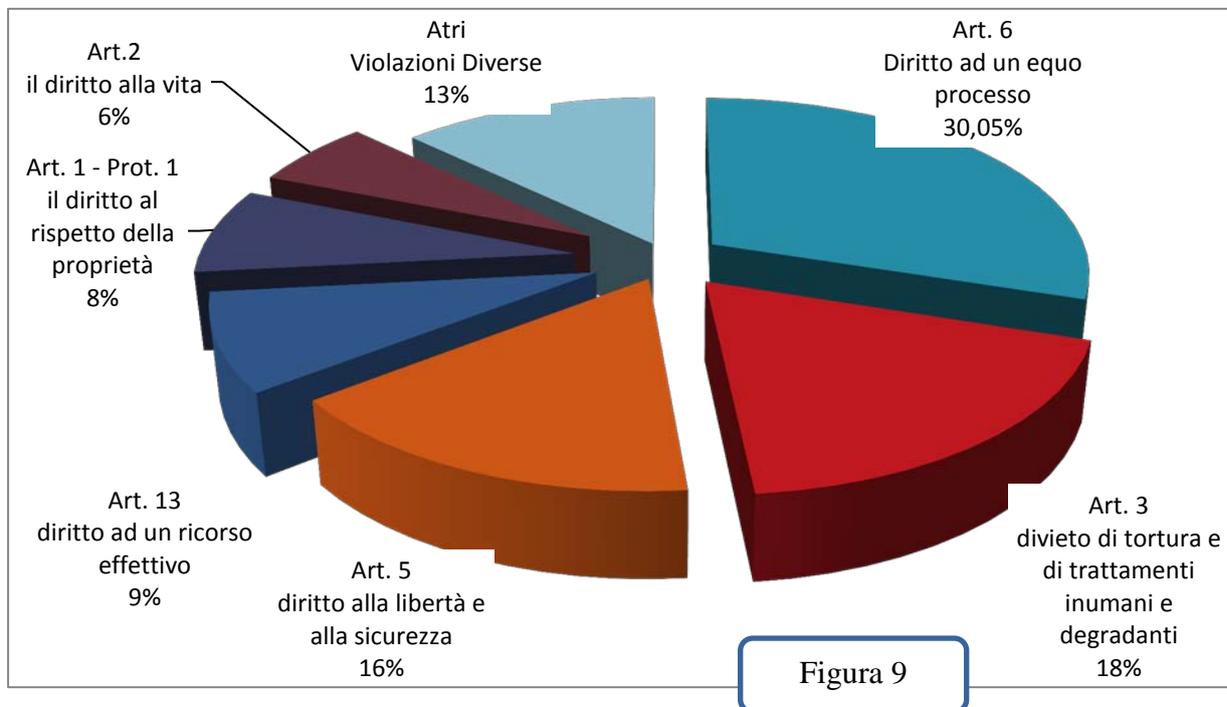
CONFRONTO TRA I PRIMI DIECI PAESI CON MAGGIOR NUMERO DI SENTENZE
CON ALMENO UNA VIOLAZIONE



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

Dall'analisi delle condanne pronunciate nei confronti di tutti gli Stati risulta, al primo posto, per il maggior numero di violazioni accertate, il diritto ad un processo equo (tutelato dall'articolo 6 della Convenzione) con una percentuale di 30,05 punti, seguito dal divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3), con 18,45 punti percentuali; al terzo posto il diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5) con il 15,97 per cento; quindi il diritto ad un ricorso effettivo (articolo 13) con 8,83 per cento; il diritto al rispetto della proprietà (articolo 1, Protocollo 1) con 7,80 per cento e il diritto alla vita (articolo 2), con 6,13 punti percentuali. Le altre violazioni sono incluse nella quota del 12,76 per cento (figura 9).

OGGETTO DELLE VIOLAZIONI NELL'ANNO 2013



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

2. LA POSIZIONE ITALIANA

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

Come già detto, risulta tendenzialmente stabile la posizione dell'Italia rispetto all'andamento generale dei ricorsi pendenti con circa 14.400 affari (erano 14.200 nel 2012 e 13.750 nel 2011), nonostante la controtendenza generale del contenzioso europeo che, anche per l'anno in esame, ha registrato una costante riduzione del numero dei casi pendenti.

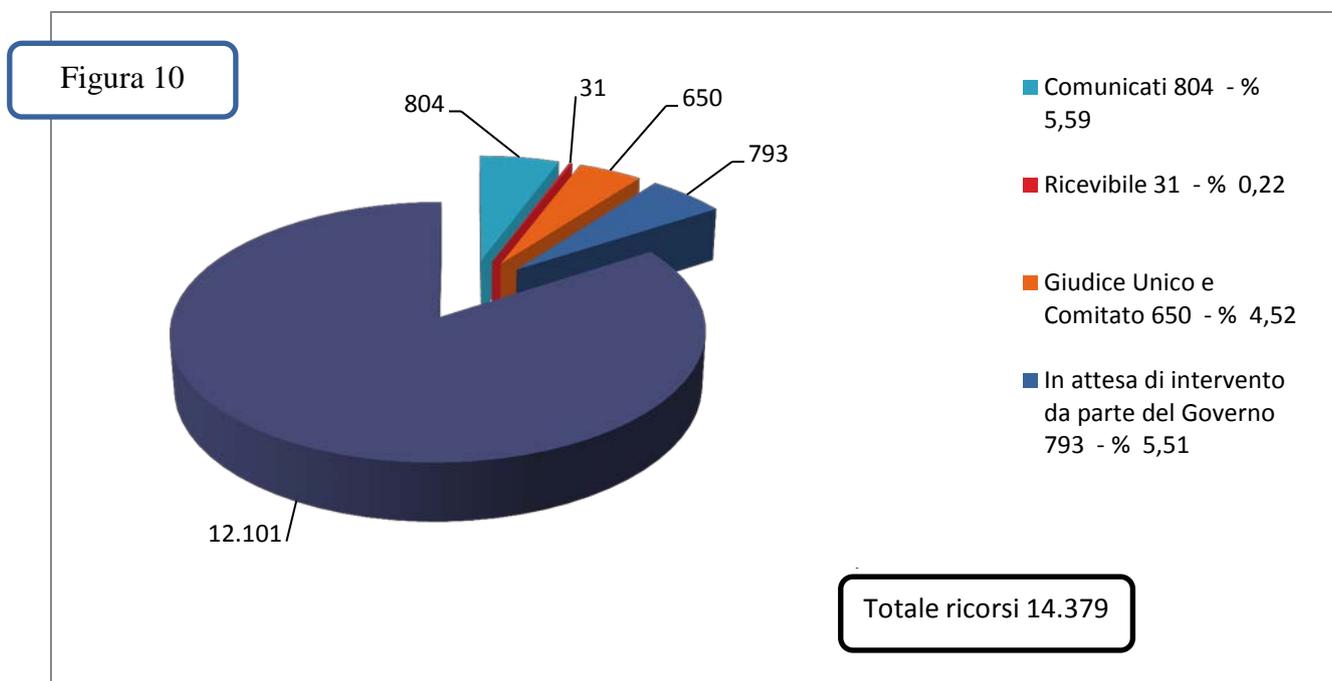
La leggera crescita del volume dei ricorsi pendenti contro l'Italia (1,3%), è da imputare ancora una volta al contenzioso seriale ed in particolare a quello originato dal fenomeno dell'eccessiva durata dei processi, oggetto di numerose pronunce da parte della Corte europea, anche sotto il profilo del ritardo nell'esecuzione dei decreti "Pinto".

Come si è riferito nella Relazione al Parlamento per l'anno 2012, da lungo tempo i giudici europei sollecitano un risolutivo intervento del Governo italiano su questo fenomeno, accentuato ancora più dal collegato ritardo nell'esecuzione dei decreti *ex lege* 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 in virtù dell'adesione alla Convenzione. Tutto ciò, anche al fine di evitare che il ruolo della Corte venga appesantito da un numero eccessivo di ricorsi ripetitivi.

Seguendo le indicazioni della Corte, il Governo italiano, con l'obiettivo di abbattere il contenzioso seriale pendente, ha approvato un piano d'azione - tuttora in atto - per la chiusura di oltre 7.000 casi ripetitivi, riguardanti per lo più il ritardo nei pagamenti degli equi indennizzi Pinto. (Per la trattazione sul piano Pinto si rinvia al capitolo V, paragrafo 4.1.).

Sono diminuiti, invece, i ricorsi comunicati al Governo che da 965 dell'anno 2012 sono passati a 804 nell'anno 2013 (il 6% del totale), grazie al meccanismo di filtraggio messo in atto dalla Corte, come pure è diminuito il numero dei ricorsi dichiarati ricevibili al primo vaglio, passati a 31 rispetto ai 49 della precedente annualità (figura 10).

CARICO DI LAVORO NEI CONFRONTI DELL'ITALIA NELL'ANNO 2013



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

2.2. Tipologia degli affari pendenti

Il numero rilevante di casi pendenti nei confronti dell'Italia è addebitabile, da un lato al perdurare del fenomeno del contenzioso seriale che fatica ad essere eliminato, dall'altro all'emergenza di nuove tematiche, che nel 2013, hanno evidenziato ed accentuato i vulnus presenti nel sistema giuridico italiano, nella tutela dei diritti umani.

Ricorsi in tema di tutela della vita e alla salute, di difesa dell'ambiente, di riconoscimento dei diritti di autodeterminazione della persona, che si aggiungono a quelli ormai ben noti in materia di condizioni di detenzione, di diritto di asilo, di interferenze legislative su processi in atto, segnano le nuove sfide che l'ordinamento interno è impegnato ad affrontare, affinché si giunga ad uno standard elevato di salvaguardia dei diritti umani e di rafforzamento degli strumenti di garanzia.

2.2.1. I casi seriali

La stragrande maggioranza del contenzioso in atto, riguarda dunque casi seriali. A fronte dei 14.400 ricorsi pendenti, circa **10.000** casi attengono all'eccessiva lentezza dei processi: tra questi,

oltre 7.000 concernono il fenomeno del ritardo nella liquidazione degli indennizzi accordati ai sensi della legge Pinto.

Oltre 4.000 sono, invece, i ricorsi pendenti¹⁹ in materia di condizioni di detenzione riconducibili alla sentenza “pilota” sul caso *Torreggiani ed altri c. Italia* (infra, capitolo IV, paragrafo 1.1). Di questi circa 1600 sono già stati ritenuti ricevibili e attendono di essere comunicati al Governo²⁰: la chiusura di questi ricorsi è strettamente legata all’effettività e sufficienza delle misure adottate dal piano d’azione posto in essere in esecuzione della sentenza *Torreggiani* (infra, capitolo V, paragrafo 4.2).

Questi dati forniscono l’esatta percezione di come la chiusura di queste tipologie di controversie seriali consentirebbe all’Italia di poter gestire e considerare “fisiologica” la restante pendenza di circa 3.000/3.500 ricorsi.

Tra le altre tipologie di contestazioni, si segnalano, per il loro consistente numero, i ricorsi analoghi a casi già decisi dalla Corte europea con sentenze sfavorevoli per l’Italia:

- i ricorsi proposti da soggetti affetti da emoglobinopatie o da anemie ereditarie, emofiliaci ed emotrasfusi occasionali danneggiati da trasfusione di sangue infetto o da somministrazione di emoderivati infetti, nonché da vaccinazioni obbligatorie, che rivendicano il diritto ad accedere, in condizione di parità di trattamento, ai risarcimenti di cui hanno beneficiato analoghe categorie di soggetti. Sulla problematica la Corte europea è intervenuta con la sentenza del 1° dicembre 2009 (*G.N. ed altri c. Italia*), nella quale ha accertato la violazione da parte dello Stato italiano dell’articolo 2 della Convenzione (diritto alla vita), sotto il profilo procedurale, per l’eccessiva durata del giudizio di risarcimento del danno promosso dai ricorrenti talassemici o eredi di talassemici, nonché dell’articolo 14 (divieto di discriminazione), congiuntamente all’articolo 2, per l’ingiustificata disparità di trattamento subita rispetto agli emofiliaci o eredi di emofiliaci, destinatari dell’accordo transattivo concluso dal Ministero della salute, sulla base della legge 20 giugno 2003, n. 141.

I ricorsi pendenti in materia sono 395, ma la platea dei potenziali aventi diritto riguarda circa 7000 persone, escluse dalle stipulande transazioni a chiusura delle controversie pendenti, autorizzate dal Ministero della salute sulla base di criteri più restrittivi di quelli richiesti dal primo accordo transattivo concluso.

¹⁹ Il numero è, peraltro, in continuo aumento: solo nel maggio del corrente anno sono stati trasmessi alla Corte 450 nuovi ricorsi.

²⁰ Circa il 98% dei ricorsi in materia, posseggono i requisiti per superare il filtro amministrativo operato dalla cancelleria della Corte per essere ritenuti ricevibili.

- i ricorsi proposti da pensionati, ex dipendenti del Banco di Napoli, che hanno subito gli effetti retroattivi prodotti dall'interpretazione autentica resa dalla legge n. 243 del 2004. In materia, la Corte Edu è già intervenuta con la sentenza *Arras ed altri c. Italia* del 14 febbraio 2012, sanzionando l'ingerenza del legislatore, sui giudizi in corso, come lesiva del diritto dei ricorrenti all'equo processo e condannando lo Stato al pagamento a titolo di equa soddisfazione di importi variabili da un minimo di 5.000 ad un massimo di 30.000 euro. I casi attualmente pendenti sono circa **900**.

- il contenzioso riguardante il computo della base di calcolo della pensione di anzianità percepita dai lavoratori italiani in Svizzera nel periodo compreso tra gli anni 1980 - 1992, in base alla retribuzione effettiva riconosciuta negli anni, in conformità alla Convenzione italo-svizzera del 1962. Anche in questo caso, l'interferenza del legislatore, che aveva modificato retroattivamente il metodo usato per calcolare la pensione, mentre i processi avviati per decidere sui loro ricorsi erano ancora pendenti, è stata censurata dalla Corte Edu sotto il profilo della violazione dell'articolo 6 Cedu, e le somme liquidate agli originari 5 ricorrenti, a titolo di danno materiale e per il danno morale, sono risultate esose.²¹ Il numero dei ricorsi pendenti è di circa **350**.

Recentemente, con sentenza del 15 aprile 2014²², la Corte ha addirittura modificato *in pejus* la propria giurisprudenza, accertando altresì, per i medesimi profili, la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, per avere i ricorrenti dimostrato che l'applicazione del calcolo meno favorevole ha di fatto causato il dimezzamento del loro trattamento pensionistico. Riconoscendo ai ricorrenti il pregiudizio morale, la Corte si è invece riservata la quantificazione dell'equa soddisfazione (risarcimento per la perdita di parte della pensione) a successiva pronuncia, anche in funzione di un eventuale accordo transattivo tra le parti. Considerato l'evidente contrasto dei giudicati, che costituisce caso paradigmatico di ammissibilità di rinvio alla Grande Camera, il Governo sta valutando l'opportunità di proporre il riesame del caso.

2.2.2. Le tematiche emergenti

Tra le tematiche emergenti sottoposte al vaglio della Corte, si segnalano le seguenti:

- in materia di smaltimento dei rifiuti tossici solidi urbani

La Corte europea è stata di recente investita di nuove questioni che attengono alla tutela della salute e dell'ambiente.

²¹ Sentenza sul caso *Maggio ed altri c/Italia* del 31 maggio 2011

²² Sentenza sul caso *Stefanetti ed altri c/Italia* (ricorso n. 21838/10 ed altri)

Si tratta di casi relativi allo smaltimento dei rifiuti tossici solidi urbani in alcune regioni del centro-sud. Al vaglio della Corte è l'invocata violazione degli articoli 2 (diritto alla vita); 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare); 5 (diritto alla libertà e sicurezza); nonché 1, Protocollo 1 (diritto al rispetto dei beni) della Convenzione per .

I ricorsi richiamano l'attenzione sugli obblighi positivi che la Convenzione pone a carico degli Stati al fine di garantire la piena tutela dei diritti umani e che si estrinsecano nell'adozione di tutte le misure necessarie ad eliminare i rischi derivanti dalla non corretta gestione del ciclo dei rifiuti.

- in materia di emissioni nocive di stabilimenti industriali

La violazione dell'articolo 2 della Convenzione per i danni alla vita causati da emissioni nocive di stabilimenti industriali è l'oggetto di un ricorso presentato alla Corte europea da persona malata di leucemia (poi deceduta), sulla base dell'affermato nesso di causalità tra la malattia e l'inquinamento ambientale, in relazione all'aumento nella città di Taranto delle diossine e di benzene, in quanto riconosciuti agenti cancerogeni già alla fine degli anni '90 dalle associazioni internazionali per la ricerca sul cancro.

Il procedimento penale avviato sulla denuncia-querela della parte ricorrente nei confronti dei responsabili degli stabilimenti Ilva di Taranto si era concluso con decreto di archiviazione adottato dal GIP del Tribunale di Taranto. Nell'ambito del procedimento penale, dall'analisi dei dati scientifici e ufficiali messi a disposizione delle autorità giudiziarie al momento dei fatti sono emerse l'esistenza e la rilevanza indubbia delle emissioni, ma tali dati non sono risultati sufficienti alla dimostrazione del nesso causale tra inquinamento e specifica malattia della singola persona.

In sede di difesa dinanzi alla Corte, è stato messo in rilievo che il solo dato storico dell'insorgere di una grave malattia a carico di una persona, non legata da rapporti di lavoro con l'azienda in questione e residente in zona urbana piuttosto distante dallo stabilimento, non dovrebbe, di per sé e in assenza di altri concreti elementi specifici di valutazione, giustificare l'eventuale accertamento, in particolare, della violazione del diritto alla vita (art. 2 della Convenzione).

Il ricorso è volto, in ogni caso a rimarcare la carenza dello Stato di misure tese alla prevenzione di gravi situazioni di degrado ambientale che rischiano di compromettere la salute della popolazione e la mancanza di rimedi giudiziari effettivi, indagini imparziali ed indipendenti sul nesso causale contestato;

- in materia di valli da pesca della laguna veneta

Il problema della proprietà demaniale delle valli da pesca lagunari è emerso nel contesto del ricorso presentato alla Corte europea da una società agricola, invocando il riconoscimento della natura privata del complesso immobiliare e produttivo medesimo. La Corte, con decisione di parziale ricevibilità del 18 giugno 2013, ha accolto il motivo di ricorso relativo alla violazione dell'articolo 1, Protocollo 1 (diritto al rispetto dei beni).

La fattispecie in esame presenta aspetti di rilevante importanza. L'esito sfavorevole del ricorso, infatti, potrebbe avere un pesante impatto sulla conformazione giuridica delle valli lagunari nel territorio nazionale e rilevanti conseguenze patrimoniali.

Soltanto nella laguna di Venezia, infatti, le valli sono 28, sia di accertata proprietà demaniale che di quella privata, ma in gran parte gestite da privati. Occupano circa 9000 ettari, ovvero un sesto dell'intera area lagunare. Sono composte da specchi d'acqua, canali artificiali o naturali, barene e strutture funzionali per gestire gli apporti di acqua dolce o salata.

La società, nel 1994, aveva citato in giudizio i Ministeri delle finanze, dei trasporti e dei lavori pubblici per vedersi riconosciuta la proprietà privata costituita dalle c.d. "valli da pesca" nell'area lagunare di Venezia e conseguentemente per vedere accertata l'illegittimità degli atti di diffida ed intimazione notificati alla stessa dal Ministero delle finanze, finalizzati alla cessazione dell'occupazione abusiva del complesso e al pagamento della relativa indennità di occupazione, nel presupposto della ritenuta demanialità del complesso immobiliare.

Il giudizio è stato definito con la sentenza della Corte di cassazione n. 3937/11 che ha accertato la demanialità della valle da pesca e condannato la società "al rilascio del bene occupato senza titolo" ed a "corrispondere alle amministrazioni convenute le somme, a ristoro di tale occupazione, da liquidarsi in separato giudizio". L'accertamento della demanialità è stato fondato sulla verifica della sussistenza, all'epoca dell'entrata in vigore del codice della navigazione, del duplice requisito della penetrazione, seppur periodica, delle correnti di marea negli specchi di acqua interni - il che implica la libera comunicazione con il mare - e della destinazione, sotto il profilo funzionale, degli stessi specchi d'acqua ad uno degli usi pubblici del mare, in particolare a quello della pesca.²³

²³ In secondo grado, la Corte d'appello aveva osservato altresì che, secondo i principi affermati dalla Cassazione nella sentenza n. 1228 del 1990, l'appartenenza di un bene al demanio naturale marittimo (necessario) si pone quale conseguenza della presenza delle connotazioni fisiche considerate dalla legge e ciò indipendentemente da atti ricognitivi dell'amministrazione o da formalità pubblicitarie. Nella valutazione della Corte d'appello, quindi, attesa la rilevata immanenza di bene demaniale in ragione delle caratteristiche fisico-morfologiche e funzionali possedute dal medesimo bene, nessuna determinante conseguenza poteva trarsi dalla considerazione che il bene in parola abbia subito trasferimenti di proprietà susseguiti nel tempo senza soluzione di continuità, come attestato dalle notizie catastali, o che la P.A. sia rimasta a lungo inattiva, non avendo mai manifestato dissenso rispetto alle attività svolte dai privati o al trasferimento dei beni con

Dinanzi alla Corte europea, la società ricorrente insiste nell'affermazione del proprio diritto alla proprietà del complesso immobiliare e produttivo per effetto di una successione ininterrotta di passaggi, *mortis causa* e a mezzo di vendita risultanti da atti notarili risalenti, senza soluzione di continuità al XV secolo.

- in tema di divieto di contrarre matrimonio tra persone dello stesso sesso

Risultano pendenti a Strasburgo alcuni ricorsi proposti da coppie di cittadini italiani avverso il diniego opposto delle autorità nazionali alla richiesta di pubblicazioni matrimoniali o alla richiesta di trascrizione del matrimonio contratto all'estero.

I ricorrenti lamentano che la legislazione italiana, nel prevedere il matrimonio quale unica e esclusiva forma di riconoscimento di unioni familiari, preclusa alle coppie dello stesso genere, determinerebbe una forma di discriminazione "basata esclusivamente sull'orientamento sessuale", nonché "una differenza di trattamento che incide sull'essenza, non solo del diritto al rispetto della vita privata e familiare ma anche del diritto di sposarsi". Tale situazione si ripercuoterebbe negativamente sulla possibilità di usufruire della tutela legale accordata al coniuge (eredità, trattamento pensionistico ed altro) anche "per la perdurante totale assenza di forme diverse di riconoscimento giuridico delle unioni stabili tra persone dello stesso sesso".

Come è noto, la Corte europea è intervenuta in materia con la sentenza del 22 novembre 2010 (ricorso *Schalk e Kopf c/Austria*), nella quale ha negato il diritto a contrarre matrimonio ad una coppia omosessuale riconoscendo allo Stato il margine di apprezzamento nel legiferare. "Ciò perché si tratta di un istituto giuridico profondamente connesso alle radici storiche e culturali di una determinata società e rispetto al quale non è ravvisabile un'univoca tendenza negli ordinamenti interni degli Stati membri. Pertanto, rientra nell'ambito della discrezionalità propria di uno Stato la scelta in merito all'introduzione di una normativa in tal senso, secondo le ragioni di opportunità politica e sociale che ritenga preponderanti" (...) A parere della Corte, ad oggi all'interno del concetto di "vita familiare", il cui rispetto è garantito dall'articolo 8, devono potersi ricondurre anche le relazioni sentimentali e sessuali tra persone dello stesso sesso. Pertanto, costituirebbe una violazione dell'articolo 8 in combinato disposto con l'articolo 14 la mancanza di tutela e riconoscimento adeguato all'interno di uno Stato membro delle coppie omosessuali. Nel caso in cui, dunque, uno Stato si dotasse di uno strumento giuridico che permettesse la tutela dell'unione familiare tra soggetti dello stesso sesso, anche se ciò avvenisse in ritardo rispetto ad altri Stati membri, non

atti *iure privatorum*. Le vicende negoziali, così come la condotta inerte o tollerante della P.A. invocata dalla società ricorrente, non incidono sulla modificabilità di un regime giuridico il cui venir meno è stato dal legislatore ancorato a specifici atti formali e la cui cogenza si esprime nella inalienabilità e inusucapibilità del bene stesso.

incorrerebbe nella suddetta violazione. Tale conclusione è, anche in questo caso, giustificata dall'assenza di un comune orientamento condiviso dai legislatori nazionali".

E nella causa *Vallianatos et autres c. Grecia*, del 7 novembre 2013, la Corte europea ha dichiarato la violazione dell'articolo 14, in combinato con l'articolo 8 della Convenzione, a favore di una coppia omosessuale per avere lo Stato greco, con la legge del 2008 sul "patto di vita comune", disciplinato una forma di partenariato per le sole coppie di sesso opposto. La Corte ha precisato che tra i 18 Stati europei che autorizzano forme di partenariato solo la Lituania e la Grecia riservano queste forme alle coppie di sesso opposto.

Le decisioni della Corte Edu riflettono la mancanza di un vero *consensus* europeo sul diritto al matrimonio delle coppie omosessuali, ma anche la volontà di invitare gli Stati contrari a disciplinare lo status e i diritti delle coppie omosessuali con specifiche normative.²⁴

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 138 del 2010, nel richiamare i contenuti della citata sentenza della Corte europea contro l'Austria, ha evidenziato che l'intera disciplina dell'istituto del matrimonio ha come presupposto la diversità di sesso tra coniugi. Ciò, in conformità con l'articolo 29 Cost., posto che, nei lavori preparatori, emerge la volontà dei costituenti di concepire il matrimonio "nel significato tradizionale di detto istituto". La Corte costituzionale ha, tuttavia, specificato che la nozione di "formazione sociale", tutelata ai sensi dell'articolo 2 Cost., ricomprende "ogni forma di comunità semplice o complessa idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione", demandando al Parlamento la regolamentazione della materia.

A sua volta la Corte di cassazione, con la sentenza n. 4184 del 15 marzo 2012, ha affermato che i componenti una coppia omosessuale, conviventi in stabile relazione di fatto, pur non potendo, secondo la legislazione nazionale, contrarre matrimonio o far trascrivere il matrimonio contratto all'estero, sono "titolari del diritto alla vita familiare" nonché del "diritto inviolabile di vivere liberamente una condizione di coppia" e gli stessi "possono adire i giudici comuni per far valere, in presenza appunto di specifiche situazioni, il diritto ad un trattamento omogeneo a quello assicurato dalla legge alla coppia coniugata e, in tale sede, eventualmente sollevare le conferenti eccezioni di illegittimità costituzionale delle disposizioni vigenti, ove queste ultime "non assicurino detto trattamento". Pur confermando l'orientamento secondo cui i cittadini italiani omosessuali, legatisi in matrimonio all'estero, non hanno titolo alla trascrizione dell'atto nei registri dello stato civile italiano, ha tuttavia affermato

²⁴ **Ammettono il matrimonio omosessuale:** Regno Unito, Francia, Belgio, Spagna, Portogallo, Islanda, Danimarca.

Non ammettono il matrimonio omosessuale: Italia, Austria, Ungheria, Moldavia, Georgia, Romania, Bulgaria.

Disciplinano le unioni civili: Germania, Finlandia, Slovenia, Croazia

Non hanno specifica legislazione: Svezia, Norvegia.

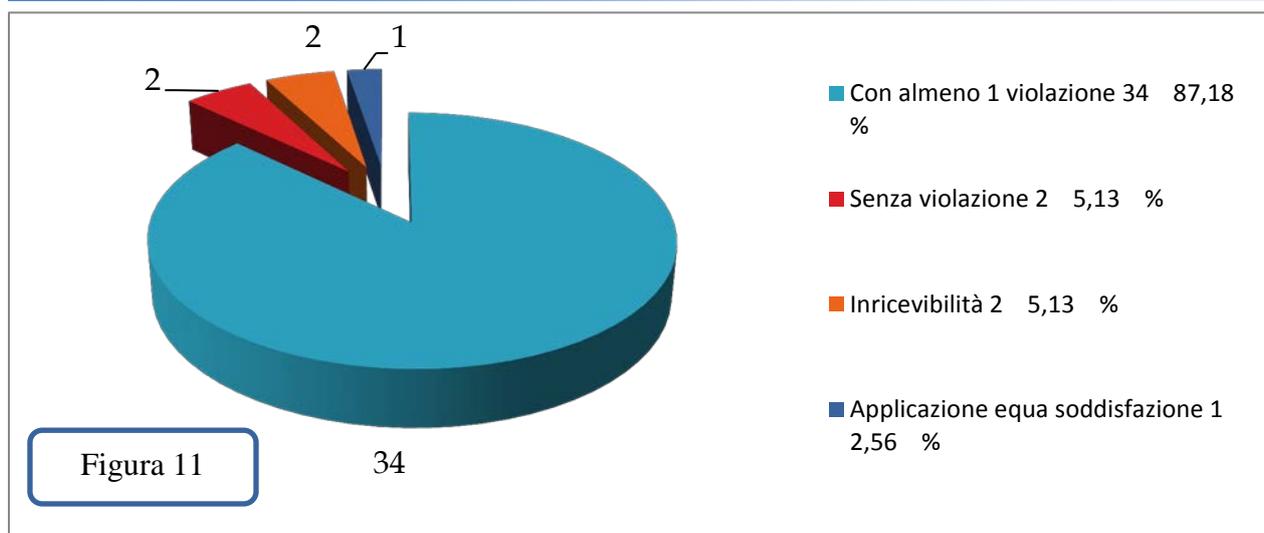
che il matrimonio contratto all'estero non è "inesistente", ma "inidoneo a produrre (...) qualsiasi effetto giuridico nell'ordinamento italiano".

Alla luce delle considerazioni svolte, la difesa dello Stato, da un lato, ha valorizzato gli importanti spunti offerti dalla citata giurisprudenza italiana, dall'altro ha invocato il rispetto del principio del margine di apprezzamento che la stessa Convenzione garantisce agli Stati. Infatti, con riferimento particolare alla tutela del diritto al matrimonio, l'articolo 12 Cedu riconosce in senso evolutivo la facoltà per gli uomini e per le donne in età adatta di contrarre matrimonio e di fondare una famiglia, ma secondo le leggi nazionali regolanti l'esercizio di tale diritto. La stessa Carta dei diritti fondamentali UE, all'articolo 9, pur riconoscendo "il diritto di sposarsi e il diritto di costituire una famiglia", lascia agli Stati membri la facoltà di legiferare in materia.

2.3. Le sentenze di condanna - Analisi per tipologia di violazione

Il numero complessivo delle sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia è di 39, di cui 34 con almeno una violazione, 2 di non violazione, 2 di irricevibilità e 1 relativa all'applicazione dell'equa soddisfazione.(figura 11).

TIPOLOGIA DI PRONUNCE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA



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

L'analisi della tipologia delle violazioni accertate evidenzia un cambiamento sensibile dell'attività della Corte nei confronti dell'Italia, specialmente se rapportato all'aumento delle decisioni di irricevibilità e di radiazione dal ruolo.

L'incidenza maggiore, nell'ambito delle 34 sentenze di condanna, è rappresentata, anche con riferimento al 2013, dalle violazioni seriali, segnatamente in materia di irragionevole durata dei processi e di ritardato pagamento dei decreti Pinto (in numero di 12) e di equo processo (4, di cui 2 attinenti il profilo della retroattività delle leggi di interpretazione autentica), oltre che in materia di espropriazione indiretta per pubblica utilità (in numero di 6), con riferimento a procedimenti interni che hanno comportato l'acquisizione *sine titulo* di aree da parte della pubblica amministrazione.

Le altre violazioni accertate riguardano: il diritto alla vita privata e familiare (n. 3, delle quali 2 in materia di diritto di visita e 1 relativa alla materia fallimentare); 2, di cui una pilota, in materia di trattamenti disumani e degradanti; 2 in materia di libertà di espressione; 2 sul diritto al rispetto dei beni, sotto il profilo della tutela dei crediti da parte di enti locali in stato di dissesto; 1 sentenza "pilota" in materia di tutela dei beni, relativamente alla rivalutazione dell'indennità integrativa speciale quale vitalizio previsto dall'articolo 2 della legge n. 210 del 1992; 1 in materia di confisca, in contrasto con gli articoli 7 (*nulla poena sine lege*) e 1, Protocollo 1. (figura 12)

SENTENZE PER TIPOLOGIA DI VIOLAZIONE

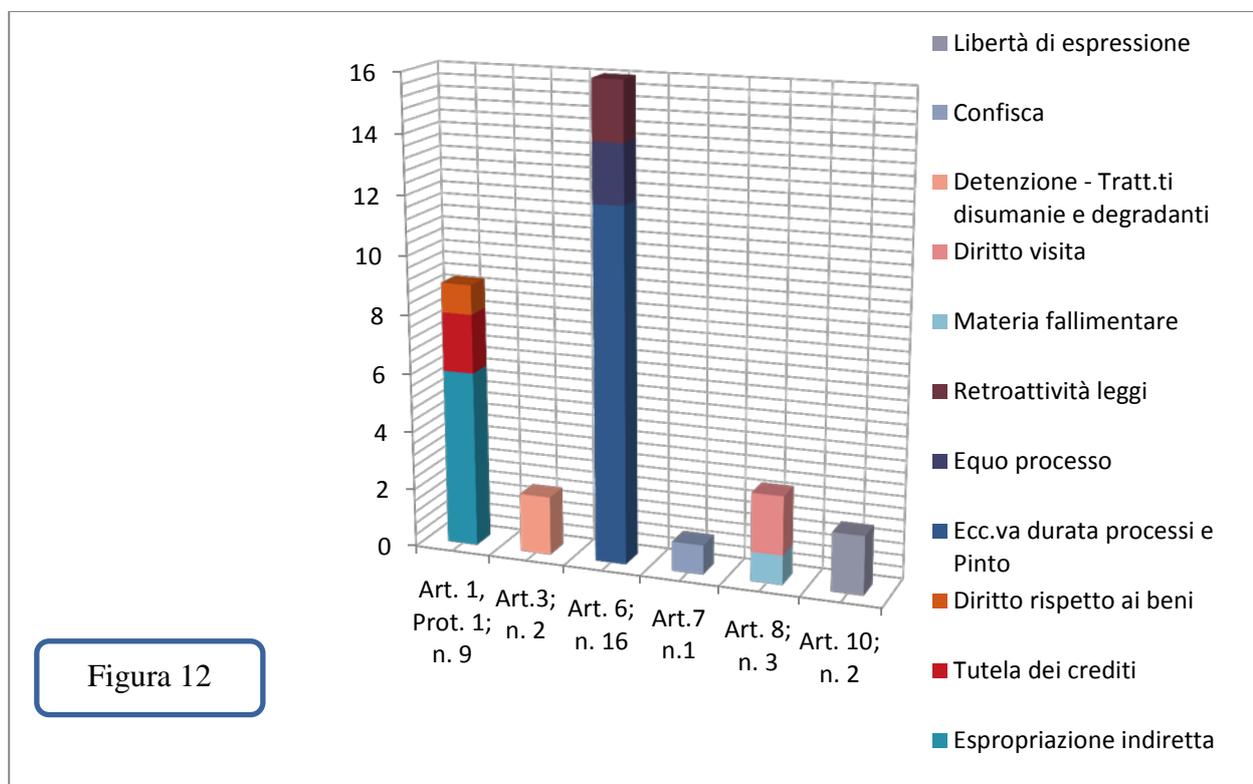


Figura 12

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

2.3.1. Particolari problematiche emergenti dalle sentenze della Corte europea

Dall'esame delle sentenze di condanna pronunciate nei confronti dell'Italia, può trarsi la conclusione che l'anno trascorso non ha rappresentato un anno di svolta: le violazioni constatate sono sostanzialmente le stesse degli anni passati, articolate per la maggior parte sui casi seriali rappresentati dall'eccessiva durata dei processi. E l'esame dei casi pendenti, anch'essi caratterizzati da una massa di contestazioni seriali, consente di poter confidare in una sensibile riduzione nel volume del contenzioso nel prossimo futuro senza una decisa azione di implementazione delle misure strutturali che vengono ripetutamente richieste in sede europea.

Due sentenze, in particolare, però non rientrano nella tradizionale tipologia contenziosa e meritano un approfondimento per il loro impatto a livello interno e per i conseguenti problemi in sede di esecuzione. Va aggiunto che per entrambe queste sentenze vi è stata, però, una pronta reazione da parte del sistema interno che ha attivato, per adeguarsi alle pronunce della Corte

europea, nel primo caso un procedimento giurisdizionale, sia pure di tipo interlocutorio, e nel secondo uno amministrativo-organizzativo.

2.3.1.1. *La sentenza Varvara c. Italia in tema di confisca edilizia*

La prima è la sentenza pronunciata il 29 ottobre 2013 nel caso *Varvara c. Italia* (infra capitolo IV, paragrafo 1.3), nella quale la Corte ha concluso per la constatazione di violazione, da parte del Governo italiano, degli articoli 7 (nessuna pena senza legge) e 1 Protocollo n. 1 della Convenzione (diritto al rispetto della proprietà).

La vicenda da cui la sentenza prende spunto è analoga a quella del caso *Sud Fondi e altri c. Italia*:²⁵ anche in questo caso, infatti, siamo di fronte ad un processo per il reato di lottizzazione abusiva, non terminato con una condanna ma a cui è ugualmente seguita la confisca totale dei terreni. Le differenze tra i due casi non sono però prive di rilievo: in *Sud Fondi* vi era stata infatti una assoluzione per ignoranza scusabile della legge penale, in *Varvara* vi è stata una declaratoria di prescrizione (dunque l'elemento soggettivo del reato non è stato escluso come nel primo caso). Nella sentenza *Varvara*, invero, la Corte europea, nel confermare la natura di sanzione penale della confisca (in base al principio della "nozione autonoma"), si spinge a stabilire un principio ancora più avanzato rispetto ai suoi precedenti e cioè che la confisca deve applicarsi solo in caso di condanna penale, mentre la dichiarazione di prescrizione che, ex articolo 129 c.p.p., presuppone solo la non evidenza dell'insussistenza oggettiva e soggettiva del reato (e pertanto non esige che un'analisi sommaria), non potrebbe essere titolo idoneo per adottare la misura della confisca.

Un tale principio porta a conseguenze notevoli per il nostro ordinamento, nel senso che prescrizione e confisca, d'ora in poi, diventano istituti tra loro incompatibili. Di ciò si è tempestivamente accorta la Corte di cassazione che, con ordinanza emessa dalla terza sezione penale il 30 aprile 2014, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale proprio dell'articolo 44 del d.lgs. n. 380/2001 (Testo unico dell'edilizia), che prevede appunto la confisca urbanistica per il reato di lottizzazione abusiva, invitando la Corte costituzionale a dare delle indicazioni sul corretto bilanciamento tra il diritto di proprietà, tutelato dalla pronuncia *Varvara* della Corte

²⁵Con 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 legge 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, rinviando a successiva pronuncia l'attribuzione del danno patrimoniale. Con sentenza del 10 maggio 2012, la Corte europea ha condannato lo Stato italiano a versare alle società ricorrenti somme distinte per complessivi 45.000.000 di euro.

europea, e gli altri interessi costituzionalmente protetti che tutelano il paesaggio, l'ambiente, la vita e la salute. La Cassazione ha in tal caso fatto appello sia al principio fissato nelle sentenze gemelle della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 24 ottobre 2007 - secondo cui le disposizioni della Convenzione europea costituiscono norme pattizie di rango intermedio tra la Costituzione e la legge ordinaria ma in ogni caso sono subordinate alla Costituzione - sia alla sentenza della Corte costituzionale n. 264 del 2012 che ha tra l'altro stabilito che a differenza della Corte Edu, la Corte costituzionale opera una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, ed è, quindi, tenuta ad un bilanciamento con altri interessi in gioco eventualmente diversi da quelli presi in esame dalla Corte europea.

Va registrato che la constatazione della Corte europea di violazione dell'articolo 7 è passata a maggioranza, in quanto, il giudice portoghese ha espresso voto contrario redigendo anche un'articolata opinione dissenziente (sinteticamente riportata nella descrizione della sentenza), dove ha affermato che la conclusione della Chambre è sia contraria ai suoi precedenti (la giurisprudenza della Cedu è di tipo "pretorio" e dunque basata tutta sui precedenti), sia non è conforme ad un consenso consolidato in seno agli ordinamenti dei Paesi membri del Consiglio d'Europa (la Cedu non è un organo parlamentare, dunque le sue decisioni devono ispirarsi ai principi consolidati nelle giurisdizioni supreme dei vari ordinamenti europei). Il giudice portoghese ha invece votato a favore della constatazione di violazione del diritto al rispetto della proprietà, ritenendo sproporzionata una confisca che colpisce non soltanto i terreni costruiti ma anche tutti i terreni comunque indirettamente interessati dal progetto di lottizzazione (il 90% dei terreni confiscati non è risultato nella specie oggetto di costruzione).

Alla radice della sentenza vi è il fatto che determinati istituti giuridici sono oggetto di una autonoma valutazione da parte degli organi della Corte europea, così da prescindere, sul punto, dalla peculiarità dei singoli Paesi membri: essendo ormai ben 47 i Paesi aderenti alla Convenzione europea, per di più con culture e tradizioni giuridiche diverse, e sussistendo quindi la necessità di applicare principi comuni ad istituti che possono presentare le forme e gli aspetti più differenti, la Corte europea dei diritti dell'uomo si è trovata nella necessità di creare delle nozioni autonome, ovvero di creare dei concetti e degli istituti che abbiano un contenuto ed un significato proprio nell'ambito dei principi della Convenzione come interpretati dalla Corte, indipendentemente da come quegli stessi istituti siano considerati e concepiti negli ordinamenti degli Stati membri. Così la confisca urbanistica, che è considerata sanzione amministrativa dalla Corte di cassazione, rientra invece, per la Corte europea, nel novero delle sanzioni penali, con tutte le conseguenze che ne derivano in tema di applicazione degli articoli 6 e 7 della Convenzione europea. Tale concetto di

“nozione autonoma” non ha preso completamente piede nelle coscienze dei giudici nazionali: così la I sezione penale della Corte di cassazione, con decisione n. 39204, assunta alla Camera di Consiglio del 17 maggio 2013 (depositata il 23 settembre 2013, rv. 256141), ha – in contrasto con la giurisprudenza convenzionale - affermato il principio di diritto così massimato: “La previsione contenuta nella legge n. 94 del 2009, che modificando l'art. 2 bis della legge n. 575 del 1965, consente al giudice di irrogare le misure di prevenzione patrimoniali anche prescindendo dalla verifica della pericolosità attuale del proposto, si applica anche alle fattispecie realizzatesi prima dell'entrata in vigore della legge citata.”. Nell'affermare il principio, la Corte ha precisato che il venir meno del presupposto della pericolosità sociale non ha modificato la natura della confisca di prevenzione, da intendersi sempre come sanzione amministrativa, equiparabile, quanto al contenuto e agli effetti, alla misura di sicurezza della confisca di cui all'articolo 240, comma secondo, c.p., per cui ad essa si applica il disposto dell'articolo c.p.).

Il segnale dato dalla Corte con la sentenza *Varvara* può anche essere inquadrato come il risultato di una valutazione di non equilibrio di proporzionalità dei mezzi usati ai fini perseguiti. A conferma di ciò si ricorda che, proprio nello stesso periodo della sentenza *Varvara*, la Corte ha chiuso con una pronuncia d'irricevibilità il caso *Contessa c. Italia*, (infra capitolo IV, paragrafo 5.8), ove i ricorrenti lamentavano di aver acquistato un terreno per adibirlo a stabilimento industriale, facendo affidamento sul piano regolatore generale, nell'attesa dello strumento urbanistico particolareggiato e di avere, una quindicina d'anni dopo definitivamente perso tale possibilità, per l'emergenza di un vincolo ambientale, con il definitivo danno economico della perdita del valore del bene. La Corte ha, in quest'occasione, affermato il principio dell'ampio margine d'apprezzamento del quale godono gli Stati sugli strumenti urbanistici di gestione del territorio.²⁶

2.3.1.2. *La sentenza Torreggiani e altri c. Italia, in materia di condizioni detentive*

La seconda è una “sentenza pilota” emessa per la problematica del sovraffollamento carcerario: la sentenza *Torreggiani e altri c. Italia* dell'8 gennaio 2013 (infra, capitolo IV, paragrafo 1.1). Va subito detto che due importanti punti della sentenza hanno spinto il Governo Italiano a chiedere il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera: a) premesso che la constatazione di violazione verteva unicamente sulle dimensioni della cella e che questa si risolveva in uno spazio

²⁶ E' da ricordare che dinanzi alla Corte di Strasburgo pendono altri casi analoghi: *Hotel Promotion c. Italia* (ricorso n. 34163/07), *Petruzzo e altri c. Italia* (ricorso n. 1986/09), *Fallgest c. Italia* (ricorso n. 19029/11), *Marsala e altri c. Italia* (ricorso n. 67556/13). In tutti questi casi, riconducibili al filone *Varvara*, con l'aggravante, per alcuni, della mancanza della qualità di imputato nel processo di lottizzazione abusiva da parte del soggetto che ha subito la confisca del proprio bene, una condanna da parte della Corte appare difficilmente evitabile.

disponibile per ciascun detenuto di 3 mq., si è rilevato il contrasto della conclusione di violazione, cui è pervenuta la Corte, con altre sue pronunce precedenti, quali *Sulejmanovic c. Italia* del 16 luglio 2009 (par. 43 e 51) e *Tellissi c. Italia* del 5 marzo 2013 (par. 50 e 53)- (infra capitolo IV, paragrafo 5.2), che avevano ritenuto lesive del divieto di trattamenti degradanti le dimensioni della cella non pari a 3 mq., ma inferiori a tale quadratura; b) la Corte europea, basandosi sui dati statistici (par. 87) e sul numero dei ricorsi presentati da detenuti (par. 89), ha ritenuto in sentenza che il sovraffollamento carcerario fosse un problema di tipo strutturale ed ha chiesto dunque al Governo di adottare delle misure generali per risolvere i casi pendenti ed evitare il ripetersi del fenomeno nel futuro. Si è fatto notare in proposito da parte del Governo che i dati statistici nulla provano, posto che un sovraffollamento carcerario non integra necessariamente una violazione dell'articolo 3 della Convenzione (divieto di trattamenti degradanti), la quale si verifica solo allorquando il sovraffollamento sia particolarmente grave e consista nella disponibilità di spazi vivibili inferiori appunto ai menzionati 3 mq., e che inoltre neppure il numero dei ricorsi è indicativo di un problema strutturale sottogiacente, il quale è testimoniato unicamente da una serie notevole di sentenze di violazione.

Entrambe le richieste di rinvio alla Grande Camera sono state rigettate con motivazione apodittica (il Panel della Corte non usa infatti motivare il rigetto di tale tipo di richiesta). Tale modalità utilizzata dalla Corte potrebbe in astratto sollevare un problema di costituzionalità, alla luce dell'articolo 111 comma 1 Cost. che statuisce: "tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati" (secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, sentenze nn. 348 e 349 del 2007, le disposizioni della Convenzione europea si collocano su un livello superiore alle leggi italiane ma comunque inferiore alle norme costituzionali).

Va detto ad ogni buon conto che già all'indomani del rigetto della richiesta di rinvio alla Grande Camera, e dunque del passaggio in giudicato della sentenza, le autorità interne competenti hanno reagito positivamente ed individuato le misure generali per sanare la situazione patologica accertata dalla Corte: nella specie, le misure attuative della volontà della Corte si sono estrinsecate in un piano pluriennale comprendente l'adozione di diverse misure di tipo normativo, amministrativo ed organizzativo che ha incontrato il recente plauso del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, organo deputato a controllare (soprattutto sotto il profilo dell'avvenuta rimozione delle conseguenze della violazione) l'esecuzione delle decisioni della Corte e, pertanto, organo custode dei valori del Consiglio d'Europa nelle sue varie articolazioni. Per la trattazione dettagliata del piano d'azione Torregiani si rinvia al capitolo V, paragrafo 4.2.

2.3.1.3. *Le sentenze gemelle De Luca c. Italia e Pennino c. Italia, in materia di dissesto degli enti locali*

Vanno anche segnalate, per due diversi motivi, le sentenze gemelle *De Luca c. Italia* e *Pennino c. Italia*, pubblicate il 24 settembre 2013 (infra, capitolo IV, paragrafo 1.5.2).

Entrambe riguardano la problematica dell'omesso pagamento di debiti da parte degli enti locali, per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto. In tale caso, come è noto, l'ente continua a svolgere la propria attività (dunque la dichiarazione di stato di dissesto non può equipararsi al fallimento di un'impresa) ma gli oneri pregressi sono estrapolati dal bilancio comunale e passati alla gestione straordinaria. Un apposito organo amministrativo indipendente, nominato dal Presidente della Repubblica, si incarica delle insolvenze, attraverso la redazione di un piano di estinzione dei debiti, mentre l'ente locale - con il suo consiglio eletto - inizia una nuova vita finanziaria.

La disciplina sul risanamento prevede la sospensione della decorrenza degli interessi sui debiti ed il blocco delle azioni esecutive. Ed è proprio su tale caratteristica della normativa che si è appuntata l'attenzione della Cedu: i ricorrenti erano infatti titolari nei confronti del Comune di crediti certi, liquidi ed esigibili, stabiliti con sentenze dei tribunali, la cui *causa petendi* era in un caso per canoni d'affitto non pagati, nell'altro per un risarcimento danni non onorato. Lo stato di dissesto del comune aveva praticamente congelato la possibilità di escutere i crediti e paralizzato ogni iniziativa diretta ad eseguire le sentenze che li avevano riconosciuti.

La Corte europea ha constatato la violazione del diritto al rispetto della proprietà e del diritto ad un giusto processo. Nella sua sentenza la Corte ha fatto precedere la conclusione da una disamina di diritto comparato: secondo questo studio, sia pure con varie differenze e molti distinguo a seconda dei Paesi, vi è un consenso europeo sulla necessità di tutelare comunque i creditori in qualche modo, anche se l'ente debitore è in stato di dissesto.

La normativa italiana non è stata invece ritenuta rispettosa delle esigenze dei creditori. Secondo la Corte essa violerebbe il diritto al rispetto della proprietà poiché i debiti dello Stato o degli enti pubblici vanno pagati in toto e senza sconti (ai ricorrenti era stato garantito, nel piano di riparto, il pagamento dell'80% delle loro spettanze: 53. *Il est vrai que l'OSL a proposé au requérant un règlement amiable, grâce auquel l'intéressé aurait pu se voir verser une somme correspondant à 80 % de sa créance (paragraphe 13 ci-dessus; il n'en demeure pas moins qu'en acceptant cette offre – ce qu'il n'a pas fait – le requérant aurait perdu 20 % de sa créance, et aurait dû renoncer aux intérêts légaux et à la somme à titre de compensation de l'inflation sur la somme qui lui était due, et ce à partir de la date de la déclaration d'insolvabilité de la municipalité*). E se l'ente è in dissesto tali debiti vanno onorati dallo Stato che è

tenuto a garantire i debiti di ogni sua articolazione (1. *La Cour tient à souligner qu'il s'agit en l'espèce de la dette d'une collectivité locale, donc d'un organe de l'Etat, découlant de sa condamnation au paiement de dommages-intérêts par une décision de justice*). Infine, osserva la Corte, i problemi finanziari non possono avere alcun rilievo per giustificare l'inadempienza (54. *La Cour estime que le manque de ressources d'une commune ne saurait justifier qu'elle omette d'honorer les obligations découlant d'un jugement définitif rendu en sa défaveur (voir, mutatis mutandis, Ambruosi c. Italie, n° 31227/96, §§ 28-34, 19 octobre 2000, et Bourdov, précité, § 41)*. 2. *La Cour tient à souligner qu'il s'agit en l'espèce de la dette d'une collectivité locale, donc d'un organe de l'Etat, découlant de sa condamnation au paiement de dommages-intérêts par une décision de justice*).

Secondo la Corte europea la normativa violerebbe anche il diritto ad un giusto processo per l'incertezza temporale sul quando le somme potranno essere incassate (3. *Quant à la proportionnalité de l'ingérence, la Cour relève que l'interdiction d'entamer ou de poursuivre des procédures d'exécution contre la municipalité reste en vigueur jusqu'à l'approbation par l'OSL de la reddition des comptes, et donc jusqu'à une date future qui est fonction de l'activité d'une commission administrative indépendante. La célérité de la procédure devant ce dernier échappe donc complètement au contrôle du requérant*).

Queste due sentenze appaiono interessanti sotto un duplice profilo:

- a) innanzitutto, viene in luce la problematica dello Stato inadempiente nei confronti del cittadino e la valutazione della Corte di inammissibilità di una tale situazione. La Corte non sembra aver colto in pieno le peculiarità della disciplina nazionale che regola il dissesto e il risanamento degli enti locali di cui al d.lgs. n. 267 del 2000. La norma che vieta di iniziare o proseguire le azioni esecutive individuali nei confronti dell'ente locale in dissesto (articolo 248, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000) non impedisce infatti al creditore di essere soddisfatto per l'intero, perché la disciplina della procedura di risanamento è comunque finalizzata al pagamento dei debiti dell'ente pubblico, limitandosi a subordinare i pagamenti al previo accertamento dell'intera massa passiva (secondo principi analoghi a quelli della liquidazione concorsuale dei debiti) e al reperimento delle risorse finanziarie necessarie a garantire l'integrale pagamento di tutti i debitori (mediante la stipulazione di un mutuo con oneri finanziari a carico dello Stato e la eventuale dismissione del patrimonio disponibile dell'ente: articolo 255 del d.lgs. n. 267 del 2000). Se è vero, dunque, che *“la mancanza di risorse da parte del comune non può giustificare il mancato pagamento dei debiti accertati con sentenza passata in giudicato”* (par. 54 della sentenza), è altrettanto vero che tale affermazione non appare riferibile alla disciplina del dissesto degli enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, che non sembra suscettibile di ledere il diritto dei creditori dell'ente locale in dissesto

sotto il profilo della violazione dell'articolo 1, Protocollo n. 1, della Convenzione dei diritti dell'uomo (a meno che la procedura di risanamento non abbia una durata tale da impedire ai creditori, per un tempo intollerabilmente lungo, di realizzare il proprio diritto);

- b) in secondo luogo, posto che la constatazione di violazione risulta accompagnata dal riconoscimento di un'equa soddisfazione per danni materiali e morali, va osservato che accertamenti della Presidenza del Consiglio dei ministri successivi alla sentenza²⁷ hanno mostrato che in realtà entrambi i ricorrenti avevano, dopo il deposito delle osservazioni del Governo, incassato l'intero importo del loro credito e taciuto alla Corte la circostanza, nonostante sussista a carico dei ricorrenti un obbligo di comunicazione degli sviluppi del caso, sopravvenuti successivamente ed ugualmente cruciali per la pronuncia della Corte, la cui inosservanza comporta la pronuncia di abusività del ricorso²⁸. In merito il Governo ha presentato un'istanza di revisione della sentenza ai sensi dell'articolo 80 delle Regole di procedura e, in subordine, di rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera, richieste entrambi ancora pendenti.

Per completezza, si segnala che la Corte è tornata ad occuparsi della legislazione italiana in materia di dissesto degli enti locali con decisione del 7 gennaio 2014, resa sul caso *Condominio di via Porta Rufina c. Italia* (ricorso n. 17528/05). In questo caso la Corte ha ritenuto di accogliere l'eccezione preliminare di irricevibilità sollevata dal Governo, tenuto conto che il creditore non poteva lamentare alcuna violazione, avendo accettato un'offerta transattiva formulata dal liquidatore del Comune di Benevento che prevedeva il pagamento immediato e a titolo definitivo dell'80% del credito vantato dal ricorrente (ciò che costituisce una delle modalità previste dal d.lgs. n. 267 del 2000 attraverso cui l'organo liquidatore dell'ente locale può procedere all'estinzione delle passività dell'ente).

2.3.1.4. *La decisione Parrillo c. Italia, in materia di divieto di donare embrioni crioconservati a scopo di sperimentazione scientifica*

Il caso affrontato dalla Corte, con la decisione del 28 maggio 2013 (infra, capitolo IV, paragrafo 5.5), presenta delicati profili etici, giuridici e politico-sociali.

Proprio in considerazione dell'importanza e dell'urgenza delle questioni sollevate la Corte ha, infatti, deciso, ai sensi dell'articolo 41 del suo regolamento, di riservare un trattamento prioritario

²⁷ La Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'esercizio delle funzioni di coordinamento previste dalla legge n. 12 del 2006, cura gli adempimenti necessari ad individuare le misure idonee a dare esecuzione alle sentenze della Corte.

²⁸ v. decisione *Hadrabová e altri c. Repubblica Ceca*.

al caso, dichiarandolo ammissibile sotto il profilo della lamentata violazione degli articoli 1, Protocollo 1, e 8 della Convenzione e rinviando l'esame di merito ad altra udienza.

La ricorrente, affetta da malattia invalidante che provoca infertilità, si era sottoposta, nel 2002, insieme al suo compagno, ad un trattamento di fecondazione medicalmente assistita (inseminazione in vitro), in esito al quale erano stati ottenuti 5 embrioni crioconservati, allo scopo di successivo impianto. In seguito al decesso del compagno, la ricorrente ha deciso di rinunciare all'impianto degli embrioni, ma non al desiderio di donarli a fini di ricerca. La sopravvenuta legge n. 40 del 2004 (recante "Norme in materia di procreazione medicalmente assistita") ha però introdotto all'articolo 13 il divieto di qualsiasi sperimentazione di embrioni umani a fini di ricerca o, comunque, a fini diversi da quelli della sterilità e dell'infertilità umana previsti dalla legge, prevedendo la pena della reclusione da due a sei anni in caso di violazione.

La disciplina in materia è contenuta nella legge n. 40 del 2004 (e nel decreto del Ministero della salute 11 aprile 2008²⁹ recante le linee guida sulle procedure e sulle tecniche di procreazione medicalmente assistita, laddove, con riferimento all'articolo 14 della richiamata legge, vengono indicate due diverse tipologie di embrioni crioconservati: "la prima, quella degli embrioni che sono in attesa di un futuro impianto, compresi tutti quelli crioconservati prima dell'entrata in vigore della legge n. 40/2004, e la seconda, quella degli embrioni per i quali sia stato accertato lo stato di "abbandono").

La Commissione di studio sugli embrioni crioconservati nei centri di procreazione medicalmente assistita, nominata con decreto del Ministro della salute del 25 giugno 2009, nella relazione finale, adottata a maggioranza l'8 gennaio 2010, ha ritenuto, in relazione al divieto legale di soppressione degli embrioni, che la crioconservazione possa essere interrotta solo in due casi: quando si possa impiantare l'embrione scongelato nell'utero della madre o comunque di una donna disposta ad accoglierlo o quando sia possibile accertarne scientificamente la morte naturale o la definitiva perdita di vitalità come organismo.

La materia è stata sottoposta al vaglio della Consulta dal tribunale di Firenze³⁰, che ha rimesso alla Corte la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, commi 1, 2 e 3 della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui si prevede il divieto di qualsiasi ricerca clinica o sperimentale sull'embrione che non risulti finalizzata alla tutela della salute ed allo sviluppo dello stesso, anche rispetto ad embrioni non più impiegabili per fini procreativi e destinati all'autodistruzione, e dell'articolo 6, comma 3, della medesima legge, nella parte in cui prevede il

²⁹ Pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 30 aprile 2008, n. 101.

³⁰ Tribunale di Firenze, ordinanza 7 dicembre 2012, pubblicata nella Gazzetta ufficiale 17 luglio 2013, n. 29.

divieto assoluto di revoca del consenso alla PMA dopo l'avvenuta fecondazione dell'ovulo.³¹ Alla data di pubblicazione della presente relazione la questione risulta ancora *sub iudice*.

2.3.1.5. *La sentenza Anghel c.Italia, in relazione al diritto di difesa garantito dall'articolo 6 Cedu*

Il caso Anghel (infra, capitolo IV, paragrafo 1.2.1) riguarda una pretesa violazione del diritto ad un processo equo, sotto il profilo della mancata prestazione dell'assistenza legale tale da garantire in modo effettivo l'accesso alla fase di impugnazione. La Corte dopo aver richiamato la propria giurisprudenza, secondo cui la Convenzione non impone agli Stati di istituire un grado di appello, ma quando questo è previsto dalle normative interne grava sugli Stati l'obbligo di fornire i

³¹ La questione è sorta nel corso del giudizio proposto da una coppia sottoposta al trattamento PMA con preventiva diagnosi genetica nell'ottobre del 2009, in esito della quale un solo embrione dei 10 prodotti risultava sano. In considerazione del divieto di revocare il consenso dopo la fecondazione dell'ovulo di cui all'art. 6, comma 3, della legge n. 40 del 2004, utilizzando l'unico embrione disponibile la ricorrente si è sottoposta al trattamento di PMA, che non si è concluso positivamente. Alla richiesta di utilizzare gli embrioni soprannumerari risultati affetti da patologia genetica per attività medica diagnostica e di ricerca scientifica veniva opposto ai coniugi il divieto di cui all'art. 13 della legge n. 40 del 2004. Nella prospettiva di ripetere il trattamento PMA, i ricorrenti nel giudizio a quo hanno inteso preconstituirsì la possibilità, all'esito dell'indagine genetica di preimpianto ed alla qualità degli embrioni prodotti, di decidere se sottoporsi all'impianto degli embrioni prodotti o di destinarli a fini di ricerca, o di procedere alla crioconservazione.

A giudizio del remittente il carattere assoluto del divieto di utilizzare per la ricerca clinica gli embrioni residuati da procedimento di PMA se non finalizzata alla tutela degli stessi, anche se non impiegabili per fini procreativi e destinati all'autodistruzione, sarebbe l'effetto dell'irragionevole bilanciamento della tutela dell'embrione con l'interesse costituzionalmente rilevante alla ricerca scientifica, connesso all'esigenza di tutela della salute, in violazione con la libertà di autodeterminazione della persona.

A seguito della richiesta di riesame della sentenza del 1° aprile 2010, n. 57813/00 proposta dall'Austria, infatti, la Grande Camera con decisione del 3 novembre 2011, in riforma della precedente pronuncia ha affermato che il parziale divieto di fecondazione eterologa previsto dalla legge austriaca non configura una violazione dell'articolo 8 della Cedu, poiché non eccedente il margine di discrezionalità garantito agli Stati, dal che la normativa non configurerebbe un'indebita ingerenza della Pubblica Autorità nel diritto al rispetto alla vita privata e familiare. A giudizio del remittente permangono le precedenti considerazioni esposte dalla Corte Edu in ordine alla irragionevolezza della disciplina austriaca che sarebbero pertinenti per i vizi di legittimità costituzionale dedotti, anche in riferimento all'articolo 3 Cost.

Le censure sollevate dal remittente riguardano quindi aspetti specifici di tale disciplina che rientrano nell'ambito della scelta discrezionale effettuata dal legislatore il quale, vietando la fecondazione eterologa ha inteso contemperare l'interesse al buon esito della procreazione medicalmente assistita con quello di evitare il rischio di sfruttamento delle donne e di impedire la realizzazione di parentele atipiche, accordando alle sole coppie con problemi di infertilità o sterilità superabili la possibilità di procreare con tecniche artificiali, inibendola alle coppie che, per problematiche personali di uno dei due, non possono procreare un nascituro figlio biologico di entrambi.

mezzi che garantiscono l'accesso effettivo a tale grado di giurisdizione, ha osservato che le autorità italiane si erano rese responsabili di eccessivi ritardi nella comunicazione dell'esito del giudizio e delle informazioni necessarie al ricorrente per decidere se impugnare la decisione. La Corte ha quindi concluso per la violazione da parte dell'Italia dell'articolo 6 Cedu considerato che i ritardi e le mancanze dell'autorità nazionale nel fornire una guida corretta e precisa sui rimedi esperibili e un'assistenza tecnica adeguata ed effettiva avevano vanificato nella sua essenza il diritto del ricorrente ad accedere ai mezzi di impugnazione contro una decisione ad esso sfavorevole. Il Ministero della giustizia, nelle osservazioni formulate direttamente dal Presidente del tribunale per i minorenni dell'Emilia Romagna, aveva contestato l'ipotesi di una lesione del diritto all'impugnazione, tanto più che dalla corrispondenza in atti era emerso che il Governo rumeno era stato informato molto tempestivamente dall'Autorità centrale italiana dell'esistenza del decreto e dei tempi e delle procedure di impugnazione, come infatti confermato dalla stessa autorità straniera (elemento quest'ultimo non preso in considerazione dalla Corte europea).

2.3.1.6. *Le sentenze Natale c. Italia e Casacchia c. Italia, sul principio della parità delle armi*

Ancora una volta, con le sentenze indicate (infra, capitolo IV, paragrafo 1.2.4) la Corte ha affrontato il tema della retroattività delle leggi (*Arras e altri c. Italia, De Rosa e altri c. Italia e Agrati e altri c. Italia*³²). Si ricorda che la Corte ha ripetutamente censurato l'intervento legislativo, quando si concretizza in un'ingerenza nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla risoluzione giudiziaria di una causa tra un cittadino e la pubblica amministrazione, incidendo in *malam partem* sulla posizione del privato. Un tale divieto di ingerenza incontra, come sempre, deroghe solo in presenza di "imperiosi interessi pubblici".

Resta fermo il monito della Corte nell'impegno a limitare il ricorso a leggi interpretative (in quanto tali retroattive e lesive di aspettative che possano nel frattempo crearsi) e di privilegiare un più rapido intervento di disposizioni vigenti, che valga solo per il futuro, in funzione emendativa di eventuali criticità riscontrate.

2.3.1.7. *Le sentenze in materia di libertà di espressione Belpietro c. Italia e Ricci c. Italia*

Come sinteticamente riportato nella presentazione delle sentenze (infra, capitolo IV, paragrafo 1.6), la Corte - dopo aver ribadito il proprio insegnamento in punto di libertà di espressione e del ruolo svolto dalla stampa in una società democratica - ha convenuto con la linea difensiva del Governo in merito al fatto la sentenza di condanna non fosse di per sé contraria

³² v. Relazione al Parlamento per l'anno 2012, pagg. 57, 58 e 77.

all'articolo 10 della Convenzione e che la libertà di stampa, così come l'immunità parlamentare, è soggetta ad alcuni limiti e condizioni.

Lo Stato italiano, invece, è stato condannato per la mancanza di proporzionalità della ingerenza sotto il profilo sanzionatorio. In sostanza, la Corte ha ritenuto che l'irrogazione di una pena detentiva non fosse proporzionata al fine legittimo che ha inteso perseguire lo Stato italiano con la condanna dei ricorrenti.

Ha ritenuto, quindi, che la pena inflitta era stata eccessiva e aveva alterato quel rapporto di giusto equilibrio che, secondo la giurisprudenza della Corte, deve sempre esistere tra interferenza al diritto tutelato dalla Convenzione e il fine legittimo perseguito.

Le pronunce si inseriscono nel dibattito esistente – sia a livello internazionale, che nazionale – sulle scelte sanzionatorie in materia di reati di opinione.

**RASSEGNA DELLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA NEI CONFRONTI
DELL'ITALIA**

1. *LE SENTENZE DI CONDANNA*

1.1. *Divieto di tortura o di trattamenti disumani o degradanti (articolo 3 Cedu)*

Torreggiani e altri c. Italia – Sentenza pilota 8 gennaio 2013 (ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10, 37818/10)

Esito: violazione articolo 3 Cedu

All'origine della causa vi sono 7 ricorsi contro l'Italia con i quali alcuni detenuti hanno adito la Corte europea, invocando l'articolo 3 della Convenzione, per denunciare le condizioni di detenzione subite presso gli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza.

La Corte ha deciso la riunione dei ricorsi, li ha ritenuti ammissibili, anche se al momento 6 dei 7 ricorrenti non erano più detenuti.

Al caso è stata applicata la procedura della sentenza pilota ex articolo 46 Cedu.

I ricorrenti avevano lamentato dinanzi alla Corte le condizioni di grave disagio sofferte durante la carcerazione. Ognuno dei ricorrenti aveva dovuto condividere una cella di 9 mq con altre due persone, avendo quindi a disposizione uno spazio personale di soli 3 mq ciascuno, comprensivo del mobilio. Inoltre, avevano denunciato l'esistenza di gravi problemi nella distribuzione di acqua calda in entrambi gli istituti, tali che, per molto tempo, l'accesso alla doccia era stato limitato a sole tre volte alla settimana. Infine, i ricorrenti detenuti a Piacenza avevano lamentato l'apposizione alle finestre di imponenti barriere metalliche che impedivano la corretta illuminazione e aerazione delle celle.

Il 10 aprile del 2010, i ricorrenti detenuti nel penitenziario di Piacenza avevano adito il competente giudice per l'applicazione delle pene di Reggio Emilia denunciando le condizioni in cui si svolgeva la loro detenzione. Il giudice adito, verificati i fatti denunciati, aveva accolto i reclami nell'agosto 2010, osservando che tutti gli interessati erano detenuti in celle che erano state concepite per una sola persona e, invece, ne ospitavano tre. Il magistrato aveva quindi trasmesso i reclami dei ricorrenti alla direzione del carcere di Piacenza, al Ministero della giustizia e all'amministrazione penitenziaria competente affinché fossero adottate con urgenza le misure adeguate. A febbraio del 2011, avendo gli altri ricorrenti terminato di scontare la pena, il solo detenuto rimasto in carcere fu trasferito in una cella adeguata per due persone.

➤ *Sulla ricevibilità*

La Corte ha preliminarmente respinto entrambe le eccezioni di ricevibilità sollevate dal Governo italiano.

Con riferimento all'eccezione relativa alla mancanza della qualità di vittima della violazione, stante la circostanza che tutti i ricorrenti (eccetto uno, detenuto in una cella adeguata), erano stati scarcerati o trasferiti in altri penitenziari, la Corte ha ricordato che l'adozione di una misura favorevole successiva alla richiesta del ricorrente non può bastare a revocare la qualità di "vittima" che le stesse autorità nazionali avevano di fatto o esplicitamente riconosciuto, né a riparare la violazione dei principi della Convenzione.

Con riferimento all'eccezione relativa al mancato esaurimento di tutte le vie di ricorso interne, da parte dei ricorrenti, ex articolo 35 della Convenzione, la Corte ha osservato che il reclamo rivolto al magistrato di sorveglianza in base agli articoli 35 e 69 della legge sull'ordinamento penitenziario, sebbene accessibile, non è uno strumento che si sia dimostrato efficace, tale che il suo utilizzo potesse effettivamente consentire l'immediata cessazione delle violazioni lamentate e il miglioramento delle condizioni di detenzione. La Corte ha ricordato che la regola dell'esaurimento delle vie di ricorso interne è volta a consentire agli Stati di prevenire o correggere le violazioni: pertanto, l'obbligo prescritto dall'articolo 35 viene meno nel momento in cui è dimostrata l'esistenza di una prassi di comportamenti vietati dalla Convenzione e la tolleranza da parte dello Stato, tale da rendere inutile o inefficace qualsiasi strumento di ricorso.

➤ *Violazione articolo 3 Cedu*

La Corte ha ricordato che la carcerazione non fa perdere alla persona detenuta i diritti riconosciuti e garantiti dalla Convenzione, ma, al contrario, richiede che al detenuto venga garantita una maggiore tutela, in quanto soggetto più vulnerabile e totalmente sotto la responsabilità dello Stato.

In mancanza di prove contrarie sulle condizioni di detenzione lamentate, prove che spetta allo Stato fornire e non ai ricorrenti in considerazione della loro particolare qualità, la Corte ha riconosciuto che i ricorrenti non avevano beneficiato di uno spazio vitale adeguato durante la loro detenzione, situazione aggravata dalla mancanza di acqua calda per lunghi periodi e dalla scarsa aerazione e illuminazione nelle celle del carcere di Piacenza.

La Corte ha ritenuto che, anche se, nel caso di specie, nulla suggeriva che vi fosse stata un'intenzione di umiliare o degradare i ricorrenti, le condizioni detentive in questione, tenuto conto anche della durata della carcerazione, avevano sottoposto gli interessati ad una prova d'intensità superiore all'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione e, per questo, vi era stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

La Corte ha riconosciuto l'impegno dello Stato italiano per risolvere il problema del sovraffollamento nelle carceri. Tuttavia ha osservato che il tasso di sovraffollamento degli istituti penitenziari in Italia rimane troppo elevato, con uno spazio vitale individuale di 3 mq a disposizione di ciascun detenuto, determinando una situazione permanente di disagio che si aggiunge a quelli derivanti dalla ricorrente indisponibilità di acqua calda e dalla scarsità di luce diurna e di aerazione.

➤ *Applicazione dell'articolo 46 Cedu*

La Corte, dopo aver constatato che il sovraffollamento carcerario in Italia non riguarda esclusivamente i casi dei ricorrenti ma trae origine da un problema strutturale, risultante da un malfunzionamento cronico del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone, come si desume anche dal numero di ricorsi presentati contro l'Italia per questa ragione, ha deciso di applicare al caso di specie la procedura della sentenza pilota, ai sensi dell'art.46 della Convenzione.

Quanto ai rimedi da adottare, la Corte ha evidenziato la necessità di ridurre il numero di persone incarcerate, in particolare attraverso una maggiore applicazione di misure alternative alla detenzione e una riduzione al minimo del ricorso alla custodia cautelare in carcere. La Corte è rimasta colpita dalla constatazione che il 40% circa dei detenuti nelle carceri italiane sono persone sottoposte a custodia cautelare in attesa di essere giudicate e ha richiamato le raccomandazioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa che invitano gli Stati membri e le loro autorità giudiziarie a ricorrere il più possibile a misure alternative alla detenzione, orientando in tal senso la politica penale.

La Corte ha invitato le autorità nazionali italiane a creare senza indugio un ricorso o una combinazione di ricorsi atti ad offrire un rimedio adeguato e sufficiente nei casi di sovrappopolazione carceraria, in conformità ai principi della Convenzione e alla consolidata giurisprudenza della Corte ed ha ricordato che, in materia di condizioni detentive, i rimedi preventivi e quelli di natura compensativa devono coesistere in maniera complementare.

In attesa dell'adozione da parte delle autorità interne delle misure necessarie sul piano nazionale, l'esame dei ricorsi non comunicati aventi come unico oggetto il sovraffollamento carcerario in Italia è stato rinviato per il periodo di un anno a decorrere dalla data di definitività della sentenza³³.

➤ *Equa soddisfazione ex articolo 41*

³³ La sentenza è diventata definitiva il 27 maggio 2013.

Ai sensi dell'articolo 41 Cedu, la Corte ha accordato a titolo di risarcimento del danno morale la corresponsione di un equo indennizzo quantificato in circa 20 euro per ogni giorno di detenzione contraria ai principi della Convenzione.

➤ *Stato di esecuzione*

E' in corso di attuazione il Piano di azione adottato dal Governo italiano (*infra* documenti n. 4). Per la sua descrizione si rinvia al capitolo V, paragrafo 4.2

Cirillo c. Italia – Sentenza 29 gennaio 2013 (ricorso n. 36276/10)

Esito: violazione articolo 3 Cedu

Il ricorrente, detenuto nel carcere di Foggia per scontare la pena della reclusione di 21 anni a seguito di condanna per il reato di omicidio, è affetto da una semi paralisi del plesso brachiale sinistro provocato da un colpo d'arma da fuoco. Inoltre è afflitto da uno stato ansioso-depressivo.

I medici della prigione di Reggio Calabria, ove ha scontato la parte iniziale della pena, gli avevano prescritto l'effettuazione di cicli di terapia presso un centro specializzato.

Trasferito, nel 2007, al penitenziario di Messina, su segnalazione del medico di quella prigione furono autorizzate alcune sedute di terapia. A seguito del trasferimento nel carcere di Foggia, nel 2009, il ricorrente inoltrò una istanza al tribunale di sorveglianza per la sospensione della pena per motivi di salute, in quanto nel carcere di Foggia non aveva ricevuto i trattamenti medici necessari e per conseguenza stava perdendo l'uso del braccio sinistro. Con una ordinanza del 2010, il tribunale, sulla base delle certificazioni del medico del carcere, dichiarò che le condizioni del ricorrente erano compatibili con la detenzione e che la direzione del carcere avrebbe provveduto a somministrargli le cure delle quali aveva bisogno o all'interno dell'istituto penitenziario o all'esterno in un centro specializzato. Pertanto, rigettò l'istanza di sospensione della pena e invitò l'amministrazione carceraria a valutare l'opportunità di trasferire il ricorrente presso un centro specializzato per ricevere le cure necessarie.

Il ricorso per cassazione proposto avverso l'ordinanza del tribunale di sorveglianza fu respinto. Il ricorrente propose nuovamente ricorso al tribunale di sorveglianza, il quale con un'ordinanza del 1° dicembre 2011, confermò la propria precedente decisione.

Il tribunale ordinò di trasferire il *dossier* al dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, al fine di valutare se in un altro istituto penitenziario il ricorrente avrebbe potuto ricevere cure

adatte al suo stato di salute in maniera continua e regolare. Dal *dossier* si trasse che il ricorrente era stato sottoposto a sedute terapeutiche frequenti tra il 2010 e la fine del 2011.

Il 30 gennaio 2012 l'avvocato del ricorrente presentò una denuncia al magistrato di sorveglianza di Foggia adducendo l'interruzione dei trattamenti terapeutici dal 1° dicembre 2011 e chiedendo di intervenire per preservare lo stato di salute del ricorrente.

Il sig. Cirillo ha deciso di adire la Corte Edu lamentando la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, per la sporadicità ed inefficacia delle sedute di fisioterapia alle quali era stato sottoposto. Ha contestato, inoltre, la mancata esecuzione della decisione del tribunale di sorveglianza per non essere mai stato trasferito in una struttura che gli consentisse di ricevere cure più adeguate.

➤ *Violazione*

La Corte ha rammentato che affinché una pena o un trattamento possano essere qualificati "disumani", la sofferenza o l'umiliazione inflitta alla vittima devono andare al di là di quello che comporta inevitabilmente una data forma di trattamento o di pena legittima. Quando si tratta, in particolare, di persone private della libertà, l'articolo 3 impone allo Stato l'obbligo positivo di assicurare che le condizioni di detenzione siano compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della misura non sottopongano l'interessato ad uno stato di sconforto né ad una prova d'intensità che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza insita nella detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati adeguatamente, anche attraverso la somministrazione delle cure mediche richieste.

Quanto alla detenzione di persone malate, la Corte ha ricordato che, anche se non si può configurare un obbligo generale di scarcerare o trasferire in un ospedale civile un detenuto, tuttavia, in condizioni molto gravi, occorre ricorrere a misure di natura umanitaria. La Corte ha rilevato che la mancanza di cure mediche e, più in generale, la detenzione di una persona malata in condizioni inadeguate possono costituire in linea di principio un trattamento contrario all'articolo 3. La diligenza e la frequenza con le quali le cure sono dispensate all'interessato rappresentano i parametri da prendere in considerazione per la valutazione della compatibilità del trattamento con le esigenze di cui all'articolo 3, tenendo conto, altresì, del particolare stato di salute del detenuto.

Nel caso di specie, la Corte ha respinto preliminarmente le eccezioni del Governo relative alla insufficienza e inadeguatezza delle informazioni fornite dal ricorrente circa il numero di sedute di fisioterapia alle quali era stato sottoposto, ricordando che la Convenzione non si presta ad una interpretazione rigorosa del principio *affermanti incumbit probatio*.

Spetta invece al Governo di fornire la prova delle informazioni suscettibili di confermare o smentire le affermazioni del ricorrente. A tale riguardo, la Corte ha constatato che le cure mediche a cui era stato sottoposto il ricorrente erano state sporadiche, laddove invece avrebbe avuto bisogno di cure assidue e costanti. Pur non sottovalutando la difficoltà di garantire alle persone detenute cure intensive e regolari anche laddove si sia in presenza di una situazione di sovraffollamento carcerario il malfunzionamento strutturale del sistema penitenziario non dispensa lo Stato dai suoi obblighi nei confronti dei detenuti malati.

A giudizio della Corte la patologia del ricorrente e l'inadeguatezza della struttura penitenziaria di Foggia avrebbe dovuto spingere le autorità carcerarie per lo meno a trasferire il Cirillo in una struttura che gli garantisse cure adeguate al fine di escludere tutti i rischi di trattamenti inumani, conformemente alle raccomandazioni del magistrato di sorveglianza.

La Corte ha, quindi, concluso che le autorità non avevano adempiuto al loro obbligo di assicurare un trattamento medico adatto alla patologia del ricorrente e che questi era stato sottoposto ad un trattamento inumano e degradante ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione, a nulla rilevando il fatto che non vi sia stata l'intenzione di umiliare o degradare il ricorrente.

La Corte, pertanto, ha accertato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, ed ha riconosciuto al sig. Cirillo la somma di 10.000 euro a titolo di 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 a titolo di equa soddisfazione. In sede di liquidazione sono state riscontrate difficoltà per il ritardo nella presentazione della documentazione richiesta alla parte ricorrente.

Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia ha comunicato lo svolgimento di 2 ulteriori cicli terapeutici nonché il trasferimento del detenuto presso il nuovo complesso del penitenziario di Rebibbia, al fine di consentirgli di avvalersi delle strutture sanitarie specializzate per approfondimenti diagnostici e un aggiornato programma terapeutico.

1.2. Diritto ad un equo processo (articolo 6 Cedu)

1.2.1. In materia di diritto di accesso ad un tribunale

Anghel c. Italia - Sentenza 25 giugno 2013 (ricorso n. 5968/09)

Esito: violazione articolo 6 Cedu

Il ricorrente, cittadino rumeno, ha adito la Corte europea contro lo Stato italiano, per lamentare la violazione nei suoi confronti degli articoli 6 paragrafo 1 e 13 della Convenzione.

È stato sposato con M., con la quale ha avuto un figlio, A., nato nel 2003 a Bucarest.

Il 2 aprile 2007 il ricorrente si era rivolto al Ministro della giustizia, designato dalla Romania, come Autorità centrale responsabile dell'adempimento degli obblighi imposti dalla Convenzione dell'Aja del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, chiedendo assistenza nel garantire il ritorno di suo figlio, che la madre, secondo lui, aveva illecitamente trasferito in Italia.

A seguito delle richieste delle autorità rumene, conformemente alle disposizioni della Convenzione dell'Aja, la procura della Repubblica di Bologna avviò la procedura dinanzi al tribunale per i minorenni di Bologna.

Il 18 giugno 2007 aveva luogo un'udienza in presenza del ricorrente in cui si accertava che in Romania era pendente una causa di divorzio tra il ricorrente e sua moglie e che la donna aveva chiesto l'affidamento del figlio (al quale il ricorrente si era opposto).

Il 6 luglio 2007 il tribunale dei minori di Bologna respingeva la domanda del ricorrente. Rilevava che la causa di divorzio e di affidamento del minore era ancora in corso in Romania, puntualizzava che le autorità rumene non avevano ancora adottato una decisione riguardo alla custodia, che pertanto i genitori avevano l'affidamento condiviso e che, di conseguenza, il ricorrente non aveva un diritto esclusivo di custodia. Oltretutto, osservava che il ricorrente aveva acconsentito al trasferimento del figlio in Italia, che il minore si trovava in Italia da oltre un anno e che si era integrato nella società italiana, anche se con alcuni problemi.

➤ *Le azioni intraprese dal ricorrente per impugnare la decisione.*

Il 25 luglio 2007 le autorità italiane informavano le autorità rumene della decisione del tribunale per i minorenni di Bologna e il successivo 6 agosto 2007 che avverso la decisione era ammesso ricorso, per motivi di diritto, avanti alla Corte di cassazione da presentare entro sessanta giorni dalla data della decisione.

Il giorno seguente, il Ministero della giustizia rumeno ne informava il ricorrente, comunicandogli altresì di avere chiesto ulteriori indicazioni sulla data ultima per impugnare la decisione in punto di diritto e sulla possibilità di ammettere il ricorrente al gratuito patrocinio.

Il 13 settembre 2007 il Ministero della giustizia rumeno trasmetteva alla controparte italiana la domanda del ricorrente di essere ammesso al gratuito patrocinio per proporre impugnazione in punto di diritto. Il 29 ottobre 2007 il consiglio dell'ordine degli avvocati di Bologna ammetteva il

ricorrente al gratuito patrocinio al fine di proporre impugnazione, facendo presente che la corte competente era la corte d'appello di Bologna e non la Corte di cassazione.

Con missiva dell'8 novembre 2007, il ricorrente veniva informato dalle autorità italiane che la sua domanda era stata ricevuta e inoltrata al consiglio dell'ordine degli avvocati di Bologna. Della decisione del Consiglio dell'ordine del 29 ottobre 2007 il ricorrente veniva informato dall'autorità consolare italiana solo il 17 gennaio 2008.

Dopo circa quattro mesi, interessati dalla corrispondenza in merito alla scelta dell'avvocato, il ricorrente il 6 maggio 2008 comunicava il nome del proprio patrocinatore al Ministero della giustizia e al Consiglio dell'ordine degli avvocati di Bologna. Tuttavia, con nota del 23 giugno 2008 indirizzata al ricorrente e alle autorità italiane e rumene, l'avvocato fece presente di non essere in grado di rappresentare il ricorrente, non essendo ammesso al patrocinio dinanzi alla Corte di cassazione, dinanzi al quale, contrariamente a quanto indicato dal Consiglio dell'ordine degli avvocati di Bologna, poteva essere proposto l'unico mezzo di impugnazione ammesso ai sensi dell'articolo 7 della Legge n. 64 del 15 gennaio 1994. L'avvocato puntualizzava inoltre che, non avendo il ricorrente ancora ricevuto notifica della decisione da impugnare, il termine per proporre ricorso, in questo caso, sarebbe scaduto dopo un anno e quarantacinque giorni dalla data del deposito della decisione presso la cancelleria del tribunale e che, pertanto, consigliava al ricorrente di nominare al più presto un avvocato ammesso al patrocinio dinanzi alla Corte di cassazione al fine di proporre ricorso.

Il 23 luglio 2008, il ricorrente sceglieva il nuovo avvocato. Quest'ultimo a seguito di contatti con il ricorrente e della visione della pratica lo informava che era scaduto il termine di un anno e quarantacinque giorni per proporre ricorso avverso la decisione del 6 luglio 2007 e che, di conseguenza, non poteva assisterlo.

➤ *Violazione*

In relazione alla decisione dell'Autorità giudiziaria, il sig. Anghel ha lamentato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, dell'articolo 5 del Protocollo n. 7 (eguaglianza tra i coniugi), nonché il mancato accesso ad una via di ricorso effettivo in appello, in violazione dell'articolo 6 della Convenzione.

La Corte, nel respingere le altre doglianze, ha ritenuto fondata la sola violazione dell'articolo 6, sotto il profilo della mancata possibilità per il ricorrente di esercitare il diritto di appello avverso la decisione del Tribunale, malgrado tale possibilità fosse prevista dal sistema interno.

La Corte ha rammentato che l'articolo 6 della Convenzione non obbliga gli Stati contraenti a istituire tribunali di secondo grado. Tuttavia, laddove tali tribunali esistano, devono essere

rispettate le condizioni dell'articolo 6, garantendo, ad esempio, alle parti in causa il diritto effettivo di accesso a un tribunale per la determinazione dei loro "diritti e doveri di natura civile". Ha rammentato, inoltre, che non esiste un obbligo ai sensi della Convenzione di rendere disponibile il gratuito patrocinio per tutte le cause in materia civile, giacché esiste una chiara distinzione tra la formulazione dell'articolo 6, paragrafo 3, che garantisce il diritto di essere assistito gratuitamente nel procedimento penale se ricorrono determinate condizioni, e quello dell'articolo 6 paragrafo 1, che non menziona in alcun modo l'assistenza legale. Tuttavia, l'articolo 6 paragrafo 1, può talvolta obbligare lo Stato ad accordare l'assistenza di un avvocato, laddove tale assistenza si dimostri indispensabile per garantire l'effettivo accesso a un tribunale perché la rappresentanza legale è resa obbligatoria, come richiesto dal diritto nazionale di alcuni Stati contraenti, in vari tipi di controversie oppure perché la procedura o la causa sono particolarmente complesse.

Con riferimento ai fatti della causa la Corte ha osservato che da essi emergono sostanzialmente due motivi critici e segnatamente: i ritardi delle autorità italiane e le informazioni date al ricorrente.

Quanto ai ritardi attribuibili alle autorità italiane, la Corte, pur ritenendo ingiustificabile che per fornire talune informazioni semplici fosse necessario un mese e talvolta anche più, ha constatato però che, alla luce dell'ampio termine applicabile nel caso di specie, non era possibile affermare che tali ritardi, per quanto spiacevoli, avevano da soli leso, nella sostanza, il diritto del ricorrente di accesso a un tribunale per proporre impugnazione.

Quanto al secondo profilo, la Corte ha ritenuto che le informazioni lacunose e contraddittorie date dai due attori del sistema del gratuito patrocinio e, segnatamente, dal Consiglio dell'ordine degli avvocati e dal Ministero della giustizia, riguardo al mezzo d'impugnazione esperibile e ai tempi per proporlo, abbiano sostanzialmente contribuito al fallimento del tentativo di proporre il ricorso.

In conclusione, la Corte ha giudicato che, nel caso in esame, il ritardo delle autorità italiane nel fornire una guida corretta e precisa sui rimedi esperibili e un'assistenza tecnica adeguata ed effettiva, aveva leso, nella sua stessa sostanza, il diritto del ricorrente di accesso a un tribunale.

➤ *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.

Sono in corso di adozione presso il Ministero della giustizia misure di carattere generale per superare le disfunzioni segnalate dalla sentenza di condanna.

1.2.2. In materia di irragionevole durata del processo e/o ritardato pagamento indennizzi ex lege
Pinto

Iannelli c. Italia – Sentenza 12 febbraio 2013 (ricorso n. 24818/03)

Giuseppe Romano c. Italia – Sentenza 5 marzo 2013 (ricorso n. 35659/02)

Caruso c. Italia – Sentenza 2 aprile 2013 (ricorso n. 24817/03)

Galasso e altri c. Italia – Sentenza 16 luglio 2013 (ricorsi nn. 32740/02, 32742/02, 32743/02, 32748/02)

Corrado e altri c. Italia – Sentenza 16 luglio 2013 (ricorsi nn. 32850/02, 32852/02, 34367/02, 34369/02, 34371/02, 34372/02, 34376/02, 34378/02, 34381/02, 34382/02, 34388/02)

Fiocca c. Italia – Sentenza 16 luglio 2013 (ricorso n. 32968/02)

Mercuri c. Italia – Sentenza 22 ottobre 2013 (ricorso n. 14055/04)

Ascierto e Buffolino c. Italia – Sentenza 5 novembre 2013 (ricorsi nn. 20619/03, 23751/03)

Bencivenga e altri c. Italia – Sentenza 5 novembre 2013 (ricorsi nn. 15015/03, 19419/03, 19436/03, 19448/03, 19469/03, 19470/03)

Quattrone c. Italia – Sentenza (ricorso n. 13431/07)

Maffei e De Nigris c. Italia – Sentenza 26 novembre 2013 (ricorsi nn. 28090/03, 28462/03)

Limata e altri c. Italia – Sentenza 10 dicembre 2013 (ricorsi nn. 16412/03, 16413/03, 16414/03, 16415/03, 16416/03, 16417/03, 22294/03, 22351/03, 22353/03, 22354/03, 22355/03)

Esito: violazione articolo 6, paragrafo 1, Cedu

Questi casi, analoghi tra loro, sono riconducibili al contenzioso seriale legato al fenomeno dell'irragionevole durata dei processi e/o dell'eccessiva durata di un procedimento "Pinto" o del pagamento degli equi indennizzi.

➤ *Violazione*

La Corte, applicando la propria consolidata giurisprudenza in materia (*in primis* Cocchiarella c. Italia – ricorso n. 64886/01), ha constatato la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, relativamente al diritto ad un equo processo sotto il profilo della ragionevole durata dei processi, o della procedura di cui alla c.d. legge Pinto.

➤ *Stato di esecuzione*

Sotto il profilo delle misure individuali, l'Italia ha provveduto a dare esecuzione alla sentenza con il pagamento degli indennizzi concessi dalla Corte.

Quanto alle misure generali in materia di lungaggini processuali si rinvia alla trattazione svolta nel capitolo V, paragrafo 3).

1.2.3. Ritardo nell'esecuzione di decisioni giudiziarie

Gagliardi c. Italia – Sentenza 16 luglio (ricorso n. 29385/03)

Esito: violazione articolo 6, paragrafo 1, Cedu

La fattispecie in esame riguarda il ritardo, da parte delle autorità nazionali, nel pagamento delle somme riconosciute ai sensi della legge Pinto e nel conformarsi alla decisione del TAR, confermata dal Consiglio di Stato, che imponeva all'amministrazione, in particolare, il reintegro del ricorrente nel posto di lavoro.

Controparte ha quindi adito la Corte lamentando che tale ritardo aveva comportato la violazione degli articoli 6, paragrafo 1, e 1 Protocollo 1, della Cedu.

➤ *Violazione*

La Corte, preso atto del ritardo nei pagamenti, ha applicato la propria giurisprudenza (*Simaldone c. Italia e Gaglione c. Italia*), riconoscendo la violazione dell'art. 6, paragrafo 1, Cedu.

➤ *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.

1.2.4. Retroattività delle leggi di interpretazione autentica

Casacchia e altri c. Italia - Sentenza 15 ottobre 2010 (ricorsi nn. 23658/07, 24941/07, 25724/07)

Natale e altri c. Italia - Sentenza 15 ottobre 2010 (ricorso n. 19264/07)

Esito: violazione articolo 6, paragrafo 1, Cedu

Le due sentenze intervengono in materia del contenzioso seriale dinanzi alla Corte di Strasburgo riguardante la vicenda di 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.

A seguito della riforma sulla privatizzazione del settore bancario operata dalla legge n. 218 del 1990 (cd. "*legge Amato*"), che aveva 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, l'Istituto bancario, seguendo un'interpretazione estensiva del nuovo quadro normativo intervenuto con le leggi n. 503 del 1992 e n. 421 del 1992, 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, in un primo tempo largamente favorevole ai pensionati, è stato successivamente ribaltato da una norma di interpretazione autentica con effetti retroattivi a far data dal 1992 (articolo 1 comma 55, della legge n.234 del 2004).

Le cause dei ricorrenti contro il Banco di Napoli sono state definite sfavorevolmente nei loro confronti dalla Corte di cassazione, in applicazione della citata legge di interpretazione autentica n. 243 del 2004.

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 nel giudicare i casi in esame ha fatto applicazione della propria giurisprudenza, in punto di leggi di interpretazione autentica, secondo cui “*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 ostanto, 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*”.

Nel richiamare, inoltre, la propria sentenza sul caso analogo *Arras and Others v. Italy*³⁴ ha conseguentemente accertato la violazione dell’articolo 6, paragrafo 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 alle sentenze 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, anche ricorrendo allo strumento dell’offerta unilaterale di cui all’articolo 62A del Regolamento della Corte.

1.3. *Nulla poena sine lege (articolo 7 Cedu)*

Varvara c. Italia – Sentenza 29 ottobre 2013 (ricorso n. 17475/09)

Esito: violazione articolo 7 Cedu

violazione articolo 1, Protocollo 1, Cedu

La causa ha origine da un ricorso presentato alla Corte da un cittadino italiano che lamentava di aver subito una confisca incompatibile con gli articoli 7 e 6, paragrafo 2, e con l’articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione.

Il ricorrente, il 31 ottobre 1984, aveva ottenuto dal comune di Cassano delle Murge l’approvazione di un piano di lottizzazione in prossimità del bosco di Mercadante. Nel marzo

³⁴ v. Relazione al Parlamento per l’anno 2012, pag. 57 e ss.

successivo aveva concluso con il comune una convenzione di lottizzazione e ottenuto il permesso di costruire un primo gruppo di edifici.

Il 6 febbraio 1986 fu pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale un decreto ministeriale del 1° agosto 1985 che stabiliva che i terreni intorno alla foresta di Mercadante godevano della protezione paesaggistica e come tali erano assoggettati alle disposizioni della legge n. 1497/1939, in base alle quali era necessario ottenere una autorizzazione ministeriale prima di poter deliberare sul permesso di costruire.

Il comune di Cassano nelle Murge impugnò il decreto ministeriale dinanzi al Tar e, con sentenza del 10 marzo 1993, vinse parzialmente la causa. Per effetto di questa decisione i terreni interessati dal progetto del ricorrente non erano più assoggettati ai vincoli paesaggistici.

Intanto erano entrate in vigore altre due leggi, la prima, legge n. 431/1985, aveva attribuito alle regioni la competenza esclusiva a legiferare in materia di protezione del paesaggio; la seconda, legge regionale n. 30/1990 sottoponeva i terreni siti in prossimità dei boschi a “contratti di paesaggio” che dovevano essere autorizzati dalla regione interessata, salvo che per i casi in cui il progetto di lottizzazione fosse stato approvato prima del 6 giugno 1990.

Per effetto del combinato disposto di queste due leggi i progetti che dovevano essere approvati dopo questa data dovevano avere il parere favorevole del comitato competente.

Nel 1993 il ricorrente presentò al comune di Cassano una richiesta di variante al progetto approvato nel 1984, variante approvata dal comune il 30 maggio 1994.

Il 19 agosto 1994 il ricorrente concluse una convenzione di lottizzazione con il comune che gli diede il permesso di costruire.

Il 21 maggio 2007 il comune consegnò al ricorrente un attestato che dichiarava che tutti gli edifici da lui costruiti prima del 30 settembre 2004 erano conformi alla legislazione in materia paesaggistica.

Nel frattempo a carico del ricorrente, fu aperto un procedimento penale per lottizzazione abusiva e il 6 febbraio 1997 i terreni e gli edifici (17 immobili contenenti ciascuno 4 appartamenti) furono posti sotto sequestro.

Con una sentenza del 1° giugno 1998 il giudice di Acquaviva delle Fonti rilevò che il ricorrente aveva costruito 17 appartamenti conformemente alla variante approvata nel 1984 e alla licenza edilizia ricevuta dal comune. Tuttavia il giudice ritenne che la variante autorizzata non fosse un semplice aggiustamento del progetto originario del 1984 ma che costituisse un nuovo progetto di lottizzazione e che pertanto avrebbe dovuto essere assoggettato alle nuove norme. E dal momento che queste ultime prevedevano l'obbligo di richiedere e di ottenere il parere favorevole del comitato regionale competente in materia urbanistica e che il ricorrente non aveva

adempito a questo obbligo, la licenza edilizia concessa dal comune doveva essere ritenuta priva di efficacia.

Il ricorrente fu accusato di aver realizzato una lottizzazione abusiva che aveva portato al deterioramento di un sito naturale protetto (articolo 20, lettere a) e c) della legge n. 47/1985 e articolo 734 c.p.).

Tenuto conto delle circostanze attenuanti il giudice condannò il ricorrente ad una pena detentiva di 9 mesi con la condizionale e ad una ammenda e ordinò la confisca, in favore del comune, dei terreni e degli edifici interessati dal progetto di lottizzazione.

Il ricorrente propose appello contro la sentenza.

Il 22 gennaio 2001 la Corte d'Appello di Bari accolse il ricorso e assolse il ricorrente con la motivazione "perché il fatto non sussiste". La Corte d'Appello aveva ritenuto che c'era un solo progetto di lottizzazione, quello che era stato autorizzato nel 1984, ben prima dell'entrata in vigore del decreto ministeriale del 1985 e della legge n. 431/85. E che nel 1994 il ricorrente aveva presentato una semplice correzione al progetto già approvato.

Il Pubblico ministero e l'avvocatura dello Stato proposero ricorso in Cassazione.

La Cassazione rigettò il ricorso con sentenza dell'11 giugno 2008 depositata il 1° ottobre 2008.

➤ *Violazione*

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

La Corte europea, richiamandosi alla sentenza di merito sul caso *Sud Fondi ed altri c/Italia* del 20 gennaio 2009 (c.d. sentenza di "Punta Perotti"), ha ricordato che l'articolo 19 della legge n. 47 del 1985 (abrogato nel 2001) disponeva la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite, allorquando le giurisdizioni penali avevano accertato tale lottizzazione abusiva con sentenza definitiva che dava titolo alla immediata trascrizione nei registri immobiliari.

Relativamente all'articolo 7 della Convenzione, la Corte non ha accettato la qualificazione a livello interno di sanzione amministrativa della confisca, considerandola come un'interpretazione estensiva a danno dell'accusato che andava contro il principio di legalità, sottolineando l'effetto sostanziale di punizione di una persona non condannata (par.fi 60 - 62 della sentenza). Ha evidenziato a questo riguardo l'esistenza del principio generale nel diritto penale interno secondo il quale non si può punire un accusato in assenza di condanna (cfr.

Corte Costituzionale n. 85 del 2008). Peraltro, l'interpretazione della disposizione pertinente da parte dei giudici nazionali è stata a scapito del ricorrente.

La Corte Edu ha ritenuto la sanzione contestata arbitraria, non essendo stata accertata dalla legge, con conseguente constatazione della violazione dell'articolo 7 e dell'articolo 1, Protocollo 1, per l'ingerenza al diritto dei beni del ricorrente.

➤ *Opinion dissenting del giudice portoghese*

Si segnala l'*opinione parzialmente dissenziente* del giudice Pinto de Albuquerque (Portogallo), che ha rimproverato essenzialmente ai suoi colleghi di sezione - come riferito dalla Rappresentanza permanente - di non essersi disinvestiti della questione rimettendola alla Grande Camera ai sensi dell'articolo 30 della Convenzione, in quanto non esisterebbe allo stato un indirizzo chiaro e incontrovertibile di approccio globale sulla misura del sequestro.

Tra le critiche alla sentenza (pagg. 34 - 36), il giudice ha rilevato che la Corte ha sempre evitato fino ad ora di pronunciarsi espressamente in materia di confisca senza condanna penale e di confisca allargata, intervenendo con approcci frammentari sulla peculiarità del caso via via in questione ed ha espressamente rilevato (pag. 30) che paradossalmente essa accorda garanzie più limitate a misure di confisca più gravi in quanto più intrusive ed invece garanzie più forti per forme meno intrusive nell'ara di confine con vere e proprie misure amministrative. Ha quindi espresso interessanti argomentazioni contrarie alla qualificazione della natura penale della confisca per lottizzazione abusiva, in linea con argomentazioni del Governo non considerate nella sentenza. Ha altresì evidenziato il carattere preventivo della misura, volta a scoraggiare la speculazione edilizia ed il fatto che i beni non sono stati acquisiti dallo Stato, come nel caso della confisca penale prevista dall'articolo 240 c.p., ma dall'Ente locale con possibilità di successiva regolarizzazione e conseguente revoca della confisca; su questo aspetto l'*opinione dissenziente* insiste molto a pag. 32 e conclude che in sede Corte Edu non dovrebbe essere in discussione il principio di legalità di cui all'articolo 7 della Convenzione, ma l'uso sproporzionato del potere di regolare l'utilizzo dei beni ai sensi dell'articolo 1, Protocollo 1. Su questo ultimo aspetto della portata eccessiva della confisca, con riferimento al caso in specie, il Giudice non ha espresso dubbi ed ha rincarato la dose di critiche già presenti nella sentenza alle pagine 34-36.

➤ *Istanza di riesame formulata dal Governo*

Nella istanza di riesame da parte della Grande Camera il Governo italiano ha tenuto a precisare che, "se anche si affermasse che la confisca di terreni lottizzati abusivamente abbia

una valenza punitiva e afflittiva, deve ribadirsi che questa valenza afflittiva può rinvenirsi anche in una sanzione amministrativa. In definitiva la portata preventiva e repressiva della misura, affermata nel passaggio immediatamente successivo della citata sentenza Sud Fondi, è propria sia delle sanzioni penali che di quelle amministrative". Con ciò ritenendo, dunque, che "il sistema italiano della confisca urbanistica debba considerarsi conforme alla Convenzione, in applicazione dei principi peraltro già affermati nella giurisprudenza della Corte (cfr, sentenza *Saliba c/Malta*)" specialmente la portata eccessiva della confisca, pur nell'aspettativa dell'accoglimento almeno della tesi della natura amministrativa della misura, con conseguente accertamento di non violazione dell'articolo 7 della Convenzione.

Peraltro, la limitazione al diritto di godimento dei beni del ricorrente non appariva sproporzionata, dal momento che il progetto di lottizzazione ritenuto abusivo aveva riguardato tutto il territorio confiscato e che la finalità di ripristinare lo status quo ante e impedire un ulteriore uso del territorio non conforme alla legislazione in materia poteva essere assicurata soltanto con tale misura.

A seguito del rigetto della richiesta di riesame avvenuto in data 24 marzo 2014 è diventato definitivo l'accertamento di violazione dell'articolo 7 e dell'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione.

➤ *Stato di esecuzione*

E' stata respinta dal collegio dei cinque giudici la richiesta di riesame della sentenza formulata dal Governo italiano. In sede nazionale si attende la pronuncia della Corte costituzionale sulla questione sollevata dalla Corte di cassazione.

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

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

1.4.1. In materia di procedure fallimentari

Caldarella c. Italia - Sentenza 22 gennaio 2013 (ricorso n. 29703/06)

De Carolis e Lolli c. Italia - Sentenza 5 marzo 2013 (ricorso n. 33359/05)

Esito: violazione articoli 8 e 13 Cedu

Le sentenze in esame si inseriscono nel solco di una giurisprudenza già tracciata dalla Corte (*Campagnano c. Italia; Albanese c. Italia e Vitiello c. Italia*, tutte del 23.3.2006), con riguardo alla iscrizione nel registro dei falliti e all'impossibilità di chiedere la riabilitazione prima del decorso di 5 anni dalla chiusura della procedura fallimentare, secondo il regime normativo in vigore prima del d.lgs. n. 5/2006 (il quale ha abrogato l'art. 50 della legge fallimentare).

➤ *Violazione*

La Corte ha confermato la contrarietà all'articolo 8 di tale regime, e nella sentenza *Caldarella*, ha anche ritenuto sussistere la violazione dell'art. 13 per mancanza di un ricorso effettivo nazionale che consenta di impugnare la dichiarazione di incapacità conseguente all'iscrizione nel registro dei falliti.

➤ *Stato di esecuzione*

Il problema strutturale evidenziato dalle sentenze è stato rimosso a seguito della abrogazione dell'articolo 50 della vecchia legge fallimentare ad opera del decreto legislativo n. 5 del 9 gennaio 2006.

1.4.2. In materia di diritto di visita (articolo 8 Cedu)

Santilli c. Italia - Sentenza 17 dicembre 2013 (ricorso n. 51930/10)

Esito: violazione articolo 8, paragrafo 2, Cedu

Il caso ha ad oggetto una controversia azionata dal ricorrente in ordine al mancato rispetto del diritto di visita del figlio minore, affidato alla madre.

Il diritto di visita, da esercitarsi un giorno a settimana e per quindici giorni durante le vacanze estive, era stato riconosciuto al ricorrente con decreto del 15 febbraio 2006 dal tribunale per i minorenni di Foligno.

La relazione dei servizi sociali del comune di Foligno, incaricati dal tribunale di seguire la situazione familiare, evidenziava difficoltà nell'esercizio di tale diritto a causa dell'opposizione della madre.

Il 24 maggio 2006 il ricorrente adiva il giudice tutelare, dolendosi del fatto che le varie decisioni del tribunale concernenti il diritto di visita non erano state rispettate. Con decreto del 20 ottobre 2006 il tribunale di Foligno, tenuto conto della relazione depositata dai servizi sociali, ordinava alla madre di consentire al ricorrente l'esercizio del diritto di visita ed ai servizi sociali di

programmare un sostegno psicologico per Y. nonché una procedura di mediazione rivolta ai genitori.

Nei due anni successivi il ricorrente riusciva a visitare il figlio solo poche volte.

L'11 aprile 2008 il tribunale per i minorenni, tenuto conto della relazione peritale, affidava il minore ai servizi sociali di Foligno, mantenendo il collocamento presso il domicilio della madre, alla quale veniva ordinato di consentire al ricorrente l'esercizio del diritto di visita.

La vicenda di incomprensione familiare proseguì immutata nel corso degli anni successivi con la madre che continuava ad ostacolare qualsiasi rapporto tra il ricorrente e il figlio.

Il 26 novembre 2012 il ricorrente depositava in tribunale una memoria, nella quale lamentava che il minore rifiutasse gli incontri, che non fosse stato seguito il percorso terapeutico ordinato dal tribunale e che i servizi sociali non avessero fatto nulla per consentire un riavvicinamento tra il minore ed il padre. Tenuto conto di tali elementi, nonché del fatto che la madre di Y. era sempre presente agli incontri, il ricorrente chiedeva un intervento del tribunale ed affermava di voler sospendere gli incontri finché quest'ultimo non avesse assicurato che i medesimi si svolgessero in modo compatibile con l'equilibrio emotivo e la salute psichica del minore. Il ricorrente comunicava altresì al tribunale di aver rifiutato di contattare gli assistenti sociali per avere notizie del minore, in quanto i servizi sociali davano risposte standardizzate e molto vaghe.

Il 7 dicembre 2012 la procura chiedeva al tribunale l'adozione di una misura che «confermasse il precedente decreto con alcune modifiche concernenti gli incontri».

➤ *Violazione*

Come la Corte ha più volte rammentato, se l'articolo 8 ha essenzialmente per oggetto la tutela dell'individuo dalle ingerenze arbitrarie dei poteri pubblici, esso non si limita ad ordinare allo Stato di astenersi da tali ingerenze: a tale obbligo negativo possono aggiungersi obblighi positivi attinenti ad un effettivo rispetto della vita privata o familiare. Essi possono implicare l'adozione di misure finalizzate al rispetto della vita familiare, incluse le relazioni reciproche fra individui, e la predisposizione di strumenti giuridici adeguati e sufficienti ad assicurare i legittimi diritti degli interessati, nonché il rispetto delle decisioni giudiziarie ovvero di misure specifiche appropriate

Per essere adeguate, le misure volte a riunire genitore e figlio devono essere attuate rapidamente, in quanto il decorso del tempo può avere conseguenze irrimediabili sulle relazioni tra il minore ed il genitore non convivente

La Corte ha osservato che nel corso del procedimento dinanzi al tribunale erano state adottate varie misure automatiche e stereotipate, quali gli ordini di esecuzione delle decisioni.

Sebbene la Corte fosse a conoscenza degli ultimi sviluppi della procedura, dai quali si evinceva un'azione più efficace delle autorità competenti, finalizzata a far rispettare il diritto di visita del ricorrente, essa ha rilevato che tali misure erano state adottate sei anni dopo l'inizio della procedura, quando il minore aveva già dieci anni, e che tale circostanza aveva avuto conseguenze molto gravi per le relazioni tra il minore ed il ricorrente. In sostanza, la Corte ha constatato che le autorità avevano lasciato che si consolidasse una situazione di fatto, generata dall'inosservanza delle decisioni giudiziarie, mentre il semplice decorso del tempo influiva negativamente sulla relazione tra il padre ed il minore e quindi avevano omesso di approfondire un impegno adeguato e sufficiente nel far rispettare il diritto di visita del ricorrente, in contrasto con gli obblighi scaturenti dall'articolo 8 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.

Lombardo c. Italia - Sentenza 29 gennaio 2013 (ricorso n. 25704/11)

Esito: violazione articolo 8 Cedu

Come per il caso *Santilli c. Italia*, anche questo ricorso concerne la materia dell'affidamento dei minori ed in particolare l'esercizio del diritto di visita del genitore.

Il ricorrente ha lamentato di non aver potuto esercitare pienamente il suo diritto ad incontrare la figlia tra il 2003 e il 2011, perché nonostante si fosse rivolto alle autorità, l'ostilità della madre e l'inefficienza dei servizi sociali avevano di fatto impedito che avessero effetto positivo le sentenze e i numerosi richiami adottati dai giudici nazionali nel lungo lasso di tempo indicato.

➤ *Violazione*

La Corte ha ribadito la propria giurisprudenza sull'articolo 8 della Convenzione e sugli obblighi che ne discendono. In particolare, ha sottolineato che se l'articolo 8 si pone l'obiettivo di preservare gli individui dall'ingerenza arbitraria dei poteri pubblici nella loro vita privata e familiare, esso tuttavia non si limita a ordinare allo Stato di astenersi da tale ingerenza. A questo ordine di "non fare" se ne affianca uno in positivo che obbliga lo Stato ad agire affinché sia garantito un effettivo rispetto della vita privata e familiare.

Questi obblighi "in positivo" implicano la predisposizione di misure mirate a garantire il rispetto della vita familiare anche all'interno delle relazioni degli individui tra loro, quindi la

predisposizione di mezzi giuridici adeguati e sufficienti a garantire sia il rispetto dei diritti e degli interessi legittimi che il rispetto delle decisioni dei tribunali e delle autorità competenti.

La Corte ha rilevato che di fronte ad una situazione come quella considerata nel caso di specie le autorità avrebbero dovuto adottare misure più dirette e specifiche per ristabilire il contatto tra il ricorrente e la figlia. In particolare la mediazione dei servizi sociali avrebbe dovuto essere utilizzata per incoraggiare le parti a cooperare. E i servizi sociali stessi avrebbero dovuto organizzare tutti gli incontri previsti tra il ricorrente e la figlia compresi quelli che si sarebbero dovuti svolgere a Roma, luogo di residenza del ricorrente. A giudizio della Corte, nel caso di specie, le autorità nazionali non hanno adottato nessuna misura adeguata e sufficiente a garantire le condizioni necessarie perché il ricorrente potesse incontrare la figlia come era suo diritto.

Pertanto, all'unanimità, ha dichiarato la violazione dell'articolo 8 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.

Le inefficienze registrate dalla Corte europea sono state segnalate al competente Dipartimento della giustizia minorile per l'adozione delle conseguenti misure.

1.5. *Violazioni in materia di diritto al rispetto della proprietà (articolo 1, Protocollo 1, Cedu)*

1.5.1. *Espropriazione indiretta*³⁵

Gianquitti ed altri c. Italia - Sentenza 22 gennaio 2013 (ricorso n. 36228/02)

Ventura c. Italia - Sentenza 22 gennaio 2013 (ricorso n. 24814/03)

Musella e Esposito c. Italia - Sentenza 22 gennaio 2013 (ricorso n. 14817/02)

Rubortone c. Italia - Sentenza 5 febbraio 2013 (ricorso n. 24891/03)

Rubortone e Caruso c. Italia - Sentenza 5 febbraio 2013 (ricorso n. 24892/03)

Giuseppe Romano c. Italia - Sentenza 5 marzo 2013 (ricorso n. 35659/02)

Stea e altri c. Italia - Sentenza 12 marzo 2013 (ricorso n. 32843/03)

Esito: violazione articolo 1, Protocollo 1, Cedu

violazione articolo 6, paragrafo 1, Cedu, sotto il profilo dell'eccessiva durata del processo.

Le vicende sottoposte al giudizio della Corte europea riguardavano tutti casi di occupazione o espropriazioni "sine titulo", ad opera di una pubblica amministrazione.

➤ *Violazione*

La Corte, rilevando come l'espropriazione indiretta configura un'ipotesi di contrasto con il principio di legalità in quanto non assicura un'effettiva certezza giuridica e ritenuto che nessuno può essere privato della sua proprietà 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'articolo 1, Protocollo 1, Cedu, dettato in tema di protezione della proprietà.

Ha dichiarato, altresì, la violazione dell'art. 6, paragrafo, 1, Cedu, sotto il profilo della eccessiva durata dei processi interni.

➤ *Stato di esecuzione*

³⁵ 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.

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

1.5.2. In materia di dissesto degli enti locali

De Luca c. Italia – Sentenza 24 settembre 2013 (ricorso n. 43870/04)

Pennino c. Italia - Sentenza 24 settembre 2013 (ricorso n. 43870/04)

Esito: violazione articolo 1, Protocollo 1, Cedu

violazione articolo 6, paragrafo 1, Cedu

non necessità dell'accertamento della violazione dell'articolo 13 Cedu

Entrambi i ricorrenti - creditori nei confronti del Comune di Benevento di somme riconosciute con sentenza di condanna passata in giudicato - lamentavano il fatto che per effetto della dichiarazione di dissesto finanziario del Comune di Benevento non avevano potuto agire in via esecutiva nei confronti del Comune, come previsto dall'art. 248, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 e dall'art. 5, comma 2 del decreto-legge n. 80 del 2004 (convertito dalla legge n. 140 del 2004), per il recupero delle somme dovute a seguito di sentenza definitiva.

L'articolo 248/TUEL stabiliva, al comma 1, che: *"Dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione."* e, inoltre, al paragrafo 4, che: *"Dalla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi ne' sono soggetti a rivalutazione monetaria"*. A sua volta la legge n. 140 (*Disposizioni urgenti in materia di enti locali*), all'articolo 5 prevedeva il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti di un ente di cui fosse stato dichiarato lo stato di dissesto, per tutti i crediti sorti prima del 31 dicembre dell'anno precedente a quello del "bilancio riequilibrato" previsto dall'art. 259/TUEL, anche se tali debiti fossero stati accertati da una sentenza successiva a tale data.

In entrambi i casi l'OSL aveva riconosciuto l'esistenza del debito del comune nei confronti dei ricorrenti proponendo il componimento amichevole della causa mediante il versamento di una

somma corrispondente all'80% del credito accertato. Tale proposta, secondo le affermazioni di controparte sarebbe stata rifiutata.

Nelle cause dinanzi alla Corte Edu i ricorrenti hanno sostenuto che a seguito della dichiarazione d'insolvenza si erano quindi trovati nell'impossibilità di iniziare una procedura esecutiva nei confronti del comune di Benevento, né quest'ultimo aveva pagato il suo debito, arrecando una lesione al loro diritto al godimento dei beni. Con il non avere eseguito le sentenze del tribunale di Benevento le autorità nazionali avrebbero impedito il soddisfacimento dei loro crediti. E' vero che l'OSL aveva proposto un regolamento amichevole, in virtù del quale gli interessati avrebbero potuto ricevere una somma corrispondente all' 80 % del proprio credito; è altrettanto vero che accettando questa offerta avrebbe perduto il 20 % delle somme spettanti, ed avrebbero dovuto rinunciare agli interessi legali e alla rivalutazione, sulla somma dovuta.

➤ *Violazione*

La Corte ha ritenuto che la mancanza di risorse finanziarie da parte di un comune non è una giustificazione sufficiente per omettere di onorare le obbligazioni derivanti da un giudicato. La Corte ha sottolineato la differenza del caso di specie, avente ad oggetto un debito di un ente locale, quindi di una pubblica amministrazione, riconosciuto da una sentenza, rispetto ai casi *Back contro Finlandia* e *Koufari e Adedy c. Grecia*, citati dal Governo italiano a sostegno delle proprie tesi: nel primo si trattava della gestione di un credito nei confronti di un privato, mentre il secondo riguardava una linea di politica sociale volta a ridurre, per il futuro, le remunerazioni e le pensioni dei funzionari.

Queste considerazioni sono state sufficienti per la Corte per constatare, all'unanimità, la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione.

La Corte ha altresì riconosciuto la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, Cedu allegata dai ricorrenti in quanto l'articolo 248 del decreto legislativo n. 267/2000 e l'articolo 5 della legge n. 140/2004 avrebbero impedito ai creditori di un ente locale in dissesto finanziario di proporre un'azione esecutiva per ottenere la riscossione dei loro crediti ed in quanto tale divieto sarebbe perdurato fino al risanamento della situazione finanziaria del comune e quindi fino ad una data imprevedibile.

Il Governo, nelle proprie difese, aveva sostenuto che il diritto ad un equo processo sotto il profilo dell'accesso ad un tribunale, non può obbligare lo Stato a prevedere meccanismi di controllo, da parte di un privato, di ogni tappa intermedia di una procedura complessa, in quanto, ciò impedirebbe il buon svolgimento della procedura e darebbe luogo a ritardi. Tali meccanismi di conseguenza non sono previsti per le fasi della procedura che precedono l'eventuale esclusione di

un credito dalla massa passiva. Il Governo ha inoltre osservato che l'impossibilità di avviare o proseguire una azione individuale di esecuzione, sarebbe incompatibile con il principio della *par condicio creditorum*.

La Corte preliminarmente ha ricordato che il «diritto ad un tribunale», di cui il diritto di accesso costituisce un aspetto, sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico di uno Stato contraente permettesse che una decisione giudiziaria definitiva ed obbligatoria restasse inefficace a scapito di una parte. In particolare, ha rilevato che, ai sensi dell'articolo 248 del decreto 267/2000, dalla data della dichiarazione di dissesto e fino all'approvazione del rendiconto, non potevano essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti del comune per i crediti che rientravano nella competenza dell'OSL. Inoltre l'articolo 5 della legge n. 140/2004 estendeva questa regola anche ai crediti che, come quello del ricorrente, erano stati accertati con provvedimento giurisdizionale successivo alla dichiarazione di dissesto. Il ricorrente ha quindi subito un'ingerenza nell'esercizio del suo diritto di accesso ad un tribunale.

Secondo la Corte, anche se non si tratta di un diritto assoluto e può essere sottoposto a limitazioni, tali limitazioni non possono, tuttavia, restringere l'accesso offerto all'individuo in maniera o ad un punto tale che il diritto ne risulti leso nella sua stessa sostanza. In pratica, tali limitazioni sono accettabili solo se perseguono un interesse legittimo e se esiste un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo prefisso.

Nei casi di specie, la Corte ha convenuto che la limitazione controversa perseguisse lo scopo legittimo di assicurare la parità di trattamento tra i creditori, ma quanto alla proporzionalità dell'ingerenza, ha rilevato come il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente rimanesse in vigore fino all'approvazione del rendiconto da parte dell'OSL, quindi fino ad una data futura dipendente dall'attività di una commissione amministrativa. La tempistica della procedura dinanzi a tale organo sfuggiva quindi completamente al controllo del ricorrente. I ricorrenti, che avevano ottenuto in sede giudiziaria il riconoscimento dei propri crediti, erano stati quindi privati del diritto di accesso ad un tribunale per un periodo eccessivamente lungo. A giudizio della Corte, ciò ha comportato il venire meno del ragionevole rapporto di proporzionalità che deve esistere, in materia, tra i mezzi impiegati e lo scopo prefisso.

Pertanto, ha dichiarato la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione.

Tenuto conto delle constatazioni relative all'articolo 1, Protocollo 1, e all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, la Corte ha ritenuto non opportuno accertare se vi fosse stata, anche violazione dell'articolo 13 della Convenzione.

La Corte ha infine riconosciuto ai ricorrenti il diritto al risarcimento, da parte dello Stato italiano, del danno subito nella misura dell'intera somma dovutagli dal comune di Benevento,

comprensiva degli interessi legali e della rivalutazione monetaria, più una somma a titolo di compensazione per il disagio subito, derivante dal senso di frustrazione e dal lungo tempo trascorso, più le spese legali sostenute.

➤ *Stato di esecuzione*

Nel dicembre 2013 è stata proposta richiesta di revisione della sentenza. La Corte europea ha chiesto alla parte ricorrente di presentare osservazioni al riguardo. Pende la fase decisionale, e pertanto non sono state assunte iniziative sul piano dell'esecuzione.

1.5.3. In materia di rivalutazione indennizzi in favore di danneggiati da somministrazione di sangue infetto o da vaccinazione obbligatoria

M.C. e altri c. Italia - Sentenza del 3 settembre 2013 (ricorso n. 5376/11)

Esito: violazione articolo 6 Cedu

violazione articolo 1, Protocollo 1, Cedu

violazione articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 1, Protocollo 1, Cedu

La Corte ha adottato la procedura della sentenza pilota.

I ricorrenti, 162 cittadini italiani contagiati dal virus dell'immunodeficienza umana («HIV»), dell'epatite "B" o dell'epatite "C", a seguito di somministrazione di emoderivati o di trasfusioni di sangue, hanno adito la Corte, il 29 novembre 2010, lamentando che una parte dell'indennizzo, percepito in ragione del loro contagio, non fosse stata oggetto di rivalutazione annuale in funzione del tasso di inflazione.

Tutti i ricorrenti percepiscono (o, nel caso di persone defunte nelle more della vicenda, percepivano), l'indennità per i danni a carattere permanente subito a seguito della contaminazione, istituita dalla legge n. 210 del 1992. L'articolo 2 della legge 210/92 stabilisce che l'ammontare complessivo dell'indennità è composto di due parti: un indennizzo fisso, soggetto a rivalutazione annuale, e una indennità integrativa speciale (IIS).

A seguito del contrasto giurisprudenziale insorto (nel periodo 2005-2010) in merito alla questione dell'assoggettabilità a rivalutazione annuale anche della componente IIS, il Governo intervenne con il decreto legge n. 78/2010, il cui articolo 2, con una norma di interpretazione

autentica dell'articolo 2 della legge n. 210/92, stabiliva espressamente la non rivalutabilità dell'IIS (articolo 11, comma 13, del decreto).

Il decreto 78/2010 precisava, inoltre, che le disposizioni adottate in virtù di un titolo esecutivo, che portavano alla rivalutazione della somma di cui al comma 13 dell'art.11, cessavano di avere effetto dalla data di entrata in vigore di detto decreto (articolo 11, comma 14, del decreto).

La Corte costituzionale si è infine pronunciata in materia con la sentenza n. 293 del 2011 con la quale ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni del decreto legge per contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione, per il trattamento discriminatorio nei confronti dei soggetti contagiati da epatiti.

➤ *Violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, Cedu*

Preliminarmente la Corte ha constatato che, a seguito dell'adozione del decreto-legge n. 78/2010 si erano verificate le seguenti situazioni: i ricorrenti che avevano ottenuto una sentenza definitiva che riconosceva il diritto alla rivalutazione dell'IIS si erano visti rifiutare la rivalutazione o la sentenza non era stata eseguita, i ricorrenti i cui procedimenti per ottenere la rivalutazione dell'IIS erano pendenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge avevano visto le loro richieste respinte e i ricorrenti che avevano ottenuto una decisione di rigetto della loro richiesta di rivalutazione dell'IIS prima dell'entrata in vigore del decreto-legge in questione, avevano ritenuto di non impugnare queste decisioni in ragione dell'entrata in vigore del citato decreto.

Pur considerando che la legge di interpretazione autentica in questione era intervenuta in una materia oggetto di un contenzioso su vasta scala, la Corte ha constatato che questa legge stabiliva dei criteri che determinavano l'esito di procedimenti pendenti, privavano di effetto le decisioni favorevoli ai ricorrenti, comportavano l'interruzione dell'esecuzione delle decisioni che erano per loro favorevoli e privavano di efficacia gli eventuali ricorsi proposti avverso le decisioni che rigettavano le domande di rivalutazione dell'IIS.

La Corte ha rilevato che gli elementi a disposizione, compresa la sentenza della Corte costituzionale n. 293/2011, non permettevano di far emergere che lo Stato, adottando questo decreto-legge, perseguisse uno scopo diverso dalla preservazione dei suoi interessi economici. Questo scopo non poteva corrispondere a un «imperioso motivo di interesse generale», che, peraltro, il Governo convenuto non ha invocato.

La Corte ha, pertanto, ritenuto che l'adozione del decreto-legge n. 78/2010 ha leso il principio della preminenza del diritto e il diritto dei ricorrenti a un processo equo, e concluso, all'unanimità, per violazione dall'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione.

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

Pronunciandosi sulla doglianza della violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione, basata sulla perdita progressiva di valore dell'indennità integrativa in ragione della svalutazione monetaria, fatto ancora più grave in quanto l'IIS costituisce almeno il 90% del totale dell'indennizzo percepito dai ricorrenti, la Corte, in conformità alla propria giurisprudenza costante, ha ritenuto che i ricorrenti erano titolari di un interesse patrimoniale che costituiva, se non un credito nei confronti della parte avversa, almeno una «aspettativa legittima» di poter ottenere il pagamento delle somme controverse, che costituiva quindi un “bene” nel senso dell'articolo 1, Protocollo 1.

In questo contesto, la Corte ha affermato di dover tener conto delle patologie di cui i ricorrenti sono o erano affetti e di dover attribuire un'importanza particolare al fatto che, secondo le informazioni fornite dai ricorrenti l'IIS rappresenta più del 90% dell'importo globale dell'indennizzo corrisposto agli interessati, indennizzo che mira (o mirava) a coprire i costi dei trattamenti sanitari dei ricorrenti, la cui aspettativa/possibilità di guarigione e di sopravvivenza è (o era) strettamente collegata al beneficio degli indennizzi.

Secondo la Corte, l'adozione del decreto-legge n. 78/2010 ha dunque fatto pesare «*un carico anormale ed esorbitante*» sui ricorrenti e la lesione ai loro beni ha assunto un carattere sproporzionato, rompendo il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui.

➤ *Violazione dell'articolo 14, in combinato disposto con l'articolo 1, Protocollo 1, Cedu*

La Corte ha dichiarato anche la violazione dell'art. 14 della Convenzione, in combinato disposto con l'articolo 1, Protocollo 1, Cedu, per la discriminazione rispetto ad altre categorie di soggetti comparabili ai ricorrenti (tra cui i danneggiati da vaccinazioni obbligatorie e le persone affette dalla «sindrome da talidomide) che beneficiano - secondo la legge n. 229/2005 - della rivalutazione dell'IIS.

Infine, la Corte, all'unanimità, ha dichiarato:

- che l'Italia dovrà fissare, entro sei mesi a partire dal giorno in cui la sentenza diverrà definitiva, di concerto con il Comitato dei Ministri, un termine obbligatorio entro il quale si impegnerà a garantire, con misure legali e amministrative appropriate, la realizzazione effettiva e rapida dei diritti in questione, in particolare tramite il pagamento della rivalutazione dell'IIS a ogni persona cui era stata riconosciuta l'indennità prevista dalla legge n. 210/1992 a partire dal momento in cui quest'ultima le è stata riconosciuta e indipendentemente dal fatto che l'interessato abbia o meno avviato un procedimento volto ad ottenerla (punto 11);

- che nell'attesa che vengano adottate le misure di cui sopra, la Corte rinvierà la procedura in tutte le cause non ancora comunicate aventi lo stesso oggetto della presente causa per un periodo di un anno a decorrere dalla data in cui la presente sentenza sarà divenuta definitiva riservandosi la facoltà, in qualsiasi momento, di dichiarare irricevibile una causa di questo tipo o di cancellarla dal ruolo in seguito ad una composizione amichevole tra le parti o ad una risoluzione della controversia con altri mezzi, conformemente agli articoli 37 e 39 della Convenzione (punto 12);
- che si riservava per intero la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione e di conseguenza
- ha invitato il Governo e i ricorrenti a inviarle per iscritto, entro tre mesi a decorrere dal giorno in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44, paragrafo 2, della Convenzione, le loro osservazioni sull'equa soddisfazione e in particolare a darle conoscenza di qualsiasi accordo cui essi potranno giungere.

➤ *Stato di esecuzione*

Il Comitato dei Ministri, nella riunione n. 1199 del 13 maggio 2014 (*infra* documenti n. 6), ha adottato la decisione con la quale, nel congratularsi con il Governo italiano per le iniziative realizzate, ha rinviato l'esame delle ulteriori misure che dovranno essere intraprese a livello regionale all'incontro del mese di settembre 2014. Per i dettagli delle iniziative avviate, si rinvia al capitolo V, paragrafo 4.3.

1.6. Libertà di espressione (articolo 10 Cedu)

***Belpietro c. Italia* - Sentenza 24 settembre 2013 (ricorso n. 43612/10).**

Esito: violazione dell'articolo 10 Cedu

La causa origina dall'articolo a firma del Sen. R. I. apparso il 7 novembre 2004 su un quotidiano nazionale dal titolo "*Mafia, tredici anni di scontri tra PM e Carabinieri*" ed il sottotitolo "*Cosa si nasconde dietro il processo al generale Mori e al colonnello «Ultimo» per il covo di Riina*" nel quale erano chiamati in causa, tra gli altri, alcuni magistrati.

Questi ultimi, ritenendosi diffamati dal contenuto dell'articolo, avevano presentato querela nei confronti dell'autore e del direttore responsabile del quotidiano.

Il Senatore R. I. era stato prosciolto dall'accusa di diffamazione, "per essere l'imputato non punibile", ai sensi dell'art. 68 della Costituzione italiana, sulla scorta della deliberazione del Senato della Repubblica del 18 gennaio 2006.

Il direttore responsabile del quotidiano, giudicato dal tribunale di Milano, veniva dapprima assolto, con sentenza in data 26.11.2007, per insussistenza del fatto contestato, riconoscendo in suo favore l'esistenza dell'esimente del diritto di critica giornalistica, stante il proscioglimento del Senatore R. I. per l'immunità parlamentare.

A seguito dell'appello della procura di Milano e delle parti civili, il 16 gennaio 2009, la Corte d'appello di Milano condannava il ricorrente a quattro mesi di reclusione, sospesa in via condizionale, e, in solido con la casa editrice Società europea di edizioni S.p.a., al risarcimento in favore delle parti civili della somma di euro 50.000,00, nonché alla riparazione pecuniaria ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 47 del 1948, di euro 5.000,00.

La Corte di cassazione adita dal ricorrente, con sentenza dell'8 aprile 2010, rigettava il ricorso, rendendo definitiva la pronuncia della Corte d'Appello di condanna per il reato di cui all'art. 57 c.p. per aver omesso di esercitare il controllo necessario a prevenire la commissione di un reato (diffamazione) a mezzo stampa, compito specificamente attribuito dalla legge al direttore di una testata, che differenzia la sua responsabilità da quella degli altri collaboratori del giornale.

➤ *Violazione*

Il ricorrente ha adito la Corte lamentando che la condanna per diffamazione, a quattro mesi di reclusione, subita per aver pubblicato sul giornale da lui diretto, un articolo, firmato da un senatore, costituiva una violazione del diritto alla libertà di espressione, di cui all'articolo 10 della Convenzione.

La Corte ha preliminarmente rilevato che la condanna subita dal ricorrente non era di per se contraria all'articolo 10 della Convenzione. Ciò, in quanto l'articolo 10, che nel suo primo paragrafo, stabilisce che l'esercizio della libertà di espressione – di cui la libertà di stampa è una manifestazione – deve essere sempre garantito dagli Stati, nel secondo paragrafo specifica che: *"L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica..."*.

La Corte ha rilevato che nel valutare se un'ingerenza è contraria alla Convenzione, per il mancato rispetto delle esigenze previste al paragrafo 2 dell'articolo 10, occorre determinare se essa fosse *«prevista dalla legge»*, se perseguisse uno o più degli scopi legittimi indicati in tale paragrafo e se fosse *«necessaria in una società democratica»*.

Accertato che, nel caso di specie, l'ingerenza era prevista dalla legge, ossia dall'articolo 57 del codice penale italiano, la Corte ha verificato se la condanna del ricorrente perseguisse lo scopo legittimo costituito dalla tutela del potere giudiziario, seguendo un percorso argomentativo basato sulla propria giurisprudenza secondo cui l'aggettivo «necessario», nel senso dell'articolo 10, paragrafo 2, implica l'esistenza di un «bisogno sociale imperioso».

Dopo aver ricordato che gli Stati contraenti godono di un certo margine di apprezzamento nel valutare se sussista o meno un tale bisogno, ha precisato, tuttavia che questo margine va di pari passo con un controllo che verte a volte sulle leggi e sulle decisioni che le applicano, ed è la Corte competente a decidere in ultima istanza sulla questione del se una «restrizione» sia compatibile con la libertà di espressione tutelata dall'articolo 10. Secondo l'interpretazione della Corte: *«Se gli Stati contraenti hanno la facoltà, se non il dovere, in virtù dei loro obblighi positivi derivanti dall'articolo 8 della Convenzione, di disciplinare l'esercizio della libertà di espressione in modo da garantire che la legge tuteli adeguatamente la reputazione degli individui, essi devono evitare, facendolo, di adottare misure idonee a dissuadere i media dallo svolgere il loro compito di avvisare il pubblico in caso di apparenti o presunti abusi dei pubblici poteri. I giornalisti di inchiesta potrebbero mostrarsi reticenti a esprimersi su questioni di interesse generale (...) se corrono il rischio di essere condannati, quando la legislazione prevede sanzioni di questo tipo per gli attacchi ingiustificati contro la reputazione altrui, a pene detentive o che comportano il divieto di esercitare una professione. L'effetto dissuasivo che il timore di sanzioni di questo tipo comporta per l'esercizio da parte di tali giornalisti della loro libertà di espressione è evidente (...). Nocivo per la società nel suo complesso, fa anch'esso parte degli elementi da prendere in considerazione in sede di valutazione della proporzionalità – e dunque della giustificazione – delle sanzioni inflitte (...) Se la fissazione delle pene è, in linea di principio, appannaggio dei giudici nazionali, la Corte considera che una pena detentiva inflitta per un reato commesso nell'ambito della stampa sia compatibile con la libertà di espressione giornalistica sancita dall'articolo 10 solo in circostanze eccezionali, in particolare quando altri diritti fondamentali siano stati gravemente lesi, come nel caso, ad esempio, della diffusione di un discorso di odio o di incitazione alla violenza (...).».*

Pur avendo la Corte convenuto che nel caso di specie la condanna del ricorrente non fosse di per sé contraria all'articolo 10, e che il fatto di infliggere una pena detentiva (ancorchè sospesa) abbia potuto avere un effetto deterrente notevole, pur tuttavia, il caso di specie, avente ad oggetto un mancato controllo nell'ambito di una diffamazione, non era caratterizzato da alcuna circostanza eccezionale che giustificasse il ricorso a una sanzione così severa.

Pertanto a giudizio della Corte, l'ingerenza dello Stato convenuto nel diritto alla libertà di espressione del ricorrente non era stata proporzionata agli scopi legittimamente perseguiti.

Per questi motivi, la Corte, all'unanimità, ha dichiarato la violazione dell'articolo 10 della Convenzione e condannato lo Stato convenuto a pagare al ricorrente il danno morale oltre le spese del giudizio.

➤ *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.

Sul piano delle misure generali, il Procuratore della Repubblica di Milano ha impartito in data 8 ottobre 2013 una direttiva interna, invitando i magistrati assegnatari dei procedimenti per diffamazione a mezzo stampa in fase di indagine e/o designati per il dibattimento, a segnalare preventivamente i casi nei quali potrebbero ricorrere "circostanze eccezionali" (quali quelli evidenziate dalla Corte Edu o altre che qualifichino il caso specifico), che renderebbero proporzionata la richiesta di applicazione di pena detentiva, pur rimanendo ferma la piena libertà del P.M. di udienza di concludere nel modo ritenuto opportuno all'esito delle emergenze del dibattimento (articolo 53, comma 1, codice procedura penale).

Il Governo ha ritenuto che la direttiva possa costituire la base per un indirizzo generale da comunicare al Comitato dei Ministri, posto che la questione della punibilità dei reati d'opinione con pena detentiva fa parte delle tematiche proposte dal Consiglio d'Europa a vari livelli, compresa l'assemblea parlamentare.

***Ricci c. Italia - Sentenza dell'8 ottobre 2013 (ricorso n. 30210/06)
Esito: violazione articolo 10 Cedu***

La vicenda trae origine dalla decisione presa dal ricorrente, giornalista, ideatore e animatore di un programma satirico televisivo, di diffondere il contenuto di una registrazione, captata casualmente dalla rete pubblica, nel corso di due trasmissioni del suo programma (il 21 e il 26 ottobre 1996), al fine di mostrare la "vera natura della televisione" dove qualsiasi scontro è costruito per fare spettacolo.

Nel maggio 1997, la RAI sporse querela contro il ricorrente per diffusione di comunicazioni riservate interne al sistema telematico della RAI e per divulgazione del contenuto delle immagini al pubblico, reati previsti dall'articolo 617 quater del codice penale. Anche il filosofo V., coinvolto nell'intercettazione, si costituì parte civile.

Con sentenza del 12 aprile 2002, il tribunale di Milano prosciolsse il ricorrente per il capo d'imputazione di intercettazione fraudolenta di comunicazioni relative a un sistema telematico (articolo 617 quater c.p. comma 1). Lo condannò invece a quattro mesi e cinque giorni di reclusione con sospensione condizionale della pena per divulgazione al pubblico di comunicazioni interne al sistema telematico della RAI (articolo 617 quater c.p., comma 2); lo condannò, inoltre, al risarcimento dei danni all'immagine della Rai e all'altra parte civile, da liquidarsi in separata sede civile; e al pagamento di una provvisoria di 10.000 euro a ciascuna delle parti civili costituite.

Dopo la conferma della sentenza di primo grado da parte della Corte d'appello, nel 2004, il ricorrente presentò ricorso in Cassazione.

Con sentenza del 19 maggio 2005, la Corte di cassazione annullò senza rinvio la sentenza della Corte d'appello con la motivazione che il reato ascritto al ricorrente era prescritto. Confermò la condanna dell'interessato al risarcimento dei danni alle parti civili e lo condannò al pagamento delle spese procedurali.

➤ *Violazione*

Con il ricorso dinanzi alla Corte il signor Ricci ha lamentato la violazione in suo danno dell'articolo 10 della Convenzione sotto il profilo del diritto alla libertà di espressione.

La difesa italiana ha sottolineato che i giudici nazionali avevano applicato proprio i principi enunciati dalla costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di "necessità" e di "bisogno sociale imperioso" e avevano ritenuto che la protezione della riservatezza dei dati dovesse prevalere sul diritto alla libertà di espressione invocato dal ricorrente. In particolare, secondo il tribunale di Milano, il secondo comma dell'articolo 617 quater del CP, aveva lo scopo di tutelare la riservatezza di alcune comunicazioni, punendone la divulgazione. Nel caso di specie era evidente che il video diffuso dal ricorrente era una comunicazione interna riservata della RAI e che quindi il solo fatto della sua divulgazione aveva integrato gli estremi del reato descritto dall'articolo 617 quater, comma 2 (diffusione di comunicazioni riservate). Quanto allo scopo perseguito dal ricorrente, quest'ultimo non poteva utilmente invocare il diritto di satira per giustificare una divulgazione vietata dalla legge.

La Corte ha rigettato innanzitutto l'argomento di fondo seguito dai giudici nazionali secondo il quale la protezione delle comunicazioni relative ad un sistema informatico o telematico esclude in via di principio ogni possibilità di bilanciamento, affermando la necessità di effettuare sempre un bilanciamento tra la tutela della libertà di espressione e la tutela degli interessi coinvolti, e per quanto riguarda il controllo esercitato dalle giurisdizioni interne, tra il comportamento del ricorrente e la proporzionalità della sanzione pronunciata.

Con riferimento agli interessi coinvolti, la Corte ha osservato che, nel caso di specie, l'interessato intendeva comunicare informazioni o idee su un caso di uso distorto della televisione e che la sua condanna ha costituito un'ingerenza nel suo diritto alla libertà di espressione garantito dall'articolo 10 paragrafo 1 della Convenzione, anche se tale ingerenza era prevista dalla legge (art. 617 quater c.p.) e mirava agli scopi legittimi di proteggere la reputazione e i diritti dei terzi e impedire la divulgazione di informazioni confidenziali.

Quanto al bilanciamento tra gli interessi coinvolti e la pena inflitta, come in altri casi simili la Corte ha ribadito che una pena detentiva inflitta per un reato commesso attraverso l'uso dei media è compatibile con il principio della libertà di espressione garantito dall'articolo 10 della Convenzione soltanto in casi eccezionali, quando siano stati violati altri diritti fondamentali come, ad esempio, nei casi di diffusione di discorsi di incitamento all'odio o alla violenza. Nella fattispecie, il ricorrente oltre al risarcimento dei danni era stato condannato a quattro mesi e cinque giorni di reclusione, per avere diffuso un video il cui contenuto non era di natura tale da provocare un pregiudizio importante, né era contrassegnato da alcuna circostanza eccezionale, tale da giustificare il ricorso ad una sanzione così severa. Quindi, per la natura e il quantum della sanzione imposta al ricorrente l'ingerenza nel suo diritto alla libertà di espressione non era proporzionata agli scopi legittimi perseguiti dalla norma nazionale.

Pertanto la Corte ha dichiarato, con sei voti contro uno, la violazione dell'articolo 10 della Convenzione. Inoltre, ha dichiarato che la constatazione della violazione rappresentava di per sé un'equa soddisfazione sufficiente per qualsiasi danno morale che potesse aver subito il ricorrente.

➤ *Stato di esecuzione*

La sentenza è stata diffusa alle autorità giudiziarie per far conoscere la posizione assunta dalla Corte europea in tema di sanzioni penali per il reato di diffamazione a mezzo stampa. Sono in corso iniziative legislative volte a rideterminare la pena applicabile per il reato in questione.

2. *LE SENTENZE DI ATTRIBUZIONE DELL'EQUA SODDISFAZIONE*

2.1. *Espropriazione indiretta*

Lanteri c. Italia - Sentenza 29 gennaio 2013 (ricorso n. 56578/00)

Esito: condanna al pagamento di equa soddisfazione

La causa ha origine dal ricorso presentato il 21 marzo 2000 dai signori Girolamo Lanteri e Marianna Lanteri.

Con una sentenza del 15 novembre 2005 (sentenza principale) la Corte aveva giudicato che la perdita totale della disponibilità di un terreno combinata con l'impossibilità di trovare un rimedio alla situazione di illegittimità aveva determinato per i due ricorrenti conseguenze molto gravi, dal momento che essi avevano subito una espropriazione di fatto incompatibile con il loro diritto al rispetto dei loro beni e non conforme ai principi di preminenza del diritto.

➤ *Violazione*

Basandosi sull'articolo 41 della Convenzione i ricorrenti avevano reclamato il pagamento dei danni materiali e morali e il rimborso delle spese sostenute per i giudizi davanti alla giurisdizioni nazionali e davanti alla Corte per la violazione dell'articolo 1, protocollo 1, Cedu, già constatata con sentenza del 2005, per il contrasto dell'espropriazione indiretta con il principio di legalità.

La Corte ha condannato lo Stato italiano al risarcimento dei danni morali, in favore dei ricorrenti nella misura simbolica di 10.00 euro, nonchè al pagamento dei danni materiali e delle spese.

➤ *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.

3. *LE SENTENZE DI NON VIOLAZIONE*

3.1. *Libertà di espressione (articolo 10 Cedu)*

Di Giovanni c. Italia - Sentenza 9 luglio 2013 (ricorso n. 51160/06)

Esito: non violazione dell'articolo 10 Cedu

non violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, Cedu

La ricorrente, magistrato, all'epoca dei fatti presidente del tribunale di sorveglianza di Napoli, dinanzi alla Corte Edu ha lamentato la violazione nei suoi confronti dei diritti garantiti dall'articolo 10 (libertà di espressione) e 6 paragrafo 1 della Convenzione.

La vicenda trae origine dalla pubblicazione avvenuta nel maggio del 2003 su un quotidiano nazionale di un'intervista nella quale la ricorrente aveva rilasciato dichiarazioni su presunte

condotte illecite di un collega *membro del Consiglio Superiore della Magistratura e componente dell'ANM*, nell'ambito di un concorso pubblico per l'assunzione di magistrati.

A seguito dell'intervista che aveva contribuito a diffondere voci poi risultate infondate, il procuratore generale presso la Corte di cassazione avviò un procedimento disciplinare nei confronti della ricorrente contestando alla stessa l'inosservanza dei propri obblighi di rispetto e discrezione nei confronti dei membri del CSM e di un collega. All'esito del procedimento la sezione disciplinare del CSM considerò la ricorrente parzialmente colpevole dei fatti a lei ascritti e la sanzionò con un ammonimento.

La sezione considerò che le critiche relative all'attività e al funzionamento del CSM e dell'ANM costituissero la libera espressione di una convinzione personale, che non poteva in quanto tale essere oggetto di sanzioni. Qualificò, invece, come illecito disciplinare le affermazioni della ricorrente relative a un suo collega. Secondo la sezione, i dettagli forniti dalla ricorrente si riferivano senza dubbio ad una persona facilmente identificabile e tendevano dunque a confermare presso l'opinione pubblica voci, prive di fondamento, riguardanti il collega. La sezione considerò infine che il fatto che le dichiarazioni in contestazione rientrassero in un contesto più generale permetteva tuttavia di infliggere solo un ammonimento, ossia la sanzione meno grave.

Il ricorso per cassazione presentato dalla ricorrente avverso la decisione, fu respinto.

➤ *Non Violazione*

Con riferimento alla pretesa violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, la Corte ha preliminarmente riconosciuto l'applicabilità della norma anche al procedimento disciplinare, potendo concludersi con l'irrogazione di sanzioni aventi anche un grave impatto sui diritti civili.

Nel merito della lamentata mancanza di imparzialità e indipendenza della sezione disciplinare, la Corte dopo aver qualificato la sezione come organo di piena giurisdizione, istituito per legge e sottoposto alle norme di procedura penale, ha escluso che il mero fatto che i componenti della sezione disciplinare fossero tutti appartenenti al corpo giudiziario, potesse aver lesa di per sé il principio di indipendenza dell'organo, avuto riguardo a indici certi di indipendenza quali la durata del mandato dei componenti, l'inalienabilità degli stessi per la durata dell'incarico e la mancanza di un rapporto gerarchico con i colleghi che li avevano eletti.

Quanto alla violazione dell'articolo 10, sotto il profilo della libertà di espressione, la Corte ha innanzitutto ricordato che la tutela offerta dalla norma si estende senza dubbio alla sfera professionale in generale e ai funzionari in particolare. Tuttavia nel momento in cui è in gioco il diritto alla libertà di espressione dei funzionari, i «doveri e le responsabilità» di cui all'articolo 10, paragrafo 2, assumono un significato speciale che giustifica un certo margine di apprezzamento

lasciato alle autorità dello Stato convenuto per stabilire se l'ingerenza controversa sia o meno proporzionata allo scopo enunciato.

La Corte ha rammentato che il suo compito non è sostituirsi ai giudici nazionali, ma verificare, sotto il profilo dell'articolo 10, le decisioni che questi ultimi hanno adottato in virtù del loro potere discrezionale. Per questo essa deve considerare l'«ingerenza» controversa alla luce di tutta la causa per stabilire se fosse «fondata su bisogni sociali imperativi» e se i motivi invocati dalle autorità nazionali per giustificarla apparissero «pertinenti e sufficienti».

Alla luce dei fatti di causa, la Corte ha rilevato che la sanzione disciplinare inflitta alla ricorrente costituiva un'ingerenza delle autorità pubbliche nell'esercizio della libertà di espressione ammessa dall'articolo 10 della Convenzione, che questa ingerenza era «prevista dalla legge» e che perseguisse degli scopi riconosciuti legittimi dalla Convenzione, in questo caso la protezione della «reputazione o dei diritti altrui» e la garanzia della «autorità e imparzialità del potere giudiziario».

Pertanto, alla luce della causa nel suo complesso e tenuto conto dell'importanza particolare che attribuisce alla funzione svolta dalla ricorrente, la Corte ha ritenuto che la misura controversa non fosse sproporzionata rispetto allo scopo perseguito e che l'ingerenza potesse essere considerata «necessaria in una società democratica» ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, della Convenzione.

➤ *Stato di esecuzione*

Il Ministero della giustizia ha trasmesso la sentenza alla Corte di cassazione e alle Corti d'appello per la diffusione a tutti i magistrati in servizio nei distretti, con indicazione dei siti ove la pronuncia è consultabile.

3.2. *Diritto all'istruzione (articolo 2, protocollo 1, Cedu)*

Tarantino e altri c. Italia - Sentenza 2 aprile 2013 (ricorsi n. 25851/09, 29284/09, 64090/09)

Esito: non violazione articolo 2, Protocollo 1, Cedu

Il caso ha origine da tre ricorsi presentati alla Corte Edu nel 2009, dalla Signora Claudia Tarantino e altri sette suoi colleghi, tutti e otto studenti che non erano riusciti ad ottenere un posto nelle facoltà di medicina e/o odontoiatria presso le quali avevano fatto domanda di iscrizione.

La disciplina italiana della materia (legge n. 127/97 e legge n. 264/99) demanda al Ministro dell'università e della ricerca il compito di stabilire le quote di accesso alle facoltà di medicina,

veterinaria, odontoiatria, architettura e scienze infermieristiche, sulla base di due criteri vincolanti:

- la capacità e le risorse delle università;
- il fabbisogno di tali professionalità nel sistema sociale e produttivo.
- I ricorrenti non risultati vincitori ai test di selezione per l'ammissione ai corsi di laurea in medicina e odontoiatria si erano rivolti alla Corte lamentando una violazione del loro diritto all'istruzione così come previsto dell'articolo 2, Protocollo 1, della Convenzione. In particolare si dolevano del fatto che i due criteri stabiliti dalla legge n. 264/99 in base ai quali venivano determinate le restrizioni applicabili all'ammissione ai corsi da loro prescelti erano contrari ai principi della normativa europea. Inoltre affermavano che gli scopi perseguiti dalla legge che li prevedeva non erano legittimi né proporzionati.

➤ *Non Violazione*

La Corte, preliminarmente, ha ribadito che il diritto all'istruzione sancito dall'articolo 2, Protocollo 1, della Convenzione, a dispetto della sua importanza, non è, comunque, un diritto assoluto ma può essere soggetto a limitazioni, che possono riguardare anche il diritto all'accesso, che per sua natura richiede di essere regolamentato dai singoli Stati.

La Corte ha constatato che i due criteri previsti dalla disciplina italiana sono in linea con la giurisprudenza della Corte che è orientata a riconoscere che la regolamentazione del diritto all'educazione può essere fatta tenendo conto dei bisogni e delle risorse tanto delle comunità che degli individui.

Quanto al primo criterio, la valutazione delle risorse è chiaramente importante e senza dubbio accettabile. La Corte ha notato che molti limiti sono spesso dipendenti dalle risorse economiche necessarie per far funzionare una determinata istituzione e questo è particolarmente rilevante quando si tratta di università finanziate dallo Stato. Ha, inoltre, notato che classi sovraffollate possono recare detrimento all'efficienza del sistema educativo in modo tale da pregiudicare l'efficacia dell'insegnamento. Pertanto, ha ritenuto la legittimità e proporzionalità del primo criterio.

Quanto al secondo criterio, la Corte ha osservato che la preparazione universitaria di certe particolari categorie di professionisti costituisce per lo Stato un grande investimento. E' perciò ragionevole da parte dello Stato aspirare al collocamento nel mercato del lavoro di ogni candidato che superi la formazione con successo. L'indisponibilità di posti adeguati alla formazione, causata da saturazione del mercato, rappresenta un aggravio della spesa già sostenuta, in quanto la disoccupazione è senza dubbio un carico per l'intera collettività. Dal momento che non è possibile

per lo Stato sapere in anticipo quanti laureati cercheranno lavoro nel mercato interno e quanti all'estero, la Corte non può considerare irragionevole per lo Stato usare un principio di precauzione e basare la propria politica sulla presunzione che un'alta percentuale di laureati potrebbe rimanere nel Paese alla ricerca di un lavoro.

La Corte ha ravvisato, quindi, appropriato anche il secondo criterio.

In conclusione, la Corte ha ritenuto che le norme italiane non siano sproporzionate e che nella loro applicazione lo Stato non abbia superato il proprio margine di discrezionalità.

4. LE SENTENZE DI IRRICEVIBILITA' PER L'ITALIA

4.1. Condizioni di detenzione (articolo 3 Cedu) articoli 3 e 5

Ciobanu c. Romania e Italia - Sentenza 9 luglio 2013 (ricorso n.4509/08)

Esito: irricevibilità nei confronti dell'Italia

violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, e dell'articolo 3 Cedu nei confronti della Romania

Il ricorrente, cittadino rumeno, ha presentato ricorso alla Corte Edu il 10 gennaio 2008, lamentando la violazione degli articoli 3 e 5, paragrafo 1, della Convenzione, per le condizioni di detenzione nelle prigioni rumene e per il rifiuto dei tribunali rumeni di sottrarre il periodo di arresti domiciliari scontato in Italia dal totale della pena da scontare.

Con una sentenza definitiva del gennaio 2005, la Corte d'Appello rumena di Galati aveva condannato il ricorrente, in contumacia, a due anni di detenzione per truffa e falso in scrittura privata. Per l'esecuzione della pena le autorità rumene avevano richiesto allo Stato italiano l'estradizione del ricorrente.

Nel maggio 2006 il ricorrente fu arrestato in Italia e posto inizialmente in detenzione provvisoria per 15 giorni. La detenzione provvisoria fu poi sostituita dagli arresti domiciliari, con

l'autorizzazione ad uscire per attendere al lavoro, fino alla sua estradizione verso la Romania, che avvenne nel dicembre 2007, quindi un anno e sei mesi più tardi.

Il ricorrente fu consegnato alle autorità rumene senza documenti né effetti personali.

Il ricorrente presentò al competente tribunale dipartimentale rumeno un ricorso per contestare l'esecuzione della pena, sostenendo che, tenendo conto della detenzione subita in Italia prima della sua estradizione, aveva già scontato la parte di pena necessaria per poter beneficiare della libertà condizionale in base al codice penale rumeno. Il tribunale di prima istanza accolse la richiesta. La procura presentò ricorso, e il tribunale dipartimentale stabilì che gli arresti domiciliari non costituivano una misura privativa della libertà e che il codice penale rumeno permetteva di dedurre unicamente la durata di misure di privazione della libertà regolamentate dalla legislazione rumena, ovvero la guardia a vista e la detenzione provvisoria in un centro di detenzione. Il ricorrente non fu rimesso in libertà condizionale fino al dicembre 2008.

Dalla esposizione dei fatti riportati nel ricorso, risulta che il ricorrente, privo dei documenti di identità, era stato incarcerato inizialmente nei locali dell'Ispettorato di polizia di Bucarest, in una cella con 5 altre persone, con un letto senza coperte, l'acqua corrente disponibile solo 2 volte al giorno per 20 minuti a volta e senza riscaldamento a fronte di temperature che scendevano a meno 20°.

Nel dicembre 2007, ricevuta da sua moglie la carta d'identità fu trasferito nella prigione di Galati e lì collocato in una cella di 20 mq, dotata di soli 12 letti, senza coperte, con altri 20 detenuti. La scelta era tra dividere il letto o dormire sul pavimento. I pasti erano immangiabili perché il cibo era scaduto e freddo. Non c'era acqua calda e l'acqua fredda era contaminata il che provocò al ricorrente e ai suoi compagni di detenzione la dissenteria, la scabbia e altre malattie contagiose. La cella inoltre era infestata da scarafaggi.

➤ *Rigetto del ricorso contro l'Italia*

Riguardo all'Italia il ricorrente si era lamentato per il fatto che il suo rimpatrio in Romania fosse avvenuto senza che gli fossero riconsegnati i documenti di identità e gli effetti personali.

La Corte, tenuto conto degli elementi in suo possesso, ha respinto questo motivo di ricorso in quanto manifestamente infondato.

➤ *Violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, Cedu da parte della Romania*

Il ricorrente aveva denunciato il rifiuto dei tribunali rumeni di sottrarre la durata dell'assegnazione agli arresti domiciliari in Italia dalla durata della pena detentiva da scontare in Romania.

L'articolo 18 della legge n. 302/2004, relativa alla cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale, prevede che la durata della detenzione subita all'estero nell'ambito di una richiesta di estradizione avanzata dalle autorità rumene è dedotta dalla pena detentiva comminata dai tribunali rumeni. Tuttavia il tribunale dipartimentale aveva rifiutato di applicare questa disposizione di legge, ritenendo che gli arresti domiciliari subiti dal ricorrente in Italia erano una misura preventiva che non era prevista dal diritto rumeno e che, inoltre, il ricorrente non era stato realmente privato della libertà personale.

Il tribunale rumeno di prima istanza nella sua sentenza, ampiamente motivata, aveva ritenuto che il ricorrente durante il periodo in cui aveva subito gli arresti domiciliari in Italia era stato effettivamente privato della libertà personale anche se gli era consentito di uscire per recarsi al lavoro. A giudizio della Corte il tribunale dipartimentale aveva riformato in senso contrario la sentenza di primo grado, senza però motivare in modo adeguato la decisione.

La Corte ha rilevato che l'articolo 18 della legge n. 302/2004 non è sufficientemente chiaro perché la categoria delle misure alle quali questa disposizione è applicabile sia prevedibile. E che questa mancanza di chiarezza della legge non è per nulla mitigata da una interpretazione giurisprudenziale costante da parte dei tribunali rumeni.

Ha ritenuto, pertanto, che la legislazione rumena in questo campo non soddisfaceva il criterio di "prevedibilità" di una "legge" ai fini dell'articolo 5, paragrafo 1, della Convenzione.

Il ricorrente aveva dunque scontato una pena superiore a quella che avrebbe dovuto subire in base al sistema giuridico nazionale anche tenuto conto dei benefici ai quali avrebbe avuto diritto.

In conclusione la Corte ha dichiarato all'unanimità la violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, della Convenzione da parte della Romania.

➤ *Violazione dell'articolo 3 Cedu da parte della Romania*

Dopo aver ricordato che l'articolo 3 della Convenzione impone agli Stati l'obbligo di assicurare a tutti i detenuti condizioni di detenzione compatibili con il rispetto della dignità umana, la Corte ha ritenuto che le condizioni di detenzione che il ricorrente aveva dovuto subire durante la sua detenzione in Romania, in particolare il sovraffollamento e le condizioni di igiene deprecabili, lo avevano sottoposto ad una sofferenza che eccedeva il livello di normale sofferenza inerente allo stato di detenzione.

In conclusione, ha dichiarato all'unanimità la violazione dell'articolo 3 da parte della Romania.

4.2. Affidamento minori (articolo 8 Cedu)

Qama c. Albania e Italia – Sentenza 8 gennaio 2013 (ricorso n. 4604/09)

Esito: irricevibile con riferimento al ricorso contro l'Italia

non violazione con riferimento al ricorso contro l'Albania

Il ricorrente, sua moglie e il loro figlio minore erano entrati irregolarmente in Italia e, prima che potessero regolarizzare la loro posizione, il ricorrente era stato espulso in quanto privo del permesso di soggiorno. La moglie, rimasta in Italia con il figlio, era morta dopo poco tempo e il bambino era stato affidato, con sentenza pronunciata nel 2003 dal competente tribunale dei minori di Ancona, alla zia materna regolarmente residente in Italia. Il ricorrente si era rivolto al tribunale albanese lamentando, prima, che il figlio gli era stato irregolarmente sottratto e, successivamente, chiedendo di poter ristabilire i contatti con lui. Avendo ricevuto dal tribunale albanese, nel 2006, una sentenza che riconosceva il suo diritto ad avere contatti con il figlio almeno due volte all'anno, il ricorrente aveva chiesto alle autorità italiane, con una richiesta al tribunale di Ancona e poi con un'istanza al Ministero della giustizia, di ottenere il riconoscimento e l'esecuzione in Italia della sentenza pronunciata dal giudice albanese.

Nel gennaio 2009, a seguito di una richiesta di informazioni presentata dall'Ombudsman sul caso, il Ministero della giustizia italiano aveva riferito di aver ripetutamente informato il ricorrente che non sussistevano i presupposti giuridici per richiedere alle autorità italiane di riconoscere e dare esecuzione alla decisione del tribunale civile albanese, non essendo l'Albania parte di alcun accordo che regolamentasse a livello internazionale il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni dei suoi tribunali.

➤ *Irricevibilità nei confronti dell'Italia*

Il Governo italiano aveva eccepito la irricevibilità del ricorso ex articolo 35 della Convenzione poiché il ricorrente non aveva esaurito i rimedi nazionali. In primo luogo avrebbe potuto/dovuto intraprendere un'azione per la nullità di, o un appello contro, la decisione del Tribunale dei minori del 4 giugno 2003 (che aveva dato in affidamento il minore alla zia e sospeso la potestà genitoriale del ricorrente), in base all'articolo 125 del codice di procedura civile e agli articoli 332, 333 e 336 del codice civile. In secondo luogo, per lamentarsi del rifiuto del custode o

del rifiuto del suo bambino di avere contatti con lui, avrebbe potuto intraprendere un'azione in base all'articolo 337 del codice civile.

La Corte, accogliendo le argomentazioni del governo italiano, ha dichiarato irricevibile la parte del ricorso relativa all'Italia, per non avere il ricorrente esaurito le vie di ricorso interne al sistema giudiziario italiano (articolo 35, paragrafo 1, della Convenzione).

➤ *Non violazione dell'articolo 8 nei confronti dell'Albania*

Con riferimento alle doglianze nei confronti dell'Albania, la Corte ha dichiarato la non violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

All'Albania, che aveva eccepito il superamento del termine di sei mesi per la presentazione dei ricorsi, stabilito dall'articolo 35 della Convenzione, la Corte ha ricordato che il termine di sei mesi per adire la Corte EDU, non si applica a quelle situazioni che danno adito a una violazione continuata dei diritti sanciti dalla Convenzione e dichiarato ricevibile il ricorso.

La Corte ha ricordato altresì che l'articolo 8 della Convenzione non può essere inteso nel senso di imporre ad uno Stato l'obbligo di garantire al ricorrente l'esercizio del diritto alle relazioni personali quando il minore non è più soggetto alla giurisdizione di tale Stato.

Pertanto, considerato che, nella fattispecie, i genitori avevano concordemente deciso di recarsi in Italia con il figlio e che quest'ultimo era rimasto in Italia in forza di un provvedimento legittimo emesso da un tribunale italiano, la Corte ha ritenuto che non vi fosse un obbligo per l'Albania di adottare misure che tutelassero il rispetto del diritto alle relazioni personali del ricorrente con il figlio, come riconosciuto dalla decisione del tribunale albanese, dal momento che il ricorrente non aveva presentato idonea richiesta presso il tribunale italiano.

➤ *Commento*

La sentenza è da segnalare in quanto, in materia di minori, ribadisce un principio di interpretazione dell'articolo 8 della Cedu (diritto al rispetto della vita privata e familiare), alla luce della Convenzione de L'Aja sulla protezione dei minori, in base alla quale gli Stati non hanno l'obbligo di assicurare il rientro di un minore legalmente residente all'estero, nei casi in cui il genitore che lo richiede detenga unicamente diritti di visita e alle relazioni personali.

5. LE DECISIONI

In notevole aumento il numero delle decisioni di carattere "procedurale" pronunciate nei confronti dell'Italia, complessivamente 76, di cui: n. 40 di irricevibilità; n. 27 di radiazione dal

ruolo per intervenuti regolamenti amichevoli; n. 3 di radiazione dal ruolo per carenza di interesse del ricorrente; n. 5 di parziale ricevibilità; n. 1 di rigetto di istanza di revisione di sentenza.

Il netto incremento delle decisioni (nel 2012 erano state 46, delle quali solo 17 per intervenuto regolamento amichevole) è frutto grazie della più intensa collaborazione con la cancelleria della Corte: è stata, infatti, intensificata l'attività di risoluzione dei contenziosi seriali mediante il ricorso agli strumenti di composizione amichevole previsti dal regolamento della Corte e fortemente sostenuti dagli Uffici di Strasburgo.

Si illustrano alcune delle decisioni pronunciate che si ritengono di interesse con riferimento alle questioni trattate o all'impatto sui casi tuttora pendenti.

5.1. Diritto alla vita (articolo 2 Cedu)

De Santis e Olanda c. Italia - Decisione 9 luglio 2013 (ricorso n. 35887/11)

Esito: irricevibilità

I ricorrenti avevano lamentato la violazione dell'articolo 2 della Convenzione, sotto il profilo procedurale della protezione del diritto alla vita e alla salute, in relazione alle lesioni cerebrali permanenti riportate dalla propria figlia a seguito di un'infezione contratta in ospedale subito dopo la nascita.

In sede giudiziaria nazionale era stata accertata la responsabilità dell'ospedale (ma non dei medici) e disposta la condanna al risarcimento dei danni.

La Corte ha dichiarato il ricorso irricevibile, ritenendo di non potersi sostituire ai giudici italiani nella valutazione delle responsabilità sull'accaduto, rimettendo in discussione le conclusioni alle quali i medesimi sono giunti al termine di un procedimento civile celebrato in contraddittorio. Ha altresì, respinto la domanda di condanna dello Stato italiano all'assistenza della ragazza per tutta la vita, ritenendo congrua la somma risarcitoria accordata in sede nazionale.

Di Paolo e Benedetti c. Italia - Decisione 25 giugno 2013 (ricorso n. 26118/07)

Esito: irricevibilità

Nel caso in esame, i genitori di un bambino sottoposto a intervento chirurgico che lo aveva messo in serio pericolo di vita, avevano richiesto alla Corte di dichiarare l'insufficienza delle

indagini svolte dalle autorità italiane per pervenire all'accertamento delle reali responsabilità sulla vicenda.

Nel pronunciare l'irricevibilità del ricorso, la Corte ha rilevato che le indagini svolte erano state tempestive e complete e che l'archiviazione del procedimento penale ad opera del giudice delle indagini preliminari appariva priva di censure.

5.2. Divieto di tortura, trattamenti inumani o degradanti (articolo 3 Cedu)

Tellissi c. Italia - Decisione 5 marzo 2013 (ricorso n. 66640/10)

Esito: irricevibilità

Nel ricorso dinanzi alla Corte Edu, il sig. Tellissi, carcerato, si è lamentato delle condizioni di detenzione sotto un duplice profilo: l'inadeguatezza delle cure somministrategli in relazione alla patologia sofferta (rottura dei legamenti crociati di un ginocchio) e insufficienza delle dimensioni della cella.

Quanto al primo profilo, la Corte ha constatato l'appropriatezza delle cure mediche somministrate ed ha quindi rilevato che le autorità avevano soddisfatto il loro obbligo di tutela della salute del ricorrente.

Quanto alle dimensioni della cella, la Corte ha constatato che lo spazio personale di cui il ricorrente aveva usufruito in alcuni periodi di carcerazione, dividendo la cella con altro detenuto non era inferiore a 3 mq e pertanto tale elemento da solo non poteva costituire una violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

Riina c. Italia - Decisione 19 marzo 2019 (ricorso n. 43575/09)

Esito: parziale ricevibilità

Il ricorrente, detenuto dapprima nel carcere di Ascoli Piceno e sottoposto al regime di detenzione speciale previsto dall'art. 41/bis della legge n. 354/75 sull'amministrazione penitenziaria (norma che consente di sospendere totalmente o parzialmente l'applicazione del normale regime di detenzione quando lo esigano particolari ragioni di sicurezza), si era rivolto al tribunale di Ancona, giudice territorialmente competente per l'applicazione delle pene, sostenendo l'incompatibilità delle sue condizioni di salute con il regime previsto dall'art. 41/bis e lamentando di essere sottoposto a videosorveglianza, per mezzo di telecamere che rimandavano

continuamente sugli schermi dei custodi il contorno della sua immagine sia dalla cella che dal bagno. Il Tribunale aveva rigettato il ricorso senza pronunciarsi sulle richieste. Il soccombente non aveva impugnato la pronuncia né aveva presentato analogo ricorso al Tribunale di Milano quando, dopo il trasferimento presso il penitenziario di Opera a Milano, gli erano state ugualmente applicate le speciali condizioni di detenzione previste dall'art. 41/bis.

Tutte le doglianze, ad eccezione di quella relativa alla videosorveglianza costante per la quale il ricorso è stato comunicato al Governo italiano per le eventuali osservazioni, sono state dichiarate irricevibili dalla Corte.³⁶

Prestieri c. Italia - Decisione 29 gennaio 2013 (ricorso n. 66640/10)

Esito: irricevibilità

Anche con questa decisione di irricevibilità la Corte si pronuncia in tema di adeguatezza di cure mediche prestate al detenuto.

Nella fattispecie, il detenuto, gravemente affetto da patologia cardiaca ed in attesa di trapianto, aveva chiesto la sostituzione della custodia in carcere con gli arresti domiciliari, richiesta respinta due volte dal Gip sulla base di perizie mediche che attestavano la compatibilità delle condizioni di detenzione con il suo stato di salute.

A seguito del trapianto cardiaco, il ricorrente rinnovò la richiesta, ma anch'essa fu respinta.

La Corte, dopo aver richiamato la propria giurisprudenza secondo cui l'articolo 3 della Convenzione pone l'obbligo per gli Stati di garantire l'integrità fisica dei detenuti, ha però escluso che tale obbligo fosse stato disatteso, essendo state assicurate al ricorrente le idonee terapie.

Mohammed Hussein c. Paesi Bassi e Italia - Decisione 2 aprile 2013 (ricorso n. 27725/10) -

Mohammed Hassan e altri c. Paesi Bassi e Italia - Decisione 27 agosto 2013 (ricorso n. 40524/10)

Esito: irricevibilità

³⁶ Con decisione dell'11 marzo 2014 la Corte ha dichiarato il ricorso definitivamente irricevibile.

Queste decisioni intervengono nel settore particolarmente delicato delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione internazionale in Italia.

Si tratta di ricorsi proposti da cittadini di Paesi terzi chiedenti protezione internazionale (asilo o protezione sussidiaria) che si oppongono al trasferimento dal territorio di altri Stati membri in Italia quale Stato competente all'esame della relativa istanza in base del diritto europeo (cd. Regolamenti di Dublino).

In tutti questi casi la difesa del Governo dinanzi a Strasburgo, basata sui puntuali elementi forniti dal competente Ministero dell'interno, è stata volta a dimostrare, anche con il supporto di specifica documentazione, l'effettiva messa a disposizione, in ciascun caso, di adeguate forme di assistenza in favore dei ricorrenti presso strutture governative (Centri di accoglienza per richiedenti asili - CARA) o gestite da enti locali nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

E' stata fornita dimostrazione dell'esistenza di programmi specifici in favore di soggetti in condizioni di vulnerabilità quali minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, persone che hanno subito forme di violenza psicologica, fisica o sessuale, nuclei familiari con figli minori.

Confermando la propria giurisprudenza, favorevole all'Italia sui casi analoghi già definiti, la Corte con le due decisioni in esame ha dichiarato infondati i ricorsi, sottolineando che *"malgrado la situazione generale e le condizioni di vita in Italia dei richiedenti asilo siano senz'altro lontane dall'essere ideali e presentino alcune lacune, non vi è una carenza sistemica riguardo all'assistenza e alle strutture per i richiedenti asilo appartenenti a categorie vulnerabili, come rilevato dalla Corte nel caso della Grecia"* (ricorso Mohammed Hussein). Ha, inoltre, rilevato che *"nessuno dei ricorrenti ha provato che le proprie prospettive future, se trasferiti in Italia, presentino un rischio sufficientemente reale ed imminente, abbastanza grave da rientrare nell'ambito dell'articolo 3 CEDU"* (Mohammed Hassan e altri 9 ricorsi). Infine, con riferimento all'avvio da parte della Commissione europea di una procedura di infrazione sulle procedure d'asilo e sul sistema di accoglienza in Italia, la Corte ha valutato che tale circostanza *"da sola, non può modificare le conclusioni di cui sopra"* (decisione del 4 giugno 2013 sul ricorso Daytbegova e Magomedova c. Austria).

5.3. Diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5 Cedu)

Azenabor c. Italia - Decisione 8 ottobre 2013 (ricorso n. 25367/11)

Esito: irricevibilità per mancato esaurimento vie di ricorso interne

La ricorrente, sottoposta a trattamento sanitario obbligatorio convalidato dal giudice tutelare, aveva lamentato dinanzi a Strasburgo, la violazione dell'articolo 5 per essere stata privata della libertà personale.

La Corte, pur constatando che il giudice tutelare, in sede di convalida del trattamento sanitario obbligatorio adottato dal Sindaco, avrebbe dovuto effettuare i necessari accertamenti sulle condizioni della donna, ha tuttavia dichiarato il ricorso irricevibile per mancato previo esaurimento delle vie di ricorso interne.

La donna, infatti, non aveva proposto ricorso per cassazione avverso il provvedimento del giudice tutelare.

5.4. Diritto ad un equo processo (articolo 6 Cedu)

Plesic c. italia – Decisione 2 luglio 2013 (ricorso n. 16065/13)

Esito: irricevibilità

Il caso riguarda la pretesa violazione del diritto ad un equo processo per la celebrazione di un'udienza in assenza dell'avvocato di fiducia.

La Corte nel dichiarare il ricorso irricevibile ha ritenuto che in relazione alla particolari circostanze del caso, le decisioni assunte dai giudici nazionali (Corte d'appello e Corte di cassazione) non potevano essere considerate arbitrarie.

In particolare, la Corte ha osservato che i giudici devono tenere conto del diritto ad una sentenza in tempi ragionevoli e della necessità di un trattamento rapido delle cause iscritte a ruolo. D'altro canto l'avvocato d'ufficio nominato dalla Corte d'appello aveva avuto a disposizione un tempo sufficiente per garantire una adeguata difesa alla ricorrente.

Con riferimento all'assenza del difensore all'udienza dinanzi alla Corte di cassazione, la Corte europea ha rilevato che l'avvocato della ricorrente sapeva o comunque avrebbe dovuto sapere che la partecipazione all'astensione degli avvocati non comporta il rinvio automatico del procedimento e che la Corte di cassazione avrebbe potuto giudicare la causa in sua assenza.

Fazio e altri c. Italia – Decisione 18 giugno 2013 (ricorso n. 63411/12)

Esito: irricevibilità

I ricorrenti, dopo la morte dei loro danti causa, avevano azionato una procedura Pinto in relazione alla durata eccessiva di un giudizio civile riguardante i propri genitori, ma nel quale non si erano costituiti. I giudici italiani avevano accolto la domanda di equa riparazione *iure hereditatis*, respingendo invece, la richiesta *iure proprio*, per via della mancata costituzione nel giudizio presupposto.

Adita la Corte europea per il riconoscimento dell'invocata pretesa *iure proprio*, quest'ultima ha rilevato che la qualità di erede di una parte di un giudizio civile non attribuisce automaticamente la qualità di vittima della lungaggine del procedimento, e che l'interesse dell'erede alla rapida definizione del processo non si concilia con la mancata partecipazione diretta allo stesso.

5.5. Diritto alla vita privata e familiare (art. 8 Cedu)

Parrillo c. Italia - Decisione 28 maggio 2013 (ricorso n. 46470/11)

Esito: trattamento prioritario ex articolo 41 Cedu

ammissibilità articolo 8 e articolo 1, Protocollo 1, Cedu

rinvio per il merito alla sezione allargata della Grande Camera

Dinanzi alla Corte di Strasburgo, la ricorrente, invocando l'articolo 1, Protocollo 1 (diritto al rispetto dei beni), ha lamentato il divieto imposto dalla legge n. 40 del 2004 di donare i suoi embrioni per finalità di ricerca, divieto che la obbliga a mantenerli in stato di crioconservazione fino alla loro estinzione.

Richiamandosi all'articolo 10 (libertà di espressione), ha lamentato inoltre che il divieto di poter donare gli embrioni violerebbe la libertà di espressione, di cui il libero esercizio della ricerca scientifica costituirebbe un aspetto fondamentale. Ha individuato, altresì nel divieto della legge, una violazione dell'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione.

➤ *Applicazione articolo 41 Cedu (trattamento prioritario)*

La Corte ha deciso, ai sensi dell'articolo 41 del suo regolamento, di riservare un trattamento prioritario al caso, sulla base dell'importanza e dell'urgenza delle questioni sollevate,

dichiarandolo ammissibile solo sotto il profilo della lamentata violazione degli articoli 1, Protocollo 1, e 8 della Convenzione e rinviando l'esame di merito ad altra udienza.

In qualità di terzo interveniente, è stato ammesso dalla Corte di Strasburgo l'intervento del "*Centre europeen pour la justice et les droits de l'homme*".

Per i delicati problemi di interpretazione che il caso solleva, la Corte ha inoltre deciso il 12 novembre 2013 di rimettere il ricorso all'esame della sezione allargata della Grande Camera, ai sensi dell'articolo 30 della Convenzione.

D'Auria e Balsamo c. Italia - Decisione 11 giugno 2013 (ricorso n. 11625/07)

Cariello c. Italia - Decisione 30 aprile 2013 (ricorso n. 14064/07)

Esito: irricevibilità

I due ricorsi hanno ad oggetto una vicenda di intercettazioni telefoniche e ambientali disposte, a carico di magistrati e di terzi soggetti aventi rapporti con i primi, nell'ambito di indagini (avviate sulla base delle dichiarazioni di un pentito) concluse con un provvedimento di archiviazione per l'inidoneità delle prove raccolte a sostenere le ipotesi accusatorie. Nelle more delle indagini, lo stralcio di alcune intercettazioni era stato pubblicato su un settimanale e ne era seguito un procedimento a carico di ignoti, anch'esso successivamente archiviato.

Dinanzi alla Corte Edu i ricorrenti hanno contestato la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8), del diritto alla presunzione di innocenza (articolo 6, paragrafo 2) e del diritto ad un ricorso effettivo (articolo 13).

La Corte ha rigettato i ricorsi con riferimento a tutti i profili sollevati. In particolare, dopo aver constatato la base legale dell'attività di intercettazione disposta, ha ritenuto che non potesse essere ascritta a carico dello Stato nessuna responsabilità in ordine alla pubblicazione di stralci delle intercettazioni, posto che il settimanale in questione non era soggetto al controllo della pubblica autorità e che erano state svolte le attività investigative necessarie per la ricerca degli autori del fatto.

➤ *Stato di esecuzione*

Il Ministero della giustizia ha trasmesso entrambe le decisioni alla Corte di cassazione e alle Corti d'appello per la diffusione a tutti i magistrati in servizio nei distretti, con indicazione dei siti ove le pronunce sono consultabili.

5.6. Libertà di pensiero, di coscienza e di religione (articolo 9 Cedu)

Asquini e altri c. Italia - Decisione 5 novembre 2013 (ricorso n. 10009/06)

Esito: irricevibilità per mancato previo esaurimento delle vie di ricorso interno

Oggetto di doglianza era l'obbligo previsto nella scuola italiana di presentare una richiesta scritta per i genitori che vogliono l'esenzione dall'insegnamento della religione del proprio figlio, in tal modo obbligandoli a prendere posizione formale riguardo alle proprie personali convinzioni.

La Corte ha dichiarato l'irricevibilità del ricorso per mancato previo esaurimento dei rimedi interni, posto che i ricorrenti non avevano esposto alcun reclamo dinanzi agli organi scolastici competenti.

5.7. Abuso del diritto al ricorso

Mollacco ed altri c. Italia - Decisione 9 aprile 2013 (ricorso n. 35678/12)

Cavaliere c. Italia - Decisione 12 novembre 2013 (ricorso n. 50930/11)

Migliore c. Italia - Decisione 12 novembre 2013 (ricorso n. 58511/12)

Esito: irricevibilità

Queste decisioni di irricevibilità sono degne di particolare menzione in quanto con esse la Corte censura, per abuso del diritto, il comportamento del legale dei ricorrenti per aver presentato più ricorsi, sia in sede nazionale che dinanzi alla Corte Edu, in relazione alla stessa vicenda processuale e fornendo alla Corte informazioni fuorvianti e incomplete.

5.8. In materia di diritto di proprietà (articolo 1, Protocollo 1)

Varesi c. Italia - Decisione 12 marzo 2013 (ricorso n.49407/08)

Esito: irricevibilità

Si segnala la decisione per l'applicazione che la Corte vi fa del principio del margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati dalla Convenzione.

I ricorrenti sono pensionati o eredi di pensionati INAIL che hanno lamentato il cambiamento del loro regime pensionistico di vecchiaia per effetto della legge n. 449/1997 (legge finanziaria 2008) e, quindi, la presunta violazione degli articoli 1, Protocollo 1, e 14 (divieto di discriminazione).

All'epoca del loro pensionamento, un regolamento interno prevedeva la scelta di una somma forfettaria o di una rendita a tasso variabile. Per chi sceglieva la seconda opzione, tra cui i ricorrenti, lo stesso decreto prevedeva un adeguamento automatico indicizzato sugli aumenti del personale in servizio. La norma intervenuta con la legge finanziaria avrebbe, secondo loro, impedito di continuare a beneficiare degli adeguamenti previsti.

La Corte, dichiarando irricevibile il ricorso, ha constatato che, contrariamente a quanto dichiarato da controparte, la legge non aveva regolato il diritto alla pensione con effetto retroattivo, ma si era limitata a stabilire che, con decorrenza successiva all'entrata in vigore (1998), l'adeguamento delle rendite doveva essere calcolato in base al sistema di indicizzazione applicabile alla generalità delle pensioni, allo scopo di assicurare l'equità sociale e una migliore distribuzione delle risorse, confermando di conseguenza il margine di apprezzamento assegnato agli Stati dalla Convenzione.

Contessa e altri c. Italia - Decisione 17 settembre 2013 (ricorso n. 11004/05)

Esito: irricevibilità

Anche questa decisione contiene una decisa affermazione del principio del margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati, nella fattispecie nel settore della politica urbanistica.

I ricorrenti avevano acquistato un terreno per realizzarvi uno stabilimento industriale, facendo affidamento sulle previsioni del piano regolatore generale, ma nelle more dell'approvazione del piano particolareggiato era intervenuto un vincolo ambientale.

La Corte ha rilevato che in un settore così complesso come quello della pianificazione urbanistica gli Stati membri godono di un ampio margine di apprezzamento nelle proprie determinazioni. Ha, quindi, concluso che in assenza di una decisione manifestamente arbitraria, la Corte non poteva sostituire le proprie valutazioni a quelle dell'Autorità nazionali competenti nella scelta delle soluzioni più idonee a perseguire gli obiettivi della politica urbanistica del territorio.

6. LE PRONUNCE RIGUARDANTI ALTRI STATI DI PARTICOLARE INTERESSE

6.1. In materia di equo processo (articolo 6 Cedu)

Si segnala la sentenza del 4 giugno 2013 sul ricorso *Teodor contro Romania* (ricorso n. 46878/2006). Riguarda il caso di un cittadino rumeno, dirigente presso una società privata, accusato dai datori di lavoro di aver prodotto falsi giustificativi. Il procedimento penale nei confronti del ricorrente, iniziato nel 2001, era stato archiviato nel 2005 per intervenuta prescrizione. A seguito di questi eventi il ricorrente era stato licenziato e aveva presentato ricorso al giudice del lavoro contro il licenziamento, ritenendolo arbitrario, dal momento che il processo a suo carico non si era concluso con una condanna. Tuttavia, i giudici civili gli avevano dato torto, basando le loro decisioni sul fatto che il ricorrente non era stato assolto dalle accuse e lasciando quindi chiaramente intendere di ritenere che sarebbe stato certamente giudicato colpevole dei reati di cui era stato accusato se non fosse intervenuta la **prescrizione**, e ciò in violazione del principio di presunzione di innocenza stabilito dell'articolo 6 paragrafo 2.

6.2. In materia di irretroattività della pena (articolo 7 Cedu)

La sentenza della Grande Camera 21 ottobre 2013, pronunciata sul ricorso *Del Rio Prada c. Spagna* (ricorso n. 42750/09), affronta un tema molto interessante, quello della non applicabilità di un "trattamento" penale meno favorevole a fatti intervenuti precedentemente. La peculiarità sta nella circostanza che non si tratta, nella fattispecie, di una nuova legge, ma di una *reformatio in peius* giurisprudenziale.

La signora Del Rio Prada, riconosciuta colpevole di gravi crimini di terrorismo (numerose attentati con morti), con vari processi tra il 1988 ed il 2000, avrebbe collezionato condanne per circa 3.000 anni di reclusione. Ma la regola del codice penale spagnolo aveva fatto sì che fosse applicato un "cumulo" con l'abbattimento al massimo della pena possibile e cioè 30 anni.

Durante la detenzione, la signora aveva beneficiato di riduzioni di pena per lavoro e buona condotta per 9 anni e, nell'aprile 2008, venendo a scadenza i 30 anni meno 9, chiedeva di essere messa in libertà (in pratica dopo aver scontato 21 anni).

A questo punto, si frapponeva però all'accoglimento della sua richiesta, non un cambiamento legislativo, ma un nuovo orientamento giurisprudenziale: a partire da una sentenza del 26 febbraio 2006, i giudici avevano incominciato ad interpretare la legge non più nel senso di applicare la riduzione di pena al cumulo (cioè, nel caso di specie ai 30 anni), ma a ciascuna pena per ciascun reato, con evidente risultato finale di inutilizzabilità del beneficio.

Da qui la scure della Grande Camera che ha dichiarato la **violazione del principio di legalità sancito dall'art. 7 Cedu**, così confermando la **sentenza della Terza sezione della Corte**, oggetto

della richiesta di rinvio alla Grande Camera formulata dal governo spagnolo. La Corte ha ricordato la distinzione tra “pena” e “esecuzione penale” e che in teoria solo la prima rientra nell’ambito di applicazione dell’articolo 7 (e, quindi, del principio di irretroattività); ha peraltro, sottolineato come, nella pratica, non sempre sia agevole tale distinzione e come, nel caso di specie, la misura della riduzione della pena prevista dalla disciplina spagnola avesse finito per incidere sulla scopo della pena.

In merito, la Corte ha rilevato che il nuovo orientamento giurisprudenziale aveva comportato un improvviso prolungamento della pena “imprevedibile” per la ricorrente e privo di base legale.

La pronuncia ha creato forte dissenso in Spagna e preoccupazioni in merito alla possibile estensione ad altri condannati per terrorismo destinatari del medesimo trattamento della Del Rio Prada, ma la sentenza della Corte é stata subito eseguita con l'immediata scarcerazione della ricorrente.

6.3. In materia di libertà religiosa (articolo 9 e articolo 14 Cedu)

Con la sentenza del 15 gennaio 2013, sul caso *Eweida ed altri c. Regno Unito* (ricorso n. 48420/10), la Corte si è pronunciata su quattro ricorsi riuniti in materia di divieto di indossare simboli religiosi nel luogo di lavoro (nella specie un crocifisso). La sentenza assume precipuo rilievo per la netta affermazione da parte della Corte del principio del margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati, in particolare in settori sensibili come quello della libertà religiosa.

La Corte è stata chiamata a decidere sulla possibilità di una deroga alla disciplina generale sul rapporto di lavoro fondata sulle credenze o convinzioni religiose del lavoratore, e, per converso, sul riconoscimento della violazione del diritto alla libertà religiosa e del principio di non discriminazione nel caso in cui la mancata osservanza delle regole generali avesse determinato conseguenze sul piano disciplinare, fino al licenziamento del lavoratore.

Nel giudicare i casi la Corte ha operato il bilanciamento degli interessi in gioco, valutando fattispecie per fattispecie la rilevanza del contrapposto interesse del datore dei lavoro. La conclusione è stata la dichiarazione della violazione del diritto alla libertà religiosa solo nel primo caso sottoposto al vaglio della Corte, relativo ad una dipendente addetta al check-in di una compagnia aerea britannica alla quale era stato proibito di indossare la catenina con il crocifisso sopra l’uniforme di servizio. Considerate le circostanze del caso ed in particolare il fatto che la compagnia aerea aveva permesso a personale di altre religioni di adattare la propria uniforme di servizio, la Corte ha ritenuto che il desiderio della signora Ewaida di indossare il crocifisso, in quanto espressione del diritto fondamentale alla libertà religiosa, era da ritenersi prevalente, nelle

circostanze dello specifico caso, sull'interesse del datore di lavoro a proteggere la propria immagine aziendale attraverso l'uniforme di servizio.

Nell'analogo caso, invece, dell'infermiera impiegata presso un ospedale, la Corte ha ritenuto, invece, che il divieto posto dall'amministrazione ospedaliera di indossare la catenina con il crocifisso non costituiva una violazione del diritto alla libertà religiosa o una discriminazione indiretta fondata sul credo religioso, in quanto la proibizione era fondata su ragioni di tutela della salute e della sicurezza del personale ospedaliero e dei pazienti. In tal modo, la Corte si è rimessa alle valutazioni delle autorità nazionali, in applicazione del principio dell'ampio margine di apprezzamento ad essi riconosciuto. Sia nel terzo (ufficiale di stato civile che aveva rifiutato di celebrare l'unione tra coppia omosessuale) che nel quarto caso (consulente psicologico che aveva rifiutato la propria consulenza a coppie omosessuali), la Corte ha ritenuto che il diritto alla manifestazione della libertà religiosa del lavoratore trovava un limite nella tutela di interessi delle coppie omosessuali aventi anch'essi rango di diritti fondamentali e nel divieto di discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale. Anche in questi casi, la Corte ha applicato il principio dell'ampio margine di apprezzamento degli Stati, essendo in gioco conflitti tra diritti fondamentali parimenti meritevoli di protezione secondo la Convenzione.

6.4. In materia di divieto di discriminazione (articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 Cedu)

Sempre in materia di divieto di discriminazione si segnala la sentenza di Grande Camera 19 febbraio 2013, sul caso *X ed altri c. Austria* (ricorso n. 19010/07), che ha stabilito il divieto di discriminare le coppie omosessuali in materia di adozione. Il caso trattato era, invero ben particolare: riguardava infatti una coppia omosessuale, due donne, che vivevano insieme in una relazione stabile e si dolevano della legge austriaca che permetteva di accogliere la richiesta di una di loro di adottare il figlio dell'altra solo passando per la rottura del legame giuridico tra madre (l'altra donna della coppia) e figlio (il codice civile austriaco prevede infatti che l'adottante sostituisca il genitore biologico dello stesso sesso). Se infatti, ha osservato la Corte europea, per il diritto austriaco nulla osta a che uno dei membri di una coppia non sposata eterosessuale adotti il figlio dell'altro senza rompere il legame di filiazione tra questi, è discriminatorio che una coppia omosessuale non possa fare lo stesso senza rompere il rapporto giuridico con il genitore naturale. In altre parole, ha ragionato la Corte, se la legge austriaca permette l'adozione da parte di una sola persona, anche omosessuale (salvo, se questa vive con un partner registrato, la necessità del consenso di quest'ultimo), vuol dire che lo stesso legislatore austriaco riconosce che un bambino

possa crescere in una famiglia basata su una coppia omosessuale e che quindi tale situazione non sia dannosa per il bambino.

Si tratta di un principio applicabile all'Austria, dove un bambino, appunto, può essere allevato da una coppia gay o avere del tutto legalmente due madri o due padri, ma tale conclusione presuppone appunto una premessa normativa che non esiste in tutti i Paesi europei. E non essendovi un consenso europeo in questa materia, che la stessa Corte definisce delicatissima, non dovrebbe neppure esservi di conseguenza un obbligo dello Stato di prevedere l'adozione da parte di coppie omosessuali.

La conclusione cui è pervenuta la Corte, altresì, non impedisce neppure, come si legge in sentenza, che in un caso differente si possa dimostrare che l'esclusione delle coppie dello stesso sesso dal campo di adozione co-genitoriale, viceversa aperto a coppie eterosessuali non sposate, sia utile per proteggere la conservazione della famiglia tradizionale o la tutela degli interessi del minore.

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

1. PROBLEMATICHE CONCERNENTI L'ESECUZIONE DELLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA

Nella relazione per l'anno 2012 si era richiamata l'attenzione sulla tendenza evidenziata dalle più importanti pronunce di condanna registrate nel corso di quell'anno (tra cui la sentenza *Sud Fondi c. Italia*), ad incentrare il sistema di protezione dei diritti umani su un obbligo giuridico di tipo finanziario e sull'entità dei risarcimenti liquidati dalla Corte europea sempre più consistenti e non impugnabili attesi i casi tipizzati di rinvio dinanzi alla Grande camera.

In particolare, la mancanza di rimedi concessi allo Stato per contestare le decisioni in sede di equa soddisfazione, combinata con la tendenza della Corte a non fare rigida applicazione del principio del previo esaurimento dei rimedi interni, con conseguente possibilità di duplicazione di titoli giurisdizionali e di condanne risarcitorie europee e nazionali, pone, in sede di esecuzione, seri problemi che si verificano sempre più frequentemente e richiedono particolare attenzione per i rilevanti risvolti a carico dell'erario. Così, nel corso del 2013, la Presidenza del Consiglio è intervenuta a tutela degli interessi finanziari dello Stato in sede di esecuzione delle sentenze *Prenna e Medici*: nel primo caso chiedendo, con lettera del 20 febbraio 2013, che fosse recuperata la somma di euro 52.702 versata dalle autorità nazionali a titolo di indennizzo espropriativo, versamento non tenuto in conto dalla Corte europea al momento di disporre la liquidazione dell'equa soddisfazione; nel secondo caso per puntualizzare che il pagamento concreto dell'equa soddisfazione liquidata nella sentenza della Corte europea doveva tenere in considerazione che un ammontare di ben euro 11.535.030,00 era già stato liquidato ai ricorrenti dalle autorità nazionali a titolo di indennizzo espropriativo e che di tale dazione, regolarmente comunicata dal Governo, non risultava traccia nella motivazione della sentenza. Identici problemi di dazione, a livello nazionale ed europeo, di due somme allo stesso titolo si erano già verificati nel passato, in occasione dell'esecuzione, *ex multis*, delle sentenze *Alikaj* e *Grossi*.

In un altro caso, dopo il passaggio in giudicato della sentenza *Rosario Lombardi c. Italia* del 15 novembre 2012, in materia di espropriazione, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha verificato che tra la parte ricorrente e l'ente espropriante era stata conclusa una transazione in data 3 ottobre 2002, comportante il pagamento da parte del Comune di Lizzanello della somma di euro 503.073,56, a fronte della quale il ricorrente aveva dichiarato di ritenersi assolutamente soddisfatto dell'indennizzo liquidato e di non aver null'altro a pretendere in dipendenza dell'espropriazione in questione. Tale transazione non era stata, dalla parte ricorrente, portata a conoscenza della

Corte, in violazione del dovere di lealtà sopramenzionato, mentre il Governo non era stato posto in grado di fornire la relativa informazione in quanto la Corte aveva deciso di trattare la causa con la procedura del Comitato dei tre giudici senza previamente notificare tale intenzione al Governo al fine di raccogliere una sua eventuale contestazione della procedura stessa (la previa notifica di tale intenzione è prevista da varie disposizioni, *ex multis* dall'articolo 53 comma 3 del Regolamento e si tratta di regola che possiede una sua finalità sostanziale, in quanto, se fosse stata osservata nella specie, il Governo l'avrebbe contestata facendo valere l'esistenza della transazione). Sta di fatto che, poiché la sentenza emessa secondo la detta procedura è definitiva, il Governo ha potuto sollevare successivamente la questione attraverso lo strumento della richiesta di rettifica della sentenza al fine di evitare la dazione di un doppio indennizzo, a livello europeo e a livello nazionale, allo stesso titolo. Tale richiesta è stata accolta dalla Corte che, in data 21 novembre 2013, ha provveduto a ricalibrare l'ammontare dell'indennizzo, abbassandolo da 359.300 euro a 48.000 euro.

Tali segnali impongono di razionalizzare il circuito informativo cruciale per la tutela degli interessi statuali, soprattutto nella delicata sede della difesa del Governo dinanzi alla Corte, affinché la fase esecutiva di implementazione delle sentenze non si trasformi in una tardiva e surrettizia comunicazione di argomenti difensivi, piegando a tale scopo strumenti procedurali in realtà pensati per altri fini.

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

2.1. I regolamenti amichevoli

Con pareri espressi dall'Avvocatura generale dello Stato nel corso del 2013, è stata definitivamente chiarita la portata applicativa dell'articolo 1, comma 1225, della legge n. 296 del 2006³⁷ (legge finanziaria 2007) conseguenti all'interpretazione autentica delle disposizioni

³⁷ L'articolo 1, comma 1225, della legge n. 296 del 2006, recita : "Le disposizioni di cui al comma 1224 si applicano ai procedimenti iniziati dopo la data di entrata in vigore della presente legge. Al fine di razionalizzare le procedure di spesa ed evitare maggiori oneri finanziari conseguenti alla violazione di obblighi internazionali, ai pagamenti degli indennizzi procede, comunque, il Ministero dell'economia e delle finanze. I pagamenti di somme di denaro conseguenti alle pronunce di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano sono effettuati dal Ministero dell'economia e delle finanze. Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono individuate le risorse umane, strumentali e finanziarie da trasferire per lo svolgimento delle funzioni di cui al comma 1224 ed al presente comma."

contenute nel citato comma resa dall'articolo 55, comma 2-bis, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, nel testo integrato dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 134³⁸.

I dubbi interpretativi avevano comportato la sospensione delle procedure per il pagamento degli indennizzi liquidati dalla Corte europea a seguito di regolamento amichevole o di dichiarazione unilaterale, determinando ritardi e lamentele da parte degli aventi diritto.

In risposta ai quesiti posti dai Ministeri dell'economia e delle finanze e della giustizia, in ordine alla competenza (in capo al Ministero della giustizia e/o al Ministero dell'economia e delle finanze) ad effettuare i pagamenti per le sentenze di condanna o di radiazione dal ruolo ex articoli 37 e 39 della Convenzione delle cause aventi ad oggetto la liquidazione delle indennità per l'eccessiva durata dei processi *ex lege* Pinto, l'Avvocatura generale ha affermato:

- a) che le sentenze di radiazione dal ruolo che comportino l'obbligo di pagamento di somme devono essere assimilate a quelle di condanna e ricomprese nella portata applicativa dell'articolo 1, comma 1225, della legge n. 296 del 2006;
- b) fermo restando il detto principio, che la distribuzione di competenze fra i Ministeri dell'economia e delle finanze e della giustizia, in relazione ai diversi capitoli di bilancio di rispettiva spettanza, è questione interna ai rapporti fra le amministrazioni che va risolta in via di finanziamento dei capitoli, atteso che il disposto dell'articolo 55 del d.l. n. 83 del 2012 concerne la distribuzione di competenze appunto "interne" all'amministrazione statale ma non l'obbligo di pagamento delle somme rivenienti dalle pronunce della Corte Edu, che grava sullo Stato unitariamente inteso, in virtù della sua soggettività e responsabilità internazionale.

A favore dell'interpretazione poggia anche la *ratio legis* come espressa nello stesso comma 1225 ("Al fine di razionalizzare le procedure di spesa ed evitare maggiori oneri finanziari conseguenti alla violazione di obblighi internazionali") e la lettera della norma (sia nella parte in cui prevede che "ai pagamenti degli indennizzi procede comunque il Ministero dell'economia e delle finanze", sia nella parte in cui regola la individuazione delle "risorse umane, strumentali e finanziarie da trasferire" al predetto Ministero "per lo svolgimento delle funzioni di cui al comma 1224 ed al presente comma").

L'Avvocatura dello Stato ha, pertanto, concluso nel senso che non si rinviene alcuna ragione o riscontro normativo per escludere dalla disposizione il pagamento delle somme

³⁸ L'articolo 55, comma 2-bis, del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012 dispone che "L'articolo 1, comma 1225, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si interpreta nel senso che il Ministero dell'economia e delle finanze procede comunque ai pagamenti degli indennizzi in caso di pronunce emesse nei suoi confronti e nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

conseguenti alla definizione delle vertenze aperte dinanzi alla Corte di Strasburgo che traggano origine da affari che interessano il Ministero della giustizia, atteso che dinanzi alla Corte europea compare lo Stato italiano e gli obblighi di pagamenti conseguenti fanno capo ad esso stesso e non alle singole amministrazioni, senza che sulla configurazione di questo obbligo internazionale possa interferire in alcun modo la disciplina interna dei rapporti fra lo Stato ed i soggetti pubblici la cui attività ha dato causa alla violazione contestata, disciplina che si esprime su altri piani ed altri fini (cfr. procedura di rivalsa - ora art. 43 della legge n. n. 234 del 2012; procedura esecutiva ex articolo 5-quinquies della legge n. 89 del 2001, integrato dalla legge n. 64 del 2013).

I regolamenti amichevoli a cui è stata data esecuzione nell'anno 2013 sono stati 5³⁹.

Dopo la positiva definizione dei dubbi interpretativi, si configura quindi un quadro positivo per il prossimo futuro, in applicazione del piano Pinto e in chiusura dei 105 casi pendenti in materia di espropriazione indiretta, di cui il Governo si sta facendo carico.

2.2. Gli indennizzi

Sul piano dei pagamenti, nell'anno 2013 è stata data esecuzione complessivamente a 48 pronunce della Corte, delle quali:

- n. 15 sentenze riferite all'anno di emissione 2013;
- n. 28 riferite all'anno di emissione 2012
- n. 5 decisioni di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole.

L'importo complessivo dei pagamenti ammonta ad € 61.071.994,20 (in netto incremento rispetto agli oneri sopportati nel 2012), di cui € 55.349,88 sono stati erogati per l'esecuzione dei regolamenti amichevoli⁴⁰.

Sotto il profilo della liquidazione dell'equa soddisfazione, anche per l'anno trascorso sono stati riscontrati, nella fase dell'esecuzione dei pagamenti relativi a sentenze in materia espropriativa, aspetti problematici, laddove, per taluni casi, le risposte degli enti territoriali, sollecitati dalla Presidenza del Consiglio a riferire in merito ad eventuali esborsi pagati a parte ricorrente in sede nazionale aventi lo stesso titolo dei risarcimenti liquidati dalla Corte europea, hanno messo in luce il rischio di duplicazioni di somme.

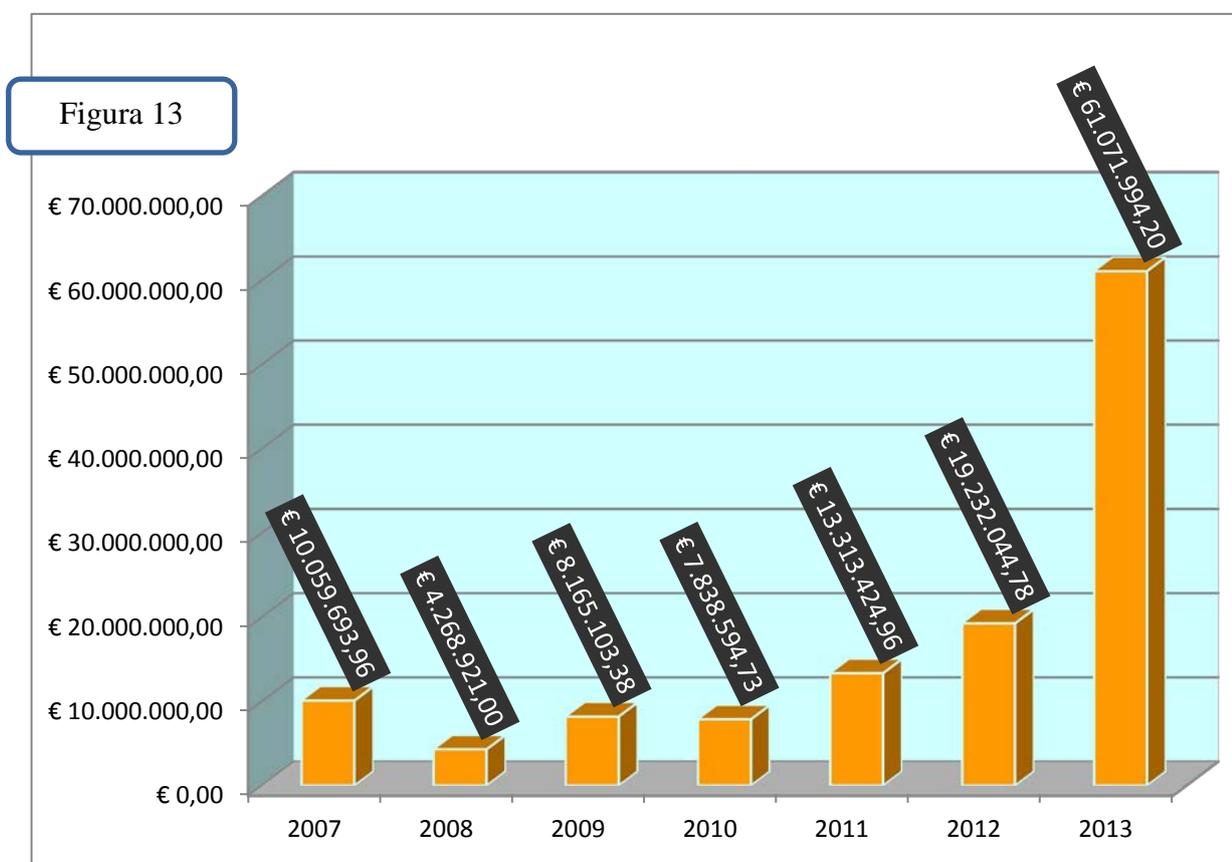
³⁹ Casi *Marra ed altri* (ricorso n. 5262/10 e altri); *Monaco e Elia* (ricorso n. 27899/10); *Taschetti* (ricorso n. 39132/05), oltre alla completa esecuzione delle decisioni *Napolitano ed altri* (ricorso n. 51977/10 e altri) e *Celentano ed altri* (ricorso n. 64784/10 e altri).

⁴⁰ Si tratta del pagamento dei regolamenti amichevoli relativi ai casi indicati alla nota 39.

Tale situazione ha comportato un aggravio procedimentale, per la necessità di effettuare accurati accertamenti e verifiche e di realizzare la dovuta comprensione, con conseguente ripercussione, in taluni casi, sul rispetto dei termini previsti per il pagamento dell'equa soddisfazione riconosciuta dalla Corte.

Nel confronto con gli anni precedenti, la figura che segue mostra la tendenza all'aumento degli oneri a carico dell'Erario per effetto dell'esecuzione delle pronunce a titolo di equa soddisfazione, ovvero in sede di regolamento amichevole o di offerta unilaterale (figura 13).

GLI INDENNIZZI



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

2.3. La rivalsa

Non ha registrato cambiamenti, in sede legislativa, 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, come accertate dalla Corte Edu. L'istituto è regolato 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 alla attribuzione europea.

Permangono, pertanto, le criticità rilevate dagli enti "obbligati" sulle forme di attribuzione *ex lege* della responsabilità conseguente alle condanne della Corte europea; profilo, questo, ritenuto dai soggetti interessati elemento fondamentale per dare legittimità al recupero del credito da parte dello Stato delle somme o quote di somme liquidate dalla Corte europea a titolo di equa soddisfazione.

Le conseguenti azioni giudiziali tuttora pendenti avviate da diversi enti contro i provvedimenti con i quali è stata esercitata l'azione di rivalsa⁴¹, danno l'idea delle difficoltà nell'esecuzione degli atti di ingiunzione delle somme richieste dallo Stato in sede di rivalsa, senza prospettive certe sui loro tempi di recupero.

Nell'anno 2013, il Ministero dell'economia e delle finanze ha avviato l'azione di rivalsa nei confronti del Comune di Cassino, notificando la sentenza pronunciata dalla Corte europea sul caso *Grossi ed altri c. Italia* (ricorso n. 18791/03). L'esborso dello Stato italiano per l'esecuzione della sentenza è stato pari alla somma di euro 745.000,00.⁴²

Allo stato attuale, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha provveduto ad iscrivere a ruolo i crediti vantati nei confronti della regione Campania, del comune di Casoria, del comune di Tivoli e del comune di S. Ferdinando di Puglia, con riguardo alle controversie oggetto rispettivamente dei ricorsi *Stornaiuolo c. Italia*, *De Pascale c. Italia*, *Dominici c. Italia* e *Pasculli c. Italia* per un ammontare complessivo di euro 2.028.127,00 (al netto degli interessi).

3. LE MISURE GENERALI IN MATERIA DI ECCESSIVA DURATA DEI PROCESSI

3.1. Il rimedio Pinto

Come ha sottolineato il Procuratore generale della Corte di cassazione, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014⁴³, nel 2013, per la prima volta dall'introduzione della

⁴¹ Come riportato nella relazione al Parlamento per l'anno 2012 "nell'anno 2012 a fronte dei 5 provvedimenti di rivalsa adottati (sentenze sui casi *De Pascale*, *Stornaiuolo*, *Pasculli*, *Gigli Costruzioni* e *Morea*) per un ammontare complessivo di € 2.593.900,00, per gli ultimi tre le amministrazioni esproprianti hanno impugnato i decreti ingiuntivi dinanzi al giudice amministrativo, che ha però dichiarato il difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario. Per il caso *Gigli Costruzioni* la causa è stata riassunta dinanzi al Tribunale di Ancona; quanto al caso *Pasculli*, l'ente territoriale ha presentato ricorso in appello dinanzi al Consiglio di Stato."

⁴² Per il caso *Grossi c/Italia* v. Relazione per l'anno 2012, pagg. 103-104.

⁴³ www.cortedicassazione.it/Documenti/2014_Relazione_Ciani.pdf, pagg. 81 e ss.

legge Pinto, è stata registrata *“un’inversione di tendenza nelle sopravvenienze dei ricorsi proposti per ottenere il ristoro indennitario previsto dalla suddetta legge per la violazione del diritto alla ragionevole durata del processo: stando ai dati tendenziali, disponibili con riguardo al primo semestre 2013, si assiste ad una forte pressione (-62,7%) (...) E’ presto dire se tale inversione di tendenza circa le sopravvenienze sia dovuta ad un aumento delle virtù del sistema giustizia o invece a fattori contingenti e ai limiti imposti ai ricorrenti per equa riparazione ex lege Pinto dalle modifiche contenute nel decreto legge 22 giugno 2012 n. 83, Misure urgenti per la crescita del Paese (art. 55), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 (si pensi in particolare al novellato art. 4 della legge n. 89 del 2001, che impedisce di richiedere l’indennizzo per i procedimenti ancora in corso o all’articolo 5-quater che sanziona l’abuso del diritto di ricorso)”*. Peraltro, sottolinea il Procuratore generale l’importanza svolta dalla giurisprudenza della Corte di cassazione che, nell’ottica della progressiva diffusione e applicazione dei principi di buona fede e correttezza ora recepiti a livello legislativo, attraverso una opportuna configurazione della categoria generale dell’abuso del diritto, ha imposto ai ricorrenti un modello di attività processuale improntato ad un comportamento leale, ad esempio sancendo come abuso del processo il contemporaneo deposito - fatto allo scopo di far gravare sullo Stato debitore il danno derivante dall’aumento degli oneri processuali - di distinti ricorsi individuali per ottenere l’equa riparazione da eccessiva durata di un unico processo con più parti o rigettando come abusiva - d’ufficio - la richiesta di indennizzo per l’irragionevole durata di una lite temeraria.

Le direttrici indicate dal legislatore e la giurisprudenza della Cassazione avranno un positivo impatto anche sulla razionale distribuzione delle risorse destinate alla giustizia, ove di consideri che *“dalla sua introduzione ad oggi la legge Pinto ha comportato un ammontare totale di liquidazioni pari a quasi 586 milioni di euro di cui circa 370 milioni non ancora saldati.”*.

Il che dà vita a sua volta ad ulteriori spese legate a nuovi contenziosi a livello di giudizi di ottemperanza (mediamente sono circa 80 le sentenze di ottemperanza, riguardanti il contenzioso Pinto, notificate mensilmente al Ministero della giustizia) e di ricorsi alla Corte europea dei diritti dell’uomo: si tratta di ingentissime risorse confluite in un sistema sostanzialmente autoreferenziale, che sarebbero invece potute servire ad ammodernare e razionalizzare il *“sistema giustizia”*, così da adeguarlo ai modelli virtuosi stranieri, e reggere la concorrenza con essi in un contesto di sempre maggiore integrazione comunitaria e globale.

Questi dati, nonostante la timida inversione di tendenza, evidenziano la necessità di un più incisivo ripensamento del rimedio Pinto, come, per altro verso, sembra indicare la Corte costituzionale che, nella recente sentenza n. 30 del 2014, ha dichiarato che *“Il rimedio interno (...) come attualmente disciplinato dalla legge Pinto, risulta carente. La Corte EDU, infatti, ha ritenuto che il*

differimento dell'esperibilità del ricorso alla definizione del procedimento in cui il ritardo è maturato ne pregiudichi l'effettività e lo renda incompatibile con i requisiti al riguardo richiesti dalla Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo"; inoltre, "il vulnus riscontrato e la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio effettivo a fronte della violazione della ragionevole durata del processo (...) impongono tuttavia di evidenziare che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al problema individuato nella presente pronuncia".⁴⁴⁴⁵

3.2. Le misure comunicate al Comitato dei ministri: il Memorandum del 6 maggio 2013

Come è stato anticipato nella scorsa edizione di questa relazione⁴⁶, nei giorni 4-6 giugno 2013 ha avuto luogo la riunione DH dei delegati del Comitato dei Ministri n. 1172, nell'ambito della quale sono stati discussi i casi relativi all'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari (civili, penali ed amministrativi) e all'inefficienza del rimedio interno costituito dalla legge Pinto. In tale sede, un importante "Memorandum"⁴⁷ elaborato dal Servizio per l'esecuzione delle sentenze e delle decisioni della Corte europea - originariamente classificato come riservato - è stato declassificato e messo a disposizione dei delegati per consentire l'esame, in via preliminare, dell'insieme delle informazioni sulle misure prospettate dal Governo italiano e l'individuazione delle questioni ancora aperte.

Il documento illustra le linee generali del "piano multistrategico" delineato dall'Italia, a partire dal 2009, per affrontare i problemi strutturali evidenziati negli aspetti di fondo, tutti connotati da emergenza, e destinato a coinvolgere i principali attori del sistema giudiziario, ed espone valutazioni sulle questioni ancora aperte.

Nel Memorandum risultano accolti con soddisfazione gli sforzi compiuti dalle autorità italiane per migliorare l'efficacia del sistema giudiziario, nonostante permanga la richiesta di continue informazioni sulle prospettive dei provvedimenti adottati e sulle modalità utilizzate per misurare nel tempo i risultati ottenuti rispetto agli effetti attesi e per adottare, se del caso, le misure aggiuntive e/o correttive che potranno rivelarsi necessarie.

⁴⁴ Alla Corte era stata rimessa la questione della legittimità della novella introdotta nella legge Pinto dall'art. 55 del decreto legge n. 83 del 2012, laddove statuisce che «La domanda di riparazione può essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva»(art. 4).

⁴⁵ Per completezza, si segnala che il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 754 del 17 febbraio 2014, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 7, della legge n. 89 del 2001 per violazione dell'articolo 117, primo comma, Cost., con riferimento all'articolo 6 della Cedu, nella parte in cui prevede che l'erogazione dell'indennizzo agli aventi diritto avviene entro i limiti delle risorse di bilancio annualmente disponibili.

⁴⁶ Relazione al Parlamento per l'anno 2012, pag. 108.

⁴⁷ Il testo del Memorandum è stato allegato alla Relazione per l'anno 2012, pag. 129.

Con particolare riferimento al problema strutturale dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari, ed in particolare il rimedio Pinto, la criticità principale, sottolineata dal "Memorandum", continua ad essere quella relativa al sistema di finanziamento degli indennizzi, nella misura in cui si traduce in ulteriori motivi di violazione del diritto all'equo processo, sotto il profilo dell'inesecuzione dei decreti Pinto o del ritardo nei pagamenti. E' stata quindi ribadita l'urgenza di portare a termine la riforma di questo sistema.

Il quadro generale delle misure già avviate o in corso di adozione per affrontare e risolvere in maniera organica la grave disfunzione strutturale ripetutamente stigmatizzata in sede europea, è fornito dalla Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2013⁴⁸, nella quale si dà contezza del disegno strutturale, organizzativo e normativo finalizzato al recupero di efficienza del sistema processuale italiano.

I tratti salienti del programma tengono conto delle maggiori criticità della Giustizia, che attengono al funzionamento del sistema e che dipendono, anche, dall'eccessivo carico di lavoro che affligge gli uffici giudiziari. Alla data del 30 giugno 2013 si contano, infatti, 5.257.693 milioni e mezzo di pendenze in campo civile e quasi 3 milioni e mezzo in quello penale, con un fenomeno in imponente dilatazione, in termini quantitativi, ma soprattutto qualitativi.

Il processo di razionalizzazione interessa in particolare:

- l'organizzazione giudiziaria sotto il profilo della struttura territoriale, mirando ad un recupero di efficienza in forza della migliore distribuzione delle risorse. In tale ottica sono state eliminate le strutture di modeste dimensioni, ma anche alleggerita la pressione degli uffici metropolitani di maggiori dimensioni;

- l'efficienza complessiva del servizio giudiziario sotto il profilo della domanda ed offerta di giustizia, con la connessa problematica della diminuzione dell'arretrato. I dati dell'ultimo semestre 2013 mostrano i primi risultati positivi delle scelte già adottate quali i filtri in appello, l'aumento dei contributi unificati, la riforma della legge Pinto. Per diminuire il numero dei nuovi procedimenti giudiziari è stata ripristinata, in via sperimentale, per quattro anni, la mediazione obbligatoria per numerose tipologie di controversie.⁴⁹ Va inoltre ricordato il disegno di legge delega, approvato dal Consiglio dei ministri il 17 dicembre 2013, collegato alla legge di stabilità 2014, volto a snellire e velocizzare l'intera sequenza processuale civile. La proposta normativa, che

⁴⁸ Ministero della giustizia Nota di sintesi della relazione:

http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_15_4_10.wp

⁴⁹ L'articolo 84 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 (c.d. decreto "del fare" convertito dalla legge n. 98 del 9 agosto 2013) ha ripristinato il procedimento di mediazione quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale nelle materie elencate dall'articolo 5, comma 1, del d. lgs. n. 28 del 2010.

si articola in norme di delega ed in norme immediatamente precettive, ha ad oggetto misure di ordine processuale e sostanziale per il recupero dell'efficienza del processo di cognizione e di esecuzione, nonché misure finalizzate alla riforma della disciplina delle garanzie reali mobiliari, con l'obiettivo di agevolare l'accesso al credito.

Tra le misure poste all'attenzione del Parlamento, vi sono quelle di semplificazione delle forme processuali per le controversie non connotate da specifiche complessità; di accelerazione dei tempi di definizione del processo con la previsione di una sentenza priva di una completa motivazione, fermo il diritto delle parti di ottenerla in un momento successivo, se la richiedono; di sostegno alla produttività delle Corti di appello con la previsione che, in alcuni tipi di cause, la sentenza possa essere pronunciata da un solo giudice e non da un collegio di tre magistrati; con l'obbligatorietà, nelle cause ad alto tasso di tecnicità, della richiesta di nomina di un consulente tecnico, prima di iniziare il processo, che possa agevolare una definizione transattiva. Con norme immediatamente precettive si intende incidere sul processo di esecuzione forzata al fine precipuo di contenerne i tempi, eliminando inutili passaggi procedurali. Una serie di altri interventi sono stati realizzati sul versante dell'offerta di giustizia: l'intensificazione del processo di informatizzazione; la stabilizzazione dei tribunali per le imprese; progetti volti a migliorare l'organizzazione dei tribunali.

Nel corso del 2013 è proseguita l'attività di informatizzazione e digitalizzazione dell'amministrazione giudiziaria, malgrado la costante contrazione delle risorse finanziarie disponibili. E' stato impresso maggiore impulso ad alcuni obiettivi specifici, individuati sulla base di criteri di sostenibilità finanziaria e funzionali all'azione giudiziaria ed amministrativa, al fine di ridurre i tempi processuali. Oggi servizi quali il deposito telematico degli atti e le comunicazioni on line di cancelleria sono disponibili su tutto il territorio nazionale e i pagamenti telematici sono una realtà d'uso quotidiano in 21 distretti su 26, con risparmi significativi e maggiori garanzie rispetto alle possibilità di errore.

A partire dal 30 giugno del 2014 il processo civile telematico sarà obbligatorio per legge per tutti i procedimenti monitorati. Tutti questi interventi mirano a restituire snellezza ed efficienza al servizio della giustizia civile, nella convinzione che il funzionamento di quest'ultima comporti anche immediate ricadute in termini di miglioramento del complessivo sistema economico.

Anche in materia penale la prospettiva è stata la riduzione dei tempi dei procedimenti. Dai dati raccolti si è rilevato un andamento allarmante delle pendenze, già ricorrente da qualche anno. La durata dei procedimenti è risultata in tendenziale decrescita per le Corti di Appello e le Procure della Repubblica, mentre lo stesso non può dirsi per i Tribunali.

A tale riguardo è in esame l'introduzione di meccanismi di deflazione del carico giudiziario, capaci di eliminare, già in fase di indagine, gli accertamenti che, per la modestia degli interessi concretamente in gioco, non meritano il vaglio processuale. Parallelamente, si intende potenziare l'efficacia deflattiva dei riti alternativi senza dibattimento ed agire risolutamente sul sistema delle notificazioni degli atti giudiziari, ed agire in direzione di una calibrata revisione del meccanismo delle impugnazioni, nella prospettiva di rafforzare la vocazione accusatoria del processo e la funzione di garanzia dei ricorsi.

4. I PIANI D'AZIONE

4.1. Chiusura dei casi ripetitivi sull'eccessiva durata dei processi: il piano d'azione Pinto

Nel corso del 2013 sono state particolarmente serrate le attività di esecuzione del Piano d'azione predisposto dal Governo per affrontare la questione dell'elevato numero di ricorsi ripetitivi contro l'Italia originati, in particolare, dalla sostanziale inadeguatezza della legge Pinto nel risolvere i problemi dell'eccessiva durata dei processi, e dalla inidoneità del meccanismo compensatorio da essa previsto nell'assicurare una rapida ed effettiva riparazione.

Il problema era stato ripetutamente segnalato in seno al Consiglio d'Europa per le proporzioni preoccupanti assunte dai casi ripetitivi e per i riflessi di pesante aggravio per il funzionamento della Corte.

Il Piano, che troverà conclusione alla fine del 2014, si propone la graduale chiusura di 7.046 ricorsi pendenti, generalmente fondati sul ritardo nell'esecuzione dei decreti delle Corti d'Appello di liquidazione degli equi indennizzi. Attuato con il coinvolgimento di vari soggetti istituzionali, si fonda sull'utilizzo dell'istituto del regolamento amichevole, e, in subordine, dello strumento apprestato dal novellato articolo 62A del Regolamento della Corte che prevede la possibilità di una pronuncia di radiazione della causa dal ruolo, anche in caso di non accettazione del ricorrente, qualora la Corte ritenga la dichiarazione dello Stato sufficientemente garante del rispetto dei diritti umani tutelati.

Appare importante sottolineare come la soluzione indicata garantisca un sicuro risparmio per l'erario e nel contempo assicuri il drastico abbattimento dell'alto numero di condanne a carico dell'Italia. L'iniziativa rappresenta per la Corte un segno concreto di responsabilità condivisa, nell'ambito del processo di riforma avviato a seguito della Conferenza di Interlaken del 20 febbraio 2010.

Sulla base dei criteri fissati dalla Corte nella sua giurisprudenza, in particolare nella sentenza *Gaglione e altri c. Italia* del 21 dicembre 2010, a ciascun ricorrente è offerta la somma di 200 euro a titolo di pregiudizio morale (per il ritardo nell'erogazione dell'indennizzo riconosciuto in sede nazionale) e circa 30 euro per le spese legali.

La procedura concordata con le amministrazioni interessate (Ministero della giustizia - competente per la parte relativa all'eccessiva durata dei processi ordinari - e Ministero dell'economia e delle finanze - competenze per i ritardi della giustizia amministrativa e contabile), prevede un articolato sistema di accertamento che vede coinvolti gli studi legali patrocinanti, e, nella fase finale, la Presidenza del Consiglio dei ministri che fornisce il proprio nulla osta, ai sensi del d.P.C.M. 1° febbraio 2007, ai fini dell'inoltro, per il tramite del Ministero degli affari esteri, alla Corte europea dell'elenco dei ricorsi definiti con il meccanismo procedurale indicato.

Il lavoro è stato agevolato anche dalla collaborazione della cancelleria della Corte europea che ha fornito gli elenchi dei ricorsi pendenti ai fini della loro definizione.

Tuttavia, in sede di istruttoria dei casi da parte dei Ministeri competenti sono state riscontrate criticità che hanno rallentato il corso dei procedimenti, e che sono addebitabili alla condotta omissiva e non collaborativa dei ricorrenti o degli studi legali patrocinanti nell'invio della necessaria documentazione, ovvero nella produzione di autocertificazioni che i controlli posti in essere dalle amministrazioni interessate hanno accertato trattarsi di dichiarazioni non veritiere su circostanze peraltro ben note agli stessi uffici legali.

Tali problemi sono stati segnalati alla Corte affinché prenda atto dell'impossibilità che il caso venga definito con un accordo.

In esecuzione del piano, sono radiati dal ruolo 129 ricorsi con decisioni sui casi *Loffredo e altri 59* e *Recano e altri 68*, del 3 dicembre 2013 e 198 ricorsi con decisioni sui casi *Livi e altri 68*, *Tornusciuolo e altri 104*, del 25 marzo 2014 e *Ambrosino e altri 23*, in data 15 aprile 2014, per un totale di 327 radiazioni.

Per altri casi, continua il lavoro di istruttoria presso i Ministeri dell'economia e delle finanze, ai fini della loro definizione.

4.2. Sovraffollamento carcerario: il piano d'azione sulla sentenza pilota Torreggiani ed altri c. Italia

Sotto il profilo degli obblighi di esecuzione a carico del Governo, particolarmente impegnativo, sul piano strutturale, è stato l'impatto sull'ordinamento nazionale della sentenza "pilota" dell'8 gennaio 2013, pronunciata dalla Corte di Strasburgo sul caso *Torreggiani ed altri c.*

Italia (*infra* capitolo IV, paragrafo 1.1), che ha imposto il rispetto di una proporzione minima tra numero dei detenuti e spazio vitale di cui essi dispongono nel carcere.

Per superare le complesse problematiche derivanti dalla pronuncia è stato necessario uno sforzo straordinario, che ha portato peraltro ad oggi risultati particolarmente positivi sotto i plurimi profili di intervento programmati. Il piano presentato al Consiglio d'Europa (*infra* Documento n. 4), e apprezzato pubblicamente dai nostri interlocutori istituzionali, si muove lungo tre direttrici:

- interventi di rango legislativo;
- adozione di un nuovo modello di esecuzione penale intramuraria, pienamente rispettoso dei principi costituzionali e ispirato alla responsabilizzazione dei detenuti, che ne migliori le condizioni di vita, ne favorisca le attività trattamentali e i rapporti con la famiglia e la società esterna;
- prosecuzione di un'azione di recupero, riconversione e ampliamento del patrimonio penitenziario che possa portar già, entro il prossimo anno, un ulteriore incremento della capacità ricettiva degli istituti di pena nella misura di circa 4500 unità.

Sul piano normativo, il decreto-legge n. 146 del 23 dicembre 2013⁵⁰ (convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10) persegue l'obiettivo di diminuire, in maniera selettiva e non indiscriminata, il numero delle persone ristrette in carcere e, ciò, attraverso misure dirette ad incidere sia sui flussi di ingresso negli istituti di pena (con un intervento "chirurgico" in materia di piccolo spaccio di stupefacenti, responsabile della presenza in carcere di un numero elevatissimo di persone), che su quelli di uscita dal circuito penitenziario. Viene ampliata la possibilità di accesso all'affidamento in prova al servizio sociale; si estende in via sperimentale a 75 giorni per ciascun semestre la liberazione anticipata; si stabilizza l'istituto dell'esecuzione della pena presso il domicilio prevista dalla legge n. 199 del 2010.

Vengono rafforzati, inoltre, gli strumenti di tutela dei diritti delle persone detenute, attraverso la previsione di un nuovo procedimento giurisdizionale davanti al magistrato di sorveglianza caratterizzato dalla previsione di meccanismi diretti a garantire l'effettività delle decisioni giudiziarie, nonché attraverso l'istituzione della figura del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o comunque private della libertà personale.

⁵⁰ Pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 23 dicembre 2013 n. 300.

Viene potenziato, altresì, l'istituto dell'espulsione come sanzione alternativa per i detenuti stranieri, anticipando, già al momento del loro ingresso in carcere, l'inizio della complessa procedura di identificazione. Si introducono poi alcune disposizioni finali, onde evitare che i ritardi nell'adozione del regolamento previsto dalla c.d. *legge Smuraglia*⁵¹ sul lavoro penitenziario impediscano di utilizzare le risorse finanziarie già stanziare per le agevolazioni e per gli sgravi fiscali in favore dei datori di lavoro che impieghino lavoratori detenuti o internati.

I primi risultati sono assai incoraggianti: al 9 gennaio 2014 i detenuti in carcere erano 62.326 (59.644 uomini e 2682 donne), in progressivo decremento rispetto alla precedente rilevazione del 4 dicembre 2013 quando il numero era di 64.056 detenuti (con una significativa diminuzione di quasi duemila unità in poco meno di due mesi).

Si è registrato inoltre un sostanziale dimezzamento degli ingressi mensili per effetto del decreto legge n. 78 del 2013 (convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 94) che, tra l'altro, ha eliminato il divieto di sospensione dell'ordine di carcerazione per i recidivi qualificati.

Il 50% dei detenuti ristretti nei circuiti di media sicurezza - pari a circa 25.000 - usufruisce dell'apertura delle celle per 8 ore giornaliere ed è stato previsto l'obiettivo di consentire, entro il maggio prossimo, che l'80% dei detenuti di media sicurezza possano usufruire del medesimo beneficio. L'importanza di queste misure è stata intesa nell'ottica di una riforma complessiva volta al recupero sociale dei condannati, come costituzionalmente previsto nella convinzione che la possibilità di aumentare gli spazi di socialità offra maggiori opportunità trattamentali e favorisca la personalizzazione dei percorsi rieducativi.

Al tempo stesso, l'insieme delle misure programmate ed in corso di attuazione non ha voluto produrre un'alterazione dell'equilibrio sociale, poiché non è stato previsto alcun automatismo nella concessione dei benefici penitenziari. Si è certato di mantenere un corretto equilibrio tra il profilo afflittivo e quello rieducativo della pena, tra carattere umanitario del trattamento del condannato e diritto dei cittadini alla sicurezza. Per questo ogni decisione è assunta dal magistrato di sorveglianza sulla base di una valutazione positiva della personalità del detenuto. In tale prospettiva alla magistratura di sorveglianza è stato conferito un ruolo essenziale, ristabilendo le indispensabili sinergie tra la giurisdizione di sorveglianza e l'amministrazione penitenziaria. Nell'ottica organizzativa, è in fase avanzata la riorganizzazione del sistema penitenziario per ottenere una più razionale distribuzione dei detenuti nelle strutture.

⁵¹ Legge 22 giugno 2000, n. 193, recante norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti.

La realizzazione del nuovo modello organizzativo ha inteso affermare i contenuti della cd. sorveglianza dinamica. Uno dei punti fondamentali di tale programma è la differenziazione degli istituti penitenziari, da attuarsi secondo i criteri di diversa pericolosità dei soggetti e della loro posizione giuridica.

Altro obiettivo fondamentale è stato quello di creare le condizioni affinché il detenuto trascorra la maggior parte del proprio tempo al di fuori della stanza detentiva, relegando quest'ultima a luogo di mero pernottamento e distinguendola dai restanti spazi dedicati alle attività trattamentali.

Un tale utilizzo degli ambienti, adottato anche da altri paesi europei, è stato voluto per rendere più efficaci le operazioni di controllo, consentendo nel contempo di incrementare le attività trattamentali ed innalzare i livelli di sicurezza nonché rendere più vivibile l'esperienza del carcere e ridurre il disagio dei detenuti, causa spesso di azioni di autolesionismo o suicidio. Sono stati anche previsti anche interventi sul lavoro penitenziario.

Si è ottenuto per il 2013 (ed anche per il 2014) la destinazione di adeguati finanziamenti per sgravi contributivi e crediti di imposta, nella prospettiva di aumentare sensibilmente le offerte formative e di avviamento professionale della popolazione detenuta, così da ampliare la platea di coloro che potranno usufruire di tali opportunità e recuperare alla società civile il maggior numero possibile di persone provenienti dai circuiti criminali. Sono proseguiti infine gli interventi infrastrutturali tesi ad una migliore distribuzione ed ampliamento degli spazi esistenti.

Nell'ambito del cd. "Piano carceri" sono stati programmati e sono in corso di realizzazione n. 12.324 posti detentivi, di cui 3.100 grazie all'apertura di 4 nuovi istituti penitenziari che porteranno, nell'arco dell'anno 2014, a recuperare almeno 1.500 posti, attualmente non fruibili.

Il "Piano carceri" ha previsto l'aumento della capacità ricettiva del sistema penitenziario attraverso l'attivazione di strutture progettate ispirandosi ad un diverso ed inedito modello di edilizia carceraria che offra una vivibilità migliore. Il concetto di edilizia penitenziaria è stato integrato alle altre riforme di sistema, dando vita ad un programma che opera su più livelli:

1. tutela della persona umana e miglioramento delle condizioni di permanenza per i detenuti;
2. miglioramento delle condizioni di lavoro presso le strutture carcerarie;
3. valorizzazione del patrimonio immobiliare carcerario;
4. ammodernamento generale delle infrastrutture e incremento dell'utilizzo di nuove tecnologie per rendere più efficiente il sistema.

Il complesso delle misure adottate dallo Stato italiano ed i buoni risultati registrati⁵² sono stati positivamente accolti dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Nella decisione approvata nella riunione DH-DD 1201 del 3-5 giugno 2014 (*infra* documenti n. 5), i delegati del Comitato dei Ministri si sono felicitati per l'impegno profuso dalle autorità italiane nel risolvere il problema del sovraffollamento carcerario in Italia, rallegrandosi contestualmente per la prospettiva annunciata della creazione di un rimedio preventivo e compensativo in grado di offrire una riparazione adeguata e sufficiente, conformemente ai principi della Convenzione.

I Delegati hanno deciso quindi riprendere l'esame dei casi iscritti al più tardi entro il mese di giugno 2015, riservandosi la possibilità di effettuare una valutazione degli ulteriori progressi compiuti.

4.3. Rivalutazione degli indennizzi previsti dalla legge n. 210 del 1992: il piano d'azione sulla sentenza pilota M.C. ed altri c. Italia

Con la sentenza pilota del 3 settembre 2013 (*infra* capitolo IV, paragrafo 1.5.3), la Corte europea ha indicato all'Italia i termini entro i quali adottare le misure individuali o generali per dare esecuzione e conformarsi alla pronuncia. In particolare, la Corte ha stabilito che entro il periodo di sei mesi dalla data di esecutività della sentenza (3 giugno 2014) l'Italia, in cooperazione con il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, dovrà fissare un termine di natura obbligatoria con il quale si impegna a garantire, attraverso misure giuridiche ed amministrative appropriate, la realizzazione effettiva e rapida dei diritti in oggetto, specificamente mediante il pagamento della rivalutazione dell'indennità integrativa speciale a tutti i soggetti beneficiari dell'indennizzo, a decorrere dal momento in cui questa indennità è stata riconosciuta e indipendentemente dal fatto che l'interessato abbia o meno introdotto un apposito procedimento.

Peraltro, in pendenza del giudizio dinanzi a Strasburgo, già la Corte costituzionale, con sentenza n. 293 del 2011, aveva dichiarato l'illegittimità della norma di interpretazione autentica recata dall'articolo 11, commi 13 e 14 del decreto legge n. 78 del 2010, che ne aveva bloccato la

⁵² Nell'ambito delle misure legislative si segnala il recentissimo intervento contenuto nella legge 28 aprile 2014, n.67 che contiene, fra l'altro, la delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e la delega al Governo per la riforma della disciplina sanzionatoria. Tali deleghe prevedono, in particolare, l'introduzione dell'arresto e della reclusione domiciliare: ex lege per i reati con pene non superiori nel massimo a tre anni e, previo provvedimento del giudice, tenuto conto dei criteri indicati dall'articolo 133 c.p., per i delitti con pena da tre a cinque anni; la previsione, per i medesimi reati, dell'applicazione congiunta della sanzione del lavoro di pubblica utilità; la depenalizzazione di una serie di reati. Sarebbe pertanto opportuno accelerare quanto più possibile l'adozione dei decreti legislativi affinché le misure previste nel decreto riguardino un periodo circoscritto nel tempo e possano giustificarsi, sia davanti all'opinione pubblica che davanti alla Corte EDU, solo quale intervento emergenziale per il passato ed il presente, impegnandosi il Governo per il futuro ad evitare il sovraffollamento carcerario con misure più coerenti con il sistema.

rivalutazione. Tuttavia, non tutti gli indennizzi sono stati interamente rivalutati, nella componente relativa all'indennità integrativa speciale.

In esecuzione della sentenza pilota, tutti gli indennizzi di competenza statale e della regione Sicilia, con una platea di circa 9.000 soggetti, sono stati integralmente rivalutati dal Ministero della salute, nei limiti della prescrizione decennale, a decorrere dal 1° gennaio 2012. Le somme stanziare sul competente capitolo di bilancio sono state integrate dalla legge di stabilità per l'esercizio finanziario 2013 con la disponibilità dell'importo di circa 110 milioni di euro, al fine di provvedere alla liquidazione degli arretrati maturati a titolo di rivalutazione dell'indennità integrativa speciale ai danneggiati di competenza statale. Un finanziamento supplementare di 50 milioni di euro previsto dalla legge di stabilità per l'anno 2014, ha consentito di ultimare i pagamenti in favore della citata platea di 9.000 soggetti. In particolare, 1.485 soggetti beneficiari hanno ricevuto gli arretrati nel bimestre novembre-dicembre 2013; 5.715 con accrediti nel bimestre gennaio-febbraio 2014; 1.209 con accrediti del bimestre marzo-aprile 2014.

Permangono invece problemi di natura finanziaria sull'adeguamento degli indennizzi e sul pagamento degli arretrati di competenza regionale, che concernono la platea di circa 25.000 soggetti, ivi inclusi quasi tutti i 162 ricorrenti destinatari della sentenza della Corte europea, residenti nella regione Veneto (l'onere finanziario, secondo il Ministero della salute si aggira intorno ai 500 milioni di euro).

Le risorse per lo svolgimento delle funzioni in materia delegate dallo Stato alle regioni nel 2001, all'epoca quantificate in euro 172.895.662 annui, sono state progressivamente ridotte in applicazione dell'articolo 14, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010), che ha sancito il necessario concorso delle regioni a statuto ordinario alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Come indicato nella tabella che segue di fonte regionale, il quadro degli adempimenti regionali è variegato, ma solo tre regioni risultano non aver adottato alcun provvedimento (figura 14).

QUADRO ADEGUAMENTO INDENNITA' DA PARTE DELLE REGIONI

| TABELLA RIEPILOGATIVA, SULLA BASE DEI DATI DISPONIBILI FORNITI DALLE REGIONI AL COORDINAMENTO TECNICO COMMISSIONE SALUTE | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---------------------|--|--|--|--|---------------------|--|--|--|--|---------------------|--|--|--|--|--|--|
| | 2012 | | | | 2013 | | | | 2014**** | | | | IMPORTO DA PAGARE ARRETRATI RV. IS FINO AL 31/12/2011*** | FONDO UTILIZZATO PER LA COPERTURA DEGLI ONERI LEGGE 210/92 | | | |
| | NUMERO INDENNIZZATI | INDENNIZZI CON RIVALUTAZIONE IS (gli anticipati) | INDENNIZZI CON RIVALUTAZIONE IS (da corrispondere) | DI CUI RIVALUTAZIONE IS (gli anticipati) | DI CUI RIVALUTAZIONE IS (da corrispondere) | NUMERO INDENNIZZATI | INDENNIZZI CON RIVALUTAZIONE IS (gli anticipati) | INDENNIZZI CON RIVALUTAZIONE IS (da corrispondere) | DI CUI RIVALUTAZIONE IS (gli anticipati) | DI CUI RIVALUTAZIONE IS (da corrispondere) | NUMERO INDENNIZZATI | INDENNIZZI CON RIVALUTAZIONE IS (gli anticipati) | | | INDENNIZZI CON RIVALUTAZIONE IS (da corrispondere) | DI CUI RIVALUTAZIONE IS (gli anticipati) | DI CUI RIVALUTAZIONE IS (da corrispondere) |
| ABRUZZO* | 564 | 5.270.433,89 | | | 1.153.305,00 | 566 | 4.782.103,77 | | | 1.220.599,89 | 562 | 4.920.347,88 | | | 1.288.899,00 | 8.757.291,71 | RISORSE PROPRIE REGIONALI |
| BASILICATA | | 2.555.727,42 | | | | 213 | 2.115.536,54 | | | | | | | | | 4.387.113,59 | FSR |
| CALABRIA* | 1027 | 9.652.348,23 | | | 2.193.425,52 | 1017 | 8.995.207,67 | 2.298.867,00 | | | 1017 | | 9.316.401,30 | | | 14.957.616,75 | FSR E RISORSE PROPRIE REGIONALI |
| EMILIA ROMAGNA | | 19.561.597,26 | | 2.105.381,05 | | | 18.131.064,52 | | 1.337.342,36 | | | 387.342,65 | 16.449.855,64 | 384.179,06 | | 32.390.665,69 | FSR E RISORSE PROPRIE REGIONALI |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | 12 | 76.647,50 | | 28.561,32 | | 22 | 408.390,78 | | 106.933,32 | | 18 | 152.225,58 | 232.405,55 | 55.155,78 | | 29.866.415,37 | RISORSE PROPRIE REGIONALI |
| LAZIO | 2025 | 20.769.043,88 | | | | 2014 | 4.040.727,03 | 16.162.908,51 | | | 1935 | | 20.000.000,00 | | | 26.000.000,00 | RISORSE PROPRIE REGIONALI |
| LIGURIA | 238 | 3.039.219,25 | | | | 238 | 2.408.777,73 | 667.066,89 | | | 238 | | 3.000.000,00 | | | 5.750.000,00 | RISORSE PROPRIE REGIONALI |
| LOMBARDIA | 2153 | 22.776.754,05 | | 757.754,05 | | 2129 | 20.767.494,60 | | | | 2123 | | 20.708.899,60 | | | 22.268.707,47 | FSR |
| MARCHE | 532 | 5.033.776,44 | | | | 540 | 5.057.379,93 | | | | 509 | 854.004,49 | 3.845.656,25 | | | 9.227.414,72 | RISORSE PROPRIE REGIONALI |
| MOLISE | | 1.562.976,68 | | 27.142,30 | | | 1.130.798,64 | | 61.515,47 | | | 342.755,55 | | 1.481,53 | | | RISORSE PROPRIE REGIONALI |
| PIEMONTE | 904 | 10.099.726,03 | | | 12.600.000,08 | 930 | 10.300.763,89 | | | 12.600.000,08 | 931 | | 11.500.000,00 | 12.600.000,08 | | 12.600.000,08 | RISORSE PROPRIE REGIONALI |
| PUGLIA | 2094 | 22.300.000,00 | | | | 2147 | 22.000.000,00 | | | | 2147 | | 22.330.000,00 | | | 30.000.000,00 | FSR |
| TOSCANA | 832 | 8.721.142,98 | | | | 826 | 7.747.752,12 | | | | 809 | | 7.462.423,98 | | | 11.409.675,60 | FSR E RISORSE PROPRIE REGIONALI |
| UMBRIA | 207 | 2.162.882,29 | | | | 201 | 2.096.866,10 | | | | 198 | 343.910,84 | 1.719.554,20 | | | 3.314.763,89 | FSR |
| PROVINCIA AUT. TRENTO** | 10 | 79.001,27 | | 42.355,25 | | 13 | 102.318,97 | | 4.503,98 | | 13 | 114.588,29 | | 4.147,60 | | 35.105,40 | |
| VENETO* | 1351 | 10.269.044,96 | | | 2.597.096,32 | 1353 | 15.020.314,21 | | 2.732.811,51 | | 1353 | | 14.993.571,44 | | | | FSR |
| TOTALE | 13.991 | 162.248.883,11 | 0,00 | 2.961.193,97 | 18.543.826,92 | 14.224 | 144.361.499,49 | 19.128.842,40 | 4.243.106,64 | 13.820.599,88 | 11.941 | 7.115.175,20 | 131.558.807,99 | 444.963,97 | 13.888.899,08 | 216.964.830,27 | |

*Le Regioni Abruzzo, Calabria, Veneto, hanno corrisposto gli indennizzi con la rivalutazione IS dal 2012 ai soli titolari di una sentenza favorevole passata in giudicato.
 ** La Prov. Aut. Trento evidenzia a parte € 77.468,53 per Una Tantum. Per le altre Regioni gli importi per Una Tantum sono inclusi negli anni di competenza.
 *** Tutte le Regioni hanno corrisposto gli arretrati IS in base a sentenze passate in giudicato, che non sono conteggiati nella colonna blu.
 **** Per l'anno 2014, tranne la Calabria, tutte le Regioni hanno corrisposto i primi bimestri ai beneficiari della Legge 210/92

| | TOTALE GIÀ PAGATO | TOTALE DA LIQUIDARE | TOTALE DA RISPONDERE ALLE REGIONI |
|-----------------------------|-------------------|---------------------|-----------------------------------|
| ARRETRATI IS ANTE ANNO 2011 | | 216.964.830,27 | 216.964.830,27 |
| ANNO 2012 | 165.210.077,08 | 18.543.826,92 | 183.753.904,00 |
| ANNO 2013 | 148.604.606,13 | 32.949.442,28 | 181.554.048,41 |
| ANNO 2014 | 7.560.139,17 | 145.447.707,07 | 153.007.846,24 |

Figura 14

All'esito di numerosi incontri per la soluzione delle problematiche emerse in sede regionale, ai fini dell'esecuzione della sentenza pilota, si è pervenuti, in sede di Conferenza Stato-Regioni convocata in seduta straordinaria il 29 maggio 2014, ad una presa d'atto delle reciproche posizioni e sulla questione. In particolare: è stata definitivamente accertata la competenza dello Stato in materia; manifestato l'impegno da parte del Ministero dell'economia a provvedere al reperimento delle risorse necessarie a finanziarie nuovamente le funzioni connesse all'attuazione della legge n. 210 del 1992. Da parte loro, le Regioni hanno dichiarato la disponibilità, previo trasferimento delle risorse, a continuare a svolgere le funzioni di enti erogatori dell'indennizzo.

Con riferimento alla posizione dei 162 ricorrenti oggetto della sentenza pilota, risultano definiti 102 casi per i quali il Ministero della salute, in esecuzione di sentenze nazionali ha provveduto a la rivalutazione dell'indennità integrativa speciale.

4.4. Chiusura dei casi in materia di espropriazione indiretta

Come è noto, il fenomeno dell'espropriazione indiretta per pubblica utilità (occupazione usurpativa o sine titulo), oggetto di consistente contenzioso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, ha registrato nell'ultimo decennio una lunga serie di condanne dello Stato italiano per violazione della Convenzione europea (in particolare articolo 1, Protocollo 1, che tutela il diritto al rispetto dei beni), con pesanti ripercussioni di ordine finanziario a carico dell'Erario.

La giurisprudenza della Corte europea in materia (cfr. sentenza *Guiso-Gallisay* del 22 dicembre 2009), è ormai consolidata e l'ordinamento italiano si è adeguato a seguito delle note sentenze della Corte costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007.

Il fenomeno, pertanto, è in via di esaurimento.

Residuano pendenti dinanzi alla Corte Edu, 105 casi in materia, le cui vicende interne risalgono a periodi precedenti gli anni '90, comunicati dalla cancelleria della Corte al Governo italiano, nell'ottica della ricerca di una soluzione amichevole basata sull'applicazione dei criteri indicati dalla sentenza *Guiso Gallisay*.

Ai fini dell'eliminazione di questi residui casi, un tempo seriali, la Presidenza del Consiglio dei ministri, con il supporto del Ministero della giustizia, sta effettuando l'istruttoria necessaria alla formulazione delle proposte di regolamento amichevole, da valere anche a titolo di dichiarazione unilaterale ai sensi dell'articolo 62A del Regolamento della Corte, nell'ottica di conseguire un risparmio per l'erario (insito nella natura transattiva dello strumento del regolamento amichevole), e la riduzione del numero delle sentenze di condanna a carico dell'Italia.

CONVEGNI

INCONTRO DI STUDIO “Principio di sussidiarietà delle giurisdizioni sovranazionali e margine di apprezzamento degli stati nella giurisprudenza della corte europea dei diritti dell’uomo”

Su iniziativa della Presidenza del Consiglio dei ministri ha avuto luogo il 20 settembre 2013 un incontro di studio⁵³, sul tema: *“Principio di sussidiarietà delle giurisdizioni sovranazionali e margine di apprezzamento degli stati nella giurisprudenza della corte europea dei diritti dell’uomo”*.

L’evento ha registrato la partecipazione di illustri rappresentanti delle istituzioni pubbliche e di esponenti delle Corti nazionali e dell’Avvocatura Generale dello Stato, nonché la partecipazione, tra i relatori, del giudice della Corte suprema del Regno Unito, Lord Robert John Anderson Carnwath.

Gli interventi degli oratori hanno consentito di evidenziare, nell’ambito del processo di riforma e di progressiva precisazione del ruolo e delle funzioni della Corte di Strasburgo, la necessità di meglio coordinare i sistemi di tutela e garanzia offerti dagli ordinamenti degli Stati membri con la leadership della Corte stessa e con le prerogative rivendicate dalla Corte di giustizia dell’Unione europea.

⁵³ Gli atti del Convegno sono pubblicati nel sito:
http://www.governo.it/presidenza/contenzioso/incontro_studio/Index.html

DOCUMENTI

Indice Documenti

1. *Protocollo Aggiuntivo n.15*
2. *Protocollo Aggiuntivo n.16*
3. *Relazioni Esplicative dei Protocolli n.15 e n.16*
 - 3.1. *Relazione Esplicativa del Protocollo n.15*
 - 3.2. *Relazione Esplicativa del Protocollo n.16*
4. *Piano d'azione sentenza Torreggiani ed altri*
5. *Decisione Comitato Ministri sentenza Torreggiani ed altri*
6. *Decisione Comitato Ministri sentenza M.C. ed altri*

Protocollo n. 15



Serie dei trattati del Consiglio d'Europa – n. 213

Protocollo n. 15 recante emendamento
alla Convenzione per la salvaguardia
dei Diritti dell'Uomo
e delle Libertà fondamentali

Strasburgo, 24.VI.2013

© Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, traduzione effettuata dalla dott.ssa, Rita Pucci. Revisione a cura della dott.ssa Martina Scantamburlo.

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

Preambolo

Gli Stati membri del Consiglio d’Europa e le altre Alte Parti contraenti della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (qui di seguito denominata «la Convenzione»), firmatari del presente Protocollo,

Vista la Dichiarazione adottata in occasione della Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei Diritti dell’Uomo, tenutasi a Brighton il 19 e il 20 aprile 2012, nonché le Dichiarazioni adottate durante le Conferenze tenutesi a Interlaken il 18 e il 19 febbraio 2010 e a İzmir il 26 e il 27 aprile 2011;

Visto il Parere n. 283 (2013) adottato dall’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa il 26 aprile 2013;

Considerato che è necessario fare in modo che la Corte europea dei Diritti dell’Uomo (qui di seguito denominata «la Corte») continui a svolgere il suo ruolo preminente nella tutela dei diritti dell’uomo in Europa,

Hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1

Alla fine del preambolo della Convenzione è aggiunto un nuovo considerando così redatto:

«Affermando che spetta in primo luogo alle Alte Parti contraenti, conformemente al principio di sussidiarietà, garantire il rispetto dei diritti e delle libertà definiti nella presente Convenzione e nei suoi protocolli e che, nel fare ciò, esse godono di un margine di apprezzamento, sotto il controllo della Corte europea dei Diritti dell’Uomo istituita dalla presente Convenzione,»

Articolo 2

1 All’articolo 21 della Convenzione è inserito un nuovo paragrafo 2 così redatto:

«I candidati devono avere meno di 65 anni di età alla data in cui la lista di tre candidati deve pervenire all’Assemblea parlamentare in virtù dell’articolo 22.»

2 I paragrafi 2 e 3 dell’articolo 21 della Convenzione diventano rispettivamente i paragrafi 3 e 4 dell’articolo 21.

3 Il paragrafo 2 dell’articolo 23 della Convenzione è soppresso. I paragrafi 3 e 4 dell’articolo 23 diventano rispettivamente i paragrafi 2 e 3 dell’articolo 23.

Articolo 3

All'articolo 30 della Convenzione, le parole «a meno che una delle parti non vi si opponga» sono soppresse.

Articolo 4

All'articolo 35, paragrafo 1, della Convenzione, le parole «entro un periodo di sei mesi» sono sostituite dalle parole «entro un periodo di quattro mesi».

Articolo 5

All'articolo 35, paragrafo 3, comma b, della Convenzione, le parole «e a condizione di non rigettare per questo motivo alcun caso che non sia stato debitamente esaminato da un tribunale interno» sono soppresse.

Disposizioni finali e transitorie

Articolo 6

- 1 Il presente Protocollo è aperto alla firma delle Alte Parti contraenti della Convenzione, le quali possono esprimere il loro consenso ad essere vincolate da:
 - a la firma senza riserva di ratifica, di accettazione o di approvazione; o
 - b la firma con riserva di ratifica, di accettazione o di approvazione, seguita da ratifica, accettazione o approvazione.
- 2 Gli strumenti di ratifica, accettazione o approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

Articolo 7

Il presente Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui tutte le Alte Parti contraenti della Convenzione avranno espresso il loro consenso a essere vincolate dal Protocollo, conformemente alle disposizioni dell'articolo 6.

Articolo 8

- 1 Gli emendamenti introdotti dall'articolo 2 del presente Protocollo si applicano unicamente ai candidati presenti nelle liste sottoposte all'Assemblea parlamentare dalle Alte Parti contraenti, in virtù dell'articolo 22 della Convenzione, dopo l'entrata in vigore del presente Protocollo.
- 2 L'emendamento introdotto dall'articolo 3 del presente Protocollo non si applica alle cause pendenti in cui una delle parti si sia opposta, prima dell'entrata in vigore del presente Protocollo, alla proposta di una camera della Corte di dichiararsi incompetente a favore della Grande Camera.
- 3 L'articolo 4 del presente Protocollo entrerà in vigore alla scadenza di un periodo di sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente Protocollo. L'articolo 4 del presente Protocollo non si applica ai ricorsi in merito ai quali la decisione definitiva ai sensi dell'articolo 35,

paragrafo 1, della Convenzione sia stata presa prima della data di entrata in vigore dell'articolo 4 del presente Protocollo.

- 4 Tutte le altre disposizioni del presente Protocollo si applicano alla data della sua entrata in vigore, conformemente alle disposizioni dell'articolo 7.

Articolo 9

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio d'Europa e alle altre Alte Parti contraenti della Convenzione:

- a ogni firma;
- b il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione;
- c la data di entrata in vigore del presente Protocollo, conformemente all'articolo 7; e
- d ogni atto, notifica o comunicazione riguardante il presente Protocollo.

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a tal fine, hanno firmato il presente Protocollo.

Fatto a Strasburgo il 24 giugno 2013, in francese e in inglese, i due testi facenti ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne trasmetterà una copia certificata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa e alle altre Alte Parti contraenti della Convenzione.

*Protocollo n. 16 alla Convenzione
per la salvaguardia dei Diritti
dell'Uomo e delle Libertà
fondamentali*
[Strasburgo, 2.X.2013]

Preambolo

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa e le altre Alte Parti contraenti della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (di seguito denominata «la Convenzione»), firmatari del presente Protocollo,

Viste le disposizioni della Convenzione, in particolare l'articolo 19 che istituisce la Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito denominata «la Corte»);

Considerato che l'estensione della competenza della Corte a emettere pareri consultivi permetterà alla Corte di interagire maggiormente con le autorità nazionali consolidando in tal modo l'attuazione della Convenzione, conformemente al principio di sussidiarietà;

Visto il Parere n. 285 (2013) adottato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 28 giugno 2013,

Hanno convenuto quanto segue:

Articolo 1

1 Le più alte giurisdizioni di un'Alta Parte contraente, designate conformemente all'articolo 10, possono presentare alla Corte delle richieste di pareri consultivi su questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi protocolli.

2 La giurisdizione che presenta la domanda può chiedere un parere consultivo solo nell'ambito di una causa pendente dinanzi ad essa.

3 La giurisdizione che presenta la domanda deve motivare la richiesta di parere e produrre gli elementi pertinenti inerenti al contesto giuridico e fattuale della causa pendente.

© Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, traduzione effettuata dalla dott.ssa Martina Scantamburlo.

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

Articolo 2

1 Un collegio di cinque giudici della Grande Camera decide se accogliere la richiesta di parere consultivo rispetto all'articolo 1. Il rigetto della domanda dovrà essere motivato.

2 Quando il collegio accoglie la richiesta, la Grande Camera emette un parere consultivo.

3 Il collegio e la Grande Camera, indicati ai paragrafi precedenti, comprendono di pieno diritto il giudice eletto per l'Alta Parte contraente cui appartiene l'autorità giudiziaria che ha richiesto il parere. Se tale giudice è assente o non è in grado di partecipare alla riunione, una persona scelta dal Presidente della Corte da una lista previamente sottoposta a tal Parte sarà presente in qualità di giudice.

Articolo 3

Il Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa e l'Alta Parte contraente cui appartiene l'autorità giudiziaria che ha richiesto il parere hanno il diritto di presentare osservazioni per iscritto e di prendere parte alle udienze. Il Presidente della Corte può, nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia, invitare anche altre Alte Parti contraenti o persone a presentare osservazioni per iscritto o a prendere parte alle udienze.

Articolo 4

1 I pareri consultivi sono motivati.

2 Se il parere consultivo non esprime, in tutto o in parte, l'opinione unanime dei giudici, ciascuno dei giudici ha il diritto di allegare allo stesso la propria opinione separata.

3 I pareri consultivi sono trasmessi all'autorità giudiziaria che li ha richiesti e all'Alta Parte contraente cui appartiene tale autorità.

4 I pareri consultivi sono pubblicati.

Articolo 5

I pareri consultivi non sono vincolanti.

Articolo 6

Le Alte Parti contraenti considerano gli articoli 1-5 del presente Protocollo come articoli addizionali alla Convenzione, e tutte le disposizioni della Convenzione si applicano di conseguenza.

Articolo 7

1 Il presente Protocollo è aperto alla firma delle Alte Parti contraenti della Convenzione, le quali possono esprimere il loro consenso ad essere vincolate da:

- a la firma senza riserva di ratifica, di accettazione o di approvazione; o
- b la firma con riserva di ratifica, di accettazione o di approvazione, seguita da ratifica, accettazione o approvazione.

2 Gli strumenti di ratifica, accettazione o approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

Articolo 8

1 Il presente Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui dieci Alte Parti contraenti della Convenzione avranno espresso il loro consenso a essere vincolate dal Protocollo, conformemente alle disposizioni dell'articolo 7.

2 Per le Alte Parti contraenti alla Convenzione che esprimeranno successivamente il proprio consenso a essere vincolate dal presente Protocollo, quest'ultimo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui hanno espresso il loro consenso a essere vincolate dal Protocollo conformemente alle disposizioni dell'articolo 7.

Articolo 9

Non sono ammesse riserve alle disposizioni del presente Protocollo ai sensi dell'articolo 57 della Convenzione.

Articolo 10

Ciascuna Alta Parte contraente della Convenzione indica, al momento della firma o del deposito del proprio strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, per mezzo di una dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, quali autorità giudiziarie nomina ai fini dell'articolo 1, paragrafo 1, del presente Protocollo. Tale dichiarazione può essere modificata in qualsiasi momento nello stesso modo.

Articolo 11

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio d'Europa e alle altre Alte Parti contraenti della Convenzione:

- a ogni firma;
- b il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione;
- c la data di entrata in vigore del presente Protocollo, conformemente all'articolo 8;
- d ogni dichiarazione fatta in virtù dell'articolo 10; e
- e ogni altro atto, notifica o comunicazione riguardante il presente Protocollo.

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a tal fine, hanno firmato il presente Protocollo.

Fatto a [Strasburgo], il [2 ottobre 2013], in francese e in inglese, i due testi facenti ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne trasmetterà una copia certificata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa e alle altre Alte Parti contraenti della Convenzione.

Relazione Esplicativa dei Protocolli n. 15 e n. 16

Relazione esplicativa del Protocollo n. 15



Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
(CETS No. 213)

Explanatory Report

Introduction

1. The High-level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, organised by the Swiss Chairmanship of the Committee of Ministers, took place in Interlaken, Switzerland, on 18-19 February 2010. The Conference adopted an Action Plan and invited the Committee of Ministers to issue terms of reference to the competent bodies with a view to preparing, by June 2012, specific proposals for measures requiring amendment of the Convention. On 26-27 April 2011, a second High-level Conference on the Future of the Court was organised by the Turkish Chairmanship of the Committee of Ministers at Izmir, Turkey. This Conference adopted a follow-up plan to review and further the reform process.
2. In the context of work on follow-up to these two Conferences, the Ministers' Deputies gave renewed terms of reference to the Steering Committee for Human Rights (CDDH) and its subordinate bodies for the biennium 2012-2013. These required the CDDH, through its Committee of experts on the reform of the Court (DH-GDR), to prepare a draft report for the Committee of Ministers containing specific proposals requiring amendment of the Convention.
3. Alongside this report, the CDDH presented a Contribution to the High-level Conference on the future of the Court, organised by the United Kingdom Chairmanship of the Committee of Ministers at Brighton, United Kingdom, on 19-20 April 2012. The Court also presented a Preliminary Opinion in preparation for the Brighton Conference containing a number of specific proposals.
4. In order to give effect to certain provisions of the Declaration adopted at the Brighton Conference, the Committee of Ministers subsequently instructed the CDDH to prepare a draft amending protocol to the Convention (1). This work initially took place during two meetings of a Drafting Group of restricted composition, before being examined by the DH-GDR, following which the draft was further examined and adopted by the CDDH at its 76th meeting (27-30 November 2012) for submission to the Committee of Ministers.
5. The Parliamentary Assembly, at the invitation of the Committee of Ministers, adopted Opinion No. 283 (2013) on the draft protocol on 26 April 2013.
6. At its 123rd Session, the Committee of Ministers examined and decided to adopt the draft as Protocol No. 15 to the Convention. At the same time, it took note of the present Explanatory Report to Protocol No. 15.

Commentary on the provisions of the Protocol

Article 1 of the amending Protocol

Preamble

7. A new recital has been added at the end of the Preamble of the Convention containing a reference to the principle of subsidiarity and the doctrine of the margin of appreciation. It is intended to enhance the transparency and accessibility of these characteristics of the Convention system and to be consistent with the doctrine of the margin of appreciation as developed by the Court in its case law. In making this proposal, the Brighton Declaration also recalled the High Contracting Parties' commitment to give full effect to their obligation to secure the rights and freedoms defined in the Convention (2).

8. The States Parties to the Convention are obliged to secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in the Convention, and to provide an effective remedy before a national authority for everyone whose rights and freedoms are violated. The Court authoritatively interprets the Convention. It also acts as a safeguard for individuals whose rights and freedoms are not secured at the national level.

9. The jurisprudence of the Court makes clear that the States Parties enjoy a margin of appreciation in how they apply and implement the Convention, depending on the circumstances of the case and the rights and freedoms engaged. This reflects that the Convention system is subsidiary to the safeguarding of human rights at national level and that national authorities are in principle better placed than an international court to evaluate local needs and conditions. The margin of appreciation goes hand in hand with supervision under the Convention system. In this respect, the role of the Court is to review whether decisions taken by national authorities are compatible with the Convention, having due regard to the State's margin of appreciation.

Entry into force / application

10. In accordance with Article 8, paragraph 4 of the Protocol, no transitional provision relates to this modification, which will enter into force in accordance with Article 7 of the Protocol.

Article 2 of the amending Protocol

Article 21 – Criteria for office

11. A new paragraph 2 is introduced in order to require that candidates be less than 65 years of age at the date by which the list of three candidates has been requested by the Parliamentary Assembly further to its role in electing judges under Article 22 of the Convention.

12. This modification aims at enabling highly qualified judges to serve the full nine-year term of office and thereby reinforce the consistency of the membership of the Court. The age limit applied under Article 23, paragraph 2 of the Convention, as drafted prior to the entry into force of this Protocol, had the effect of preventing certain experienced judges from completing their term of office. It was considered no longer essential to impose an age limit, given the fact that judges' terms of office are no longer renewable.

13. The process leading to election of a judge, from the domestic selection procedure to the vote by the Parliamentary Assembly, is long. It has therefore been considered necessary to foresee a date sufficiently certain at which the age of 65 must be determined, to avoid a candidate being prevented from taking office for having reached the age limit during the course of the procedure. For this practical reason, the text of the Protocol departs from the exact wording of the Brighton Declaration, whilst pursuing the same end. It was thus decided that the age of the candidate should be determined

at the date by which the list of three candidates has been requested by the Parliamentary Assembly. In this connection, it would be useful if the State Party's call for applications were to refer to the relevant date and if the Parliamentary Assembly were to offer a means by which this date could be publicly verified, whether by publishing its letter or otherwise.

14. Paragraph 2 of Article 23 has been deleted as it has been superseded by the changes made to Article 21.

Entry into force / application

15. In order to take account of the length of the domestic procedure for the selection of candidates for the post of judge at the Court, Article 8, paragraph 1 of the Protocol foresees that these changes will apply only to judges elected from lists of candidates submitted to the Parliamentary Assembly by High Contracting Parties under Article 22 of the Convention after the entry into force of the Protocol. Candidates appearing on previously submitted lists, by extension including judges in office and judges-elect at the date of entry into force of the Protocol, will continue to be subject to the rule applying before the entry into force of the present Protocol, namely the expiry of their term of office when they reach the age of 70.

Article 3 of the amending Protocol

Article 30 – Relinquishment of jurisdiction to the Grand Chamber

16. Article 30 of the Convention has been amended such that the parties may no longer object to relinquishment of a case by a Chamber in favour of the Grand Chamber. This measure is intended to contribute to consistency in the case-law of the Court, which had indicated that it intended to modify its Rules of Court (Rule 72) so as to make it obligatory for a Chamber to relinquish jurisdiction where it envisages departing from settled case-law (3). Removal of the parties' right to object to relinquishment will reinforce this development.

17. The removal of this right would also aim at accelerating proceedings before the Court in cases which raise a serious question affecting the interpretation of the Convention or the Protocols thereto or a potential departure from existing case-law.

18. In this connection, it would be expected that the Chamber will consult the parties on its intentions and it would be preferable for the Chamber to narrow down the case as far as possible, including by finding inadmissible any relevant parts of the case before relinquishing it.

19. This change is made in the expectation that the Grand Chamber will in future give more specific indication to the parties of the potential departure from existing case-law or serious question of interpretation of the Convention or the Protocols thereto.

Entry into force / application

20. A transitional provision is foreseen in Article 8, paragraph 2 of the Protocol. Out of concern for legal certainty and procedural foreseeability, it was considered necessary to specify that removal of the parties' right to object to relinquishment would not apply to pending cases in which one of the parties had already objected, before entry into force of the Protocol, to a Chamber's proposal of relinquishment in favour of the Grand Chamber.

Article 4 of the amending Protocol

Article 35, paragraph 1 – Admissibility criteria: time limit for submitting applications

21. Both Articles 4 and 5 of the Protocol amend Article 35 of the Convention. Paragraph 1 of Article 35 has been amended to reduce from six months to four the period following the date of the final

domestic decision within which an application must be made to the Court. The development of swifter communications technology, along with the time limits of similar length in force in the member States, argue for the reduction of the time limit.

Entry into force / application

22. A transitional provision appears at Article 8, paragraph 3 of the Protocol. It was considered that the reduction in the time limit for submitting an application to the Court should apply only after a period of six months following the entry into force of the Protocol, in order to allow potential applicants to become fully aware of the new deadline. Furthermore, the new time limit will not have retroactive effect, since it is specified in the final sentence of paragraph 4 that it does not apply to applications in respect of which the final decision within the meaning of Article 35, paragraph 1 of the Convention was taken prior to the date of entry into force of the new rule.

Article 5 of the amending Protocol

Article 35, paragraph 1 – Admissibility criteria: significant disadvantage

23. Article 35, paragraph 3.b of the Convention, containing the admissibility criterion concerning “significant disadvantage”, has been amended to delete the proviso that the case have been duly considered by a domestic tribunal. The requirement remains of examination of an application on the merits where required by respect for human rights. This amendment is intended to give greater effect to the maxim de minimis non curat praetor (4).

Entry into force / application

24. As regards the change introduced concerning the admissibility criterion of “significant disadvantage”, no transitional provision is foreseen. In accordance with Article 8, paragraph 4 of the Protocol, this change will apply as of the entry into force of the Protocol, in order not to delay the impact of the expected enhancement of the effectiveness of the system. It will therefore apply also to applications on which the admissibility decision is pending at the date of entry into force of the Protocol.

Final and transitional provisions

Article 6 of the amending Protocol

25. This article is one of the standard final clauses included in treaties prepared within the Council of Europe. This Protocol does not contain any provision on reservations. By its very nature, this amending Protocol excludes the making of reservations.

Article 7 of the amending Protocol

26. This article is one of the standard final clauses included in treaties prepared within the Council of Europe.

Article 8 of the amending Protocol

27. Paragraphs 1 to 4 of Article 8 of the Protocol contain transitional provisions governing the application of certain other, substantive provisions. The explanation of these transitional provisions appears above, in connection with the relevant substantive provisions.

28. Article 8, paragraph 4 establishes that all other provisions of the Protocol shall enter into force as of the date of entry into force of the Protocol, in accordance with its Article 7.

Article 9 of the amending Protocol

29. This article is one of the standard final clauses included in treaties prepared within the Council of Europe.

Notes :

- (1) Namely those set out in paragraphs 12b, 15a, 15c, 25d and 25f of the Declaration. See the decisions of the 122nd Session of the Committee of Ministers (23 May 2012), item 2 – Securing the long-term effectiveness of the supervisory mechanism of the European Convention on Human Rights.
- (2) See in particular paragraphs 12.b., 3 and 11 of the Brighton Declaration.
- (3) See paragraph 16 of the Preliminary Opinion of the Court in preparation for the Brighton Conference.
- (4) In other words, a court is not concerned by trivial matters.

Relazione Esplicativa del Protocollo n. 16



Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

Explanatory Report

Introduction

1. The proposal to extend the jurisdiction of the European Court of Human Rights (the Court) to give advisory opinions was made in the report to the Committee of Ministers of the Group of Wise Persons, set up under the Action Plan adopted at the Third Summit of Heads of State and Government of the Member States of the Council of Europe (Warsaw, 16-17 May 2005) “to consider the issue of the long-term effectiveness of the ECHR control mechanism”. The Group of Wise Persons concluded that “it would be useful to introduce a system under which the national courts could apply to the Court for advisory opinions on legal questions relating to interpretation of the Convention and the protocols thereto, in order to foster dialogue between courts and enhance the Court’s ‘constitutional’ role. Requests for an opinion, which would be submitted only by constitutional courts or courts of last instance, would always be optional and the opinions given by the Court would not be binding.”⁽¹⁾ Such a new competence would be in addition to that accorded to the Court under Protocol No. 2 to the European Convention on Human Rights (the Convention)⁽²⁾, whose provisions are now principally reflected in Articles 47-49 of the Convention. The Group of Wise Persons’ proposal was examined by the Steering Committee for Human Rights (CDDH) as part of its work on follow-up to the former’s report.⁽³⁾

2. The Izmir High-level Conference on the future of the Court (26-27 April 2011), in its final Declaration, subsequently “[invited] the Committee of Ministers to reflect on the advisability of introducing a procedure allowing the highest national courts to request advisory opinions from the Court concerning the interpretation and application of the Convention that would help clarify the provisions of the Convention and the Court’s case-law, thus providing further guidance in order to assist States Parties in avoiding future violations”. The Ministers’ Deputies decisions on follow-up to the Izmir Conference then invited the CDDH to elaborate specific proposals, with options, for introducing such a procedure.⁽⁴⁾ The CDDH’s Final Report to the Committee of Ministers on measures requiring amendment of the ECHR⁽⁵⁾ included an in-depth examination of a more detailed proposal made by the experts of The Netherlands and Norway, reflected also in its Contribution to the Ministerial Conference organised by the United Kingdom Chairmanship of the Committee of Ministers.⁽⁶⁾

3. The question of advisory opinions was discussed at length during the preparation of the subsequent Brighton High-level Conference on the future of the Court (19-20 April 2012), to which the Court contributed a detailed “Reflection Paper on the proposal to extend the Court’s advisory jurisdiction”.⁽⁷⁾ The final Declaration of the Brighton Conference, “[noting] that the interaction between the Court and national authorities could be strengthened by the introduction into the Convention of a further power of the Court, which States Parties could optionally accept, to deliver advisory opinions upon request on the interpretation of the Convention in the context of a specific case at domestic level, without prejudice to the non-binding character of the opinions for the other States Parties[, invited] the Committee of Ministers to draft the text of an optional protocol to the Convention with this effect by the end

of 2013; and further invites the Committee of Ministers thereafter to decide whether to adopt it”.

4. Following the Brighton Conference, the 122nd Session of the Committee of Ministers (23rd May 2012) instructed the CDDH to draft the required text. This work initially took place during two meetings of a Drafting Group of restricted composition, before being examined by the plenary Committee of experts on the reform of the Court (DH-GDR), following which the draft was further examined and approved by the CDDH at its 77th meeting (22 March 2013) for submission to the Committee of Ministers. The key issues addressed during this process were: the nature of the domestic authority that may request an advisory opinion of the Court; the type of questions on which the Court may give an advisory opinion; the procedure for considering requests, for deliberating upon accepted requests and for issuing advisory opinions; and the legal effect of an advisory opinion on the different categories of subsequent case. The CDDH’s position on these issues is reflected in the commentary on the Protocol’s provisions in Section II below.

5. The Parliamentary Assembly, at the invitation of the Committee of Ministers, adopted Opinion No. 285 (2013) on the draft protocol on 28 June 2013.

6. At their 1176th meeting, the Ministers’ Deputies examined and decided to adopt the draft as Protocol No. 16 to the Convention (CETS No. 214). At the same time, it took note of the present Explanatory Report to Protocol No. 16.

Commentary on the provisions of the Protocol

Article 1

7. Paragraph 1 of Article 1 sets out three key parameters of the new procedure. First, by stating that relevant courts or tribunals “may” request that the Court give an advisory opinion, it makes clear that it is optional for them to do so and not in any way obligatory. In this connection, it should also be understood that the requesting court or tribunal may withdraw its request.

8. Second, it defines the domestic authority that may request an advisory opinion of the Court as being the “highest courts or tribunals... as specified by [the High Contracting Party] under Article 10”. This wording is intended to avoid potential complications by allowing a certain freedom of choice. “Highest court or tribunal” would refer to the courts and tribunals at the summit of the national judicial system. Use of the term “highest”, as opposed to “the highest”, permits the potential inclusion of those courts or tribunals that, although inferior to the constitutional or supreme court, are nevertheless of especial relevance on account of being the ‘highest’ for a particular category of case. This, along with the requirement that a High Contracting Party specify which highest courts or tribunals may request an advisory opinion, allows the necessary flexibility to accommodate the particularities of national judicial systems. Limiting the choice to the ‘highest’ courts or tribunals is consistent with the idea of exhaustion of domestic remedies, although a ‘highest’ court need not be one to which recourse must have been made in order to satisfy the requirement of exhaustion of domestic remedies under Article 35, paragraph 1 of the Convention. It should avoid a proliferation of requests and would reflect the appropriate level at which the dialogue should take place. It can be noted that under Article 10 (see further below), a High Contracting Party may at any time change its specification of those of its highest courts or tribunals that may request an advisory opinion. In some cases, the constitutional arrangements of a High Contracting Party may provide for particular courts or tribunals to hear cases from more than one territory.

This may include territories to which the Convention does not apply and territories to which the High Contracting Party has extended the application of the Convention under Article 56. In such cases, when specifying a court or tribunal for the purposes of this Protocol, a High Contracting Party may specify that it excludes the application of the Protocol to some or all cases arising from such territories.

9. The third parameter concerns the nature of the questions on which a domestic court or tribunal may request the Court's advisory opinion. The definition – “questions of principle relating to the interpretation or application of the rights and freedoms defined in the Convention or the Protocols thereto” – is that which was used by the Group of Wise Persons and endorsed by the Court in its Reflection Paper, which was in turn inspired by Article 43, paragraph 2 of the Convention on referral to the Grand Chamber. It was felt that there were certain parallels between these two procedures, not limited to the fact that advisory opinions would themselves be delivered by the Grand Chamber (see Article 2, paragraph 2). That said, when applying the criteria, the different purposes of the procedure under this Protocol and that under Article 43, paragraph 2 of the Convention will have to be taken into account. Interpretation of the definition will be a matter for the Court when deciding whether to accept a request for an advisory opinion (see Article 2, paragraph 1).

10. Paragraph 2 of Article 1 requires the request for an advisory opinion to be made in the context of a case pending before the requesting court or tribunal. The procedure is not intended, for example, to allow for abstract review of legislation which is not to be applied in that pending case.

11. Paragraph 3 of Article 1 sets out certain procedural requirements that must be met by the requesting court or tribunal. They reflect the aim of the procedure, which is not to transfer the dispute to the Court, but rather to give the requesting court or tribunal guidance on Convention issues when determining the case before it. These requirements serve two purposes. First, they imply that the requesting court or tribunal must have reflected upon the necessity and utility of requesting an advisory opinion of the Court, so as to be able to explain its reasons for doing so. Second, they imply that the requesting court or tribunal is in a position to set out the relevant legal and factual background, thereby allowing the Court to focus on the question(s) of principle relating to the interpretation or application of the Convention or the Protocols thereto.

12. In providing the relevant legal and factual background, the requesting court or tribunal should present the following:

- The subject matter of the domestic case and relevant findings of fact made during the domestic proceedings, or at least a summary of the relevant factual issues;
- The relevant domestic legal provisions;
- The relevant Convention issues, in particular the rights or freedoms at stake;
- If relevant, a summary of the arguments of the parties to the domestic proceedings on the question;
- If possible and appropriate, a statement of its own views on the question, including any analysis it may itself have made of the question.

13. The Court would be able to receive requests in languages other than English or French, as it does at present for individual applications. Requesting courts or tribunals may thus address the Court in the national official language used in the domestic proceedings.

Article 2

14. Paragraph 1 of Article 2 sets out the procedure for deciding whether or not a request for an advisory opinion is accepted. The Court has a discretion to accept a request or not, although it is to be expected that the Court would hesitate to refuse a request that satisfies the relevant criteria by (i) relating to a question as defined in paragraph 1 of Article 1 and (ii) the requesting court or tribunal having fulfilled the procedural requirements as set out in paragraphs 2 and 3 of Article 1. As is the case for requests for referral to the Grand Chamber under Article 43 of the Convention, the decision on acceptance is taken by a five-judge panel of the Grand Chamber.

15. Unlike the procedure under Article 43, however, the panel must give reasons for any refusal to accept a domestic court or tribunal's request for an advisory opinion. This is intended to reinforce dialogue between the Court and national judicial systems, including through clarification of the Court's interpretation of what is meant by "questions of principle relating to the interpretation or application of the rights and freedoms defined in the Convention or the Protocols thereto", which would provide guidance to domestic courts and tribunals when considering whether to make a request and thereby help to deter inappropriate requests. The Court should inform the High Contracting Party concerned of the acceptance of any requests made by its courts or tribunals.

16. Paragraph 2 of Article 2 states that it is the Grand Chamber of the Court (as defined in Article 26 of the Convention – see further under Article 6 below) that shall deliver advisory opinions following acceptance of a request by a five-judge panel. This is appropriate given the nature of the questions on which an advisory opinion may be requested and the fact that only the highest domestic courts or tribunals may request it, along with the recognised similarities between the present procedure and that of referral to the Grand Chamber under Article 43 of the Convention.

17. The prioritisation to be given to proceedings under this protocol would be a matter for the Court, as it is with respect to all other proceedings. That said, the nature of the question on which it would be appropriate for the Court to give its advisory opinion suggests that such proceedings would have high priority. This high priority applies at all stages of the procedure and to all concerned, namely the requesting court or tribunal, which should formulate the request in a way that is precise and complete, and those that may be submitting written comments or taking part in hearings (see Article 3 below), as well as the Court itself. Undue delay in the advisory opinion proceedings before the Court would also cause delay in proceedings in the case pending before the requesting court or tribunal and should therefore be avoided (see further under paragraph 23 below).

18. Paragraph 3 of Article 2 states that the panel and the Grand Chamber shall include ex officio the judge elected in respect of the High Contracting Party to which the requesting court or tribunal pertains. It can be noted that this is also the case for the Grand Chamber when sitting in its full composition on a case brought before it under Articles 33 or 34 of the Convention (see Article 26, paragraph 4 of the Convention). Paragraph 3 also establishes a procedure for circumstances where there is no such judge, or that judge cannot sit. This procedure is intended to be identical to that established under Article 26, paragraph 4 of the Convention and to be based upon the same list.

Article 3

19. Article 3 gives to the Council of Europe Commissioner for Human Rights and to the High Contracting Party whose domestic court or tribunal has requested the advisory opinion the right to submit written comments to and take part in any hearing before the Grand Chamber in proceedings concerning that request. The intention is that the Commissioner have an equivalent right under the Protocol to participate in advisory opinion proceedings as s/he does

under Article 36, paragraph 3) of the Convention to make a third party intervention in proceedings before a Chamber or the Grand Chamber. The wording used in the Protocol, although slightly different to that found in the Convention, is intended to have the same effect. Since advisory opinion proceedings would not be adversarial, neither would it be obligatory for the government to participate, although it would always retain the right to do so, in the same way as does a High Contracting Party in proceedings brought by one of its nationals against another High Contracting Party (see Article 36, paragraph 1 of the Convention on third party interventions).

20. The President of the Court may invite any other High Contracting Party or person to submit written comments or take part in any hearing, where to do so is in the interest of the proper administration of justice. This mirrors the situation concerning third party interventions under Article 36, paragraph 2 of the Convention. It is expected that the parties to the case in the context of which the advisory opinion had been requested would be invited to take part in the proceedings.

21. It will be for the Court to decide whether or not to hold a hearing on an accepted request for an advisory opinion.

Article 4

22. Paragraph 1 of Article 4 requires the Court to give reasons for advisory opinions delivered under this Protocol; paragraph 2 of Article 4 allows for judges of the Grand Chamber to deliver a separate (dissenting or concurring) opinion.

23. Paragraph 3 of Article 4 requires the Court to communicate advisory opinions to both the requesting court or tribunal and the High Contracting Party to which that court or tribunal pertains. It is expected that the advisory opinion would also be communicated to any other parties that have taken part in the proceedings in accordance with Article 3. It is important to bear in mind that in most cases advisory opinions will have to be admitted to proceedings that take place in an official language of the High Contracting Party concerned that is neither English nor French, the Court's official languages. Whilst respecting the fact that there are only two official languages of the Court, it was considered important to underline the sensitivity of the issue of the language of advisory opinions. It should also be taken into account that the suspended domestic proceedings can in many legal systems be resumed only after the opinion is translated into the language of the requesting court or tribunal. In the event of concerns that the time taken for translation into the language of the requesting court or tribunal of an advisory opinion may delay the resumption of suspended domestic proceedings, it may be possible for the Court to co-operate with national authorities in the timely preparation of such translations.

24. Paragraph 4 of Article 4 requires the publication of advisory opinions delivered under this Protocol. It is expected that this will be done by the Court in accordance with its practice in similar matters and with due respect to applicable confidentiality rules.

Article 5

25. Article 5 states that advisory opinions shall not be binding. They take place in the context of the judicial dialogue between the Court and domestic courts and tribunals. Accordingly, the requesting court decides on the effects of the advisory opinion in the domestic proceedings.

26. The fact that the Court has delivered an advisory opinion on a question arising in the context of a case pending before a court or tribunal of a High Contracting Party would not prevent a party to that case subsequently exercising their right of individual application under

Article 34 of the Convention, i.e. they could still bring the case before the Court. However, where an application is made subsequent to proceedings in which an advisory opinion of the Court has effectively been followed, it is expected that such elements of the application that relate to the issues addressed in the advisory opinion would be declared inadmissible or struck out.

27. Advisory opinions under this Protocol would have no direct effect on other later applications. They would, however, form part of the case-law of the Court, alongside its judgments and decisions. The interpretation of the Convention and the Protocols thereto contained in such advisory opinions would be analogous in its effect to the interpretative elements set out by the Court in judgments and decisions.

Article 6

28. Article 6 reflects the fact that acceptance of the Protocol is optional for High Contracting Parties to the Convention. It thus does not have the effect of introducing new provisions into the Convention, whose text remains unchanged. Only between High Contracting Parties that choose to accept the Protocol do its provisions operate as additional Articles to the Convention, in which case its application is conditioned by all other relevant provisions of the Convention. It is understood that this, in conjunction with Article 58 of the Convention, would allow a High Contracting Party to denounce the Protocol without denouncing the Convention.

Article 7

29. Article 7 is based on one of the model final clauses approved by the Committee of Ministers and contains the provisions under which a High Contracting Party to the Convention may become bound by the Protocol.

Article 8

30. The text of Article 8 is taken from Article 7 of Protocol No. 9 to the Convention and is based on the model final clauses approved by the Committee of Ministers. The number of High Contracting Parties whose expression of consent to be bound is required for the Protocol to enter into force was set at ten.

Article 9

31. Article 9 specifies, as an exception to Article 57 of the Convention, that High Contracting Parties may not make a reservation in respect of the Protocol.

Article 10

32. Article 10 is based on a standard clause used in Council of Europe treaties. It is intended explicitly to allow High Contracting Parties to make declarations on material issues arising under the Protocol, in this case to specify which of their highest courts or tribunals will be able to request advisory opinions from the Court. It also allows for further declarations to be made at any time adding to or removing from the list of specified courts or tribunals. All such declarations are addressed to the Secretary General of the Council of Europe, as depository of multilateral agreements made within the organisation.

Article 11

33. Article 11 is one of the usual final clauses included in treaties prepared within the Council of Europe. Its paragraph d. refers to the procedure established under Article 10 of the Protocol for specifying which of a High Contracting Party's highest courts or tribunals may request advisory opinions from the Court (see paragraph 32 above).

Notes :

(1) See doc. CM(2006)203, para. 135.

(2) See CETS No. 044.

(3) See the CDDH Activity Report on guaranteeing the long-term effectiveness of the control system of the European Convention on Human Rights, doc. CDDH(2009)007 Addendum I, paras. 42-44 and the CDDH Opinion on the issues to be covered at the Interlaken Conference, doc. CDDH(2009)019 Addendum I, para. 19.

(4) See doc. CM/Del/Dec(2011)1114/1.5. These instructions were subsequently absorbed into the terms of reference for the biennium 2012-2013 of the CDDH's subordinate body, the Committee of experts on the Reform of the Court (DH-GDR).

(5) See doc. CDDH(2012)R74 Addendum I, paras. 51-56 and Appendix V.

(6) See doc. CDDH(2012)R74 Addendum III, para. 17.

(7) See doc. #3853038, 20 February 2012.

Piano d'azione sentenza Torreggiani ed altri



Ministero della Giustizia

Esecuzione della sentenza della Corte EDU

(Sentenza Torreggiani e altri v/Italia 43517/09)

Il Piano presentato dal Governo Italiano il 27 novembre 2013 (a sei mesi dalle definizioni della sentenza) e confermato il 25 marzo 2014 si articola in quattro aree d'intervento:

1. interventi di natura normativa volti a ridurre gli ingressi in carcere e a favorire forme di graduale uscita dal sistema attraverso l'adozione di misure alternative alla detenzione che accompagnino il ritorno alla comunità esterna;
2. interventi di natura organizzativa e gestionale attraverso l'introduzione di un regime più aperto per i detenuti non in "alta sicurezza", centrato sulla graduale riconduzione della cella a luogo del riposo e non a luogo ove trascorrere la quasi totalità della giornata;
3. interventi di natura edilizia, programmati sulla base delle necessità del nostro patrimonio di edilizia penitenziaria;
4. previsione di modalità e procedure sia per il rimedio "preventivo", che eviti cioè il perpetuarsi di situazioni di violazione di quanto riscontrato dalla Corte, sia per il rimedio "compensativo" di coloro che hanno subito un trattamento in tale violazione, in forme non unicamente o prioritariamente finanziarie, ma centrate su possibili specifici benefici penitenziari.

In una comunicazione al Governo in data 6 marzo 2014 il Comitato per l'esecuzione delle sentenze ha richiesto chiarimenti relativamente ai seguenti punti:

- a) La definizione di un rimedio compensativo domestico che riguardi sia chi è attualmente in carcere sia chi è invece uscito.
- b) La necessità che la combinazione del rimedio compensativo e preventivo coinvolga sia coloro che sono in esecuzione della sentenza, sia coloro che sono in custodia cautelare.
- c) La necessità di avere un quadro circa:

- I dati aggiornati sul sovraffollamento (rapporto presenze/capacità),
- gli effetti delle misure adottate
- l'effettiva capacità del sistema detentivo italiano e i criteri secondo cui è calcolata, la progressiva riduzione del sovraffollamento, le statistiche aggiornate sulla detenzione.

Il Rapporto intermedio presentato dal Governo italiano ha affrontato le questioni qui sopra elencate, fornendo le informazioni richieste e indicando le soluzioni previste ai problemi posti dalla sentenza, con l'elencazione dei provvedimenti legislativi predisposti e i loro effetti, nonché i progressivi passi per l'attuazione di un radicale cambiamento nel modello di detenzione proposto.

Tale Rapporto intermedio è stato pubblicato nel sito del Comitato per l'esecuzione delle sentenze del Consiglio d'Europa nell'aprile scorso. Nelle tabelle che seguono sono indicati i passi successivamente compiuti e, quindi, la situazione attuale a un anno dal momento in cui la sentenza è divenuta definitiva.

I provvedimenti adottati seguono i principi espressi nelle Raccomandazioni adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nell'ultimo decennio. In particolare:

- [il maggior utilizzo di misure sanzionatorie non privative della libertà, come da Rec \(1999\)22;](#)
- [la riduzione della custodia cautelare in carcere, come da Rec \(2006\)13;](#)
- [l'ampliamento delle possibilità di accesso a misure alternative al carcere, come da Rec \(2000\)22.](#)

Naturalmente il processo di cambiamento richiede continuità e implementazione graduale. Proprio per questo il Governo è impegnato a proseguire lungo la strada intrapresa al fine di definire un sistema detentivo non soltanto pienamente rispettoso dell'inderogabile divieto espresso dall'articolo 3 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo, ma anche in linea con il complessivo disegno delineato dalle Regole penitenziarie europee (Rec (2006)2) e dalle successive Raccomandazioni relative alla detenzione degli stranieri (CM/Rec (2012)12), al codice etico degli operatori penitenziari (CM/Rec (2012)5), al sistema di Probation (CM/Rec (2010)1).

1. INTERVENTI DI MODIFICA NORMATIVA ED EFFETTI OTTENUTI

| | |
|---|---|
| <p><u>Decreto Legge 78/2013 convertito in Legge 9 agosto 2013 n. 94</u></p> | <p>Il decreto e la conseguente legge hanno previsto:</p> <ul style="list-style-type: none">- un aggiornamento del catalogo dei reati più gravi per i quali, al passaggio in giudicato della sentenza, è obbligatorio l'ingresso in carcere, eliminando i reati di modesta entità;- la possibilità di avviare un procedimento per la concessione della liberazione anticipata prima dell'emissione dell'ordine di carcerazione, per favorire così la sospensione dell'esecuzione della pena nei casi meno gravi e permettere l'accesso alle misure alternative senza un preliminare |
|---|---|

| | |
|--|---|
| | <p>passaggio per il carcere;</p> <ul style="list-style-type: none"> - la possibilità di beneficiare della detenzione domiciliare, senza un preventivo ingresso in carcere per soggetti vulnerabili e bisognosi di maggiore tutela (donne incinte, ultrasessantenni non recidivi, ecc), quantomeno nei casi in cui debba essere espiata una pena non superiore ai quattro anni; - l'eliminazione delle preclusioni per i recidivi reiterati, nei cui confronti una legge approvata nel 2005, poneva un'astratta presunzione di pericolosità, fondata solo sul fatto della reiterazione delle condanne, indipendentemente dalla gravità del fatto criminoso commesso, spesso di modesta entità e riconducibile a contesti di marginalità sociale o dipendenza da sostanze psicoattive (proprio tale legge è stata una delle cause dell'aumento numerico di detenuti registrato negli ultimi anni); - l'eliminazione delle disposizioni più severe, sempre per i recidivi, in materia di accesso alle misure alternative per favorirne un percorso di reinserimento sociale. |
| <p><u>Decreto Legge 146/2013, convertito in Legge 21 febbraio 2014 n. 10</u></p> | <p>Il decreto e la conseguente legge hanno previsto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la trasformazione in autonoma figura di reato con previsione di una pena più breve delle condotte illecite legate al traffico di sostanze stupefacenti di lieve entità; - l'ampliamento dell'uso di dispositivi di controllo a distanza come il "braccialetto elettronico"; - la stabilizzazione dell'istituto della detenzione domiciliare per pene e residui di pena fino a 18 mesi (tale misura era stata precedentemente adottata come misura eccezionale valida fino al 31 dicembre 2013); - l'identificazione anticipata dei detenuti stranieri colpiti da provvedimento di espulsione, in modo da evitare il loro successivo passaggio per i Centri d'identificazione al termine dell'esecuzione della pena; - la previsione eccezionale (liberazione anticipata speciale) per il periodo 2010-2015 dell'aumento della detrazione di pena (liberazione anticipata di cui all'articolo 54 dell'Ordinamento penitenziario) da 45 a 75 giorni a semestre per i detenuti che abbiano dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione; - l'istituzione del Garante nazionale delle persone private della libertà personale, come organismo indipendente le cui connotazioni verranno regolamentate in modo tale da corrispondere a quanto richiesto dal Protocollo opzionale delle Nazioni Unite alla Convenzione contro la tortura (OPCAT) per l'istituzione di un Meccanismo nazionale di prevenzione (NPM); - la previsione di una procedura giurisdizionale di reclamo (di cui all'articolo 69, comma 6, dell'Ordinamento penitenziario) da parte del |

| | |
|---|--|
| | <p>detenuto con la previsione da parte del magistrato di sorveglianza di ordinare all'Amministrazione penitenziaria di porre rimedio.</p> |
| <p><u>Legge 28 aprile 2014 n. 67 dal titolo "Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili".</u></p> <p>La legge era stata annunciata nelle precedenti comunicazioni ed è stata ora approvata e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 2 maggio 2014.</p> | <p>La nuova legge prevede:</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'estensione agli adulti del sistema, già positivamente sperimentato nel sistema minorile, secondo cui per i reati puniti con reclusione fino a 4 anni o pena pecuniaria o per i quali è prevista la citazione diretta a giudizio, l'imputato può chiedere la sospensione del processo con messa alla prova. La misura, applicabile una sola volta e con esclusione dei soli delinquenti abituali, consiste in lavori di pubblica utilità e comporta la prestazione di condotte riparatorie e (se possibile) risarcitorie, con l'affidamento al servizio sociale per lo svolgimento di un programma di recupero. L'esito positivo della prova estingue il reato, mentre in caso di trasgressione del programma o di nuovi delitti la misura è revocata (il periodo di prova sospende la prescrizione). L'istituto si configura come analogo al sistema di <i>probation</i> previsto in diversi Paesi del Consiglio d'Europa; - la previsione della detenzione domiciliare come pena principale da applicare a tutte le contravvenzioni attualmente punite con l'arresto e a tutti i delitti la cui pena edittale massima è di 3 anni di reclusione; nel caso di pene il cui massimo edittale è tra 3 e 5 anni, è il giudice decide, tenendo conto della gravità del reato e della capacità a delinquere; - la possibilità per la detenzione non carceraria di avere durata per singoli giorni della settimana o fasce orarie, con l'eventuale applicazione di braccialetto elettronico, tenuto conto della tutela della persona offesa (resta esclusa la possibilità per chi non ha domicilio o per chi viola le prescrizioni); - la possibilità di affiancare la detenzione domiciliare con la sanzione del lavoro di pubblica utilità; - la depenalizzazione del reato di immigrazione clandestina; - la delega al governo per la trasformazione di un'ampia platea di reati minori in illeciti amministrativi; - l'eliminazione del processo in contumacia: se l'imputato è irreperibile, il giudice sospende il processo, potendo però acquisire le prove non rinviabili e sospendendo la prescrizione (nuove ricerche dell'imputato sono avviate alla scadenza di un anno e per ogni anno successivo). |
| <p><u>Conversione in legge del Decreto Legge 36/2014</u></p> <p>(legge di conversione approvata definitivamente il 14 maggio 2014)</p> | <p>Con sentenza n. 32 depositata il 25 febbraio 2014, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del Decreto legge 30 dicembre 2005 (convertito in Legge 21 febbraio 2006 n. 49) in materia di detenzione, traffico, cessione, coltivazione e altro di sostanze stupefacenti. Per effetto della sentenza della Corte, è stata</p> |

ripristinato il vigore della normativa precedente (Testo unico di cui al D.P.R. 309 del 1990).

Il Decreto del 2005 non distingueva tra condotte illecite relative alle cosiddette droghe leggere e quelle relative alle cosiddette droghe pesanti, prevedendo per entrambe una pena compresa tra 6 e 20 annidi reclusione. Differentemente, la normativa del 1990, ora ripristinata, distingue invece tra droghe leggere e droghe pesanti, prevedendo per le condotte illecite del primo tipo una pena compresa tra 2 e 6 anni di reclusione e per quelle relative al secondo tipo una pena tra 8 e 20 anni. Conseguentemente si differenzia il regime della prescrizione e quello della durata massima della custodia cautelare.

La modifica delle tabelle che classificano nei due diversi modi le sostanze stupefacenti, unita all'alto numero di coloro che rispondono per reati relativi a sostanze rientranti nella prima delle classificazioni, permette di prevedere un'ampia incidenza deflattiva del numero di coloro che sono attualmente detenuti e che attendono la sentenza definitiva (alla data del 14 maggio 2014 coloro che risultano in attesa di sentenza definitiva per il solo reato relativo all'articolo 73 sono 4.292).

La situazione attuale è così sintetizzabile:

| <i>waiting for trial (1st instance)</i> | <i>on appeal</i> | <i>under recourse to the Supreme Court</i> | <i>mixed position (but not final)</i> | <i>serving the sentence</i> | <i>newly charged while serving a sentence</i> | <i>under security measure</i> | <i>total</i> |
|---|------------------|--|---------------------------------------|-----------------------------|---|-------------------------------|--------------|
| 1.994 | 1.203 | 841 | 254 | 8.356 | 988 | 67 | 13.703 |

I numeri sopra indicati danno la misura del prevedibile impatto applicativo della nuova disciplina.

Inoltre, il decreto interviene nuovamente anche su coloro che rispondono di condotte illecite legate agli stupefacenti definite "di lieve entità", riducendo la pena nei limiti tra 6 mesi e 4 anni di reclusione. In particolare, prevede:

- l'abbassamento delle pene edittali massime da 5 a 4 anni di reclusione;
- la conseguente possibilità di chiedere immediatamente l'ammissione al nuovo istituto della sospensione del processo con "messa alla prova" introdotto dalla sopra riportata legge 28 aprile 2014 n.67;
- la possibilità per il giudice di applicare, in luogo della pena

| | |
|--|--|
| | <p>detentiva, il lavoro di pubblica utilità;</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'esclusione, eccetto nei casi di flagranza di reato, della misura di custodia cautelare in carcere; - la conseguente sospensione dell'ordine di esecuzione nei casi in cui la pena da eseguire non superi i tre anni; - l'immediata scarcerazione dei detenuti in custodia cautelare in carcere per tali ipotesi. <p>È evidente, quindi, che questo provvedimento determinerà una significativa riduzione della presenza in carcere della devianza marginale collegata al consumo di stupefacenti.</p> |
|--|--|

L'ultimo punto elencato tra le novità normative introdotte dal Decreto Legge 146/2013 (convertito in Legge 21 febbraio 2014 n. 10) evidenzia l'esistenza ora in Italia di un sistema di rimedio preventivo, di natura giurisdizionale, utilizzabile da ogni detenuto qualora ritenga si siano verificate violazioni dei suoi diritti. Tale sistema sta gradualmente iniziando a dare i propri risultati. Questi si stanno progressivamente sviluppando, anche grazie a campagne informative che l'Amministrazione e le Organizzazioni di volontariato che operano in carcere hanno avviato.

Il Governo si impegna a intervenire - secondo la procedura legislativa prevista per le misure di straordinaria necessità e urgenza - per la definizione di un sistema interno di rimedio compensativo nei confronti di coloro che hanno sofferto periodi di detenzione in condizione di violazione dell'articolo 3 della Convenzione. L'intervento legislativo previsto consiste in un decreto-legge che sarà approvato nei prossimi giorni dal Consiglio dei Ministri. Una copia del provvedimento sarà trasmessa appena adottato.

Il provvedimento stabilisce altresì la procedura affinché i ricorsi presso la Corte di Strasburgo possano essere convertiti in Italia con il nuovo strumento offerto dal diritto interno.

Infine, si sottolinea che nel decreto legge previsto per l'introduzione del rimedio compensativo sono introdotte anche ulteriori misure, utili a migliorare complessivamente la qualità del sistema detentivo, con ulteriori positive ricadute sull'affollamento. Si prevedrà, infatti, che i soggetti detenuti per reati commessi prima dei 18 anni e che scontano la pena in istituti minorili, permarranno in tali istituti per il tempo di pena residuo, fino al massimo dei 25 anni di età (anziché 21 anni, come attualmente). Va osservato che il numero di presenze in Istituti minorili è particolarmente ridotto e la struttura degli operatori è in grado di farsi carico in modo più proficuo del trattamento anche dei giovani adulti.

Al fine di recuperare al massimo la potenzialità professionale degli operatori, il decreto prevede inoltre misure rivolte ad aumentare il livello di professionalità degli operatori e una migliore concentrazione dei periodi formativi al fine di immettere quanto prima il personale in ingresso nelle nuove strutture che potranno così diventare operative in tempi più rapidi.

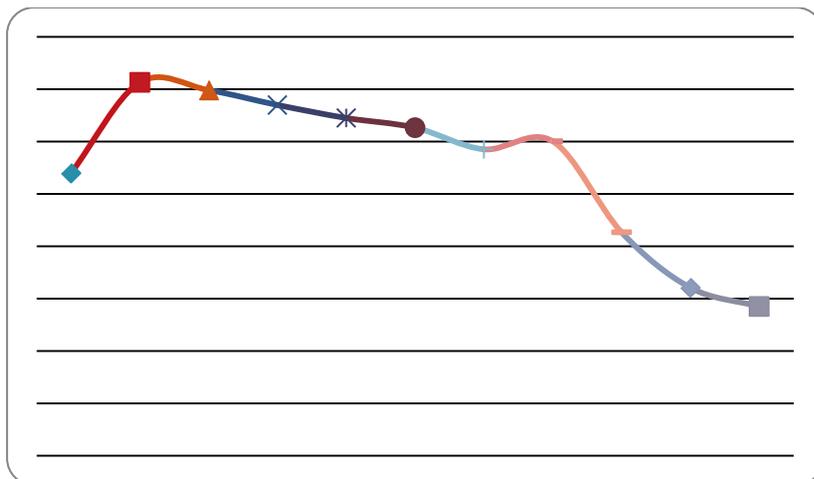
Valutazione dell'efficacia dei provvedimenti adottati (vengono affiancati i dati presentati il 25 marzo 2014 a Strasburgo e quelli alla data del 19 maggio 2014):

- Andamenti della popolazione detenuta nel periodo che va dalla sentenza Sulejmanović (2009) a oggi:

| <i>dati comunicati il 25 marzo 2014</i> | <i>dati al 19 maggio 2014</i> |
|---|--|
| <p>Al 31 dicembre 2009 (subito dopo la sentenza Sulejmanovič), i detenuti presenti erano 64.791 e arrivarono, alla data del 30 giugno 2010, a 68.258 (con un picco, nel semestre, vicino alle 70.000 presenze). Al momento della condanna dell'Italia nel caso "Torreggiani ed altri", i detenuti presenti erano 66.028.</p> <p>I detenuti presenti alla data del 20 marzo 2014 sono 60.419 con una flessione di circa 6.000.</p> | <p>Al 31 dicembre 2009 (subito dopo la sentenza Sulejmanovič), i detenuti presenti erano 64.791 e arrivarono, alla data del 30 giugno 2010, a 68.258 (con un picco, nel semestre, vicino alle 70.000 presenze). Al momento della condanna dell'Italia nel caso "Torreggiani ed altri", i detenuti presenti erano 66.028.</p> <p>I detenuti presenti alla data del 19 maggio 2014 sono 59.555 con una flessione di più di 6.000 (il totale comprende anche 803 detenuti che scontano la pena in semilibertà, tornando cioè soltanto a dormire nell'Istituto, nonché 1.155 internati per misura di sicurezza (in case di lavoro, ospedali psichiatrici giudiziari, case di cura e custodia, comunità agricole).</p> |

Prison population over the last 5 years

| | <i>prisoners</i> |
|-------------------|-------------------------|
| 31/12/2009 | 64791 |
| 30/06/2010 | 68258 |
| 31/12/2010 | 67961 |
| 30/06/2011 | 67394 |
| 31/12/2011 | 66897 |
| 30/06/2012 | 66528 |
| 31/12/2012 | 65701 |
| 30/06/2013 | 66008 |
| 31/12/2013 | 62536 |
| 21/03/2014 | 60419 |
| 19/05/2014 | 59555 |



- Previsione degli effetti dell'aumento della liberazione anticipata e degli altri provvedimenti adottati nei prossimi semestri:

Come è evidente alcune delle misure adottate hanno caratteristiche *strutturali* e non *congiunturali* e, come tali, **continueranno ad avere effetti** nel medio-lungo periodo, con una costante diminuzione del numero di detenuti, soprattutto di coloro che devono scontare pene brevi. La “liberazione anticipata speciale”, unico intervento di natura *congiunturale*, **avrà effetti per i prossimi tre semestri con una prevedibile diminuzione di circa 200 detenuti al mese** (nel periodo 29.01.2014 – 19.05.2014 per concessione liberazione anticipata speciale, sono usciti in libertà 1.650 detenuti con un *trend* di più di 400 unità al mese).

Come già sottolineato nel precedente Rapporto sugli adempimenti previsti nel Piano d'azione, alcune delle norme adottate avranno inoltre effetti nel medio periodo perché prevedono un coordinamento tra più Uffici, che si sta realizzando. In particolare, relativamente all'attuazione della norma che prevede l'espulsione degli stranieri si stanno realizzando le procedure volte all'avvio della procedura di identificazione degli stranieri sin dal loro ingresso in carcere, in modo da agevolare il ritorno nel proprio paese non appena la pena residua da espiare sia inferiore ai due anni. In parallelo, **il Governo è impegnato ad accelerare i negoziati e la conclusione di accordi bilaterali per il trasferimento di detenuti condannati.**

Sono state coinvolte le Procure generali per coordinare le procedure per il rinvio degli stranieri che possono scontare la pena nei Paesi di residenza. Inoltre sono stati avviati colloqui operativi con la Romania (attualmente 3.417 detenuti rumeni sono presenti negli Istituti penitenziari italiani) ed è stato concluso un primo accordo con il Marocco (i detenuti marocchini sono 3.703) che produrrà risultati nel medio periodo.

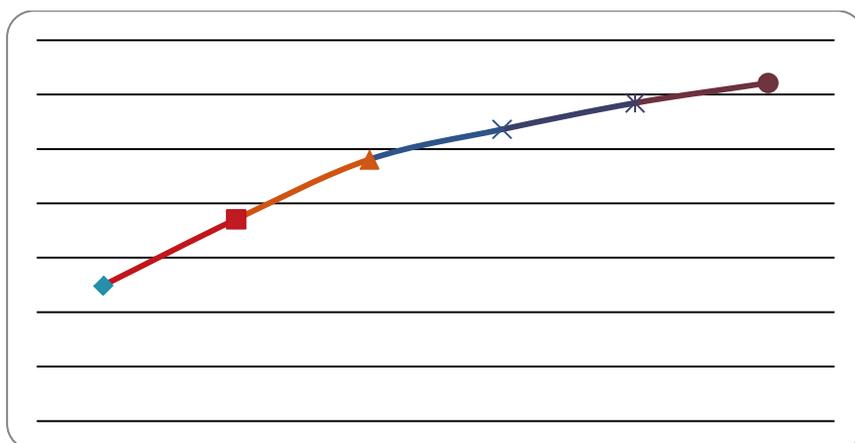
| <i>dati comunicati il 25 marzo 2014</i> | <i>dati al 19 maggio 2014</i> |
|---|---|
| Parallelamente per le <u>misure alternative</u> alla detenzione di è registrato un aumento di circa 17.000 soggetti rispetto al dato del 2009: infatti al 31 dicembre 2009 le persone che scontavano la | Parallelamente per le <u>misure alternative</u> alla detenzione di è registrato un aumento di circa 17.000 soggetti rispetto al dato del 2009: infatti al 31 dicembre 2009 le persone che scontavano la |

pena in una misura alternativa erano **12.455**, mentre al 31 dicembre 2013 (i dati sono aggiornati semestralmente) sono **29.223**

pena in una misura alternativa erano **12.455**, mentre al 31 dicembre 2013 (i dati sono aggiornati semestralmente) sono **29.223**.

Alla data del 30 aprile 2014 le misure alternativa hanno già raggiunto il numero di **31.061** (di cui 11.835 affidati al servizio sociale, 803 in semilibertà e 10.164 in detenzione domiciliare).

| <i>date</i> | <i>alternative measures</i> |
|-------------|-----------------------------|
| 31/12/2009 | 12455 |
| 31/12/2010 | 18537 |
| 31/12/2011 | 24027 |
| 31/12/2012 | 26797 |
| 31/12/2013 | 29223 |
| 30/04/2014 | 31061 |



Con una recente sentenza, la Corte Costituzionale ha invalidato, per difetto nel procedimento di adozione, la normativa vigente in tema di sanzioni per il traffico e l'uso di sostanze stupefacenti, ripristinando quella preesistente. Conseguentemente il Parlamento ha convertito in legge un decreto del Governo che nei casi di minore gravità riduce la sanzione attualmente prevista. [Come già detto, si stima che l'intervento normativo avrà notevole incidenza su un'ampia platea di soggetti detenuti](#) (alla data del 17 marzo 2014, subito dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale delle sentenza della Corte Costituzionale, avvenuta il 5 marzo 2014, erano ben 14.316 le persone detenute per il mero reato di cui all'articolo 73 della legge in materia di stupefacenti (detenzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti), senza cioè rispondere del reato di associazione finalizzata a tale traffico o di aggravanti specifiche).

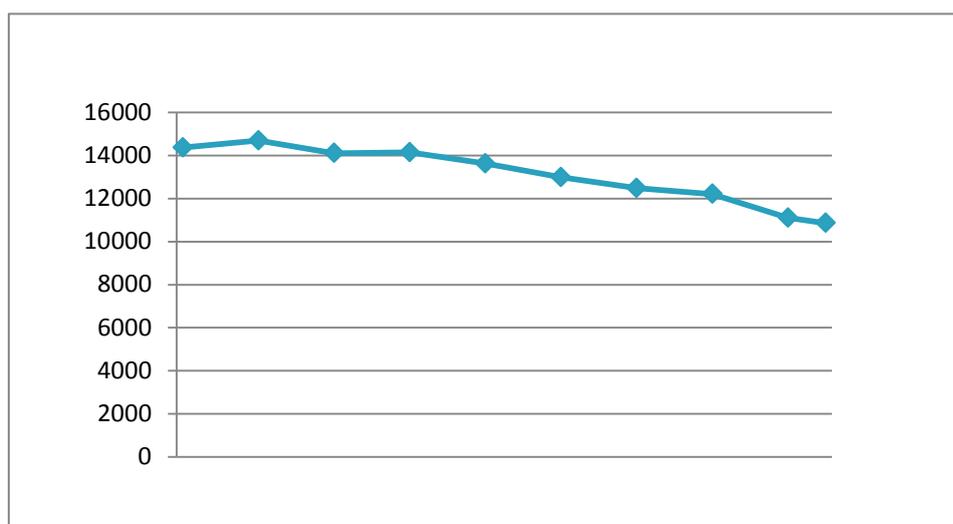
- Il provvedimento di principale interesse in discussione in Parlamento e ormai in fase di approvazione definitiva riguarda la custodia cautelare. La Camera dei deputati ha introdotto lievi modifiche al provvedimento già approvato dal Senato a cui lo ha trasmesso nuovamente per l'approvazione finale.

| <i>dati comunicati il 25 marzo 2014</i> | <i>dati al 19 maggio 2014</i> |
|---|--|
| <p>Al 20 marzo 2014, i detenuti in attesa di primo giudizio sono 10.864 (a fronte degli oltre 14.000 del dicembre 2009) e costituiscono il 17% del totale delle persone detenute.</p> <p>Nel sistema italiano vengono considerati ristretti in custodia cautelare anche i detenuti condannati in primo grado e quelli condannati in entrambi i gradi di giudizio: sono considerati definitivi i detenuti condannati nei tre gradi di giudizio o quelli che non hanno impugnato le sentenze di condanna nei termini previsti. Il totale attuale dei detenuti in custodia cautelare è 21.942, mentre al 31.12.2009 era 29.809. La custodia cautelare complessiva è, quindi, calata di circa 8000 unità, pari a 10 punti in percentuale (dal 46% al 36%).</p> | <p>Al 19 maggio 2014, i detenuti in attesa di primo giudizio sono 10.411 (a fronte degli oltre 14367 del 31 dicembre 2009) e costituiscono il 17% del totale delle persone detenute.</p> <p>Nel sistema italiano vengono considerati ristretti in custodia cautelare anche i detenuti condannati in primo grado e quelli condannati in entrambi i gradi di giudizio: sono considerati definitivi i detenuti condannati nei tre gradi di giudizio o quelli che non hanno impugnato le sentenze di condanna nei termini previsti. Il totale attuale (19 maggio 2014) dei detenuti in custodia cautelare è 21.285, mentre al 31.12.2009 era 29.809. La custodia cautelare complessiva è, quindi, calata di circa 8500 unità, pari a più di 10 punti in percentuale (dal 46% al 35,7%).</p> |

Convicts/Remand detainees

| <i>date</i> | <i>total detainees</i> | <i>convicted</i> | <i>% convicted</i> | <i>pre-trial</i> | <i>% pre-trial</i> | <i>not final sentence</i> | <i>% not final sentence</i> |
|-------------|------------------------|------------------|--------------------|------------------|--------------------|---------------------------|-----------------------------|
| 31/12/2009 | 64791 | 33145 | 51,15 | 14367 | 22,17 | 29809 | 46 |
| 30/06/2010 | 68258 | 36781 | 53,88 | 14697 | 21,53 | 29691 | 43,49 |

| | | | | | | | |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 31/12/2010 | 67961 | 37432 | 55,07 | 14112 | 20,76 | 28782 | 42,35 |
| 30/06/2011 | 67394 | 37376 | 55,45 | 14148 | 20,99 | 28363 | 42,08 |
| 31/12/2011 | 66897 | 38023 | 56,83 | 13625 | 20,36 | 27325 | 40,84 |
| 30/06/2012 | 66528 | 38771 | 58,27 | 12991 | 19,52 | 26424 | 39,71 |
| 31/12/2012 | 65701 | 38656 | 58,83 | 12484 | 19 | 25777 | 39,23 |
| 30/06/2013 | 66008 | 40301 | 61,05 | 12210 | 18,49 | 24547 | 37,18 |
| 31/12/2013 | 62536 | 38471 | 61,51 | 11108 | 17,76 | 22877 | 36,58 |
| 21/03/2014 | 60419 | 37290 | 61,71 | 10864 | 17,98 | 21941 | 36,31 |
| 19/05/2014 | 59555 | 37063 | 62,20 | 10411 | 17,50 | 21285 | 35,70 |



La capienza del sistema e il sovraffollamento⁵⁴

| <i>dati comunicati il 25 marzo 2014</i> | <i>dati al 19 maggio 2014</i> |
|---|---|
| <p>Alla data del 20 marzo 2014 la capienza regolamentare delle strutture penitenziarie italiane è di 48.416 posti. Alla data del 31.12.2009 la capienza regolamentare era di 44.073 posti. Vi è stato dunque un aumento di capienza, a partire dal gennaio 2010, di 4.343 posti.</p> <p>Si è avuta, quindi, una flessione di circa 6.000 detenuti e un contestuale aumento di capienza</p> | <p>Alla data del 19 maggio 2014 la capienza regolamentare delle strutture penitenziarie italiane è di 49.797 posti. Alla data del 31.12.2009 la capienza regolamentare era di 44.073 posti, di cui circa 5.000 non disponibili. Vi è stato dunque un aumento di capienza, a partire dal gennaio 2010, di 5.724 posti.</p> <p>Si è avuta, quindi, nel corso degli ultimi 4 anni (riferimento giugno 2010 – giugno 2014) una</p> |

⁵⁴ Il parametro attraverso il quale viene calcolata la capienza è mutuato da un Decreto Ministeriale del Ministero della salute del 05 luglio 1975 (*modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico sanitari principali dei locali d'abitazione - G.U. 18.07.1975, n. 190*). Secondo i criteri fissati in tale provvedimento la capienza viene calcolata individuando un posto regolamentare in una stanza detentiva di 9 metri quadri per una persona. Per le celle multiple il parametro prevede ulteriori 5 metri quadri per ciascun detenuto. Il calcolo della capienza viene effettuato senza considerare i servizi igienici.

| | |
|--|---|
| regolamentare per più di 4000 posti. | flessione di più di 8.000 detenuti e un contestuale aumento di capienza regolamentare per 5.000 posti regolamentari. |
| <p>Deve essere evidenziato che la vastità del patrimonio edilizio determina nel corso del tempo un variabilità della capienza effettivamente disponibile per effetto delle necessità frequenti di momentanee chiusure dovute ad esigenze di ristrutturazioni. Mediamente i posti non disponibili si aggirano tra i quattro e i cinquemila. Alla data del 20.3.2014 i posti non disponibili per esigenze di ristrutturazione sono 4.762.</p> <p>Al riguardo gli sforzi saranno concentrati sul <u>recupero dei posti</u> attualmente non disponibili.</p> | <p>Deve essere evidenziato che la vastità del patrimonio edilizio determina nel corso del tempo un variabilità della capienza effettivamente disponibile per effetto delle necessità frequenti di momentanee chiusure dovute ad esigenze di ristrutturazioni. Mediamente i posti non disponibili si aggirano tra i quattro e i cinquemila. Alla data del 19.05.2014 <u>i posti non disponibili per esigenze di ristrutturazione sono 4.112.</u></p> <p>Al riguardo gli sforzi continuano a essere concentrati sul <u>recupero dei posti</u> attualmente non disponibili.</p> <p>Va sempre ricordato che alcuni reparti, considerati nella complessiva capienza, sono disponibili ma a oggi non ancora operativi poiché sono in fase di apertura.</p> <p>Comunque, una migliore distribuzione dei detenuti negli spazi disponibili, ha portato al risultato molto positivo che <u>attualmente nessun detenuto ha a disposizione uno spazio vitale inferiore ai 3 metri quadrati.</u> Tale affermazione è suffragata dalla possibilità offerta da un <u>applicativo informatico</u>, messo a punto nei mesi scorsi, <u>che fornisce all'Amministrazione centrale in tempo reale la determinazione dello spazio vitale per ciascun detenuto al momento della sua allocazione in una cella.</u></p> |

| <i>date</i> | <i>occupancy</i> | <i>capacity</i> | <i>occupancy rate</i> | <i>overcrowding</i> |
|-------------|------------------|-----------------|-----------------------|---------------------|
| 31/12/2009 | 64791 | 44073 | 1,47 | 47 |
| 30/06/2010 | 68258 | 44568 | 1,53 | 53 |
| 31/12/2010 | 67961 | 45022 | 1,5 | 50 |
| 30/06/2011 | 67394 | 45732 | 1,47 | 47 |
| 31/12/2011 | 66897 | 45700 | 1,46 | 46 |
| 30/06/2012 | 66528 | 45584 | 1,45 | 45 |
| 31/12/2012 | 65701 | 47040 | 1,39 | 39 |
| 30/06/2013 | 66008 | 47022 | 1,4 | 40 |
| 31/12/2013 | 62536 | 47709 | 1,31 | 31 |
| 21/03/2014 | 60419 | 48416 | 1,24 | 24 |

| | | | | |
|------------|-------|-------|------|----|
| 19/05/2014 | 59555 | 49797 | 1,19 | 19 |
|------------|-------|-------|------|----|

Monitoraggio e prevenzione

Oltre al monitoraggio istituzionale portato avanti dal Dipartimento, esistono alcune realtà di monitoraggio condotto da altri attori. In particolare, da parte di attori professionali o sociali, quali l'Unione Camere Penali e l'Associazione Antigone, e da attori istituzionali quali i Garanti territoriali. Questi soggetti hanno accesso, secondo accordi stabiliti con l'Amministrazione, agli Istituti di detenzione, in tutte le sezioni per quanto riguarda i Garanti, nelle sezioni diverse da quelle che alloggiavano detenuti in regime 41-bis dell'Ordinamento penitenziario, per quanto attiene agli altri due soggetti.

Va inoltre osservato che un insieme ampio di Associazioni di impegno sociale (Arci-Ora d'aria, Antigone, Caritas Italiana, Coordinamento Enti e Associazioni di Volontariato Penitenziario – SEAC, Fondazione Italiana per il Volontariato, Libera, San Vincenzo di Paoli, Bambini senza sbarre) ha accesso agli istituti di detenzione della città ove operano, in virtù sia dell'adozione di progetti specifici (ex articolo 17 dell'Ordinamento penitenziario) sia del riconoscimento come soggetti istituzionali operanti nazionalmente per il supporto alla funzione rieducativa (ex articolo 78 del citato Ordinamento). Le Associazioni sono collettivamente rappresentate dalla Conferenza Nazionale del Volontariato Giustizia, che interloquisce con il livello politico e amministrativo del settore.

Come già riportato, la Legge 21 febbraio 2014 n. 10, che ha convertito il decreto 146/2013, ha inoltre istituito l'Ufficio del Garante nazionale dei detenuti, con funzione di ombudsman dei detenuti, di monitoraggio delle condizioni di privazione della libertà per prevenire maltrattamenti o situazioni di trattamenti o pene disumane o degradanti, di coordinamento con le analoghe figure introdotte a livello locale. Attualmente è in corso di definizione il Regolamento per la funzionalità dell'Ufficio che considererà tutti quegli aspetti specifici che diano la possibilità di configurare tale nuova figura come National Preventive Mechanism così come previsto dall'OPCAT (Protocollo opzionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura), ratificato dall'Italia il 3 maggio 2013.

In tale contesto, va sottolineato che il Senato ha approvato l'introduzione del reato di tortura, in ottemperanza agli impegni assunti dal Paese con la ratifica della Convenzione ONU contro la tortura; il provvedimento è ora all'esame della II Commissione, responsabile in materia di giustizia, della Camera dei Deputati.

INTERVENTI SUL REGIME DI DETENZIONE

a. Interventi avviati

Le linee guida di tali interventi (che riguardano i detenuti non in regime di alta sicurezza) sono le Regole Penitenziarie Europee, nella loro formulazione di cui alla Raccomandazione n. 2 del 2006. Il modello paradigmatico che si vuole introdurre è quello di una detenzione "aperta" nel perimetro intramurario, in

cui le camere di pernottamento siano luoghi per il riposo e non per lo svolgersi della giornata quasi nella sua interezza.

- Permanenza dei detenuti fuori dalle camere di pernottamento e dalle sezioni ove queste sono dislocate per almeno 8 ore al giorno, impegnati in attività o lavoro di varia tipologia:

| <i>dati comunicati il 25 marzo 2014</i> | <i>dati al 19 maggio 2014</i> |
|--|--|
| <i>Attualmente (10 marzo 2014) la permanenza per almeno 8 ore fuori dalle camere di detenzione riguarda il 64% dei potenziali beneficiari [si ricorda che dal totale dei detenuti sono esclusi quelli in Alta sicurezza, regime 41-bis, detenuti protetti]. Si ritiene di poter raggiungere la percentuale dell' 88% entro maggio.</i> | <i>Al 19 maggio 2014 i detenuti beneficiari che usufruiscono di 8 ore di permanenza fuori dalle camere di detenzione sono 39.213, pari al 83,13% del totale dei potenziali beneficiari (47.171). A essi vanno aggiunti gli 806 detenuti in semilibertà e i 1.322 detenuti che lavorano all'esterno del carcere (articolo 21 Dell'Ordinamento penitenziario)</i> |

- Estensione dell'attività lavorativa, in linea con le citate facilitazioni che le nuove norme prevedono per l'accesso al lavoro:

Si stanno sviluppando accordi e forme di intesa istituzionale con le singole Regioni e gli altri Enti locali che includano la previsione per i lavori di pubblica utilità.

| <i>dati comunicati il 25 marzo 2014</i> | <i>dati al 19 maggio 2014</i> |
|---|--|
| <i>Attualmente sono stati stipulati accordi con le regioni Toscana (Protocollo d'intesa firmato in data 17 gennaio 2014) ed Emilia Romagna (Protocollo d'intesa firmato in data 27 gennaio 2014).</i> | <i>Oltre che con la Regione Toscana e la Regione Emilia Romagna, sono stati stipulati Protocolli d'intesa con le Regioni Umbria (12 maggio), Lazio (14 maggio), Liguria (17 maggio) e Campania (20 maggio). Gli accordi con altre Regioni sono pronti per la sottoscrizione (in particolare è imminente la firma del Protocollo con la Regione Friuli Venezia Giulia (27 maggio) e sono in preparazione i Protocolli con le Regioni Puglia, Sicilia e Lombardia). Parallelamente è stato avviato un accordo, di prossima sottoscrizione, con il Ministero dell'Ambiente per l'impiego di detenuti nella manutenzione dei Parchi naturali. Inoltre è stato firmato un Protocollo con il Comune di La Spezia per l'impiego di detenuti nella cura e manutenzione del Parco delle Cinque Terre.</i> |

- **Ampliamento e diversa modalità dei colloqui** con il mondo dei propri affetti:

Previsione dei colloqui nei pomeriggi e nei weekend. Ristrutturazione degli ambienti, prevedendo spazi per i bambini, spazi per condividere momenti di socialità all'aperto. Spazi per l'accoglienza e l'informazione ai congiunti in visita.

| <i>dati comunicati il 25 marzo 2014</i> | <i>dati al 19 maggio 2014</i> |
|--|---|
| <i>Sul totale di 205 Istituti, le visite in 6 giorni settimanali sono attuate in 81 Istituti; in 77 Istituti le visite sono anche al pomeriggio. In 105 Istituti le visite sono anche in spazi aperti.</i> | <i>Sul totale di 205 Istituti, le visite in 6 giorni settimanali sono attuate in 93 Istituti; in 129 Istituti le visite sono anche al pomeriggio. In 96 Istituti le visite sono anche in spazi aperti (il dato risulta inferiore rispetto a quello fornito precedentemente in quanto alcuni Istituti sono interessati a lavori di ristrutturazione che rendono al momento non fruibile lo spazio all'aperto).</i> |

- Estensione dell'esperienza di sostegno e accompagnamento ai **bambini in visita ai genitori detenuti** e alla loro eventuale permanenza in strutture orientate al benessere psico-fisico del bambino (siglato in particolare un Protocollo per azioni congiunte con l'Associazione "Bambini senza sbarre" per il sostegno ai figli dei detenuti per il mantenimento della relazione genitoriale).

- Facilitazione delle possibilità di comunicazione con il mondo esterno e con il mondo dei propri affetti:

Introduzione in tutti gli Istituti della **scheda telefonica**.

Avvio del sistema di comunicazione via **skype** negli Istituti dove le attrezzature informatiche lo permettono.

| <i>dati comunicati il 25 marzo 2014</i> | <i>dati al 19 maggio 2014</i> |
|---|--|
| <i>La scheda telefonica è stata introdotta in 60 Istituti. In via sperimentale la comunicazione via Skype è stata attuata negli istituti di Trieste e Venezia Giudecca; è inoltre in fase di realizzazione negli Istituti di Alessandria e Ivrea.</i> | <i>La scheda telefonica è stata introdotta in 71 Istituti. In via sperimentale la comunicazione via Skype è stata attuata negli istituti di Trieste, Venezia Giudecca e Padova; è inoltre in fase di realizzazione negli Istituti di Alessandria, Ivrea e Busto Arsizio.</i> |

- Predisposizione di spazi per la gestione dell'aumentato numero di ore da trascorrere fuori dalle sezioni: Predisposizione di **spazi poli-funzionali** in cui concentrare le attività quotidiane di ciascuna sezione, con ampio accesso all'aperto e con la previsione al loro interno di luoghi di attività varie, di accesso agli operatori, di lavoro, di socializzazione e di consumazione in comune dei pasti (chiudendo progressivamente con la passata esperienza di distribuzione del cibo e sua consumazione in cella).

| <i>dati comunicati il 25 marzo 2014</i> | <i>dati al 19 maggio 2014</i> |
|---|---|
| <i>I lavori per la strutturazione di tali spazi</i> | <i>La situazione rimane invariata per</i> |

| | |
|--|---|
| <i>sono stati avviati in due Istituti pilota (a Roma Rebibbia femminile e a Bologna) e la valutazione del modello adottato deve portare a eventuali aggiustamenti, se necessari, e alla successiva estensione dell'intervento agli altri Istituti.</i> | <i>quanto riguarda gli Istituti sperimentalmente coinvolti e la valutazione dell'esperienza. Sono state allocate risorse per la realizzazione delle strutture modulari nei vari Istituti, secondo piani che ciascun direttore dovrà presentare.</i> |
|--|---|

- Implementazione progressiva del sistema di [vigilanza dinamica](#) dei detenuti.

| <i>dati comunicati il 25 marzo 2014</i> | <i>dati al 19 maggio 2014</i> |
|---|--|
| <i>La progressiva adozione di tale sistema è positiva in corso.</i> | <i>L'adozione del sistema di vigilanza dinamica coinvolge ormai 30 Istituti a cui si aggiungono gli Istituti o sezioni a custodia attenuata.</i> |

- Cooperazione con il Comitato Olimpico Nazionale per l'attuazione di [attività sportive all'interno del maggior numero possibile di Istituti](#) e la contemporanea attività di formazione di alcuni detenuti quali tutor e arbitri per alcune delle specialità sportive proposte.

Sono stati avviati i lavori in via sperimentale negli Istituti di Roma Rebibbia femminile e Bologna.

b. Interventi di complessiva ridefinizione del regime detentivo

In linea generale, il piano d'azione del Governo si prefigge non tanto la mera rivisitazione degli spazi di detenzione nell'ottica di garantire la soglia minima di metri quadri per singolo detenuto, bensì l'obiettivo di [rimodellare complessivamente il sistema di detenzione](#) nell'ottica dei parametri europei e sulla base delle raccomandazioni della Commissione di studio per gli interventi in materia penitenziaria.

Gli interventi su cui si sta attualmente lavorando riguardano i seguenti punti:

- [Separazione chiara ed effettiva degli Istituti](#) tra quelli per detenuti in esecuzione penale e quelli per detenuti in custodia cautelare (i trasferimenti dei detenuti, attualmente in corso, sono improntati al perseguimento graduale di tale obiettivo).
- [Revisione dei criteri per le assegnazioni e i trasferimenti](#), sulla base di quanto normativamente definito e di quanto previsto dalle Regole Penitenziarie Europee (predisposta con circolare già emanata; la circolare è attualmente operativa e segue le previsioni degli articoli 17.3, 24.8 e 32 delle Regole Penitenziarie europee).
- [Incremento delle forme di cooperazione sistematica con le Aziende Sanitarie Locali](#) a cui è stato demandato ormai la responsabilità dell'organizzazione e dell'attuazione dell'attività sanitaria in carcere (i rapporti di cooperazione procedono, parallelamente all'adozione di Protocolli d'intesa con le Regioni, costituzionalmente responsabili per i servizi sanitari nel loro rispettivo territorio).
- [Progressiva adozione della Cartella medica digitale](#) (attualmente introdotta in 37 Istituti).

- **Riorganizzazione complessiva del lavoro dei detenuti**, in conformità al dettato della Regola 26, comma 7 delle Regole Penitenziarie Europee. Le linee della riorganizzazione riguardano l'organizzazione della vita intramuraria, le cosiddette lavorazioni penitenziarie, il coinvolgimento dei detenuti in lavori di ristrutturazione dei propri spazi, l'organizzazione del lavoro all'esterno, la formazione professionale (inclusi i tirocini e le borse di lavoro). I provvedimenti normativi adottati e sopra riportati incidono sull'organizzazione del lavoro dei detenuti e sull'incentivazione alle Aziende che intendano investire in tale settore.
- **Complessiva riorganizzazione del sistema di fornitura da parte di aziende esterne del vitto**, del sopravvitto e del servizio spesa, per migliorarne la qualità, semplificare le procedure, nonché a garantire trasparenza

3. INTERVENTI SULLE STRUTTURE EDILIZIE

Parallelamente alle azioni per diminuire il ricorso alla detenzione e per modificare il modello di regime detentivo offerto, si è intensificata l'opera di realizzazione di nuovi spazi e di ristrutturazione di quelli esistenti. Sotto tale profilo occorre specificare che gli interventi edilizi non sono soltanto diretti ad aumentare lo spazio disponibile ma mirano anche a sostituire strutture vetuste, costose e talvolta fatiscenti per permettere una detenzione dignitosa compatibile con le previsioni dell'ordinamento penitenziario ed adeguata alla Carta Costituzionale ed agli standard Europei (negli ultimi anni sono stati realizzati **6 nuovi istituti** che sono andati a sostituire vecchi carceri ormai del tutto inadeguati ed in concomitanza con ampliamenti sono state chiuse altre 10 strutture molto antiche e antieconomiche).

Le ristrutturazioni e gli ampliamenti realizzati sono stati consistenti e l'aumento della capienza di **5.724** posti regolamentari sopra riportato, indica solo in parte la consistenza dell'intervento proprio perché contestualmente alla realizzazione dei nuovi spazi si sta procedendo alla chiusura di quelli vecchi e non più adeguati.

La realizzazione di spazi adeguati sul piano architettonico sta proseguendo con determinazione.

Il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha elaborato nell'ultimo anno, e sviluppato negli ultimi mesi, un meccanismo informatizzato di controllo degli spazi vitali concessi a ciascun detenuto all'interno di tutte le strutture penitenziarie del Paese. Il monitoraggio costante degli spazi e del numero dei detenuti sta permettendo una rapida riorganizzazione e razionalizzazione del sistema nel suo complesso. Sin dalla data del 30 aprile 2014 si è raggiunto l'importante risultato di **non avere alcun detenuto che si trovi in condizioni di sovraffollamento tali da determinare una disponibilità di spazio inferiore ai tre metri quadri (erano 1972 quando è stato trasmesso il precedente Rapporto il 25 marzo scorso)**. Si deve notare che le persone detenute in condizioni ritenute dalla Corte in violazione dell'art.3 della Convenzione, al momento della condanna dell'Italia nel caso Torreggiani era certamente superiore alle 10.000 unità. Nel mese di giugno del 2013 erano 7.648 e, in occasione dell'invio del precedente Rapporto il 25 marzo scorso erano 1972. Il processo di decremento del numero di detenuti collocati in ambienti detentivi al di sotto dei metri quadri è

così progressivamente calato rapidamente anche per effetto di interventi di riallocazione dei detenuti agevolati dal controllo che su tale attività svolto da un gruppo costante di monitoraggio istituito presso il Dipartimento. Attualmente (19 maggio 2014), nessun detenuto, come già detto, è allocato in una cella con spazio vitale inferiore a 3 metri quadrati, 18.687 detenuti hanno uno spazio vitale compreso tra 3 e 4 metri quadrati e 40.063 detenuti sono invece allocati con uno spazio vitale ciascuno superiore ai 4 metri quadrati. Crediamo che tale risultato sia un innegabile successo, pur essendo consapevoli che la situazione di detenzione è il prodotto di molti fattori – che vanno dal numero di ore trascorse al di fuori della camera di detenzione, alla quantità e qualità di attività proposte (in particolare relative all'istruzione, alla formazione professionale e al lavoro), alle modalità con cui viene mantenuta la relazione con il mondo dei propri affetti, alla possibilità concreta di attuare un percorso di rieducazione. Proprio per questo l'Amministrazione è impegnata a proseguire nel percorso d'intervento sui vari aspetti della vita detentiva, al fine di utilizzare il processo avviato dopo la sentenza "pilota" della Corte Europea dei diritti umani come occasione per una significativa evoluzione del modello di detenzione implementato in Italia.

Certamente rimangono situazioni di criticità, soprattutto negli Istituti circondariali dei grandi centri urbani. Il Governo ha preso atto dei rilievi sollevati recentemente da una delegazione della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento Europeo, dopo una visita al carcere "Poggioreale" di Napoli. Il Rapporto redatto dalla delegazione ha confermato la situazione di grave difficoltà già evidenziata dall'Amministrazione a seguito di proprie visite ispettive e si è tempestivamente provveduto con l'avvio delle procedure per il cambio della direzione dell'Istituto, nonché di monitoraggio continuo delle azioni avviate per riportare la situazione in linea con quanto si sta realizzando negli altri istituti (in particolare, già il numero di detenuti presenti si è ridotto da circa 2.800 a 2.018 (19 maggio) e si è operato un ampio trasferimento di detenuti in esecuzione penale verso altri istituti per riportare Poggioreale alla sua natura di Istituto per detenuti in attesa di sentenza definitiva.

Tuttavia, accanto a queste specifiche criticità, **è evidente il mutamento che in questi anni si è avviato, attraverso:**

- a) la riduzione della centralità della privazione della libertà come misura cautelare;
- b) la riduzione della popolazione detenuta sia con la facilitazione dell'accesso alle misure alternative, sia con la previsione di pene e modalità esecutive diverse dalla detenzione;
- c) la drastica riduzione della presenza in carcere della criminalità marginale di forte radice sociale;
- d) il rafforzamento del controllo dell'autorità giudiziaria sul carcere, anche attraverso la giurisdizionalizzazione del reclamo da parte dei detenuti.

Questo ultimo punto rappresenta un mutamento che consente di guardare positivamente al futuro perché, come già detto, nel caso di violazione di diritti, il sistema ordinamentale **prevede ora una modalità di reclamo giurisdizionalizzato e, quindi, di rimedio interno**. Una tutela giurisdizionale *effettiva* perché, come definitivamente affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 135 del 3 giugno 2013,

l'Amministrazione deve ottemperare a quanto deciso dal Magistrato di sorveglianza. Per citare il mugnaio di Potsdam "c'è un giudice a Berlino" al quale il detenuto può rivolgersi ove l'Amministrazione non orienti la sua azione nell'attuazione della Costituzione e della Convenzione europea per i diritti dell'uomo.

Infine, il Governo [ha predisposto una procedura per assegnare un rimedio compensativo](#) a coloro che nel passato hanno subito condizioni in violazione dell'articolo 3 della Convenzione e hanno adito la Corte di Strasburgo.

Il Governo vuole cogliere l'occasione della complessiva revisione del proprio sistema detentivo avviata a seguito della sentenza della Corte di Strasburgo, per un più ampio ripensamento del proprio sistema sanzionatorio e a tal fine sta avviando i lavori di una Commissione che definisca una complessiva proposta sul sistema penale, sulle sanzioni in esso previste, sulle loro modalità esecutive, sul progressivo rientro nel contesto sociale al termine della loro esecuzione.

Decisione Comitato Ministri Sentenza Torreggiani ed altri

CASES No. 10

1201st meeting – 5 June 2014

Cases against Italy

| Application | Case | Judgment of | Final on |
|--------------------|------------------------|--------------------|-----------------|
| 43517/09+ | TORREGGIANI AND OTHERS | 08/01/2013 | 27/05/2013 |
| 22635/03 | SULEJMANOVIC | 16/07/2009 | 06/11/2009 |

DH-DD(2014)471, DH-DD(2013)1119, DH-DD(2013)1368, DH-DD(2012)670, DH-DD(2011)1113
DH-DD(2014)585, DH-DD(2014)703

Decisions

The Deputies

1. welcomed the authorities' commitment to resolve the problem of prison overcrowding in Italy and the significant results achieved in this area, through the various structural measures adopted in order to comply with the judgments in this group, including an important and continuing drop in the prison population, and an increase in living space to at least 3m² per detainee;
2. welcomed further the establishment of a preventive remedy within the deadline set by the *Torreggiani and others* pilot judgment and, in order that it can be fully assessed, invited the authorities to provide further information on its implementation, notably in the light of the monitoring that they will undertake in this context;
3. noted with interest the information provided on the steps taken to establish the compensatory remedy, also required by the pilot judgment, in a Law-Decree which will provide for the possibility of a reduction of sentence for prisoners still serving their penalties and pecuniary compensation for prisoners who have already been released;

4. noted further that the adoption of this Law-Decree is imminent, and invited the authorities to inform the Committee as soon as it is adopted;

5. decided to resume consideration of this group of cases at its DH meeting in June 2015 at the latest, to make a full assessment of the progress made in light of an updated action plan/report to be provided.

Decisione Comitato Ministri sentenza M.C. ed altri

1199th meeting – 13 May 2014

Item H46-2

Case against Italy

| Application | Case | Judgment of | Final on |
|-------------|-----------------|-------------|------------|
| 5376/11 | M.C. and others | 03/09/2013 | 03/12/2013 |

DH-DD(2014)436, CM/Del/Dec(2014)1193

Decisions

The Deputies

1. noted that the general measures required to guarantee to all the beneficiaries the entitlement to the adjustment of the compensation allowance due to them, fall under the shared competence of the State and the regions;
2. welcomed the fact that the Italian authorities have already adopted an important part of the general measures required for the beneficiaries that are under the competence of the State, noted that they propose to adopt the remaining measures before **31 December 2014** and invited them to adopt these measures in accordance with the time-table set and to keep the Committee informed;
3. noted, however, that the authorities have not been able to indicate as yet a time-limit for the adoption of the general measures required at the regional level; and, underlining the upcoming deadline of 3 June 2014 set by the European Court's judgment, called upon the Italian authorities to indicate as a matter of urgency the general measures required at regional level, as well as the time-frame envisaged for their adoption;
4. decided therefore to resume the examination of the issues outstanding at the regional level, at the latest at their 1208th DH meeting (September 2014).

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi *Capo del Dipartimento Antonella Manzione*

A cura di Margherita Piccirilli e Caterina Valenti

Hanno collaborato Nicola Lettieri, Raffaele Sabato, Maria Pia Trapassi e Manuela Pietrolucci

Elaborazione grafica Carlo Berselli

Si ringrazia l'Ufficio dell'Agente del Governo dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo,
per il prezioso contributo prestato.



Publicazione edita dalla PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria *Capo del Dipartimento Roberto G. Marino*

[Indice](#)