

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

RELAZIONE AL PARLAMENTO PER L'ANNO 2018

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

Legge 9 gennaio 2006, n.12



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

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

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

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

Legge 9 gennaio 2006, n. 12

RELAZIONE AL PARLAMENTO

Anno 2018

PREMESSA	7
PARTE PRIMA.....	10
I. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO E RAFFRONTO CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI MEMBRI.....	11
1. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO	12
1.1. Andamento generale	12
1.1.1. Decremento dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria	15
1.1.2. Trattazione degli affari e modalità di definizione dei ricorsi	16
1.1.3. Ricorsi decisi con sentenza	17
2. LA POSIZIONE DELL'ITALIA	20
2.1. L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia	20
2.2. Il nuovo metodo di trattazione del contenzioso seriale: la c.d. procedura WECL <i>fast-track</i>	22
2.3. Tipologia dei ricorsi pendenti contro l'Italia al 31 dicembre 2018	23
2.4. Ricorsi pendenti di particolare rilievo	24
2.4.1. Ricorsi in materia di confisca urbanistica	24
2.4.2. Ricorsi in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare (violazione dell'articolo 8, paragrafo 1, anche in combinato disposto con altro tipo di violazione).....	25
2.4.3. Ricorsi in materia di proibizione della tortura e diritto alla libertà e alla sicurezza (violazione degli articoli 3 e 5, anche in combinato disposto con altro tipo di violazione)	26
2.4.4. Ricorsi di minori stranieri non accompagnati.....	27
2.4.5. Ricorsi in materia di protezione della proprietà (violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, anche in combinato disposto con altro tipo di violazione). Settore delle energie rinnovabili	28
2.5. Ricorsi seriali nel settore delle espropriazioni per pubblica utilità.....	32
2.5.1. Ricorsi seriali in materia di norme di interpretazione autentica: indebite interferenze nel settore pensionistico.....	33
2.6. Le sentenze nei confronti dell'Italia.....	38
2.7. Le decisioni	43
2.7.1. Le decisioni sui casi <i>Cacciato c. Italia</i> e <i>Guiso e Consiglio c. Italia</i> (<i>infra</i> , pag. 115): compatibilità convenzionale del prelievo fiscale sull'indennità di esproprio e clausola di esenzione fiscale (cd. " <i>tax exemption clause</i> ").	46
2.8. I regolamenti amichevoli e le dichiarazioni unilaterali	49
2.9. Gli indennizzi	52
2.10. La rivalsa.....	53
2.10.1. Problematica della rivalsa nei confronti di enti in stato di dissesto.....	56
2.10.2. Stato delle procedure di rivalsa avviate	58
II. L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO.....	60
1. LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA	62
1.1. Le sentenze di condanna: casi singoli.....	62
1.1.1. In materia di divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante (articolo 3 Cedu)	62
Provenzano c. Italia - Sentenza del 25 ottobre 2018 (ricorso n. 55080/13)	62
1.1.2. Obbligo di prevenzione e protezione dei minori da gravi violazioni dell'integrità della persona (combinato disposto articoli 3 e 8 Cedu)	69
V.C. c. Italia - Sentenza dell'1 febbraio 2018 (ricorso n. 54227/14)	69
1.1.3. Diritto all'equo processo (articolo 6 Cedu).....	74
Cipolletta c. Italia - Sentenza dell'11 gennaio 2018 (ricorso n. 38259/09)	74
Therapic Center s.r.l. e altri c. Italia - Sentenza del 4 ottobre 2018 (ricorsi nn. 39186/11 e altri 9).....	77
1.1.4. Diritto all'equo processo e alla tutela della proprietà dei beni (articoli 6 e 1, Protocollo 1, Cedu).....	81
Casa di cura Valle Fiorita s.r.l. c. Italia - Sentenza del 13 dicembre 2018 (ricorso n. 67944/13).....	81
Staibano e altri c. Italia (2) - Sentenza 6 settembre 2018 (ricorso n. 29907/07)	85
Mottola e altri c. Italia (2) - Sentenza 6 settembre 2018 (ricorso n. 29932/07)	85
1.1.5. In materia di confisca urbanistica (articolo 7 Cedu).....	88
G.I.E.M. s.r.l. e altri c. Italia - Sentenza 28 giugno 2018 (ricorsi nn. 1828/06, 34163/07, 19029/11)	88
1.1.6. Diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu).....	95
D'Acunto e Pignataro c. Italia - Sentenza del 12 luglio 2018 (ricorso n. 6360/13)	95
Brazzi c. Italia - Sentenza del 27 settembre 2018 (ricorso n. 57278/11)	99
S. V. c. Italia - Sentenza dell'11 ottobre 2018 (ricorso n. 55216/08).....	103
1.1.7. Diritto al rispetto dei propri beni (articolo 1, Protocollo 1)	106
Centro Demarzio srl c. Italia - Sentenza del 5 luglio 2018 (ricorso n. 24/11).....	106
1.2. Le sentenze di condanna: casi seriali	108

1.2.1.	Contenzioso seriale in materia di violazione dell'equo processo in conseguenza di legge di interpretazione autentica con effetto retroattivo applicata a procedimenti in corso (articolo 6, paragrafo 1).....	108
	Castello del Poggio s.s. e altri 2 c. Italia - Sentenza del 5 luglio 2018 (ricorso n.30015/09 + 2).....	108
1.3.	Le sentenze di non violazione	111
1.3.1.	In materia di equo processo (articolo 6, paragrafo 1).....	111
	Drassich c. Italia (n. 2) - Sentenza 22 febbraio 2018 (ricorso n. 65173/09).....	111
2.	LE DECISIONI	114
2.1.	Le decisioni di irricevibilità per manifesta infondatezza, abusività, incompatibilità o mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.....	114
2.1.1.	In materia di diritto alla vita e proibizione della tortura	114
	Innocenti c. Italia - Decisione 8 ottobre 2018 (ricorso n. 45703/15)	114
2.1.2.	In materia di diritto ad un equo processo in relazione alla mancata o tardiva esecuzione di una decisione giudiziaria	114
	Rota c. Italia - Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 43484/14)	114
	Cozzolino e altri 5 c. Italia - Decisione 5 luglio 2018 (ricorso n. 50467/14).....	114
2.1.3.	In materia di divieto di discriminazione in combinato disposto con il diritto al rispetto dei propri beni	114
	Cristaldi c. Italia - Decisione 22 maggio 2018 (ricorso n. 29923/13)	114
2.1.4.	In materia di diritto al rispetto dei propri beni	115
	Cacciato c. Italia - Decisione 12 gennaio 2018 (ricorso n. 60633/16).....	115
	Guiso e Consiglio c. Italia - Decisione 16 gennaio 2018 (ricorso n. 50821/06).....	115
	Barahona e altri 8 c. Italia - Decisione 4 dicembre 2018 (ricorso n. 33295/15).....	116
2.2.	Le radiazioni dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale	117
2.2.1.	In materia di limitazione dei diritti procedurali nei procedimenti civili	117
	Latteria Cooperativa Goitese c. Italia - Decisione 13 dicembre 2018 (ricorso n. 35328/10)	117
2.2.2.	In materia di irretroattività delle leggi di interpretazione autentica	118
	Mazzocchin c. Italia - Decisione 16 gennaio 2018 (ricorso n. 36413/14).....	118
	Rizzello e altri 8 c. Italia - Decisione 20 febbraio 2018 (ricorso n. 17799/10)	118
	Nardi e altri 2 c. Italia - Decisione 13 febbraio 2018 (ricorsi nn. 24318/11, 76736/11, 76006/14)	118
	Bosco e altri 7 c. Italia - Decisione 20 febbraio 2018 (ricorso n. 4996/14).....	118
	Elia c. Italia - Decisione 13 dicembre 2018 (ricorso n. 6199/14)	118
	Santoro e altri 2 c. Italia - Decisione 13 Dicembre 2018 (ricorso n. 6162/14)	118
	Produttori Sementi Val Pusteria e altri 7 c. Italia - Decisione 10 luglio 2018 (ricorso n. 8729/09).....	119
	Amati e altri 45 c. Italia - Decisione 13 dicembre 2018 (ricorso n. 25400/06)	120
	Longobardi c. Italia - Decisione 13 dicembre 2018 (ricorso n. 25418/06).....	120
	Morosina s.p.a. c. Italia - Decisione 15 novembre 2018 (ricorso n. 46342/11)	121
	Morosina s.p.a. c. Italia - Decisione 15 novembre 2018 (ricorso n. 46349/11)	121
	SAIR s.r.l. c. Italia - Decisione 15 novembre 2018 (ricorso n. 46659/16)	121
	AMA Azienda Marina Averno s.r.l. c. Italia - Decisione 15 novembre 2018 (ricorso n.47918/11)	121
	Alba s.r.l. c. Italia - Decisione 29 novembre 2018 (ricorso n. 50813/11)	121
	Santa Cristina s.r.l. c. Italia - Decisione 29 novembre 2018 (ricorso n. 54032/11).....	121
2.2.3.	In materia di eccessiva durata dei processi	122
	Giannotta e altri 13 c. Italia - Decisione 7 giugno 2018 (ricorso n. 14863/15).....	122
	Ciccimarra e altri 4 c. Italia - Decisione 7 giugno 2018 (ricorso n. 14972/15)	122
	Isabella e altri 2 c. Italia - Decisione 7 giugno 2018 (ricorso n. 69097/14).....	122
	Accorroni e altri 102 c. Italia - Decisione 7 giugno 2018 (ricorso n. 59876/15).....	122
	Bongi e altri 2 c. Italia - Decisione 21 giugno 2018 (ricorso n. 310/16).....	122
	De Biase e altri 77 c. Italia - Decisione 21 giugno 2018 (ricorso n. 15505/12)	122
	De Filippo e altri 13 c. Italia - Decisione 21 giugno 2018 (ricorso n. 68870/12).....	122
	Napolitano e altri 4 c. Italia - Decisione 5 luglio 2018 (ricorso n. 13616/13).....	122
	Tedesco e altri 34 c. Italia - Decisione 5 luglio 2018 (ricorso n. 43042/04)	122
	Catapano e altri 44 c. Italia - Decisione 5 luglio 2018 (ricorso n. 32878/14).....	122
	Ambrosini e altri 7 c. Italia - Decisione 5 luglio 2018 (ricorso n. 30213/14).....	122
	Cesarini e altri 10 c. Italia - Decisione 5 luglio 2018 (ricorso n. 21876/14).....	122
	Orlacchio e altri 7 c. Italia - Decisione 5 luglio 2018 (ricorso n. 48552/12).....	122
	Truden e altri 4 c. Italia - Decisione 5 luglio 2018 (ricorso n. 22185/12)	122
	Crispino e altri 10 c. Italia - Decisione 5 luglio 2018 (ricorso n. 76630/11)	122
	Matteo e altri 14 c. Italia - Decisione del 5 luglio 2018 (ricorso n. 38374/11).....	122
	Annunziata e altri 7 c. Italia - Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 32969/14)	122
	Tuscano e altri 4 c. Italia - Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 74586/11).....	122
	Espósito e altri 5 c. Italia - Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 29190/13).....	122
	Garofalo e altri 5 c. Italia - Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 42585/07)	122
	Curcio e altri 8 c. Italia - Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 19041/09).....	122

Coppi e altri 4 c. Italia - Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 24542/13).....	122
Gambacorta e altri 10 c. Italia - Decisione 15 novembre 2018 (ricorso n. 52739/12).....	122
Caridi e altri 26 c. Italia - Decisione 15 novembre 2018 (ricorso n. 3690/12).....	122
Rolla e altri 34 c. Italia - Decisione 15 novembre 2018 (ricorso n. 22172/07).....	122
Rubortone e altri 34 c. Italia - Decisione 29 novembre 2018 (ricorso n. 28800/03).....	122
E.P. s.r.l. e altri 12 c. Italia - Decisione 29 novembre 2018 (ricorso n. 12579/04).....	122
Benvenuti e altri 42 c. Italia - Decisione 29 novembre 2018 (ricorso n. 46141/06).....	122
Pulliero e altri 212 c. Italia - Decisione 13 Dicembre 2018 (ricorso n. 70353/01).....	122
Cataldo e altri 5 c. Italia - Decisione 13 dicembre 2018 (ricorso n. 28840/03).....	123
Minutella e altri 66 c. Italia - Decisione 13 dicembre 2018 (ricorso n. 4820/03).....	123
Venuso e altri 8 c. Italia - Decisione 13 Dicembre 2018 (ricorso n. 33398/07).....	123
Bove e altri 108 c. Italia - Decisione 13 Dicembre 2018 (ricorso n. 5494/03).....	123
Califano c. Italia - Decisione 6 febbraio 2018 (ricorso n. 46463/11).....	124
Trunfio c. Italia - Decisione 15 maggio 2018 (ricorso n. 1553/12).....	124
Tonno c. Italia - Decisione 15 maggio 2018 (ricorso n.45542/11).....	124
Oropallo c. Italia - Decisione 15 maggio 2018 (ricorso n. 35646/11).....	124
De Paola e Spina c. Italia - Decisione 15 maggio 2018 (ricorso n. 30105/06).....	124
Moretto c. Italia - Decisione 7 giugno 2018 (ricorso n. 41380/10).....	124
Bisogno c. Italia - Decisione 15 luglio 2018 (ricorso n. 71818/10).....	124
Pecci e altri 4 c. Italia - Decisione 15 maggio 2019 (ricorso n. 38122/09).....	124
Propeti e altri 5 c. Italia - Decisione 15 maggio 2018 (ricorso n. 42979/09).....	124
Bruziches e Benedetti c. Italia - Decisione 15 maggio 2018 (ricorso n. 482/10).....	124
Del Pezzo c. Italia - Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 45893/13).....	124
Alonzi e altri 17 c. Italia - Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 24322/16).....	124
2.2.4. In materia di sanzioni amministrative imposte dall' Autorità garante della concorrenza e del mercato.....	125
Reti Televisive Italiane R.T.I s.p.a. c. Italia - Decisione 22 maggio 2018 (ricorso n. 76826/12).....	125
2.2.5. In materia di affidamento di minori.....	126
Curte c. Italia - Decisione 6 febbraio 2018 (ricorso n. 27258/16).....	126
Costa Sanseverino di Bisignano c. Italia - Decisione 15 maggio 2018 (ricorso n. 58330/06).....	126
Merikova e altri c. Italia - Decisione 10 luglio 2018 (ricorso n. 57490/16).....	126
2.2.6. In materia di espropriazioni.....	126
Panetti c. Italia - Decisione 16 gennaio 2018 (ricorso n. 43967/06).....	126
Palazzo e Spataro c. Italia - Decisione 26 giugno 2018 (ricorso n. 31628/05).....	126
2.2.7. In materia di libertà di circolazione.....	127
Cannizzo c. Italia - Decisione 26 giugno 2018 (ricorso n. 50488/13).....	127
Rizzotto c. Italia - Decisione 26 giugno 2018 (ricorso n. 10222/11).....	127
2.3. Radiazione dal ruolo per mancanza di interesse o abbandono del ricorrente.....	128
2.3.1. In materia di sangue infetto.....	128
L. M. e altri 6 c. Italia - Decisione 16 gennaio 2018 (ricorso n. 30290/15).....	128
2.3.2. In materia di diritto di asilo e protezione dalla tortura.....	129
M. K. c. Italia - Decisione 18 gennaio 2018 (ricorso n. 31031/16).....	129
2.3.3. In materia di equo processo e diritto ad un ricorso effettivo.....	129
Grasso. c. Italia - Decisione 6 febbraio 2018 (ricorso n. 36981/11).....	129
Sagliano c. Italia - Decisione 6 febbraio 2018 (ricorso n. 48339/12).....	129
Tuccillo c. Italia - Decisione 6 febbraio 2018 (ricorso n. 26071/13).....	129
Potenza e Cofano c. Italia - Decisione 15 maggio 2018 (ricorso n. 25728/13).....	129
Severino c. Italia - Decisione 15 maggio 2018 (ricorso n. 52467/14).....	129
Barrini c. Italia - Decisione 7 giugno 2018 (ricorso n. 62849/09).....	129
Colpani c. Italia - Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 26430/03).....	129
Aprile c. Italia - Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 8579/15).....	129
De Santis c. Italia - Decisione 20 settembre 2018 (ricorso n. 40996/14).....	129
Violante e altri 10 c. Italia - Decisione 15 novembre 2018 (ricorso n. 25780/13).....	129
Latella c. Italia - Decisione 13 Dicembre 2018 (ricorso n. 24909/08).....	129
Recchi c. Italia - Decisione 13 Dicembre 2018 (ricorso n. 16483/03).....	129
2.3.4. In materia di irretroattività delle leggi.....	130
Berlusconi c. Italia - GC Decisione 27 novembre 2018 (ricorso n. 58428/13).....	130
2.3.5. In materia di protezione della vita privata e familiare.....	131
Bottazzi c. Italia - Decisione 6 febbraio 2018 (ricorso n. 9091/16).....	131
2.3.6. In materia di espropriazione.....	131
Serino c. Italia - Decisione 26 giugno 2018 (ricorso n. 27858/03).....	131
III. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE.....	133

1.	MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE PRONUNCIATE IN ANNI PREGRESSI _____	134
1.1.	Il dettaglio delle statistiche per Stato membro: la posizione italiana.....	136
1.2.	Principali casi singoli sottoposti a monitoraggio	139
1.2.1.	<i>Sharifi e altri c. Italia e Grecia</i> (ricorso n. 16643/09) – sentenza 21 ottobre 2014 in materia di respingimenti	139
1.2.2.	<i>Khlaifia e altri c. Italia</i> (ricorso n.16483/12) – Sentenza (CG) 15 dicembre 2016, in materia di espulsione di immigrati clandestini.....	141
1.2.3.	<i>Cestaro c. Italia</i> (ricorso n. 6884/11) – Sentenza 7 aprile 2015 in materia di divieto di tortura e di trattamento inumano o degradante.....	146
1.2.4.	<i>Di Sarno e altri c. Italia</i> (ricorso n. 30765/08) – Sentenza 10 aprile 2012, in materia di danno da inquinamento ambientale	148
1.2.5.	<i>Talpis c. Italia</i> (ricorso n. 41237/14) – Sentenza 18 settembre 2017 in materia di violenza di genere e di violenza domestica.....	150
1.2.6.	<i>Nasr e Ghali c. Italia</i> (ricorso n. 44883/09) – Sentenza 23 febbraio 2016 in materia di <i>extraordinary renditions</i>	151
1.3.	Casi seriali sottoposti a monitoraggio	155
1.3.1.	Indebite interferenze legislative nel corso dei procedimenti. <i>Agrati ed altri c. Italia</i> (gruppo) (ricorso n. 43459/08) – Sentenza 28 novembre 2011.....	155
1.3.2.	<i>Olivieri e altri</i> (gruppo) 17708/12 – sentenza del 22 febbraio 2016, in materia di “ineffettività del rimedio <i>Pinto</i> ”	157
1.4.	Elenco casi chiusi – risoluzioni finali.....	160
1)	La risoluzione di chiusura sul caso Taddeucci e altri c. Italia (ricorso 51362/09) - CM/ResDH (2018) 125 del 4 aprile 2018, in materia di violazione del divieto di discriminazione in combinato disposto con il diritto al rispetto della vita privata e familiare.....	161
2)	La risoluzione di chiusura sul caso G.N. e altri c. Italia (ricorso 43134/05) -CM/ResDH (2018) 126 del 4 aprile 2018, in materia di mancato rispetto degli obblighi procedurali di protezione del diritto alla vita in ragione della durata eccessiva della procedura interna.	161
3)	La risoluzione di chiusura sul caso Coppola e altri c. Italia (ricorsi nn. 5179/05, 14611/05, 29701/06, 9041/05 e 8239/05) - CM/ResDH (2018) 328 del 20 settembre 2018, in materia di tutela della vita privata e assenza di rimedi effettivi.....	163
4)	La risoluzione di chiusura sul gruppo di ricorsi Ledonne (2) e altri c. Italia (ricorso n. 38414/97) - CM/ResDH (2018) 353 del 20 settembre 2018, in materia eccessiva durata del processo penale.....	164
5)	La risoluzione di chiusura sul gruppo di ricorsi Piazzi c. Italia (ricorso n. 36168/09 Piazzi c. Italia) - CM/ResDH (2019) 121 del 6 giugno 2019, in materia di diritto all’effettività della tutela dei legami familiari – Diritto di visita del genitore non convivente.....	166
2.	EFFETTIVITA’ DELLE MISURE DI CARATTERE GENERALE INTRODOTTE PER SUPERARE LE CRITICITA’ STRUTTURALI EVIDENZIATE DALLE VIOLAZIONI SERIALI _____	167
2.1.	L’eccessiva durata dei processi: impatto delle misure organizzative e legislative adottate.	167
2.1.1.	Misure organizzative: aggiornamento sul piano straordinario di smaltimento dell’arretrato <i>Pinto</i> in materia di ritardi della giustizia ordinaria.	168
2.1.2.	Le riforme legislative in funzione fondamentalmente deflattiva del contenzioso ed acceleratoria dei tempi di durata dei processi.	169
2.1.3.	Gli interventi per la riduzione del fenomeno del sovraffollamento carcerario.....	170
2.1.3.1.	Riforme legislative.....	170
2.1.3.2.	Misure organizzative – amministrative	171
	PARTE SECONDA	172
I.	ADEGUAMENTO DELL’ORDINAMENTO NAZIONALE AI PRINCIPI E ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA.....	173
1.	LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL SISTEMA MULTILIVELLO DI PROTEZIONE: LE GARANZIE COSTITUZIONALI _____	174
1.1.	Il “diritto vivente europeo”: ruolo della corte costituzionale e interpretazione conforme dei giudici comuni	174
2.	LA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE _____	175
2.1	Tipologia di decisioni.....	175
2.1.1.	Proibizione della tortura (articolo 3 Cedu).....	176
2.1.1.1.	Divieto di concessione di benefici per i condannati all’ergastolo per i delitti di sequestro a scopo di estorsione che ha cagionato la morte del sequestrato.....	176
2.1.2.	Il diritto a un equo processo (articolo 6 Cedu).....	177
2.1.2.1.	Il diritto di accesso a un tribunale.....	177
2.1.2.2.	Divieto di incidere retroattivamente in senso sfavorevole ai ricorrenti sui giudizi in corso	178
2.1.2.3.	Termine di decadenza per la proposizione della domanda di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo	180
2.1.3.	Principio di legalità (articolo 7 Cedu)	181
2.1.3.1.	Sanzione accessoria della revoca della patente in via retroattiva	181
2.1.3.2.	Applicazione retroattiva della <i>lex mitior</i>	182
2.1.3.3.	Divieto di <i>bis in idem</i> (articolo 4, Protocollo n. 7, Cedu)	184

2.1.4.	Il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu).....	185
2.1.4.1.	Adeguamento delle schede anagrafiche individuali per le parti dell'unione civile.....	185
2.1.4.2.	Reato di aiuto al suicidio (art. 580 c.p.) - ordinanza di "incostituzionalità prospettata".....	186
2.1.5.	Obbligo di conformazione a carico degli Stati (articolo 46 Cedu).....	188
2.1.5.1.	Revocazione del giudicato interno in contrasto con una sentenza della Corte Edu.....	189
2.1.1	Libertà di associazione (articolo 11 Cedu).....	191
2.1.5.2.	Libertà di associazione sindacale per i militari.....	191
2.1.2	Diritto di proprietà (articolo 1, Protocollo n. 1, Cedu).....	191
2.1.5.3.	Riforma della disciplina delle banche popolari e disciplina dei limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso dei soci	192
3.	QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE PENDENTI NEL CORSO DEL 2018, CON RIFERIMENTO AI PRINCIPI O ALLE NORME DELLA CEDU.....	192
3.1.	Equo processo (articolo 6).....	192
3.1.1.	Condizione di proponibilità della domanda di equa riparazione per irragionevole durata del processo.....	193
3.1.2.	Domanda di equa riparazione per violazione della irragionevole durata delle procedure concorsuali.....	193
3.2.	Principio di effettività della tutela giurisdizionale.....	194
3.3.	Diritto alla difesa.....	195
3.4.	Divieto del secondo giudizio (articolo 4, Protocollo n. 7, Cedu).....	195
3.5.	Principi di gradualità e proporzionalità in materia sanzionatoria.....	197
3.6.	Diritto alla vita privata e familiare (articolo 8 Cedu).....	198
3.6.1.	Utilizzo di prove illegittimamente acquisite.....	198
3.7.	Divieto delle tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo per le coppie composte da soggetti dello stesso sesso.....	198
3.8.	Misure di prevenzione limitative della libertà di circolazione (articolo 2, Protocollo n. 4, Cedu).....	199
4.	I PRINCIPI E LE NORME DELLA CONVENZIONE NELLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITA'.....	201
4.1.	In materia di protezione internazionale degli stranieri (articoli 2 e 3 Cedu).....	201
4.2.	Detenzione carceraria in condizioni inumane (articolo 3 Cedu).....	202
4.3.	Limiti alla discrezionalità della pubblica amministrazione (articoli 6 e 1, Protocollo n. 1, Cedu).....	202
4.4.	In materia di misure di prevenzione (articolo 5 Cedu).....	203
4.5.	Unioni tra persone dello stesso sesso (articolo 8 Cedu).....	203
4.6.	Ordine di demolizione (articolo 8 Cedu).....	204
	DOCUMENTI.....	205
I.	ELENCO DOCUMENTI.....	206
1.	AFFAIRE BAGNATO CONTRE L'ITALIE ET 14 AUTRES AFFAIRES.....	207
2.	AFFAIRE BATTISTA CONTRE L'ITALIE - 15.03.2018.....	208
3.	AFFAIRE G.N. ET AUTRES CONTRE L'ITALIE.....	209
4.	AFFAIRE GROSSI ET AUTRES CONTRE L'ITALIE ET 4 AUTRES AFFAIRES.....	210
5.	AFFAIRE GUERRIERO ET BISSI CONTRE L'ITALIE ET 4 AUTRES AFFAIRES.....	211
6.	AFFAIRE SCHIPANI ET AUTRES CONTRE L'ITALIE.....	213
7.	AFFAIRE TADDEUCCI ET McCALL CONTRE L'ITALIE.....	214
8.	CASE OF LEDONNE AGAINST ITALY (No. 2) AND 161 OTHER CASES.....	215
9.	ADVISORY OPINION 10.04.2019 CONCERNING THA RECOGNITION IN DOMESTIC LAW OF A LEGAL PARENT CHILD RELATIONSHIP.....	219

PREMESSA

Proprio settant'anni fa, il 5 maggio 1949, si concretizzava l'idea di Winston Churchill, esplicitata tre anni prima - all'indomani del vittorioso esito del conflitto contro la tirannia nazista - di "costruire una sorta di Stati Uniti d'Europa", al fine di mettere al sicuro quei valori di libertà e democrazia che storicamente avevano fatto dell'Europa un *unicum* nella valorizzazione dei diritti e delle potenzialità dell'individuo. In quella data, l'Italia - insieme ai rappresentanti di altri nove Paesi (Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia) - firmava il Trattato di Londra, che istituiva il Consiglio d'Europa, con l'obiettivo di favorire un'unione sempre più stretta tra gli Stati membri e "tutelare e promuovere gli ideali e i principi" fondanti lo stato di diritto e la democrazia, primo passo di un articolato percorso che generò successivamente la Convenzione europea per i diritti dell'uomo, sottoscritta il 4 novembre 1950 a Roma, la quale a sua volta generò la Corte europea dei diritti dell'uomo, braccio secolare dell'interpretazione, in continua evoluzione, dei diritti e delle libertà fondamentali.

Oggi, gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono 47 e rappresentano circa 820 milioni di cittadini, ai quali si aggiungono, come membri osservatori, Canada, Giappone, Israele, Messico, Santa Sede e Stati Uniti.

Se, da un lato, l'azione giuridica della Corte europea ha costituito, in questo lungo lasso di tempo, un'importante argine ad abusi e derive autoritarie, non sufficientemente contenute o contrastate dalla dimensione nazionale, va detto, dall'altro, che mai come in questi ultimi anni si è andati assistendo ad iniziative volte a depotenziare la portata dei suoi interventi. Iniziative che provengono non solo da Paesi con recenti tradizioni democratiche, come la Russia - che attualmente non ha alcuna delegazione nell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa a causa delle sanzioni seguite all'invasione della Crimea - o la Turchia - che è al centro di molte sentenze di violazione dopo il giro di vite attuato a seguito del tentato colpo di Stato del 2016 - ma anche da parte del Regno Unito, la patria della Magna Carta, ossia della Carta antesignana della Convenzione, che, ponendo l'accento sulle particolarità nazionali, ha dapprima, giustamente, puntualizzato la necessità di un'attenzione maggiore, da parte della Corte, al margine di apprezzamento nazionale, per poi spingersi fino a reclamare un ridimensionamento del Consiglio d'Europa a mero organo consultivo.

Se la Convenzione è, certamente, un "living instrument", che va interpretato alla luce della situazione storica presente (come dice la Corte: *Human rights are indeed cultural products with meanings that may change along with material and spiritual conditions*), e, quindi, non sempre è possibile prevedere

in anticipo le pronunce della Corte (come accaduto nell'innovativa sentenza *Brazzi*, in tema di interesse ad impugnare una perquisizione asseritamente lesiva del rispetto della vita privata e familiare), va detto, per converso, che molte delle violazioni accertate dalle sentenze emesse nell'anno in esame avrebbero potuto evitarsi con una più attenta azione normativa e giurisdizionale. Sotto il primo aspetto, va segnalato - e censurato - lo iato, normativamente permesso, tra sentenze emesse a favore dei creditori di enti pubblici e possibilità per questi ultimi di darvi esecuzione, con conseguente violazione dei principi che connotano lo Stato di diritto. Sotto il secondo aspetto, sono ancora molte le posizioni giuridiche, spesso coinvolgenti delicati interessi dei minori, che scontano ritardi o negligenze procedurali ovvero le inadeguatezze dei servizi sociali.

Anche nell'ottica di rilanciare l'immagine internazionale del Paese è, in particolare, a questi fenomeni che occorrerà prestare attenzione nel prossimo futuro: si tratta di violazioni che si possono e si devono evitare al fine di alleggerire sia l'ammontare delle somme liquidate dalla Corte europea - e pagate dal Governo - a titolo di equa soddisfazione, sia l'esposizione dell'Italia dinanzi al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nella sua funzione di controllo sull'esecuzione delle sentenze, settore che vede la Presidenza del Consiglio dei ministri sempre più protagonista nel suo ruolo di coordinamento e direzione.



PARTE PRIMA

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

1. ANALISI PRELIMINARE DEL CONTENZIOSO NEL CONTESTO EUROPEO

1.1. Andamento generale

Nell'introdurre la sua relazione sull'attività svolta dalla Corte europea nell'anno 2018¹, il Presidente Guido Raimondi ha, preliminarmente, richiamato gli effetti positivi, sul depotenziamento del contenzioso pendente, in termini di numero dei ricorsi e, conseguentemente, di riduzione dell'arretrato, di tutti gli strumenti messi a punto e implementati in collaborazione con il Comitato dei Ministri e gli Stati contraenti.

In particolare, il Presidente Raimondi ha valorizzato, a questo fine, la portata dell'entrata in vigore del Protocollo n. 16², che, agevolando l'interazione tra i giudici nazionali e la Corte europea dei diritti dell'uomo, sulla base di un modello procedimentale in parte analogo al rinvio pregiudiziale (interpretativo) alla Corte di giustizia dell'Unione europea, prevede che le più alte giurisdizioni nazionali possano chiedere alla Corte europea, nell'ambito di una causa pendente davanti ad esse, pareri consultivi non vincolanti su questioni di principio relative all'interpretazione o applicazione dei diritti e delle libertà contemplati dalla Convenzione e dai suoi Protocolli. Questo ulteriore strumento dovrebbe, auspicabilmente, consentire la prosecuzione dell'azione di snellimento del lavoro dei giudici della Corte, evitando il nascere di nuovi ricorsi e favorendo l'abbattimento dell'arretrato pendente.

Entrando nel vivo della relazione, il Presidente ha poi rilevato che, nel complesso, l'anno 2018 ha registrato una sostanziale stabilizzazione del numero delle cause pendenti a cui la Corte era pervenuta alla fine dell'anno 2017, che aveva visto una riduzione dei ricorsi pari al 29% (56.350 ricorsi pendenti a fine 2018, contro i 56.250 registrati alla conclusione del 2017). Nell'anno 2018, infatti, c'è stato un incremento minimo del numero dei nuovi ricorsi, pari allo 0,2%. **Figura 1**

¹ ECHR – Annual Report 2018 – Foreword – Speech Guido Raimondi

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

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI NEL PERIODO 2008-2018

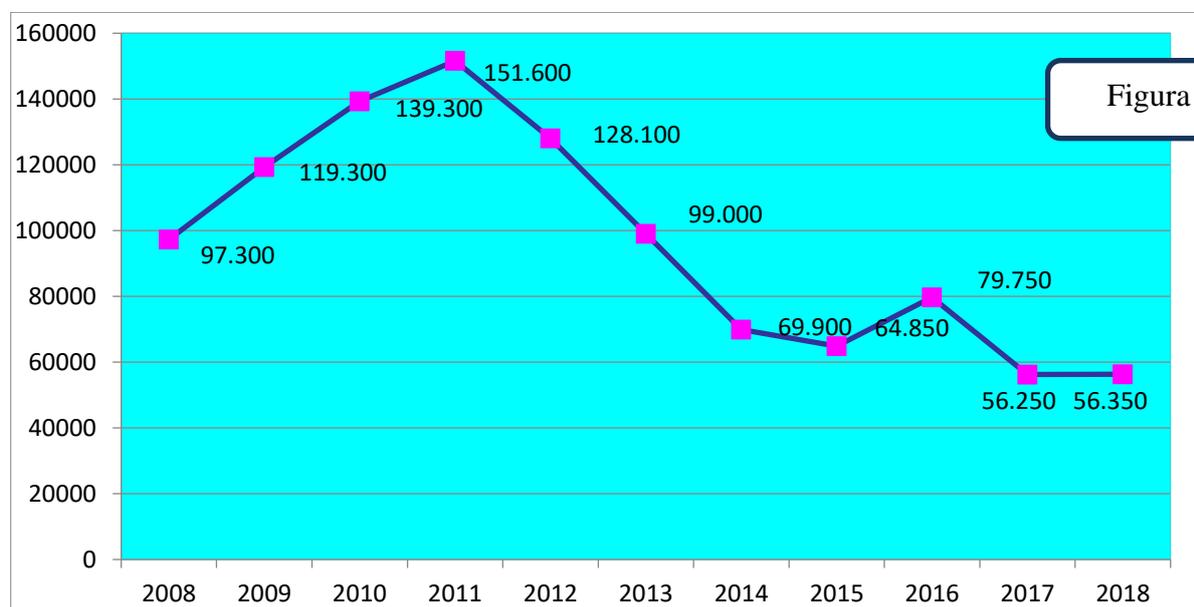


Figura 1

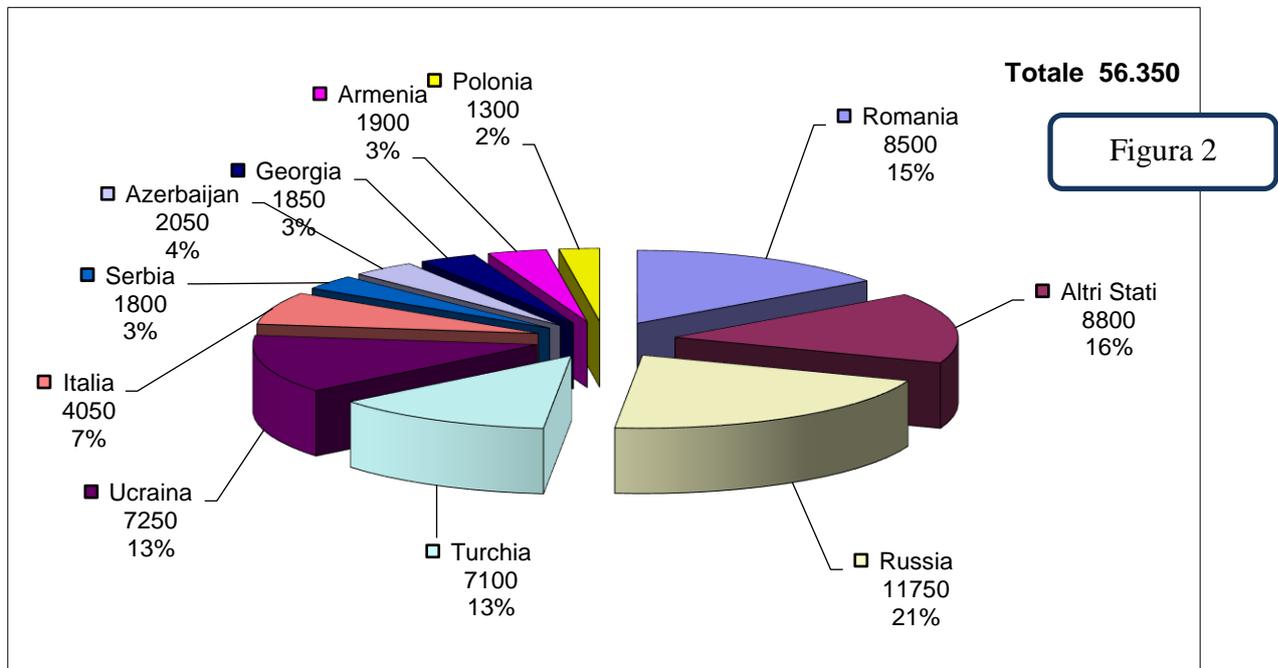
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Tale risultato conferma l'efficacia delle innovazioni introdotte dal Protocollo n. 14 e dal nuovo metodo di lavoro adottato dalla Corte, che, in risposta alla necessità di ridurre il grandissimo numero di ricorsi pendenti, riconducibili a filoni seriali evidenziati criticità strutturali - come quelli relativi al sovraffollamento carcerario ed alle condizioni di detenzione e quelli in materia di mancata esecuzione delle sentenze definitive - ha messo a punto il sistema, ormai consolidato, delle *sentenze pilota*, per constatare una volta per tutte le violazioni della Convenzione derivanti da malfunzionamenti di tipo sistemico. La Corte ha considerato come i diritti delle vittime attuali o potenziali dei malfunzionamenti sistemici siano più adeguatamente tutelati nel quadro delle procedure di esecuzione delle *sentenze pilota* (cfr. *Ivanov c. Ucraina*), o di decisioni su *leading case*. Vale la pena evidenziare come l'implementazione del metodo delle sentenze pilota abbia consentito la radiazione dal ruolo della Corte di oltre 40.000 ricorsi pendenti.

Nel quadro di analisi generale si segnala anche l'aumento dei ricorsi respinti in quanto prematuri, cioè non preceduti dall'esperimento di ogni possibile rimedio giurisdizionale nello Stato. Con ciò, la Corte europea ha ribadito il proprio ruolo sussidiario rispetto alle giurisdizioni nazionali.

Passando all'esame della distribuzione generale dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2018 tra i dieci Stati con il maggior numero di casi, si noti come essa rifletta lo scenario del contenzioso a carico di ogni Paese membro. **Figura 2**

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2018 CONFRONTO TRA I PRINCIPALI PAESI CON IL MAGGIOR NUMERO DI RICORSI



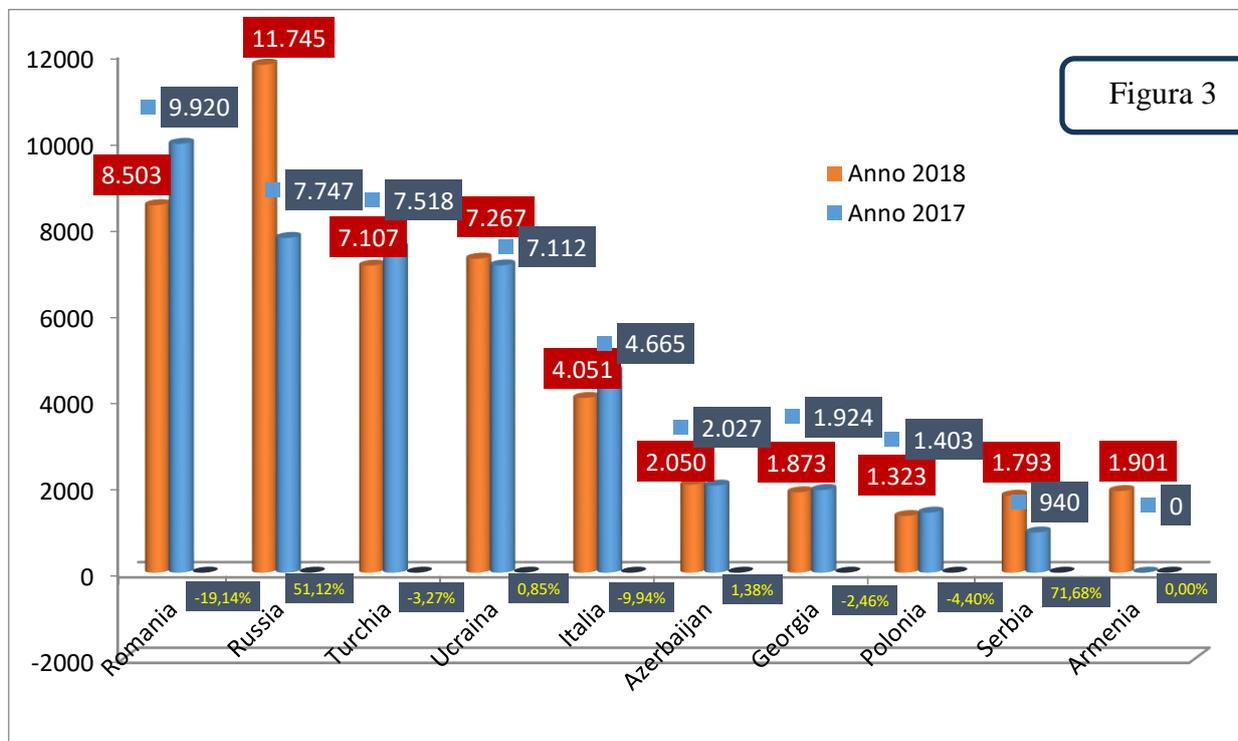
Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Come emerge dal grafico che precede, il Paese con maggior numero di ricorsi pendenti è la Russia (con 11.750 ricorsi, rappresentanti il 21% del totale dei casi), seguita dalla Romania (8.500), dall'Ucraina (7.250), dalla Turchia (7.100) e dall'Italia, con 4.050 ricorsi pendenti (rappresentanti il 7% del totale).

Come meglio si vedrà nel paragrafo dedicato alla posizione dell'Italia, dalle rilevazioni statistiche della Corte emerge l'ulteriore riduzione ottenuta dall'Italia, nel 2018, in ordine alla quantità di affari pendenti: se già nel 2017 lo sforzo di abbattimento del contenzioso pendente aveva raggiunto la significativa quota del - 24,5% rispetto al 2016, passando da 6.180 pendenze a 4.665, nel 2018 si registra una ulteriore diminuzione delle pendenze (-13,2%). **Figura 3**

Su questo importante risultato, dovuto ad un complesso di azioni che hanno visto l'Italia consolidare il frutto della grande stagione positiva registrata nel 2017, si rinvia alla trattazione svolta nel paragrafo 2.

CONFRONTO DEL CARICO DI LAVORO TRA I PRINCIPALI PAESI CON IL MAGGIOR NUMERO DI RICORSI - ANNI 2017-2018



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

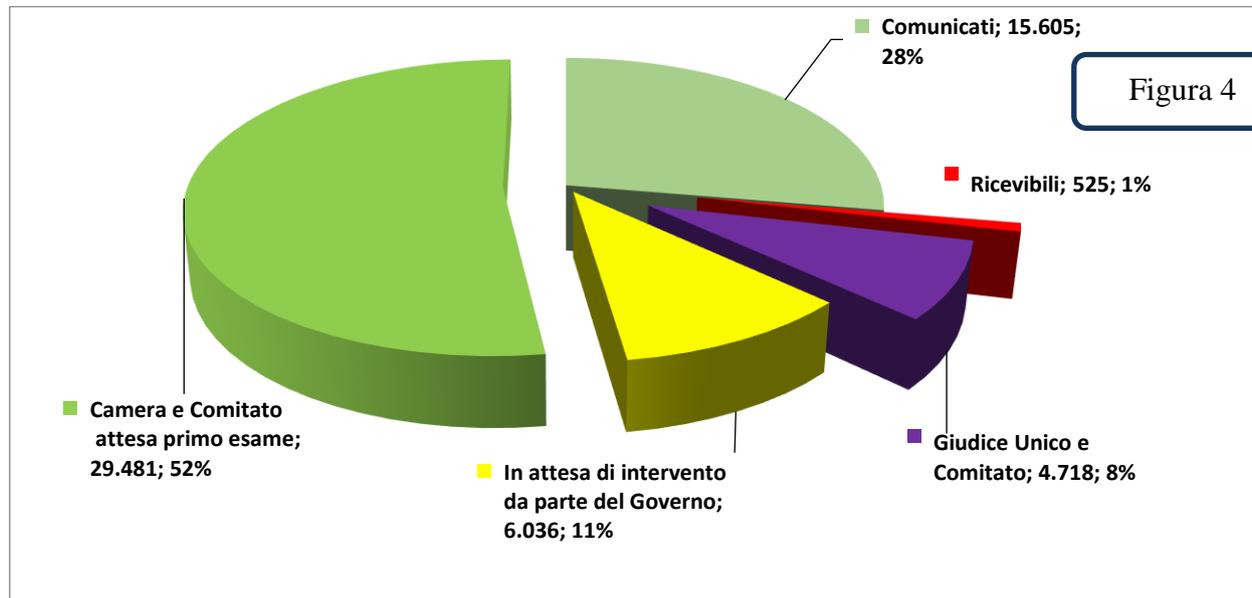
1.1.1. Decremento dei ricorsi attribuiti ad una formazione giudiziaria

Le statistiche del 2018 della Corte europea mostrano una decisa diminuzione del numero di sopravvenienze, con un decremento del 32% rispetto al dato del 2017 (43.100, a fronte dei 63.350 del 2017).³ Il dato è ancor più rilevante ove paragonato alla percentuale delle sopravvenienze del 2017, anno in cui si era registrato un aumento pari al 18% rispetto all'anno precedente.

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

³ ECHR - Analysis of Statistics 2018.

CARICO DI LAVORO DELLA CORTE EDU - ANNO 2018



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

1.1.2. Trattazione degli affari e modalità di definizione dei ricorsi

I ricorsi decisi dalla Corte in via giudiziale sono stati 42.761, con un decremento del 50,25% rispetto al 2017 (85.951). **Figura 5**

L'indice di ricambio tra i casi definiti e quelli attribuiti nel corso dell'anno torna ad assumere un valore negativo, in controtendenza rispetto al dato registrato nel 2017, ma si tratta di una lievissima flessione, come evidenziato dai numeri indicati nella sottostante tabella. **Figura 5**

CONFRONTO MODALITA' TRATTAZIONE DEGLI AFFARI - ANNI 2017-2018

Descrizione	ANNI		%
	2018	2017	
Ricorsi decisi in via amministrativa	19.550	22.650	-13,69%
Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	43.100	63.350	-31,97%
Ricorsi comunicati ai governi	7.644	7.225	5,80%
Ricorsi pendenti	56.350	56.250	0,18%
Ricorsi decisi in via giudiziale	42.761	85.951	-50,25%
Con sentenze definitiva (comprese comitato tre giudici)	2.738	15.595	-82,44%
Con decisione (inammissibilita o radiazione)	40.023	70.356	-43,11%

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

Una leggera flessione del livello di produttività della Corte rispetto all'anno precedente (22.650) è stata riscontrata anche con riferimento al numero degli affari definiti in via amministrativa, pari a 19.550 nel 2018, la maggior parte dei quali si riferisce ai ricorsi non esaminati per carenza dei requisiti di ricevibilità indicati nell'articolo 47 del Regolamento.

Come evidenziato dalla tabella che precede il volume dei ricorsi dichiarati inammissibili o radiati dal ruolo, con decisione del giudice unico, del comitato o della camera⁴, ha registrato nel 2018 un decremento pari al - 43,11% a fronte dell'aumento del 92,34% verificatosi nel 2017, rispetto al 2016. Il numero dei casi decisi con sentenza nel 2018, è pari a 2.738, con un calo del - 82,44% rispetto al 2017 (15.595), che aveva registrato l'eccezionale aumento del 709,71%, rispetto all'anno precedente (1.926 nel 2016).

Le decisioni in materia di applicazione delle misure interinali, previste dall'articolo 39 del regolamento della Corte, sono diminuite dell'8% nel 2018 (**1.540** rispetto alle 1.683 del 2017).

In leggero aumento il numero delle richieste esaminate dal *panel* di 5 giudici della Grande Camera, ai sensi dell'articolo 43 della Convenzione: 120 in totale (a fronte delle 161 del 2017), delle quali, 68 su richiesta degli Stati membri, 48 su richiesta dei ricorrenti, 4 su richiesta di entrambi. Il *panel* ha accettato le richieste in appena 5 casi.

La Grande Camera, nel corso del 2018, ha tenuto 16 udienze orali ed ha pronunciato 14 sentenze concernenti 26 ricorsi e 1 sentenza di radiazione dal ruolo.

1.1.3. Ricorsi decisi con sentenza

Nel corso dell'anno in rassegna, la Corte europea ha pronunciato in totale **1.014 sentenze**, contro le **1.068** dell'anno precedente, con una diminuzione del 5,10%: come sopra anticipato, 14 sentenze sono state pronunciate dalla Grande Camera, 463 dalle Camere (riguardanti 712 ricorsi) e 537 dai Comitati di tre giudici (relative a 2.000 ricorsi).

Alla fine dell'anno risultano pendenti davanti alla Grande Camera 21 casi (concernenti 30 ricorsi) e una richiesta di parere ai sensi del Protocollo n. 16⁵.

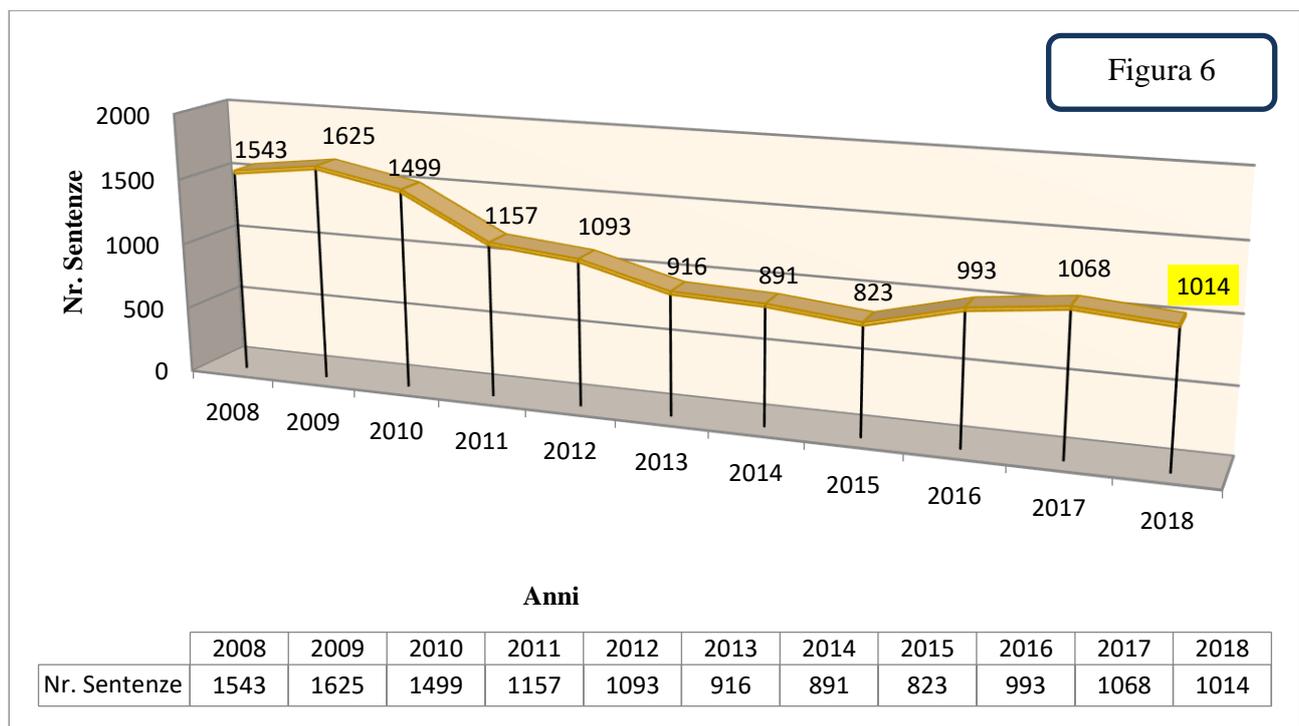
⁴ Le *formazioni giudiziarie* della Corte EDU sono: il **Giudice unico**, che è chiamato ad adottare le decisioni d'inammissibilità che possono essere assunte *de plano*, senza ulteriore esame; il **Comitato di tre giudici**, che, a norma dell'articolo 28 Convenzione, può adottare decisioni di irricevibilità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

⁵ La Grande Camera ha reso il primo parere in applicazione del Protocollo n. 16 sulla richiesta n. P16-2018-001 della Corte di cassazione francese in data 10 aprile 2019 (infra in Documenti).

Considerevolmente diminuito risulta il numero delle decisioni assunte dal **giudice unico**: **33.200** circa a fronte delle 66.150 del 2017, con un decremento del 49,80%.

Il grafico che segue mostra l'andamento del numero delle sentenze annuali prodotte dalla Corte nell'ultimo decennio: l'ultimo anno, con il lieve decremento registrato, è in controtendenza rispetto al costante incremento di produttività della Corte registrato dall'anno 2015. **Figura 6**

ANDAMENTO DELLE SENTENZE NEL PERIODO 2008-2018

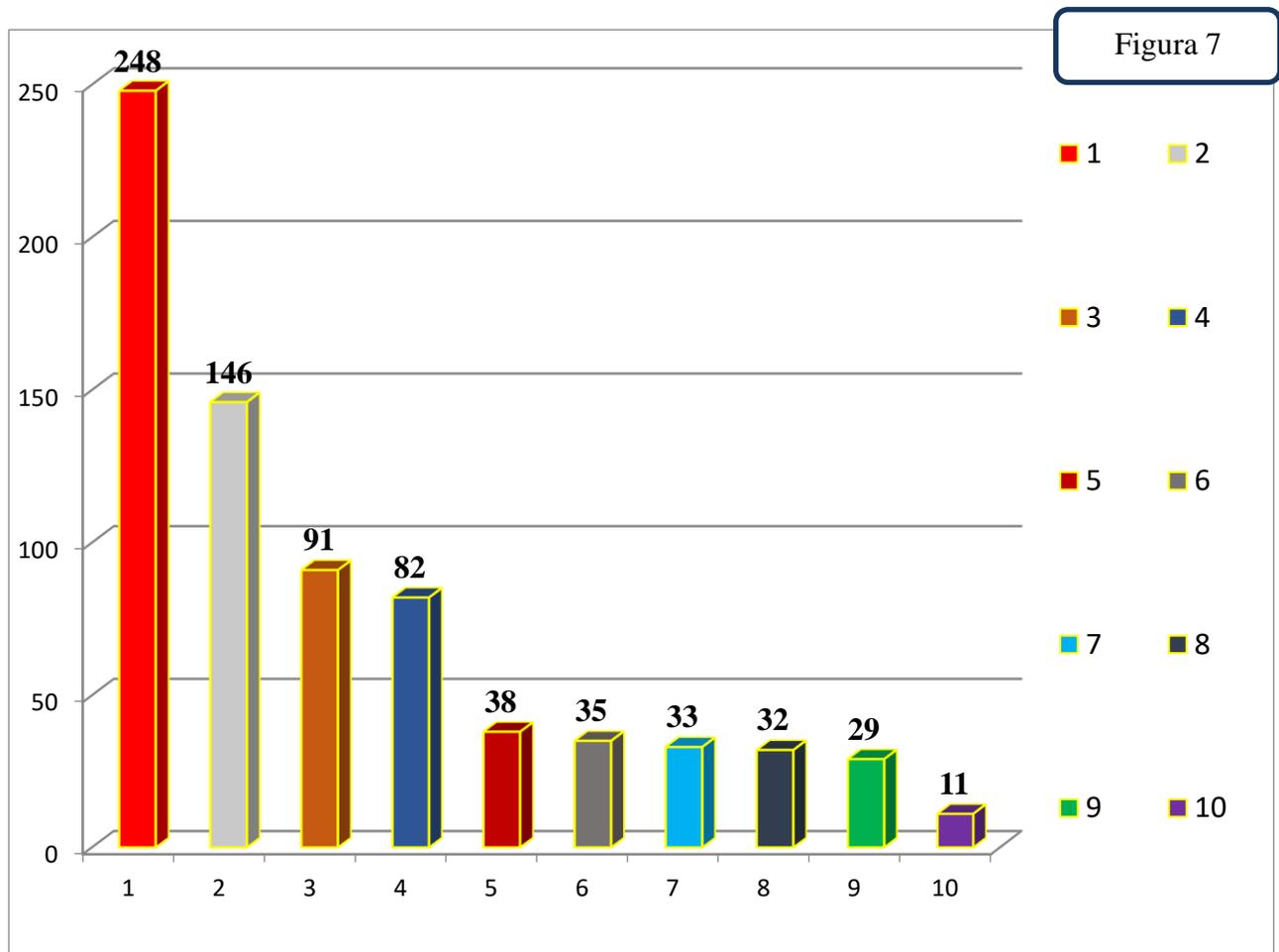


Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

L'esame delle sentenze di condanna pronunciate nei confronti degli Stati membri vede la Russia al primo posto con 248 sentenze, seguita da: Turchia (146), Ucraina (91), Romania (82), Ungheria (38), Grecia (35), Moldavia (33), Lituania (32), Bulgaria (29), Italia (11). **Figura 7**

L'Italia, con 11 sentenze di condanna, si colloca al settimo posto, con una netta diminuzione rispetto al 2017, anno in cui le pronunce di condanna sono state 28.

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

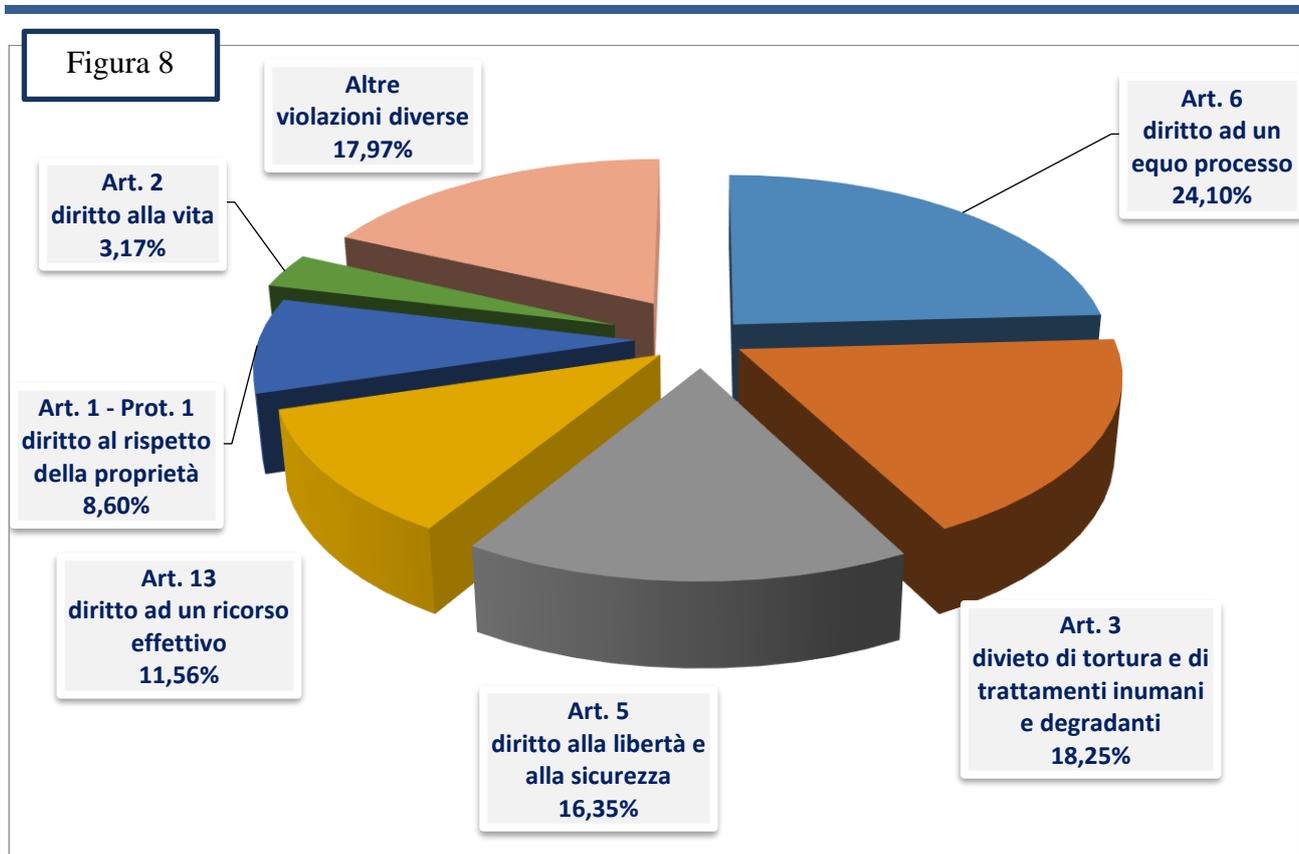


Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'analisi delle condanne pronunciate nei confronti di tutti gli Stati, condotta sotto il profilo del maggior numero di violazioni accertate, conferma, al primo posto, il diritto ad un equo processo (articolo 6) con il 24,10% sul totale, seguito dal divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3) con il 18,25%, dal diritto alla libertà e alla sicurezza (tutelato dall'articolo 5) con il 16,35%, dal diritto ad un ricorso effettivo (articolo 13) con l'11,56%, dalla protezione della proprietà (articolo 1, Protocollo 1) con l'8,60%, dal diritto alla vita (articolo 2), con il 3,17%.

Le altre violazioni incidono sul totale nella misura del 17,97 %. **Figura 8**

OGGETTO DELLE VIOLAZIONI NELL'ANNO 2018



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

Con riferimento al 2018, occorre segnalare la diminuzione delle violazioni accertate in materia di diritto all'equo processo, mentre sono aumentate le violazioni al diritto alla libertà e sicurezza protetto dall'articolo 5 (che sono passate dal 14,51% del 2017 al 16,35% del 2018); in lievissima diminuzione le constatazioni di violazione del divieto di tortura e di trattamento disumano o degradante di cui all'articolo 3 (che sono passate dal 18,29% del 2017 al 18,25% del 2018) e le violazioni del diritto ad un rimedio effettivo di cui all'articolo 13 (che sono passate dall'11,63% nel 2017 all'11,56% del 2018).

2. LA POSIZIONE DELL'ITALIA

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

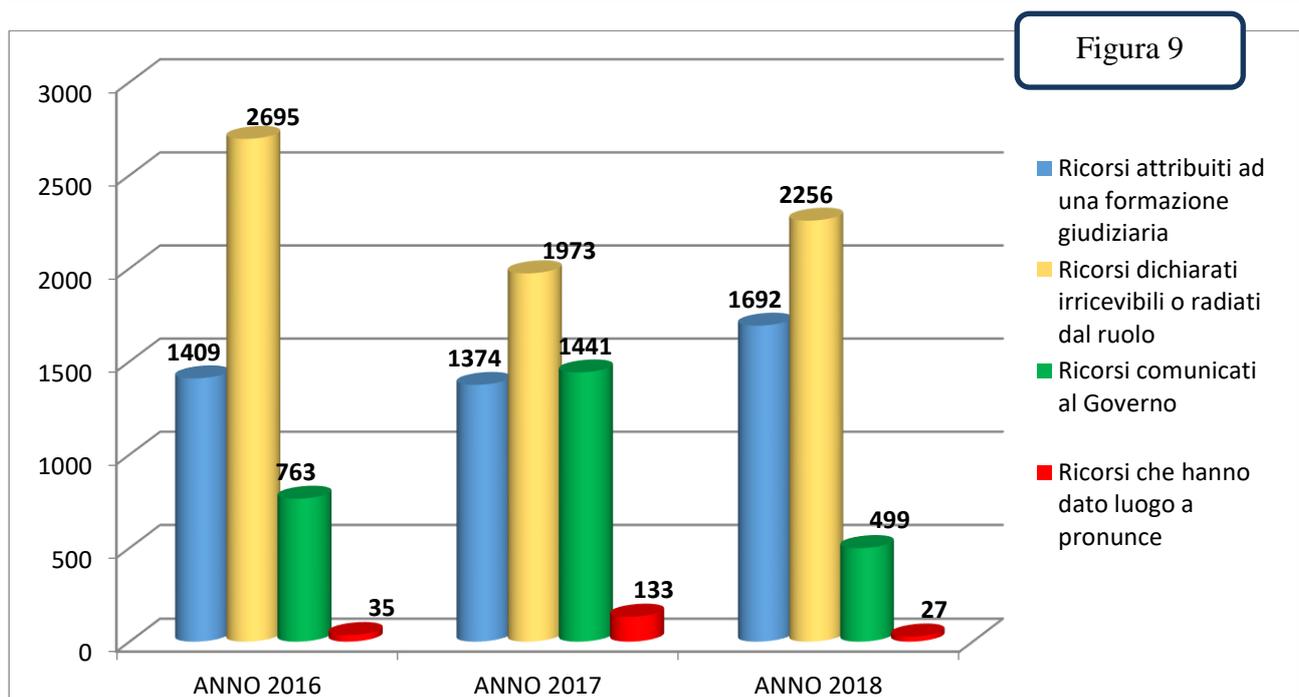
L'analisi dell'andamento, nell'ultimo triennio, del contenzioso nei confronti dell'Italia mostra i grandi progressi realizzati nella riduzione del carico pendente: se alla fine del 2016 il numero di

casi pendenti dinanzi ad una formazione giudiziaria era pari a 6.180 e, alla fine del 2017, si registravano 4.665 ricorsi pendenti, **con i 4.050 ricorsi pendenti a fine 2018 l'Italia si colloca alla quinta posizione dopo la Russia (11.750), la Romania (8.500), l'Ucraina (7.250) e la Turchia (7.100).**

Nel complesso, i dati statistici relativi al 2018 evidenziano un indice di ricambio superiore al 25,9%, posto che il **numero dei procedimenti chiusi pari a 2.283** (dato dalla somma dei **2.256** ricorsi irricevibili o radiati dal ruolo, con i **27** ricorsi che hanno dato luogo a pronunce), è stato nettamente superiore a quello dei nuovi ricorsi assegnati ad una formazione giudiziaria, **pari a 1.692**, con i conseguenti sopra evidenziati effetti positivi sul volume dei casi pendenti a carico dell'Italia.

Ancorché il carico di lavoro della Corte europea relativo all'Italia sia ancora consistente, rappresentando il 7% del totale (cfr. figura 2), va sottolineato che la maggior parte degli affari pendenti riguarda ancora ben noti contenziosi seriali (infra par. 2.4).

TRATTAMENTO DEI RICORSI ANNI 2016-2018



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. Il nuovo metodo di trattazione del contenzioso seriale: la c.d. procedura WECL *fast-track*

Si è dato conto nella Relazione per l'anno 2017⁶ dell'adozione, da parte della Corte Edu, senza preventiva consultazione ed in via unilaterale, di un metodo semplificato di trattazione del contenzioso seriale, denominato WECL - *Well Established Case Law*, non previsto né dalla Convenzione né dal Regolamento di procedura della Corte.

Si ricorda che il metodo consiste nell'assegnazione del ricorso ad un Comitato di tre giudici, ai sensi dell'articolo 53 del Regolamento della Corte, ogni volta che il caso rientri in un precedente consolidato. Il Comitato può assumere decisioni d'inammissibilità o di cancellazione dal ruolo, o pronunciare sentenze nelle fattispecie che riguardano questioni in cui la Corte ha una giurisprudenza consolidata.

Con la Dichiarazione di Copenaghen, adottata il 18 aprile 2018⁷, sono state confermate le nuove misure ed è stata auspicata, in cooperazione con gli Stati membri, l'adozione di nuovi ed efficaci modelli di gestione, nel rispetto del principio del ricorso individuale e del diritto di difesa delle parti, nonché di ulteriori procedure semplificate.

In attuazione delle finalità della Dichiarazione, la Corte è intervenuta, in chiave di semplificazione, sulla procedura WECL e, con lettera circolare agli Agenti del Governo datata 26 ottobre 2018, ha reso noto che la procedura semplificata **WECL *fast-track***, al fine di accelerare la definizione dei contenziosi seriali, si applicherà a tutti gli Stati membri ed a tutti gli affari ripetitivi. La procedura è gestita da una sezione filtro ed è caratterizzata dalla previsione di un termine unico per il deposito di proposte di regolamento amichevole, dichiarazioni unilaterali o osservazioni delle parti. Le decisioni sono adottate da un Comitato di tre giudici in forma semplificata, con descrizione della specificità dei casi in una tabella allegata. Gli Stati membri sono stati sollecitati a proporre regolamenti amichevoli per gruppi di casi.

La nuova procedura, applicata in via sperimentale a decorrere dal 2019, consta, quindi, di due fasi procedimentali: la prima, non contenziosa, prevede che, dopo la comunicazione del ricorso, il Governo è invitato a risolvere il caso con un regolamento amichevole entro un termine indicato dal giudice a cui il ricorso è assegnato; la seconda, contenziosa, nel caso in cui le parti non addivengano ad un regolamento amichevole, si svolge dinanzi al giudice che passerà all'esame del merito delle questioni proposte dal ricorrente.

⁶ Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pag 20.

⁷ La Dichiarazione è stata approvata all'esito della Conferenza di Alto livello svolta dall'11 al 13 aprile 2018, in Danimarca, alla quale hanno partecipato le delegazioni dei 47 Paesi membri.

2.3. Tipologia dei ricorsi pendenti contro l'Italia al 31 dicembre 2018

Per quanto riguarda i 4.050 ricorsi pendenti contro l'Italia, si segnala che il 54,30% di quelli assegnati all'esame di un organo decisionale alla data del 31 dicembre 2018, rientra nelle categorie da I a V, mentre il 3,7% rientra nella categoria VI o VII (ricorsi con problemi di ammissibilità o manifestamente inammissibili). Si tratta di classificazione elaborata secondo le note priorità politiche della Corte⁸.

Va, peraltro, specificato che, per quanto riguarda i circa 2200 ricorsi appartenenti al primo gruppo (categorie da I a V), il 54% di essi (circa 1.200) attiene alla durata del procedimento e/o alla mancata applicazione di decisioni *ex lege* "Pinto". Si tratta, quindi, di casi riconducibili a contenzioso seriale, sul quale nel corso degli anni, si sono concentrati i maggiori sforzi messi in atto dalle Autorità nazionali, sui diversi piani normativo, amministrativo e organizzativo, finalizzati alla sua progressiva eliminazione. Ed il risultato di tali interventi balza con evidenza ove si consideri che nella scheda Paese sull'Italia, redatta dall'ufficio stampa della Corte europea dei diritti e disponibile sul suo sito, nel gennaio 2018 risultavano pendenti 2.000 ricorsi, ulteriormente ridotti ai 1.200 di fine anno 2018, relativi alla violazione del termine di ragionevole durata del processo e alla eccessiva lunghezza delle procedure previste dalla Legge Pinto, a fronte degli 8.050 ricorsi pendenti al 2015.

Se i dati sopra illustrati incoraggiano nella previsione - a tempi brevi - di un definitivo superamento di questa tipologia di contenzioso seriale, non può, però, essere sottaciuto il rischio di una possibile nuova esplosione dei ricorsi alla Corte Edu, a seguito della sentenza n. 88 del 2018, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 4 della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui preclude la proposizione della domanda di equa riparazione in pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione della ragionevole durata si assume essersi verificata. In proposito, la Corte costituzionale ha fatto riferimento a quanto affermato dalla Corte Edu nella sentenza *Olivieri e altri c. Italia* del 22 febbraio 2016, pronunciandosi sull'istanza di prelievo, alla cui formulazione l'articolo 54 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112⁹, subordinava la proponibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata del processo amministrativo. Tale istanza, che costituisce l'archetipo di gran parte dei rimedi preventivi di nuova introduzione, è stata

⁸ La Corte ha individuato **sette** categorie di cause: nella **I categoria**, rientrano i ricorsi urgenti (tra i quali, quelli in cui è in pericolo la vita o la salute del ricorrente o quelli rispetto ai quali la Corte ha adottato una misura provvisoria); nella **II**, rientrano i ricorsi che denunciano problemi strutturali o comunque pongono questioni di interesse generale; nella **III**, i ricorsi che lamentano la violazione di uno dei diritti che costituiscono il nucleo duro della Convenzione ("*core rights*": articoli 2, 3, 4, 5, paragrafo 1, CEDU); nella **IV**, i ricorsi potenzialmente fondati; nella **V**, i ricorsi ripetitivi; nella **VI**, i ricorsi che sollevano problemi di ricevibilità; nella **VII**, i ricorsi che appaiono manifestamente irricevibili.

⁹ Decreto legge n. 112 del 2008 recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

ritenuta dalla Corte Edu priva di effettività (per maggiori dettagli, sulla sentenza *Olivieri* e sulle relative problematiche si rinvia al capitolo 3, paragrafo 1.3.2.).

2.4. Ricorsi pendenti di particolare rilievo

I ricorsi pendenti dinanzi alla Corte europea, che meritano di essere segnalati, in ragione della rilevanza e della natura della materia trattata, della loro incidenza numerica sul totale dei casi e dell'interesse che potrebbero dispiegare anche in futuro, possono essere suddivisi in grandi famiglie, per tipologia di violazione contestata.

2.4.1. Ricorsi in materia di confisca urbanistica

Il 28 giugno 2018, la Grande Camera ha depositato, dopo una lunga attesa (l'udienza si era tenuta il 2 settembre 2015), la sentenza sui ricorsi *G.I.E.M. s.r.l.* (n. 1828/06), *Hotel Promotion Bureau s.r.l. e Rita Sarda* (n. 34163/07) e *Falgest s.r.l. e Gironda* (n. 19029/11), di cui si darà ampio conto nel capitolo dedicato all'analisi delle sentenze, anticipandone in questa sede un breve cenno.

Si tratta dei noti casi in materia di confisca urbanistica di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico in materia edilizia), già trattati nelle Relazioni al Parlamento per l'anno 2014¹⁰ e per l'anno 2015.¹¹

In particolare, i ricorsi *Hotel Promotion Bureau s.r.l. e Rita Sarda s.r.l.* e il ricorso *Falgest s.r.l. e Gironda* originavano da procedimenti penali instaurati per il reato di lottizzazione abusiva e conclusi con la declaratoria di intervenuta prescrizione del reato e, previo accertamento della sussistenza degli elementi costitutivi del reato (oggettivo e soggettivo), con la confisca dei terreni abusivamente lottizzati.

Il ricorso *GIEM s.r.l.* riguardava, invece, un caso riconducibile a quello sottostante alla vicenda di Punta Perotti, di cui alla sentenza *Sud Fondi s.r.l. e altri c. Italia* del 20 gennaio 2009, ove i proprietari avevano sofferto la confisca del bene, successivamente restituito, e lamentavano la mancata compensazione del danno conseguente al mancato utilizzo del fondo.

Le quattro persone giuridiche sopra indicate, oltre alla persona fisica F. Gironda (comproprietario al 50% con Falgest s.r.l. di un lotto edificabile), ritenendosi destinatarie di una sanzione sostanzialmente penale (confisca urbanistica), avevano lamentato innanzi alla Corte europea la violazione dell'articolo 7 della Cedu, oltre che dell'articolo 1, Protocollo 1, e dell'articolo 6, paragrafo 2.

¹⁰ Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 30 e seguenti.

¹¹ Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pagg. 24-25.

Con la sentenza del 28 giugno 2018, la Grande Camera ha dichiarato che vi è stata violazione delle seguenti disposizioni della Convenzione:

- articolo 7, nei confronti delle società ricorrenti (ma non violazione nei confronti del sig. Gironde);
- articolo 1, Protocollo 1, nei confronti di tutti i ricorrenti (all'unanimità);
- articolo 6, paragrafo 2, nei confronti del solo ricorrente persona fisica.

In sintesi, la Corte, accertato che i ricorrenti avevano subito la confisca dei loro beni pur non essendo destinatari di una condanna formale, ha ribadito che l'articolo 7 della Cedu esclude la possibilità di irrogare una sanzione penale nei confronti di una persona senza l'accertamento e la previa declaratoria della sua penale responsabilità, tale dovendosi intendere nella sostanza la confisca urbanistica, seppur formalmente di natura amministrativa, alla stregua dei criteri "*Engel*"¹². In considerazione del fatto che le ricorrenti società non erano state sottoposte ad alcun procedimento giurisdizionale, la confisca risultava, altresì, contraria al principio della personalità della responsabilità penale.

Ha, inoltre, accertato la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, nei confronti di tutti i ricorrenti, a causa della natura sproporzionata delle misure di confisca.

Infine, la Grande Camera, all'unanimità, ha deciso di riservarsi sull'applicazione dell'articolo 41 Cedu¹³ (*equa soddisfazione*), non ritenendo la causa matura sotto tale profilo; contestualmente, ha invitato il Governo e i ricorrenti ad inviare per iscritto le loro osservazioni sul punto ed in particolare ad informarla degli eventuali accordi raggiunti, entro il termine di tre mesi dal deposito della sentenza.

2.4.2. Ricorsi in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare (violazione dell'articolo 8, paragrafo 1, anche in combinato disposto con altro tipo di violazione)

Rientrano in questo ambito i ricorsi aventi ad oggetto la lamentata compromissione del diritto a coltivare le relazioni parentali di cura e affetto con i minori, presentati da genitori e familiari, a seguito di vicende legate alla separazione dei coniugi o all'accertamento da parte delle competenti

¹² La Corte di Strasburgo a partire dalla decisione 8 giugno 1976, *Engel e altri contro Paesi Bassi*, ha affermato la natura sostanzialmente penale, ai fini dell'applicazione delle garanzie del giusto processo (di cui all'articolo 6 Cedu), di sanzioni pur formalmente qualificate come amministrative nell'ordinamento interno degli Stati, purché sia riscontrata la presenza di almeno uno dei criteri (cosiddetti "*criteri Engel*") elaborati dalla stessa giurisprudenza sovranazionale per tale riquilibratura. Perché una sanzione debba considerarsi sostanzialmente penale ai sensi della Cedu occorre che presenti almeno uno di questi caratteri: la norma che commina la sanzione amministrativa deve rivolgersi alla generalità dei consociati e perseguire uno scopo preventivo, repressivo e punitivo, e non meramente risarcitorio; ovvero la sanzione suscettibile di essere inflitta deve comportare per l'autore dell'illecito un significativo sacrificio, anche di natura meramente economica e non consistente nella privazione della libertà personale.

¹³ Articolo 41 Cedu - Equa soddisfazione "Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa".

autorità di episodi di violenza avvenuti in ambito familiare o alla decadenza dalla potestà genitoriale.

Tra questi, si segnalano, in particolare, il **ricorso n. 54978/17 Marchi c. Italia**, in cui il ricorrente è la persona presso la quale il minore era stato provvisoriamente collocato in vista dell'affido pre-adoattivo, che il Tribunale per i minorenni ha ritenuto di non autorizzare, ed il **ricorso n. 5671/16 J.L. c. Italia**, ove la ricorrente - che ha denunciato di aver subito violenza sessuale di gruppo, in relazione alla quale le autorità giudiziarie nazionali hanno in primo grado emesso sentenza di condanna nei confronti dei pretesi aggressori, andati poi assolti in appello - lamenta di aver subito, nel corso del secondo grado di giudizio, una "nuova vittimizzazione" da parte dei giudici, responsabili sia di una discriminazione fondata sul sesso, contraria all'articolo 14, che della violazione degli obblighi positivi derivanti dall'articolo 8, paragrafo 1, di condurre un'indagine effettiva al fine di identificare e punire gli autori del reato. In particolare, i giudici avrebbero escluso lo stupro sulla scorta di considerazioni inerenti la situazione familiare della ricorrente, il suo stile di vita e le sue abitudini sessuali.

2.4.3. Ricorsi in materia di proibizione della tortura e diritto alla libertà e alla sicurezza (violazione degli articoli 3 e 5, anche in combinato disposto con altro tipo di violazione).

La Cancelleria della Corte ha comunicato, con modalità semplificate, il ricorso n. 21329/16 *Thiam c. Italia*, proposto da un cittadino senegalese regolarmente residente in Italia dal luglio 2012 al luglio 2014, successivamente destinatario di un decreto di respingimento adottato ai sensi dell'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998.

Il 15 aprile 2016, rientrando dopo un soggiorno nel paese di origine, il ricorrente, sottoposto a controlli dalla polizia dell'immigrazione e delle frontiere all'aeroporto di Milano, fu trattenuto nella zona di transito dell'aeroporto fino al 20 aprile 2016, data in cui fu rimpatriato in Senegal.

Il ricorrente sostiene che durante le verifiche di polizia gli era stato impedito di uscire dalla stanza in cui era trattenuto con altre persone in condizioni disumane e degradanti e lamenta la violazione degli articoli 3, 5 e 13 della Cedu, con riferimento all'assenza di un provvedimento legittimante e alle condizioni della limitazione della libertà personale subita nella zona di transito dell'aeroporto di Milano, nonché all'impossibilità di proporre un ricorso effettivo ai fini del risarcimento per il danno provocato dalle asserite violazioni.

In sede di prime osservazioni, il Governo ha sollevato la questione pregiudiziale circa l'inammissibilità del ricorso, rilevando il mancato esaurimento dei rimedi interni, atteso che il ricorrente ha adito la Corte europea il 19 ottobre 2016, mentre era ancora pendente il ricorso dinnanzi al Tribunale di Busto Arsizio, proposto il 13 giugno 2016, con il quale chiedeva, oltre

all'annullamento del procedimento di respingimento alla frontiera, anche il risarcimento del danno per il trattenimento presso lo scalo aereo di Malpensa, ai sensi dell'articolo 5 Cedu e per le condizioni del trattamento asseritamente contrario all'articolo 3 Cedu.

A seguito della sentenza del giudice di *prime cure*, di rigetto delle domande attoree, la Corte d'Appello di Milano, in sede di gravame, con sentenza n. 1291/2018 del 13 dicembre 2017, passata in giudicato, ha accolto l'appello, accertando la violazione e/o falsa applicazione delle norme in materia di titoli legittimanti l'uscita e il rientro in Italia di un cittadino straniero, ed ha disposto, in virtù di valutazione equitativa, un risarcimento del danno morale a favore del sig. Thiam dell'importo di 4.000,00 euro.

Tale risarcimento corrisponde esattamente alla somma richiesta dal ricorrente alla Corte di Strasburgo a titolo di equa soddisfazione e va considerato soddisfacente di tutte le pretese avanzate in relazione ai fatti di causa, avendo la Corte d'Appello di Milano valutato, con la decisione summenzionata, anche i profili concernenti gli aspetti di tutela lamentati dal ricorrente.

2.4.4. Ricorsi di minori stranieri non accompagnati

La materia dell'accoglienza dei minori migranti è stata novellata dalla legge n. 47 del 2017, che ha modificato il decreto legislativo n. 152 del 2015, introducendo un assetto normativo ispirato al principio dell'assoluta parità di trattamento tra minori stranieri non accompagnati e minori di cittadinanza italiana per quanto attiene la specificità delle strutture di accoglienza riservate ai minorenni. Meritano menzione, con specifico riguardo ai profili qui di interesse, le norme sull'assistenza affettiva e psicologica, la previsione del diritto all'ascolto, garantito attraverso un colloquio alla presenza di un mediatore culturale, e la previsione di modalità di accoglienza adeguate alla minore età.

Anche nel 2018, sebbene in diminuzione rispetto all'anno precedente, sono stati comunicati alcuni ricorsi in materia di accoglienza di minori stranieri non accompagnati in Italia per violazione degli articoli 3, 5, 8 e 13 della Convenzione (fra tutti, *Trawalli e altri c Italia n. 47287/17*, *Diakite c. Italia n. 44646/17*).

I ricorrenti hanno richiesto alla Corte Edu l'adozione delle misure provvisorie di cui all'articolo 39 del Regolamento e di ingiungere alla Repubblica italiana il trasferimento in un centro consono alle loro esigenze di tutela e di sviluppo psico-fisico, in adempimento agli obblighi di assistenza, informazione e protezione voluti dalla legge, lamentando l'impropria collocazione, per periodi di tempo prolungati, presso strutture non confacenti al loro *status*, in ragione della condivisione degli spazi con adulti, dell'inadeguatezza dei locali destinati al riposo e di quelli

destinati al vitto, della condizione di sovraffollamento, e la mancata attivazione delle garanzie previste dall'ordinamento.

In tale quadro di riferimento, la difesa del Governo, a fronte dei quesiti formulati dalla Corte Edu, è stata incentrata nel sottolineare che i ricorrenti, nella maggioranza dei casi prossimi alla maggiore età, sono stati accolti solo provvisoriamente in una struttura non specificamente destinata a minori, a causa della contingente indisponibilità in centri dedicati, la loro presenza è stata tempestivamente comunicata alle autorità giudiziarie competenti e - nelle more della nomina di un tutore - sono stati affidati alle cure del responsabile dell'ente gestore, come previsto dall'art. 6 della legge 7 aprile 2017, n. 47.

Durante tutte le fasi della procedura, inoltre, i ricorrenti sono stati informati in merito alla loro condizione giuridica di minori non accompagnati, alla possibilità di richiedere la protezione internazionale ed alla temporaneità della loro accoglienza presso le strutture in questione.

Quanto alle carenze segnalate in relazione alle condizioni della permanenza, non risulta che queste abbiano trovato riscontro da parte degli osservatori terzi costantemente presenti *in loco* con il compito di fornire supporto in materia di tutela dei diritti dei migranti.

Infine, sulla contestazione della pretesa violazione dell'articolo 13 Cedu, in relazione all'asserita mancanza di rimedi interni per far valere le doglianze sulle condizioni inumane che avrebbero caratterizzato l'accoglienza fornita ai ricorrenti, nonché per contestare la procedura di determinazione dell'età, il Governo ha evidenziato come la disciplina interna, quale recata dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 142 del 2015, preveda, per i minori stranieri non accompagnati, l'avvio *ex lege* della procedura di nomina di un tutore, nonché l'intervento della Procura e dei tribunali per i minorenni, per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte e garantisca la possibilità di far rilevare e, quindi, correggere, se del caso, l'avvenuta collocazione in un centro non adeguato all'età. In ogni caso, essendo chiamato alla ratifica delle misure di accoglienza predisposte, lo stesso Tribunale per i minorenni può d'ufficio rilevare l'inadeguatezza della collocazione e delle altre misure adottate. L'articolo 19, comma 5, stabilisce ancora che avverso il provvedimento di nomina del tutore è possibile esperire reclamo a norma dell'articolo 739 c.p.c., offrendo quindi un doppio grado di giudizio.

2.4.5. Ricorsi in materia di protezione della proprietà (violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, anche in combinato disposto con altro tipo di violazione). Settore delle energie rinnovabili

Meritano specifica menzione i ricorsi presentati da operatori economici del settore delle energie rinnovabili, che lamentano l'intervento di modifiche normative al sistema di accesso agli aiuti finanziari e agli incentivi pubblici per le imprese di installazione di impianti fotovoltaici,

previsto dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, apportate, con effetto retroattivo, da successivi decreti ministeriali (fra tutti, *SOL.IN.MUS s.r.l. e altri 5 ricorsi* n. 6656/15, *ASI TROIA FV s.r.l.* n. 50654/15, *Salento Energy s.r.l.* n. 20445/15, *Energetica s.r.l.* n. 9381/15 e *Nuovo Sole s.r.l.* n. 59246/17). Tali ricorsi sono stati comunicati al Governo dalla Cancelleria della Corte Edu il 16 aprile 2018.

Considerato il rilievo del contenzioso in questione, si premettono brevi cenni sul quadro normativo e giurisprudenziale in materia.

Per favorire la produzione di energia rinnovabile, con decreto legislativo del 3 marzo 2003 n. 387, recante “Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità”, lo Stato Italiano ha previsto un complesso di incentivi, stabilendo nel corso degli anni, con più regolamenti emanati sotto forma di decreti ministeriali, i c.d. Conti Energia susseguitisi dal 2005 ad oggi, le condizioni per poterne fruire, nonché gli importi degli stessi, sulla base di un'equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio degli impianti.

Il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, che ha recepito la Direttiva 2009/28/CE (recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE), ha definito, attraverso una serie di decreti attuativi emanati dal Ministero dello sviluppo economico, gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi fissati per il 2020, in materia di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili. Sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici, è poi intervenuto l'articolo 26, commi 2 e 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, il quale ha disposto che, a decorrere dal 1° gennaio 2015, la tariffa incentivante per l'energia prodotta dagli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 kW è rimodulata, a scelta dell'operatore, sulla base di tre opzioni¹⁴ da comunicare al GSE entro il 30 novembre 2014. In assenza di comunicazione da parte dell'operatore, fermo restando il periodo di

¹⁴ a) la tariffa è erogata per un periodo di 24 anni, decorrente dall'entrata in esercizio degli impianti, ed è conseguentemente ricalcolata secondo la percentuale di riduzione indicata nella tabella di cui all'allegato 2 al presente decreto;
b) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è rimodulata prevedendo un primo periodo di fruizione di un incentivo ridotto rispetto all'attuale e un secondo periodo di fruizione di un incentivo incrementato in ugual misura. Le percentuali di rimodulazione sono stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, da emanare entro il 1° ottobre 2014 in modo da consentire, nel caso di adesione di tutti gli aventi titolo all'opzione, un risparmio di almeno 600 milioni di euro all'anno per il periodo 2015-2019, rispetto all'erogazione prevista con le tariffe vigenti;
c) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è ridotta di una quota percentuale dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la durata residua del periodo di incentivazione, secondo le seguenti quantità: 1) 6 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 200 kW e fino alla potenza nominale di 500 kW; 2) 7 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 500 kW e fino alla potenza nominale di 900 kW; 3) 8 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 900 kW.

erogazione ventennale, la tariffa è ridotta di una quota percentuale dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore delle nuove misure. In alternativa, è consentito ai beneficiari di cedere una quota nella misura massima dell'80% degli incentivi.

Sulla normativa nazionale che è successivamente intervenuta prevedendo nuove modalità di erogazione delle tariffe incentivanti dell'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici ed ha modificato *in peius* le condizioni contrattuali in essere con i soggetti già in precedenza ammessi ai benefici di legge, si sono instaurati contenziosi in sede nazionale ed internazionale.

In materia si è pronunciata la Corte costituzionale nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto-legge n. 91 del 2014: con la sentenza n. 16 del 2017 e con l'ordinanza n. 138 del 2017, in riferimento agli articoli 3, 11 e 41 della Costituzione e all'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 1, Protocollo 1, Cedu, la Corte costituzionale ha dichiarato la questione infondata.

In particolare, la Corte costituzionale ha escluso che la norma censurata abbia inciso all'interno dei rapporti di durata, riconducibili alle convenzioni stipulate dai fruitori degli incentivi con il GSE, in modo irragionevole, arbitrario e imprevedibile, così da ledere il principio dell'affidamento. La Corte ha, inoltre, affermato che la rimodulazione degli incentivi non riveste carattere di imprevedibilità, ma costituisce elemento fisiologicamente riconducibile al rischio normativo di impresa; le conseguenti modifiche delle convenzioni stipulate tra il GSE e le imprese hanno carattere accessorio rispetto al provvedimento amministrativo concessorio e rappresentano legittime limitazioni dell'iniziativa economica privata.

Dopo le pronunce della Corte costituzionale, ed a seguito del rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato del 2 novembre 2018 (nn. 1306, 1307 e 1308) la Corte di giustizia UE con la sentenza 11 luglio 2019 (C -180/18, C-286/18 e C-287/18), ha affermato che: *"l'articolo 3, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, letto alla luce dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che consente a uno Stato membro di prevedere la riduzione, o perfino la soppressione, delle tariffe incentivanti in precedenza stabilite per l'energia prodotta da impianti solari fotovoltaici."*

Per quanto riguarda i ricorsi dinanzi alla Corte Edu, le società ricorrenti sostengono che, a causa delle regole stabilite con i decreti ministeriali attuativi di cui sopra, intervenuti dopo che esse avevano già stipulato la convenzione con il Gestore dei servizi elettrici – GSE S.p.a., e sulla base di questa, affrontato ingenti investimenti e assunto oneri contrattuali rilevanti, la loro posizione

giuridica sostanziale sia stata lesa in spregio al principio di irretroattività di cui all'articolo 11 delle preleggi al codice civile senza che venisse garantita loro la salvaguardia degli investimenti effettuati.

Dinanzi ai giudici nazionali, alcuni ricorrenti avevano sostenuto che la revisione dell'entità delle tariffe incentivanti avrebbe inciso, in riduzione, sulle tariffe già concesse dalle apposite convenzioni sostituendo le condizioni contrattuali ed economiche in esse previste. Il Consiglio di Stato aveva definitivamente respinto tali censure (cfr. sentenza n. 3865 del 2014).

Altri ricorrenti si sono rivolti alla Corte Edu senza esperire i ricorsi interni, nel presupposto che l'unica via percorribile sarebbe la dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 26 del decreto-legge n. 91 del 2014.

I ricorrenti eccepiscono, in particolare, la violazione del loro diritto di proprietà tutelato dall'articolo 1, Protocollo 1, Cedu, nell'ambito del quale sono ricompresi i valori patrimoniali, ivi inclusi i crediti e le legittime aspettative, laddove questi abbiano sufficiente fondamento nel diritto interno, e si dolgono altresì del contrasto con i principi comunitari di tutela dell'affidamento e di certezza del diritto, della disparità di trattamento e della manifesta irragionevolezza ed ingiustizia dei criteri di formazione della graduatorie.

Nelle osservazioni trasmesse dall'Agente del Governo alla Corte sono stati richiamati gli argomenti considerati dalla Corte costituzionale nelle citate pronunce n. 16 e n. 138 del 2017, anche alla stregua dell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia UE nella sopra citata sentenza dell'11 luglio 2019, secondo cui non contrasta con il diritto eurounitario, alla luce dei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento, la disciplina italiana di cui al quarto (d.m. 5 maggio 2011) ed al quinto conto energia (d.m. 5 luglio 2012), nella parte in cui prevede la riduzione, o persino la soppressione, delle tariffe incentivanti in precedenza stabilite per l'energia prodotta da impianti solari fotovoltaici.

Gli interventi normativi contestati, lungi dal violare il canone centrale della promozione del settore, hanno confermato la perdurante sussistenza del sistema incentivante, ancorché con perimetro ed oggetto ridimensionati, attuando una regolazione orientata alla proporzionalità e gradualità, in pieno ossequio alle indicazioni del diritto europeo. Con riferimento al principio del legittimo affidamento e della certezza del diritto, inoltre, si è sostenuto che un operatore avveduto avrebbe potuto percepire le mutazioni del contesto economico di riferimento, alla base delle scelte discrezionali del legislatore.

Per completare il quadro del contenzioso che coinvolge lo Stato italiano in materia di incentivi alla produzione di fonti energetiche rinnovabili, si evidenzia la pendenza di controversie instaurate dinanzi ad arbitri internazionali da investitori esteri in Italia per violazione dell'*Energy*

Charter Treaty (ECT) V 2015/095, sottoscritto dall'Italia, che impone agli Stati contraenti stabili, eque e favorevoli condizioni per gli investitori esteri, oltre all'obbligo di adempiere ai doveri assunti.

L'articolo 26 del Trattato prevede che in caso di controversie tra una Parte contraente, riguardanti la presunta violazione di un obbligo posto a suo carico per la promozione e tutela degli investimenti, consente all'investitore interessato di sottoporre la controversia alla decisione del Centro internazionale per la risoluzione delle controversie relative agli investimenti (ICSID) o all'Istituto di arbitrato della Camera di commercio di Stoccolma. Sebbene l'Italia abbia esercitato il recesso da tale Trattato nel 2016, la protezione degli investitori internazionale da esso derivante si estende per gli ulteriori venti anni (articolo 47).

In tale sede, con lodi in data 23 dicembre 2018 e 16 gennaio 2019, il Collegio arbitrale di Stoccolma ha condannato l'Italia per violazione dell'ECT, con specifico riferimento al c.d. decreto "*spalma incentivi*" (decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91), ritenendo violato il principio dell'affidamento riposto dagli investitori su posizioni consolidate di vantaggio riconosciute dalle norme nazionali, nei giudizi promossi contro lo Stato da NOVENERGIA s.p.a. e da CEF-B.B.

Avverso i lodi, l'Avvocatura generale dello Stato ha proposto appello alle Corti svedesi.

2.5. Ricorsi seriali nel settore delle espropriazioni per pubblica utilità

Continuano a costituire, ancora, un nutrito numero i ricorsi originati da vicende relative all'espropriazione di terreni per la realizzazione di opere di pubblico interesse, con cui i proponenti si dolgono della privazione della proprietà in maniera incompatibile con l'articolo 1, Protocollo 1, oltre che della violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione (fra tutti, *Fiore c. Italia* n. 20965/08; *Impellizzeri e altri c. Italia* n. 30742/07; *Serino c. Italia* n. 24069/12).

Una parte dei ricorrenti ha eccepito l'inadeguatezza degli indennizzi riconosciuti a livello nazionale, calcolati in ragione dei criteri di cui all'articolo 5-*bis*, comma 7-*bis*, del decreto-legge n. 333 del 1992, peraltro, dichiarato incostituzionale dalla sentenza n. 349 del 2007 (pubblicata il 31 ottobre 2007), con riferimento alla giurisprudenza europea, non assicurando un ristoro serio ed effettivo rispetto alla perdita subita.

Un'altra parte dei ricorrenti, che nei giudizi interni si sono visti opporre la prescrizione dell'azione risarcitoria, si è rivolta alla Corte europea chiedendo una pronuncia di condanna nei confronti dello Stato italiano volta ad ottenere l'integrale ristoro dei danni subiti per effetto di procedure espropriative illegittime.

Ove la situazione in punto di fatto e di diritto lo ha consentito, il Governo ha ritenuto opportuno favorire la definizione di un cospicuo numero delle controversie in oggetto in via transattiva, applicando i principi indicati dalla Corte europea nella sentenza della Grande Camera

Guiso Gallisay c. Italia del 22 dicembre 2009, in virtù dei quali sono state formulate proposte di regolamentazione amichevole basate sul valore di mercato dei terreni al momento dell'espropriazione, così come determinato dai giudici nazionali, sulla scorta delle perizie disposte nel corso dei giudizi.

Hanno trovato soddisfazione in via bonaria anche i ricorrenti ai quali i rimedi interni non avevano potuto riconoscere alcuna forma di riparazione per effetto dell'istituto della prescrizione censurata dalla Corte Edu, in quanto comporta "come effetto quello di privare i ricorrenti di qualsiasi riparazione del danno subito" (sentenze *Messana c. Italia* 16 novembre 2017 e *Cerro S.A.S. c. Italia* del 23 febbraio 2006).

2.5.1. Ricorsi seriali in materia di norme di interpretazione autentica: indebite interferenze nel settore pensionistico

Numerosi ricorsi sono stati presentati con riferimento alla giurisprudenza della Corte Edu che ha sanzionato l'"indebita" interferenza del legislatore italiano nei processi in corso, in particolare mediante norme di c.d. interpretazione autentica.

E' questo il caso della nota sentenza *Agrati*¹⁵, nella quale la Corte ha affrontato il problema dei limiti posti al possibile intervento del legislatore sui contenziosi in atto.

In tale sentenza, la Corte Edu ha condannato una prima volta l'Italia per avere interferito legislativamente, con norma di interpretazione autentica, sull'esito di una controversia giudiziale concernente le modalità di trasferimento e di inquadramento del personale ATA nei ruoli dell'amministrazione statale.

Posta la questione di legittimità costituzionale della disposizione di interpretazione autentica, la Corte Costituzionale l'aveva respinta¹⁶. Nell'ampia motivazione, la Corte Costituzionale ha affermato l'ammissibilità di norme successive al sorgere della controversia innanzi ai giudici di Strasburgo e con valenza retroattiva, purché rispettose del principio del corretto bilanciamento tra interesse pubblico e diritti individuali in gioco. La giustificazione dell'intervento del legislatore, in questi casi, è stato rinvenuto nella dimostrazione della sussistenza degli inderogabili motivi di interesse generale che, in base alla stessa giurisprudenza europea, permettono al legislatore di intervenire a processo in corso.

¹⁵ Corte Edu, sentenza 7 giugno 2011, *Agrati c. Italia*.

¹⁶ Corte Costituzionale, sentenza n. 311 del 2009

Tuttavia, in una successiva analoga fattispecie¹⁷, la Corte Edu ha ribadito, con motivazione per la verità eccessivamente succinta, che detto bilanciamento trova il limite del definitivo consolidamento di una giurisprudenza di legittimità favorevole ai ricorrenti.

Nell'ottica della Corte Edu, quindi, solo il corretto ed equo bilanciamento tra interesse pubblico e diritti individuali può rendere legittimo il successivo intervento del legislatore essendo dalla Corte ignorata l'esigenza di un diverso bilanciamento tra diritti ed interessi costituzionali (esigenza di armonizzare i trattamenti giuridici del personale; principio di parità di trattamento a parità di mansioni; finalità perequativa a fronte di regimi giuridici parcellizzati; salvaguardia parziale dei diritti quesiti).

Tra i casi seriali pendenti, ancorché di prossima definizione o per il quali sono state presentate proposte di regolamentazione amichevole, si segnalano ben 246 ricorsi comunicati dalla Corte nel corso del 2018, facenti parte del **filone sulle pensioni con l'incidenza del periodo lavorato in Svizzera**. In particolare, si tratta di ricorsi avviati sulla scia delle sentenze *Maggio e altri c. Italia* e *Stefanetti e altri c. Italia*, in alcuni dei quali è in discussione la violazione del solo articolo 6, paragrafo 1 della Convenzione, in altri anche la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1.

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

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

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

¹⁷ Corte Edu, sentenza 25 marzo 2014, *Biasucci c. Italia*.

A differenza dei casi precedentemente analizzati, nei casi oggetto della sentenza *Stefanetti*, le perdite subite dai ricorrenti ammontavano a circa due terzi (approssimativamente il 67%) delle rispettive pensioni. La Corte si è riservata la quantificazione dell'equo indennizzo per il danno patrimoniale derivante dalle violazioni riscontrate nel caso di specie ed ha invitato le parti a trovare un accordo, condannando, per l'istante, lo Stato convenuto a pagare a ciascun ricorrente la somma di 12.000 euro, a titolo di danno morale.

Con la sentenza 1° giugno 2017, la Corte Edu ha quantificato il danno materiale conseguente alla condanna già pronunciata nella sentenza principale sul merito, condannando il Governo italiano, per la violazione dell'articolo 6 e dell'articolo 1, Protocollo 1, Cedu, al pagamento della somma complessiva di 874.962,00 euro per gli 8 ricorrenti; questo gruppo di 8 ricorrenti aveva lavorato in Svizzera per periodi che vanno da un minimo di 10 anni fino a un massimo di 31 anni.

Tale cifra è stata calcolata sul riconoscimento ai medesimi del 55% dell'importo pensionistico che avrebbero percepito senza l'intervento normativo interpretativo censurato, con sottrazione di quanto effettivamente percepito dalla decorrenza della pensione fino al mese di maggio 2014 (mese di pubblicazione della sentenza principale).

Nel corso del 2018, la Corte Edu ha comunicato la volontà di chiudere una serie di ricorsi seriali appartenenti allo stesso filone. Considerato il prevedibile esito sfavorevole di questo contenzioso, in base ai citati precedenti, sono state elaborate, con la collaborazione dell'INPS e dei Ministeri interessati, proposte di definizione amichevole al fine di prevenire future condanne e ridurre le conseguenze economiche a carico dell'erario in caso di condanna da parte della Corte.

Si è dato il nulla osta alla chiusura attraverso dichiarazione unilaterale a seguito della mancata accettazione della proposta di regolamento amichevole di 139 posizioni individuali riguardanti il gruppo *Caratti*, per i quali era in discussione solo la violazione dell'articolo 6 della Convenzione, per un totale di euro 1.574.375.

Il danno materiale riconosciuto alle parti è stato calcolato dall'INPS per un importo pari al 5% della differenza tra quello che avrebbe potuto essere pagato a titolo di pensione in assenza dell'intervento retroattivo in corso di giudizio della legge n. 296/2006 e quanto effettivamente percepito dagli interessati. Il danno morale è stato liquidato per scaglioni (da un minimo di 2.500 ad un massimo di 5.000 euro) mentre per le spese legali sono stati riconosciuti solo 100 euro a ricorso anziché 500 euro, attesa la natura seriale degli stessi, presentati da un unico avvocato.

Successivamente la Corte Edu ha manifestato la volontà di chiudere altri gruppi di ricorsi sempre attraverso lo strumento della regolamentazione amichevole. Sono state, pertanto, elaborate 200 proposte di regolamento amichevole per una spesa complessiva di euro 14.887.283,00 secondo i criteri descritti per il gruppo *Caratti*.

Si segnala altresì che, nel corso del 2018, sono stati comunicati dalla Corte altri 35 ricorsi, sempre riconducibili al contenzioso in questione, ma depositati a distanza di molti anni dalla loro definizione a livello interno in sede amministrativa e/o giudiziaria. Per affermare la ricevibilità dei ricorsi nonostante il decorso del termine di decadenza di sei mesi, i ricorrenti richiamano la sentenza della Corte costituzionale n. 166 del 2017, che ha stigmatizzato l'inerzia del Parlamento a fronte della sentenza *Stefanetti*.

In particolare, la Corte ha affermato che *“La successiva sentenza "Stefanetti" del 1° giugno 2017 ha ritenuto congruo, per tali violazioni, un indennizzo quantificato in misura non superiore al 55 per cento della differenza tra la pensione ricalcolata e quella altrimenti dovuta. In tal modo la Corte EDU - mentre ha denotato l'esistenza di una più circoscritta area di situazioni nelle quali la riparametrazione può entrare in collisione con gli evocati parametri convenzionali e, corrispondentemente, con gli artt. 3 e 38 Cost. - non ha indicato, in termini generali, quale sia la soglia al di sotto della quale la riduzione delle cosiddette "pensioni svizzere", in applicazione della censurata norma nazionale retroattiva, venga a ledere il diritto dei lavoratori al "bene" della vita rappresentato dal credito relativo a pensione. L'indicazione di una soglia (fissa o proporzionale) e di un non superabile limite di riducibilità - che impedisca la decurtazione di dette pensioni in misura lesiva degli evocati precetti convenzionali e nazionali - nonché l'individuazione del rimedio, congruo e sostenibile, atto a salvaguardare il nucleo essenziale del diritto leso, sono comunque necessarie, ma presuppongono la scelta tra una pluralità di soluzioni, come tale rimessa alla discrezionalità del legislatore; l'eccessivo protrarsi della sua inerzia in ordine al grave problema segnalato dalla Corte di Strasburgo non sarebbe tuttavia tollerabile.”*.

Per questi casi, la difesa del Governo insisterà per una pronuncia di inammissibilità, posto che la sentenza della Consulta non fa in alcun modo rivivere situazioni definite o col giudicato o per definitività dell'atto amministrativo.

Sempre in materia pensionistica, si segnalano, tra i casi pendenti, altri ricorsi seriali anch'essi raggruppabili per filoni.

Un primo filone di ricorsi riguarda il **contenzioso intrapreso dai titolari di pensione di reversibilità** a seguito dell'emanazione della legge 27 dicembre 2006 n. 296, che all'articolo 1 comma 774, interpretando autenticamente l'articolo 1, comma 41, della legge n. 2335 del 1995, stabilisce che l'indennità integrativa speciale nella pensione di reversibilità deve calcolarsi in percentuale per tutte le pensioni successive alla data di entrata in vigore della legge n. 335 del 1995, indipendentemente dalla decorrenza della pensione diretta, da cui deriva la reversibilità (nn. 65808/13, 58494/14, 66370/14, 46586/14).

I ricorrenti, i quali - al momento dell'entrata in vigore delle norme di interpretazione autentica - avevano contestato dinanzi ai giudici nazionali le modalità di liquidazione dell'indennità

integrativa speciale sulle pensioni di reversibilità, sostengono che con l'intervento legislativo retroattivo, lo Stato italiano ha loro precluso di ottenere in via giudiziaria il riconoscimento del diritto alla giusta riliquidazione del trattamento pensionistico. Eccepiscono la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, e dell'articolo 6 della Convenzione e chiedono il risarcimento del danno patrimoniale subito, quantificato in complessivi euro 295.157, oltre il danno morale e le spese.

Un secondo filone raccoglie i ricorsi presentati da 30 pensionati rientranti nella categoria degli ex combattenti e assimilati, i quali lamentano dinanzi la Corte Edu, la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1 della Convenzione. *Sub iudice* è la compatibilità convenzionale della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (articolo 2, comma 505), intervenuta durante la pendenza dei giudizi in corso dinanzi alla giurisdizione italiana, laddove, interpretando autenticamente l'articolo 6, comma 3 della legge 15 aprile 1985 n.140, stabilisce che la perequazione del beneficio della pensione debba decorrere "*dal momento della concessione della maggiorazione medesima agli aventi diritto*" (n. 6561/10).

In sede nazionale, ricorrenti avevano presentato domanda all'INPS per ottenere la maggiorazione mensile della pensione di lire 30.000 previsto dall'articolo 6 della legge n. 140 del 195. L'istituto procedeva alla liquidazione della maggiorazione a decorrere dall'erogazione della pensione e da tale data procedeva alla perequazione. Dinanzi alle giurisdizioni nazionali gli interessati agivano per ottenere il riconoscimento della maggiorazione pensionistica perequata, per tutti, dal 1985 indipendentemente dalla decorrenza della pensione. Tali contenziosi si sono conclusi con la sentenza della Corte costituzionale n. 401 del 2008, che ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale della norma di interpretazione autentica.

Un ulteriore filone contenzioso comprende 275 ricorsi presentati dai pensionati obbligatoriamente iscritti presso lo speciale fondo di previdenza per il personale del volo (cosiddetto "Fondo volo"). Oggetto di contestazione dinanzi alla Corte Edu è la legge 24 dicembre 2007, n. 244, che - intervenuta durante la pendenza dei giudizi interni - avrebbe interpretato autenticamente l'articolo 11, comma 2, della legge 31 ottobre 1988, n. 480 in modo loro sfavorevole, prevedendo che ai fini della determinazione del valore capitale della quota di pensione spettante agli iscritti al fondo "*devono intendersi applicabili i coefficienti di capitalizzazione determinati sulla base dei criteri attuariali specifici per il predetto Fondo, deliberati dal consiglio di amministrazione dell'I.N.P.S. su conforme parere del comitato amministratore del Fondo di previdenza per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea*".

Ad oggi, la Cancelleria della Corte ha ritualmente comunicato il solo ricorso n. 24626/10 presentato da un pensionato che eccepisce la violazione degli articoli 6 e 14 della Convenzione e dell'articolo 1, Protocollo 1, nonché del Protocollo n. 12 alla Convenzione stessa e chiede la condanna

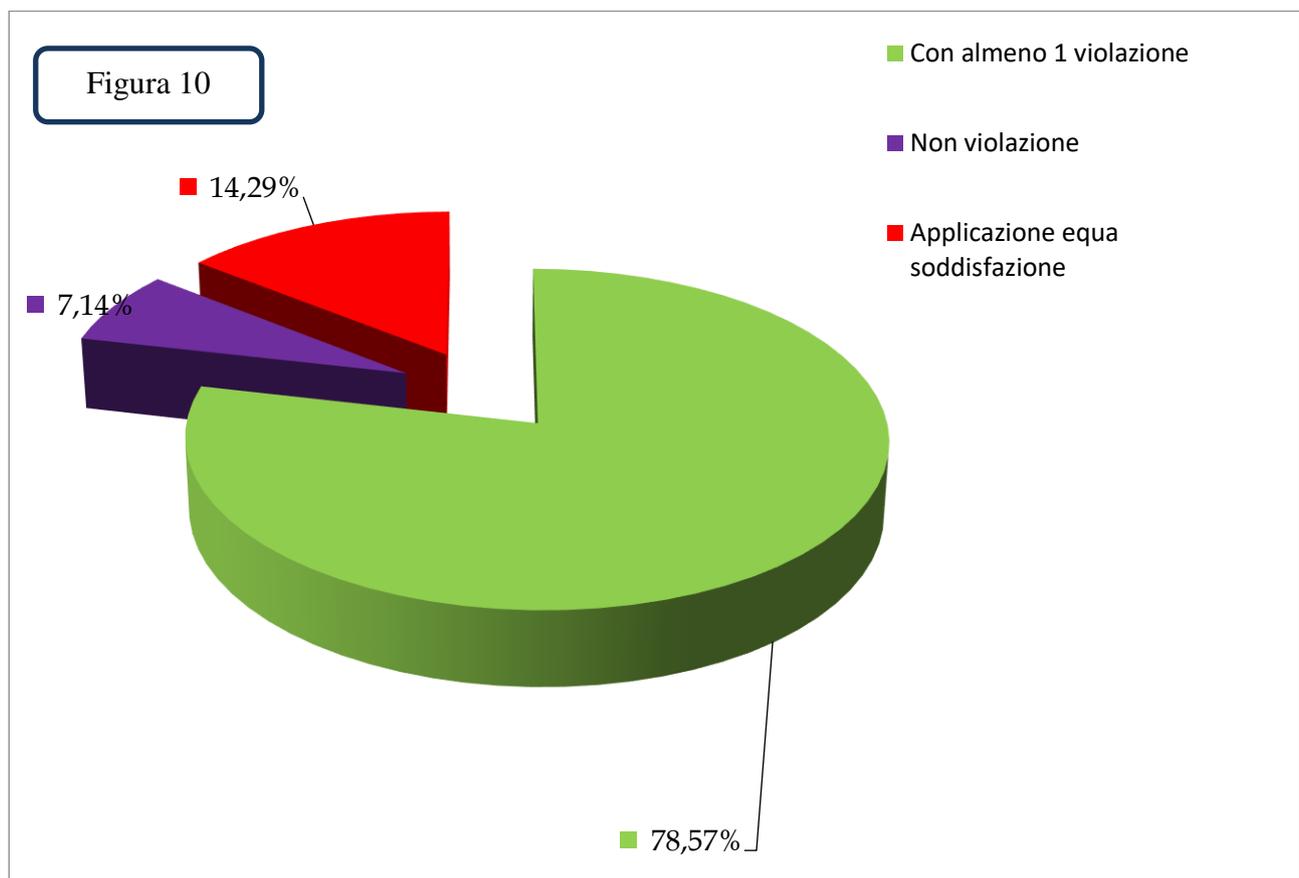
dello Stato italiano al risarcimento del danno patrimoniale, quantificato in euro 245.204,96 oltre al danno morale ed alle spese di giudizio.

2.6. Le sentenze nei confronti dell'Italia

Il dato 2018 evidenzia un riallineamento alla tendenza in senso riduttivo del numero delle sentenze pronunciate a carico dell'Italia, già registrata negli anni 2015 e 2016, superando la brusca parentesi del 2017, che ha visto il sostanziale triplicarsi delle sentenze di condanna: ben 28 a fronte delle 10 del 2016.

Nell'anno 2018, le sentenze pronunciate nei confronti dello Stato italiano sono state complessivamente 14, delle quali 11 di constatazione di almeno una violazione. **Figura 10**

TIPOLOGIA DELLE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA - ANNO 2018



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

Dall'analisi delle sentenze di condanna, condotta sotto il profilo della tipologia di violazione accertata, emerge che l'incidenza maggiore è addebitabile alle violazioni al diritto all'equo processo,

seguite dalle violazioni al diritto al rispetto della vita privata, al diritto della proprietà e al divieto di trattamenti disumani o degradanti. **Figura 11**

Più precisamente, le violazioni riscontrate riguardano:

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

l'articolo 6 - diritto all'equo processo (5 violazioni);

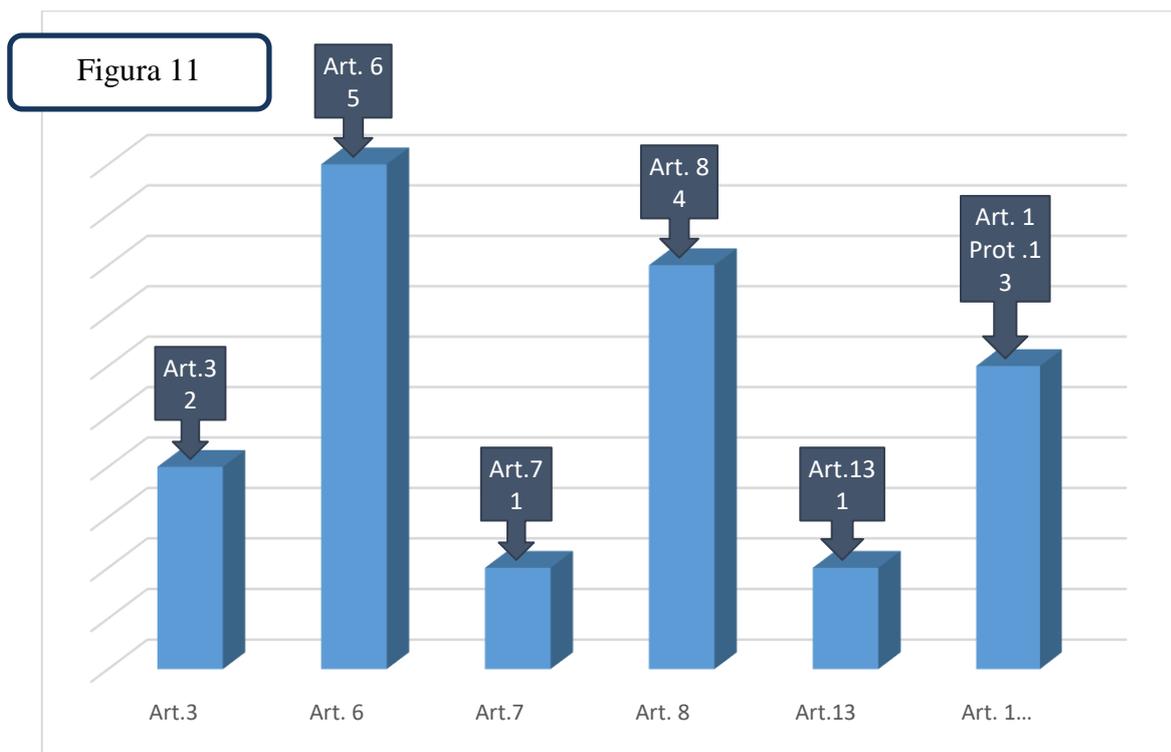
l'articolo 7 - *nulla poena sine lege* (1 violazione);

l'articolo 8 - diritto alla vita privata e familiare (4 violazioni);

l'articolo 1, Protocollo 1 - diritto al rispetto della proprietà (3 violazioni);

l'articolo 13, diritto ad un rimedio effettivo (1 violazione).

TIPOLOGIA DI VIOLAZIONI ACCERTATE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA ANNO 2018



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

I dati rappresentati mostrano come ancora persista la vulnerabilità dell'Italia nei settori, come quello dell'equo processo e della protezione della proprietà, evidenziando criticità sistemiche sanzionate ripetutamente dalla Corte nel corso degli anni, al punto che l'Italia si conferma al terzo posto (dopo la Turchia e la Russia) nella classifica dei Paesi con maggior numero di sentenze pronunciate a proprio carico (2.396) e maggior numero di violazioni dei diritti umani, ai sensi della

Convenzione, nel periodo 1959-2018. Sono state infatti registrate **1.495 violazioni del diritto all'equo processo, delle quali ben 1.194 sotto il profilo della lunghezza dei procedimenti**. Ad esse si aggiungono 368 violazioni in materia di protezione della proprietà (in particolare per casi di espropriazione). **Figura 12**

VIOLAZIONI CONSTATATE A CARICO DEGLI STATI MEMBRI NEL PERIODO 1959- 2018

Figura 12

VIOLATIONS BY ARTICLE AND BY STATE (1959-2018)

	Art. 1	Art. 2	Art. 3	Art. 3	Art. 3	Art. 4	Art. 5	Art. 6	Art. 6	Art. 7	Art. 8	Art. 8	Art. 9	Art. 10	Art. 10	Art. 11	Art. 11	Art. 12	Art. 13	Art. 14	P. 1-1	P. 1-2	P. 1-3	P. 7-4				
Albania	79	65	5	2	7																							
Andorra	8	4	2	1	1																							
Armenia	103	94	5	4	4	3	4	1	11	6																		
Austria	391	275	76	24	16				1	4	1	13	95	113							18	27	4		1	4		
Azerbaijan	157	151	1	2	3	1	6	1	16	14											3	5	30	8	32	23	21	
Belgium	252	175	43	18	16	3	1	22	3	3	49	63	58	1	12	1	4				14	9	1			2		
Bosnia and Herzegovina	62	55	7			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1				1	4	36				7	
Bulgaria	682	615	43	5	19	15	29	4	80	39	1	270	97	180	14	77	9	17	15		185	8	114	1	5	1	22	
Croatia	401	316	53	26	6	2	10	14	12	1	28	103	97	3	1	44	5	1	1	33	7	36				2		
Cyprus	80	67	6	3	4	2		8	4	1	15	11	35	1	7	1	1	1	1	12	3	4			1		1	
Czech Republic	234	190	22	13	9	1	1	2	2	2	32	69	80		20	1	1	1	1	16	2	13						
Denmark	51	15	24	11	1						1	8			2	2	1	1	1	2	1	1						
Estonia	58	42	15	1							10	15	7	4	3	1				7	1							
Finland	188	140	35	9	4						2	37	62		24	20	10	2			10					6		
France	1,013	736	175	64	38	9	3	2	34	13	2	70	272	284	2	3	49	4	38	6	35	9	30				6	
Georgia	90	70	16	1	3	3	5	1	20	10		23	20	5	1	7	3	1	1	4	7	6				2		
Germany	340	195	117	13	15				4	1	32	26	102	1	10	23	9	2		24	13	4						
Greece	998	894	38	20	46	4	5	1	115	10	3	80	136	534	13	13	15	7	263	15	75	1	3	2	1			
Hungary	510	483	14	6	7	2	1	28	7		43	20	302	1	20	26	10			35	6	49				3	4	
Iceland	25	17	5	3							1	4			1	7	2									1		
Ireland	36	23	8	1	4						2	5	12		5	2				8	1							
Italy	2,596	1,830	69	355	142	3	6	9	32	13	42	284	1,194	17	5	167	8	3	94	7	368	1	17	1	30			
Latvia	140	111	24	3	2	1	2	19	13		1	29	3	4	1	5	1	2								3	9	
Liechtenstein	9	8	1								1	3	4			1				2								
Total of judgments																												

L'analisi delle sentenze per tipologia di violazione, conferma, inoltre, quanto già notato, con riferimento alle analoghe pronunce del 2016 e del 2017, in merito all'esistenza, riscontrata dalla Corte europea, di *deficit* di tutela nel sistema nazionale di protezione dei minori e della famiglia e del ruolo che in tale sistema è svolto dai servizi sociali e dai tribunali per i minorenni¹⁸.

Tra le sentenze pronunciate in materia si segnala, in particolare, la sentenza sul caso *V.C. contro Italia*, riguardante le violenze subite da una minore in condizioni di vulnerabilità, per la quale la famiglia si era già rivolta, per aiuto, alle competenti autorità senza tuttavia riuscire ad evitare le gravi conseguenze poi realizzatesi in danno della minore.

L'Italia è stata condannata per la violazione del citato articolo 3 in combinato disposto con l'articolo 8. La Corte ha ritenuto che nei confronti della ricorrente lo Stato italiano abbia violato sia gli obblighi di difesa dal rischio di subire trattamenti inumani o degradanti (articolo 3) sia quelli inerenti la tutela della vita privata (articolo 8), per le gravi conseguenze subite dalla ricorrente a seguito dei ritardi nell'adozione delle misure idonee a fornire una protezione effettiva da parte delle autorità competenti. La Corte ha, quindi, censurato i **ritardi negli interventi** richiesti ritenuti causa di **ineffettività sostanziale** dei rimedi predisposti dall'ordinamento interno.

La censura relativa alla inefficacia o alla diminuita efficacia degli interventi di tutela necessari a garantire l'effettività dei diritti garantiti dalla Convenzione, è stata ribadita dalla Corte anche in tema di violazione degli obblighi di tutela posti dall'articolo 8 della Convenzione. In questa ottica critica si inquadra la sentenza *D'Acunto e Pignataro*, con la quale la Corte ha condannato l'Italia a seguito della constatazione che i provvedimenti necessari ad assicurare la tutela dei due minori, rispettivamente figli e nipoti delle ricorrenti, non avevano soddisfatto le esigenze dell'articolo 8, sostanzialmente a causa dei forti ritardi nell'adozione e nell'attuazione degli interventi procedurali. La sentenza *D'Acunto e Pignataro* si segnala anche per il fatto che la Corte ha ribadito il principio già enunciato nella sentenza *Scozzari e Giunta c. Italia* ([GC], nn. 39221/98 e 41963/98, § 138), della legittimità ad agire del genitore biologico pur se privato della potestà genitoriale, in ragione della necessità che ogni potenziale violazione dei diritti del minore, possa essere portata all'attenzione della Corte stessa, allo scopo di garantire una tutela effettiva di tali diritti.

Si richiama, inoltre, l'attenzione sulla sentenza pronunciata per violazione dell'articolo 3 sul ricorso *Provenzano c. Italia*, presentato da un detenuto sottoposto al regime detentivo speciale previsto dall'articolo 41-*bis* della legge n. 354 del 1975. La violazione dell'articolo 3 è stata ravvisata

¹⁸ Sul tema, negli ultimi giorni della XVII legislatura, il Parlamento ha approvato la legge 11 gennaio 2018, n. 4, che protegge gli orfani a causa di crimini domestici. Il provvedimento riconosce tutele processuali ed economiche ai figli minorenni e maggiorenni economicamente non autosufficienti della vittima di un omicidio commesso dal coniuge, anche legalmente separato o divorziato; dall'altra parte dell'unione civile, anche se l'unione è cessata; da una persona che è o è stata legata da relazione affettiva e stabile convivenza con la vittima.

nell'insufficienza della motivazione in relazione alla mancanza di una esplicita valutazione del deterioramento dello stato cognitivo del detenuto nell'ultimo decreto di proroga del regime speciale. Secondo la Corte, seppure possa essere necessario sottoporre a restrizioni, rispetto al normale regime carcerario, un particolare detenuto, **tali restrizioni devono essere di volta in volta giustificate dall'esistenza di speciali necessità**, non potendosi dare per assodata "una volta per tutte" la pericolosità sociale estrema di un soggetto pur condannato per la commissione di gravissimi e reiterati fatti criminosi, ma dovendosi motivare le restrizioni al normale regime e l'esclusione dai benefici previsti per la generalità dei reclusi, per periodi di tempo limitati alle dimostrate esigenze eccezionali. La Corte ha ripetutamente ritenuto che, quando si valuta se la proroga dell'applicazione di alcune restrizioni ai sensi del regime previsto dall'articolo 41-bis raggiunga la soglia minima di gravità richiesta per rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 3, la **durata temporale** deve essere esaminata alla luce delle circostanze di ciascuna causa, il che comporta, *inter alia*, la necessità di accertare se il rinnovo o la proroga delle restrizioni contestate fossero, di volta in volta, giustificati o meno.

Secondo i giudici europei deve soprattutto essere smantellato il principio dell'automatismo, per fare in modo che siano i giudici a decidere caso per caso, con riguardo al contemperamento delle esigenze di tutela della sicurezza pubblica e a quelle di salvaguardia dei diritti della persona detenuta, entrambe meritevoli di considerazione¹⁹.

2.7. Le decisioni

Merita particolare evidenziazione il volume delle decisioni di carattere procedurale adottate dalla Corte nei confronti dell'Italia nell'anno 2018, ben 94 a fronte delle 49 pronunciate nel 2017, delle quali 70 di radiazione dei ricorsi dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole tra le parti o dichiarazione unilaterale del Governo accettata dalla Corte.

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

¹⁹ In coerenza con il proprio orientamento, sempre in materia di applicazione di regimi di detenzione particolarmente afflittivi, ritenuti violativi dell'articolo 3 Cedu, la Corte, il 13 giugno 2019, ha condannato l'Italia per trattamento inumano e degradante nei confronti di Marcello Viola, boss mafioso che stava scontando il carcere a vita con isolamento diurno per la durata di due anni e due mesi, dopo essere stato sottoposto per sei anni al regime di 41-bis. Il combinato disposto delle norme 4-bis e 58-ter dell'ordinamento penitenziario che regola il cosiddetto "ergastolo ostativo" - ossia la detenzione a vita senza liberazione condizionale, misure alternative o altri benefici penitenziari, nel caso in cui il detenuto non collabori con la giustizia - secondo la Corte di Strasburgo va modificato. Perché costituisce una "life sentence without hope", e, pertanto, limita "indebitamente la prospettiva di un mutamento futuro dell'interessato e la possibilità di revisione della pena".

Ciò emerge anche dalle rilevazioni statistiche pubblicate dalla Corte, concernenti l'impiego, da parte degli Stati membri, degli istituti del regolamento amichevole e della dichiarazione unilaterale, previsti dagli articoli 62 e 62A del Regolamento della Corte. L'Italia si trova ai primi posti, tra gli Stati contraenti, per numero di dichiarazioni unilaterali nel triennio 2016-2017-2018, con un totale pari a 1.101 casi (32,52% del dato complessivo pari a 3.385), e con riferimento all'anno 2018, figura al primo ed al quarto posto per maggior numero, rispettivamente, di dichiarazioni unilaterali (273) e regolamenti amichevoli (243). **Figura 13**

DICHIARAZIONI UNILATERALI E REGOLAMENTI AMICHEVOLI NEL PERIODO 2016-2018

Figura 13

Stati	Dichiarazioni unilaterali			Regolamenti amichevoli		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Albania	1	2		10	2	
Andorra						
Armenia			1			
Austria				7	2	3
Azerbaijan			1	9	4	
Belgium	1		9		2	2
Bosnia and Herzegovina	3			4	5	6
Bulgaria	4	1	2	11	5	4
Croatia	2	2		11	5	6
Cyprus	1		1			
Czech Republic				2		1
Denmark						
Estonia				2	1	
Finland						
France	2		2	2	6	2
Georgia	1	7	5	4	1	1
Germany	2	1	4	4	1	
Greece	15	20	26	146	115	27
Hungary		2	10	98	83	456
Iceland						
Ireland		1				
Italy	811	17	273	279	36	243
Latvia		4		1	2	
Liechtenstein	1					
Lithuania		4	4	2	4	21
Luxembourg						
Malta	1	1	1		1	
Republic of Moldova	3		4	5	1	11
Monaco		1				
Montenegro	8	2	2	23	7	1
Netherlands	1		2	8	2	2
Norway						
Poland	12	170	124	27	347	278
Portugal	5			36	6	13
Romania	110	46	141	353	221	691
Russia	215	202	98	354	305	151
San Marino						
Serbia	3	1	2	5	32	33
Slovakia	5	4	3	18	18	15
Slovenia		1	1		1	
Spain					1	
Sweden						
Switzerland						
"The former Yugoslav Republic of Macedonia"	10	2	2	26	5	10
Turkey	65	52	146	103	65	205
Ukraine	482	210	1	456	237	
United Kingdom	2		1		6	2
Grand Total	1766	753	866	2006	1529	2184

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

Tra le decisioni adottate nel corso del 2018, per la rilevanza, anche mediatica, delle questioni trattate, si segnalano: la decisione di irricevibilità relativa al caso *Barahona e altri c. Italia* (4 dicembre 2018, ricorso n. 33295/15), avente origine dallo sgombero e successiva demolizione del “Borghetto Flaminio” di Roma - dove i ricorrenti si erano insediati con baracche di fortuna insieme a numerosi altri residenti abusivi - nella quale la Corte ha dichiarato espressamente la **non rilevanza come “beni”** ai fini della protezione riconosciuta dall’articolo 1, Protocollo 1, **delle abitazioni abusive realizzate su terreno demaniale**, e la decisione di cancellazione dal ruolo, relativa al caso *Berlusconi c. Italia* (GC 27 novembre 2018, ricorso n. 58428/13), nella quale la Corte, in composizione di Grande Camera, non è giunta ad una pronuncia di merito sul ricorso, per la dichiarata sopravvenuta mancanza di interesse alla decisione da parte del ricorrente.

In linea con le determinazioni assunte negli anni pregressi, si collocano le decisioni conseguenti alla definizione in via pre-giudiziale di ricorsi rientranti nei vari filoni contenziosi ripetitivi in materia di leggi di interpretazione autentica (pensionati svizzeri, personale ATA, “Silverfunghi”), eccessiva durata dei procedimenti giudiziari (piani Pinto 2 e 3).

Si segnalano, inoltre, due decisioni su ricorsi proposti in materia di ingiusta sottoposizione a misure di prevenzione (*Cannizzo c. Italia* e *Rizzotto c. Italia*), nonché tre decisioni in materia di affidamento di minori e inadeguata gestione da parte dei Tribunali per i minorenni o dei servizi sociali delle diverse problematiche loro riguardanti (*Curte c. Italia*; *Costa Sanseverino di Bisignano c. Italia*; *Merikova e altri c. Italia*).

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

2.7.1. Le decisioni sui casi *Cacciato c. Italia* e *Guiso e Consiglio c. Italia* (*infra*, pag. 115): compatibilità convenzionale del prelievo fiscale sull’indennità di esproprio e clausola di esenzione fiscale (cd. “*tax exemption clause*”).

Specifiche trattazioni meritano, per la tematica sottesa, le decisioni con le quali la Corte ha dichiarato la manifesta infondatezza dei ricorsi *Cacciato c. Italia* e *Guiso e Consiglio c. Italia*.

In entrambi i casi, ai ricorrenti era stato corrisposto un risarcimento per l’esproprio dei loro beni corrispondente all’integrale valore di mercato al momento dell’esproprio, sul quale era stata applicata, alla fonte, la ritenuta del 20% a titolo di prelievo fiscale, da essi considerata lesiva dei principi posti dall’articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione.

La Corte ha ritenuto che la concessione di un importo pari al valore di mercato del terreno all’epoca della privazione del bene, incrementato di rivalutazione ed interessi legali con decorrenza dalla data di detta privazione, sebbene soggetto al pagamento di una imposta con aliquota del 20%, costituiva comunque un risarcimento appropriato e sufficiente per la violazione dell’articolo 1,

Protocollo 1, subita dai ricorrenti che, pertanto, non potevano più essere considerati vittime della violazione lamentata.

La motivazione della Corte presenta due profili di particolare interesse per l'impatto sull'ordinamento italiano.

Il primo profilo concerne la compatibilità convenzionale dell'imposizione fiscale in materia di indennità di esproprio.

Occorre partire dalla premessa che secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, l'imposizione fiscale deve pervenire a un "giusto equilibrio" tra le esigenze di interesse generale della collettività e il requisito di tutela dei diritti fondamentali della persona. La preoccupazione di conseguire tale equilibrio è rispecchiata dalla struttura complessiva dell'articolo 1, Protocollo 1, che salvaguarda il rapporto di proporzionalità tra la tutela dei beni individuali e l'interesse generale perseguito dagli Stati.

La Corte ha riconosciuto che uno Stato contraente, quando formula e attua politiche in materia fiscale, gode di un ampio margine di apprezzamento ed ha coerentemente dichiarato l'intenzione di rispettare la valutazione del legislatore in tali materie, a meno che essa non sia priva di ragionevole fondamento. Infatti, spetta principalmente alle autorità nazionali decidere il tipo di imposte o di contributi che intendono imporre, in quanto le decisioni in tale materia comportano, usualmente, la valutazione di questioni politiche, economiche e sociali che la Convenzione lascia alla competenza degli Stati.

Nei casi in esame, la Corte ha ritenuto che fosse stato raggiunto un giusto equilibrio tra le diverse istanze pubbliche e private, ritenendo che in materia di tassazione di plusvalenze derivanti dall'esproprio di beni, allo Stato convenuto debba essere accordato un margine di apprezzamento particolarmente ampio.

La Corte ha, quindi, ritenuto che l'imposizione fiscale applicata nel caso di specie, pari al 20% del totale dell'indennità di esproprio accordata, non potesse essere considerata, dal punto di vista quantitativo, ingiusta; né poteva affermarsi che la detrazione di tale somma avesse avuto l'effetto di annullare o vanificare sostanzialmente l'indennità di esproprio liquidata dal Consiglio di Stato, al punto di conferire all'onere fiscale un carattere "confiscatorio". In altre parole, la Corte ha statuito che le misure fiscali applicate nel caso di specie non avessero compromesso la sostanza stessa dei diritti di proprietà dei ricorrenti.

Il secondo profilo meritevole di attenzione, riassumibile nella locuzione "*tax exemption clause*", emerge, invero, da una considerazione di carattere più propriamente generale contenuta nella decisione *Guiso c. Italia*: (paragrafo 48 capoverso): "*E' vero che la Corte può in alcuni casi esentare da tassazione - e lo fa spesso - le somme che accorda ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione. Il motivo*

sottostante è di impedire che lo Stato convenuto riprenda parzialmente, o perfino integralmente, la somma accordata dalla Corte. **La concessione di tale esenzione non è tuttavia automatica.** In particolare, in caso di concessione di un risarcimento per i mancati guadagni o profitti commerciali, che sarebbero stati ordinariamente tassabili, può essere inopportuno esentarli dalla tassazione”.

La Corte, quindi, decide caso per caso se un'esenzione sia o non sia appropriata e l'eventuale clausola di esenzione contenuta nelle sentenze della Corte non può essere considerata applicabile per mera analogia alle somme accordate a livello nazionale a titolo di risarcimento del danno.

Sulla base di tali considerazioni preliminari, la Corte ha ulteriormente argomentato che “i ricorrenti avevano facoltà, se lo desideravano, di optare per la tassazione ai sensi dell'ordinario sistema di imposte sul reddito, in quanto i contribuenti possono scegliere di accettare la detrazione del 20% applicata alla somma ottenuta, oppure optare per la tassazione ordinaria, che determina l'importo dovuto come imposta tenendo conto delle plusvalenze unitamente alle altre componenti del loro reddito” (par. 48 in fine).

Nel considerare gli effetti che detta decisione determina nell'ordinamento interno occorre evidenziare che, sulla scorta del combinato disposto degli articoli 1 e 6 del d.P.R. n. 917 del 1986 (Tuir), solo il possesso di una delle categorie di reddito elencate nelle suddette norme legittima l'imposizione fiscale, cioè la tassazione di un provento pecuniario. Inoltre, il medesimo articolo 6, al comma 2, sancisce la tassabilità delle indennità risarcitorie compensative di redditi perduti.

Questa disciplina generale per le imposte sul reddito delle persone fisiche è richiamata anche per le persone giuridiche dall'articolo 72 dello stesso Tuir; gli articoli 85, 86 e 88 distinguono, poi, le ipotesi in cui le indennità risarcitorie sono tassabili come ricavo, come plusvalenza o come sopravvenienza attiva (sulla distinzione tra esse, v. Cass. sez. V, n. 20465/2011).

Dal quadro tracciato emergono due punti fermi: il primo è la connotazione del reddito in termini di entrata incrementativa, tangibile, effettiva e riproducibile; il secondo consiste nella necessaria riconduzione di tale apporto economico in una delle categorie reddituali individuate all'articolo 6, comma 1, Tuir. Ai fini della tassazione del risarcimento del danno occorre pertanto stabilire quando un'indennità risarcitoria presenta tali caratteri; e la verifica va eseguita ai sensi del comma 2, dell'articolo 6 del Tuir.

Anche la giurisprudenza di legittimità, per affermare la tassabilità, o meno, di una somma corrisposta a titolo risarcitorio, reputa irrilevante la qualificazione dell'erogazione in termini di risarcimento, indennità o provento, ed utilizza il criterio della natura e della concreta funzione dell'erogazione, che è la causa per cui il risarcimento viene corrisposto, escludendo che la somma corrisposta con la finalità di reintegrare e ripristinare il patrimonio economico e morale di un individuo, possa considerarsi reddito, pur se occasionata da una delle fonti (di reddito) normativamente previste.

Da quanto precede emerge che, di volta in volta, dovrebbe essere effettuata una valutazione della causa concreta alla base della sentenza della Corte Edu di riconoscimento dell'indennizzo, improntata al principio sopra descritto della sostituzione o meno di un reddito imponibile la cui tassazione viene neutralizzata dalla specificazione della Corte di voler attribuire al richiedente un indennizzo comprensivo anche delle somme che eventualmente saranno dovute a titolo di imposta (lo Stato viene quindi condannato a corrispondere la somma che gli viene versata a titolo di imposta).

Questa neutralizzazione potrebbe risultare contraria all'ordinamento interno nel caso in cui l'indennizzo sia richiesto e poi riconosciuto, per la perdita di un reddito che, in base alle norme fiscali di diritto interno, sarebbe tassabile.

Per far fronte alla descritta discrasia, è stata ravvisata – in sede tecnica - l'opportunità di un intervento del legislatore finalizzato a garantire la piena effettività alle misure individuali di esecuzione delle pronunce della Corte, cd. "*per equivalente*". Va, sul punto, sottolineato che – come evidenziato dall'Avvocatura generale dello Stato chiamata ad esprimere il proprio avviso sulla questione - le pronunce della Corte vanno rispettate, ed eseguite, integralmente, anche per la parte che conferisce un valore "netto" alle liquidazioni disposte a titolo di equo indennizzo, mediante la cd. "*tax exemption clause*". E, sotto questo profilo, va considerato che una parziale attuazione delle pronunce della Corte comporta il pagamento degli interessi, decorso il termine di pagamento previsto dalla pronuncia eseguita.

2.8. I regolamenti amichevoli e le dichiarazioni unilaterali

Come accennato, è proseguita anche nel 2018 l'attività intesa all'abbattimento del contenzioso seriale, realizzata mediante il ricorso agli strumenti di definizione delle controversie previsti dagli articoli 62 e 62A del Regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo (regolamento amichevole, da valere anche quale dichiarazione unilaterale).

In particolare, in materia di eccessiva durata dei processi e ritardo nel pagamento dell'equo indennizzo Pinto, i competenti Uffici ministeriali (Ministero della giustizia e Ministero dell'economia e delle finanze) hanno pressoché completato l'esecuzione del c.d. Piano Pinto 2, avviato - dopo il successo ottenuto con il piano d'azione pilota Pinto 1 (la cui chiusura, si ricorda, ha comportato la definizione di ben 7.046 ricorsi) - per la definizione di un ulteriore gruppo di circa 2.300 casi seriali, riguardanti il ritardo dell'esecuzione delle pronunce adottate ai sensi della legge "Pinto" e la loro durata (secondo i principi ed i criteri consacrati nella sentenza *Gaglione ed altri c. Italia*, 21 dicembre 2010).

Più precisamente, il Ministero dell'economia e delle finanze (competente alla trattazione dei ricorsi relativi all'eccessiva durata dei processi amministrativi e contabili) ha comunicato di aver

completato l'istruttoria di tutti i ricorsi di pertinenza rientranti nel piano Pinto 2, per un totale di 2.132 ricorrenti, provvedendo a contattare sessantaquattro studi legali patrocinatori.

Quanto ai ricorsi collegati all'eccessiva durata dei processi ordinari, per un totale di 2.217 posizioni individuali, il Ministero della giustizia ha reso noto di averne completato l'istruttoria per tre quarti.

E' stato, inoltre, portato in esecuzione un terzo piano d'azione, cd. "Pinto 3", riguardante ulteriori 1.300 casi, relativi alla durata della procedura principale (filone giurisprudenziale *Cocchiarella c. Italia*, sentenza [GC] del 29 marzo 2006). Il Piano, comunicato nel mese di gennaio 2018, è stato avviato per porre fine al contenzioso ripetitivo concernente i casi, pendenti dinanzi a un comitato di tre giudici, per i quali era stato liquidato un indennizzo in sede nazionale non in linea con i criteri indicati dalla Corte Edu.

Entrambi i Piani d'azione si sono conclusi con successo il 6 giugno 2019, con la comunicazione delle ultime decisioni di radiazione dal ruolo. In particolare, grazie alla collaborazione del Governo italiano, la Corte ha potuto decidere ben 2.576 ricorsi, mentre i restanti casi (oltre 1.000) sono stati dichiarati irricevibili.

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

Particolare intensificazione ha ricevuto, nel corso del 2018, l'attività intesa allo smaltimento dei residui casi pendenti dinanzi alla Corte Edu relativi a procedure espropriative, risalenti nel tempo, caratterizzate da profili di evidente contrasto con il diritto al rispetto della proprietà dei beni, tutelato dall'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione, come interpretato dalla Corte, in particolare con la sentenza della Grande Camera *Guiso Gallisay c. Italia* del 22 dicembre 2009.

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

In materia, si segnala che la Corte, nel corso del 2018, ha comunicato la decisione di radiazione dal ruolo, per intervenuta regolamentazione amichevole, dei ricorsi *Panetti c. Italia n. 43967/06*, *Palazzo e Spataro c. Italia 31628/05*, *Serino c. Italia 27858/03*.

Ulteriore impulso all'attività di abbattimento del contenzioso seriale è stato registrato anche sul fronte del diverso, ma anch'esso consistente, filone contenzioso seriale dei c.d. "pensionati svizzeri", avviato sulla scia delle sentenze *Maggio e altri c. Italia* e *Stefanetti e altri c. Italia*. Il Governo si è impegnato ad elaborare, con la preziosa collaborazione dell'INPS e dei Ministeri interessati, proposte di definizione amichevole per una parte cospicua dei 246 ricorsi comunicati dalla Corte nel

corso del 2018, in alcuni dei quali è in discussione la violazione del solo articolo 6, paragrafo 1 della Convenzione, in altri anche la violazione dell'articolo 1 del Protocollo 1.

In questo ambito sono intervenute le decisioni di radiazione dal ruolo dei ricorsi *Mazzochin c. Italia* 36413/14, *Bosco c. Italia* 4996/14, *Rizzello e altri c. Italia* 17799/10.

Da segnalare, infine, la definizione del ricorso *L.M. +6 c. Italia* 30290/15, relativo al c.d. filone emotrasfusi, con cui i ricorrenti si erano lamentati in base ai criteri stabiliti dal legislatore nazionale, di non poter raggiungere la composizione amichevole dei loro procedimenti civili (articoli 2, 6 § 1, 8 e 13 della Convenzione). Alcuni di loro avevano denunciato anche l'eccessiva lunghezza dei procedimenti di risarcimento e il rigetto delle richieste di risarcimento (articolo 2 della Convenzione, parte procedurale).

I rappresentanti dei ricorrenti hanno informato la Corte che i loro clienti avevano accettato l'importo offerto dal Governo come rimedio compensativo ai sensi dell'articolo 27-*bis* del decreto legge n. 90 del 24 giugno 2014, convertito nella legge n. 114 dell'11 agosto 2014 (prevedente la possibilità di un risarcimento, con l'attribuzione di un importo come equa soddisfazione, alle persone che hanno subito un danno derivante dalla trasfusione di sangue infetto, somministrazione di prodotti infetti derivati da sangue o vaccinazioni obbligatorie).

La Corte ha, pertanto, cancellato dal ruolo detto ricorso ai sensi dell'articolo 37, §1 a) della Convenzione Edu.

Nell'ambito del contenzioso seriale riguardante i fatti accaduti durante il Vertice G8 di Genova del luglio 2001, in relazione al quale risultano ancora pendenti dinanzi alla Corte europea numerosi ricorsi, sono state formulate negli anni precedenti proposte di regolamento amichevole (alcune delle quali accettate dalle controparti), al fine di evitare la pronuncia di ulteriori sentenze di condanna a carico dello Stato. Le proposte hanno assunto quale parametro di riferimento gli indennizzi liquidati dalla Corte europea, con la nota sentenza *Cestaro c. Italia* del 7 aprile 2015, a titolo di danno morale.

L'esecuzione della sentenza del 26 ottobre 2017 sulla causa *Azzolina e altri* (condanna conseguita all'insuccesso del tentativo di composizione in via amichevole), ha fatto emergere alcune criticità sui termini e condizioni di pagamento delle somme oggetto dell'accordo transattivo raggiunto, anteriormente alla menzionata pronuncia della Corte di Strasburgo, con alcuni degli originari ricorrenti dei ricorsi dalla stessa definiti, che avevano proposto anche azioni risarcitorie dinanzi ai giudici nazionali.

In particolare, sono sorti dubbi interpretativi, poi superati in senso più favorevole alle persone danneggiate, sulla applicabilità dei criteri di cui ai paragrafi nn. 171 e 172 della sentenza, anche a coloro che in data 27 luglio 2016 avevano espressamente rinunciato al ricorso dinanzi alla

Corte Edu, accettando la somma di euro 45.000,00 a titolo di equa riparazione per il danno morale e materiale subito, e trattenendo le somme già percepite a titolo di provvisionale (circa euro 10.000,00).

La sentenza *Azzolina* ha accordato al paragrafo n. 171, in via equitativa, a ciascun ricorrente, la somma di 80.000 euro per il danno morale, e al paragrafo n. 172 ha precisato che le suddette somme “sono dovute soltanto in funzione dello stato di versamento delle indennità riconosciute a titolo provvisionale a livello nazionale. Perciò, nell’ipotesi che venissero effettivamente pagate ai ricorrenti dalle autorità italiane, tali somme dovrebbero essere detratte dalle somme che il Governo dovrà versare alle parti ricorrenti a titolo di equa soddisfazione in virtù della presente sentenza (*Kavaklıoğlu e altri c. Turchia*, n. 15397/02, § 302, 6 ottobre 2015)”.

Sul punto, acquisito il parere dell’Avvocatura generale dello Stato, le amministrazioni interessate hanno unanimemente condiviso che la decurtazione di quanto percepito a titolo provvisionale non può che riguardare esclusivamente i ricorrenti che non hanno aderito alla proposta di chiudere i ricorsi con la sottoscrizione della dichiarazione in via di regolamentazione amichevole, anche in considerazione del fatto che quanto deciso dalla Corte non esclude che i relativi beneficiari, diversamente da quelli che hanno accettato la regolamentazione amichevole, potrebbero azionare ulteriori pretese risarcitorie a livello nazionale.

2.9. Gli indennizzi²⁰

In esecuzione di sentenze di condanna e di decisioni di radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale, nel corso del 2018, sono stati liquidati indennizzi per un importo complessivo di euro 18.757.011,86, in aumento sia rispetto all’anno 2017 (euro 4.565.325,93), che rispetto al 2016 (euro 15.863.332,12), ma comunque sempre sensibilmente al di sotto della somma erogata nell’anno 2015 (euro 77.136.125,58).

In dettaglio, sono stati liquidati complessivi euro 16.248.201,73 in esecuzione di pronunce relative all’anno 2017, di cui euro 14.377.793,63 a seguito di sentenza e euro 1.870.480,10 a seguito di decisione. Ulteriori euro 187.926,61 sono stati liquidati in esecuzione di pronunce anteriori al 2017. Con particolare riguardo alle pronunce emesse nell’anno 2018, al 12 aprile 2019 risultava liquidato l’importo complessivo di euro 2.320.883,53, di cui euro 621.709,36 in esecuzione di sentenze e euro 1.699.174,16 in esecuzione di decisioni.

L’incremento della spesa, rispetto ai due anni precedenti, è riconducibile alla circostanza che sono giunte alla fase esecutiva le politiche di riduzione del contenzioso seriale poste in essere

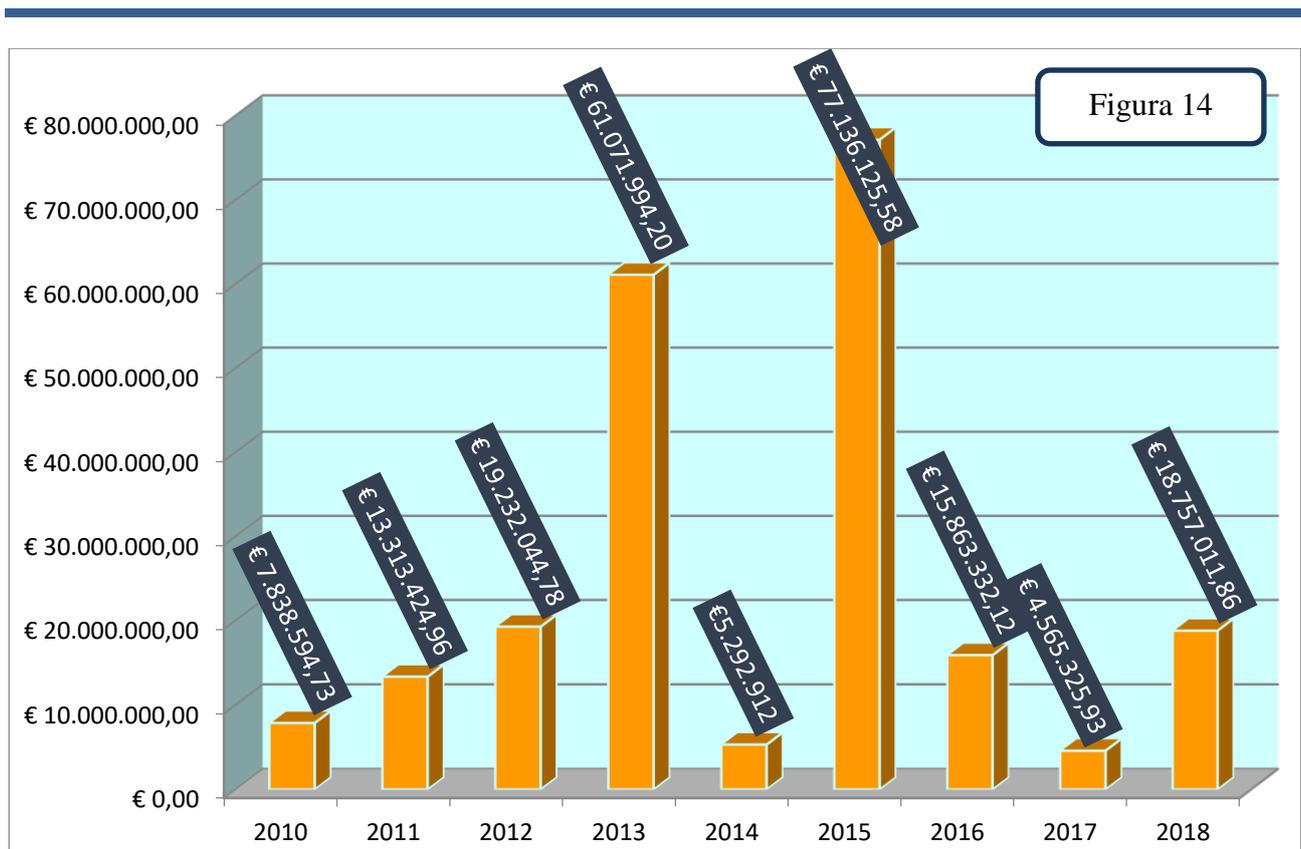
²⁰ I dati contabili sono stati forniti dal Ministero dell’economia e delle finanze, competente ai sensi dell’articolo 1, comma 1225, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) ad effettuare i pagamenti conseguenti alle pronunce di condanna della Corte Europea.

attraverso i richiamati piani d'azione, che hanno agevolato la chiusura di un notevole numero di affari in via transattiva, assicurando, peraltro, un conseguente sicuro risparmio per le casse dello Stato (per i maggiori oneri che sarebbero gravati a seguito di sentenze di condanna).

Il grafico che segue illustra l'andamento della spesa per gli indennizzi negli anni 2010-2018.

Figura 14

INDENNIZZI EROGATI PERIODO 2010- 2018



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

2.10. La rivalsa

Nelle precedenti edizioni della Relazione al Parlamento si è dato atto delle novità che, a livello giurisprudenziale e amministrativo, hanno interessato, a partire dal 2016, l'istituto della rivalsa dello Stato nei confronti degli enti responsabili delle violazioni al diritto convenzionale accertate dalla Corte europea con sentenze di condanna al pagamento di somme di denaro (equa

soddisfazione e spese), quale disciplinato dall'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234²¹ recante *“Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”*.

Tra i principali interventi sulla disciplina in questione, che ne hanno fortemente condizionato l'interpretazione e, in particolar modo, la corretta applicazione dei criteri di ripartizione della responsabilità tra Stato ed ente locale, si richiama la sentenza n. 219 del 2016²² con

²¹ Per comodità di lettura si riporta il testo dei commi di interesse dell'articolo 43 della legge n. 234 del 2012: *“Articolo 43 (Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea)*

Omissis

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

7. I decreti ministeriali di cui al comma 6, qualora l'obbligato sia un ente territoriale, sono emanati previa intesa sulle modalità di recupero con gli enti obbligati. Il termine per il perfezionamento dell'intesa è di quattro mesi decorrenti dalla data della notifica, nei confronti dell'ente territoriale obbligato, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. L'intesa ha ad oggetto la determinazione dell'entità del credito dello Stato e l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. Il contenuto dell'intesa è recepito, entro un mese dal perfezionamento, con provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze, che costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati. In caso di oneri finanziari a carattere pluriennale o non ancora liquidi, possono essere adottati più provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze in ragione del progressivo maturare del credito dello Stato, seguendo il procedimento disciplinato nel presente comma.

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

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

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

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

²² La Corte costituzionale ha deciso la questione sollevata dal Tribunale di Bari con ordinanza n. 74 del 2016. La questione era sorta nel corso del giudizio proposto da un Comune per l'accertamento dell'insussistenza del diritto dello Stato ad essere rimborsato della somma pagata a titolo di risarcimento dei danni per illegittima espropriazione di un terreno da parte del Comune medesimo, come liquidata dalla Corte EDU con sentenza di condanna. Constatato che il Comune aveva già pagato all'interessato una somma a titolo di risarcimento della illegittima espropriazione del terreno in applicazione delle leggi dello Stato, il remittente ha eccepito che la somma ulteriore alla quale lo Stato era stato condannato discendeva dalla qualificazione di comportamenti tenuti dal Comune come contrastanti con i principi convenzionali europei, sebbene lo stesso si fosse limitato ad applicare le leggi statali, rispetto alle quali era precluso all'ente qualsiasi facoltà di discostamento. La disposizione censurata determinerebbe, quindi, l'irragionevole effetto sanzionatorio nei confronti di

la quale la Corte costituzionale, nel dichiarare infondata la questione di illegittimità dell'articolo 16-bis, comma 5, della legge n. 11 del 2005, confluito nell'articolo 43, comma 10, della legge n. 234 del 2012, ha stabilito che l'esercizio del diritto statale di rivalsa presuppone che gli enti locali "*si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*".

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

In tale ottica, la Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 219 del 2016, ha individuato alcuni criteri, che assumono rilievo ai fini dell'accertamento dell'imputabilità: le ragioni della violazione ricavabili dall'accertamento compiuto nella sentenza di condanna del giudice europeo; la possibilità di disapplicare la normativa interna ritenuta in contrasto con il diritto europeo; l'illegittimità dell'operato dell'ente territoriale con riferimento alla disciplina dell'ordinamento interno, la titolarità di una potestà normativa primaria da parte dell'ente stesso.

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

situazioni e soggetti diversi, anche quando l'operato dell'ente, asseritamente ritenuto responsabile della violazione del diritto europeo, sia stato rispettoso della legislazione nazionale, normativa la cui responsabilità è, invece, propria ed esclusiva dello Stato, che, in forza della citata normativa pretende di esercitare la rivalsa.

dell'accordo è subordinata alla preventiva specifica intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Comune interessato.

Tale accordo prevede, come criterio di rateizzazione, il rapporto tra l'importo da restituire e l'ammontare medio delle entrate correnti di ciascun Comune nei tre esercizi antecedenti la notifica dell'ingiunzione; la durata complessiva della rateizzazione, da un minimo di un anno fino a dieci anni, è commisurata al rapporto tra l'entità della somma da restituire e le entrate indicate nella tabella in calce all'accordo.

Con successivo accordo del 20 ottobre 2016 (*infra* in Documenti), si è prevista la possibilità di estendere l'accordo del 22 giugno 2016 alle procedure concluse senza intesa, *ex* articolo 43, comma 8 della legge n. 234 del 2012. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha comunicato che, in applicazione di quest'ultimo accordo, sono in corso di predisposizione due bozze di intesa in relazione ad altrettante sentenze di condanna, notificate nel corso del 2018.

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

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

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

2.10.1. Problematica della rivalsa nei confronti di enti in stato di dissesto

Lo scostamento dalla *ratio* dell'istituto che, come s'è detto, è volta alla responsabilizzazione degli enti che hanno dato causa alla violazione, è ancora più evidente nel caso di rivalsa nei confronti di enti territoriali in dissesto.

In questo caso, infatti, la competenza per il pagamento del debito derivante dalla condanna della Corte Edu è in capo all'Organo Straordinario di Liquidazione (di nomina statale), secondo quanto disposto dall'articolo 248, commi 2 e 4, Testo Unico Enti Locali (T.U.E.L.)²³.

²³ Art. 248, co. 2 e 4, TUEL: "Dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano

Poiché lo scopo dell'istituto del dissesto è indubbiamente quello di "isolare" i costi economici della gestione dissestata all'interno della speciale procedura concorsuale volta al risanamento dell'ente e di evitare che le scelte gestionali pregresse, maturate al tempo della gestione diseconomica, continuino a riverberare senza limiti i loro effetti negativi sui bilanci successivi, l'azione di rivalsa finisce per avere il paradossale effetto di introdurre nella procedura concorsuale lo Stato in qualità di ulteriore creditore dell'ente, senza che ciò abbia alcuna conseguenza sanzionatoria nei confronti degli amministratori in carica al momento della causazione del danno, costituendo, invece, un aggravio in termini di trasferimenti erariali.

La procedura di liquidazione dei debiti è, infatti, essenzialmente dominata dal principio della *par condicio* dei creditori, sicché la tutela della concorsualità comporta, in linea generale, l'inibitoria del soddisfacimento individuale degli stessi, e, nella fattispecie, l'applicazione del disposto di cui all'art. 258, comma 3, del T.U.E.L²⁴, che prevede la definizione in via transattiva della pretesa

nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione. Le procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto [...] sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese. [...] Dalla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa e già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità".

24 Art. 258 t.u. enti locali: "1. L'organo straordinario di liquidazione, valutato l'importo complessivo di tutti i debiti censiti in base alle richieste pervenute, il numero delle pratiche relative, la consistenza della documentazione allegata ed il tempo necessario per il loro definitivo esame, può proporre all'ente locale dissestato l'adozione della modalità semplificata di liquidazione di cui al presente articolo. Con deliberazione di giunta l'ente decide entro trenta giorni ed in caso di adesione s'impegna a mettere a disposizione le risorse finanziarie di cui al comma 2.

2. L'organo straordinario di liquidazione, acquisita l'adesione dell'ente locale, delibera l'accensione del mutuo di cui all'articolo 255, comma 2, nella misura necessaria agli adempimenti di cui ai successivi commi ed in relazione all'ammontare dei debiti censiti. L'ente locale dissestato è tenuto a deliberare l'accensione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti o con altri istituti di credito, con oneri a proprio carico, nel rispetto del limite del 40 per cento di cui all'articolo 255, comma 9, o, in alternativa, a mettere a disposizione risorse finanziarie liquide, per un importo che consenta di finanziare, insieme al ricavato del mutuo a carico dello Stato, tutti i debiti di cui ai commi 3 e 4, oltre alle spese della liquidazione. È fatta salva la possibilità di ridurre il mutuo a carico dell'ente.

3. L'organo straordinario di liquidazione, effettuata una sommaria deliberazione sulla fondatezza del credito vantato, può definire transattivamente le pretese dei relativi creditori, ivi compreso l'erario, anche periodicamente, offrendo il pagamento di una somma variabile tra il 40 ed il 60 per cento del debito, in relazione all'anzianità dello stesso, con rinuncia ad ogni altra pretesa, e con la liquidazione obbligatoria entro 30 giorni dalla conoscenza dell'accettazione della transazione. A tal fine, entro sei mesi dalla data di conseguita disponibilità del mutuo di cui all'articolo 255, comma 2, propone individualmente ai creditori, compresi quelli che vantano crediti privilegiati, fatta eccezione per i debiti relativi alle retribuzioni per prestazioni di lavoro subordinato che sono liquidate per intero, la transazione da accettare entro un termine prefissato comunque non superiore a 30 giorni. Ricevuta l'accettazione, l'organo straordinario di liquidazione provvede al pagamento nei trenta giorni successivi.

4. L'organo straordinario di liquidazione accantona l'importo del 50 per cento dei debiti per i quali non è stata accettata la transazione. L'accantonamento è elevato al 100 per cento per i debiti assistiti da privilegio.

5. Si applicano, per il seguito della procedura, le disposizioni degli articoli precedenti, fatta eccezione per quelle concernenti la redazione ed il deposito del piano di rilevazione. Effettuati gli accantonamenti di cui al comma 4, l'organo straordinario di liquidazione provvede alla redazione del piano di estinzione. Qualora tutti i debiti siano liquidati nell'ambito della procedura semplificata e non sussistono debiti esclusi in tutto o in parte dalla massa passiva, l'organo straordinario provvede ad approvare direttamente il rendiconto della gestione della liquidazione ai sensi dell'articolo 256, comma 11.

6. I debiti transatti ai sensi del comma 3 sono indicati in un apposito elenco allegato al piano di estinzione della massa passiva.

creditoria, eccezion fatta per i crediti assistiti da privilegio, ed il credito sotteso alla rivalsa non può, di fatto, essere considerato tale.

In tale quadro potrebbe essere valutata una modifica normativa volta a prevedere l'esclusione dell'obbligo di rivalsa nei confronti di enti deficitari in situazione di dissesto o pre-dissesto.

2.10.2. Stato delle procedure di rivalsa avviate

Per l'anno in rassegna, il Ministero dell'economia e delle finanze, per quanto di sua competenza, ha comunicato di aver attivato 15 procedimenti di rivalsa (in diminuzione rispetto ai 37 del 2017), e di aver inoltrato all'Avvocatura generale dello Stato, per le conseguenti iniziative, 3 sentenze di condanna implicanti la responsabilità di Enti nei confronti dei quali la rivalsa va esercitata nelle vie ordinarie, ai sensi del citato articolo 43, comma 5, lettera c).²⁵

In due casi, gli enti territoriali hanno manifestato la disponibilità al raggiungimento dell'intesa, la cui procedura è attualmente in corso, per un importo totale dovuto di euro 526.500,00, mentre in 9 casi è stato raggiunto un accordo, con rateizzazione del rimborso, per la somma totale di euro 1.346.315,90, di cui risultano incamerati, nell'anno di riferimento, euro 303.026,57.

In relazione a 5 pronunce di condanna, nonostante la manifestazione di volontà ad aderire all'intesa da parte degli enti obbligati, la stessa non si è potuta, allo stato, perfezionare a causa del sopravvenuto dissesto finanziario.

Nell'anno 2018 sono stati incamerati i pagamenti dei ratei previsti da due dPCM adottati degli anni precedenti, per un totale di euro 119.775,00.

Nel corso dello stesso anno il Ministero dell'economia e delle finanze ha trasferito alla Presidenza del Consiglio dei ministri, per l'adozione del provvedimento esecutivo previsto dall'articolo 43, comma 8, della legge n. 234 del 2012, a causa del mancato raggiungimento dell'intesa, 13 procedure, a fronte delle 58 del 2017, sulle quali sono in corso gli approfondimenti istruttori doverosi alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 219 del 2016.

Per quanto concerne l'attività posta in essere dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'anno di riferimento è stato avviato l'iter, conclusosi nel 2019, per l'adozione di quattro decreti

7. In caso di eccedenza di disponibilità si provvede alla riduzione dei mutui, con priorità per quello a carico dell'ente locale dissestato. È restituita all'ente locale dissestato la quota di risorse finanziarie liquide dallo stesso messe a disposizione esuberanti rispetto alle necessità della liquidazione dopo il pagamento dei debiti.

²⁵ Articolo 43 della legge n. 234 del 20012, comma 5: "Lo Stato esercita il diritto di rivalsa di cui ai commi 3, 4 e 10:

[omissis]

c) nelle vie ordinarie, qualora l'obbligato sia un soggetto equiparato e in ogni altro caso non rientrante nelle previsioni di cui alle lettere a) e b).".

di rivalsa nei confronti di altrettanti enti locali, per un importo complessivo da recuperare pari ad euro 6.230.000,00. I casi concernono tutti la mancata adozione, da parte dei Comuni, dei decreti di esproprio a conclusione di procedure ablativo aventi ad oggetto terreni di proprietà dei ricorrenti alla Corte Edu.

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

A conferma di ciò, due dei quattro decreti presidenziali notificati sono stati impugnati dinanzi al Giudice ordinario, e per un terzo l'ente interessato ha comunicato che il 26 luglio 2018 è stato deliberato lo stato di dissesto, con conseguente competenza dell'Organo straordinario di liquidazione in materia di soddisfacimento delle pretese creditorie, ivi incluse quelle azionate col provvedimento di cui sopra.

Nel 2018, l'attività di riscossione ha consentito di realizzare un introito complessivo di euro 221.170,81, di cui ben 119.775,00 in sede di esecuzione spontanea, la restante parte in sede di riscossione coattiva, e sono stati iscritti a ruolo i crediti aventi titolo in quattro decreti presidenziali del 2016, per un importo totale di euro 181.427,78.

Allo stato risultano aperte dodici partite di credito, riferite all'esercizio dell'azione di rivalsa in relazione a sentenze di condanna emesse dalla Corte europea, per un importo complessivo di euro 5.511.497,48.

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

1. LE SENTENZE NEI CONFRONTI DELL'ITALIA

La disamina delle pronunce della Corte europea, pubblicate nell'anno 2018, è stata strutturata, come per le edizioni precedenti, in due parti: la prima, descrittiva dei fatti all'origine del ricorso dinanzi alla Corte e dello svolgimento processuale dello stesso, nonché del processo argomentativo che ha condotto la Corte ad adottare la decisione finale; la seconda, illustrativa delle misure adottate o da adottare per conformarsi alla sentenza, con la duplice finalità sia di dare conto delle cause - eventualmente anche strutturali, ove riscontrate - che hanno dato origine alla violazione, sia di individuare e, conseguentemente, attivare gli organi competenti ad assumere le misure idonee a porvi rimedio, a livello individuale e generale.

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

Anche per il 2018, la presenza di numerose sentenze relative a casi seriali giustifica la trattazione di tali pronunce in apposito paragrafo (1.2), avente lo specifico obiettivo di informare il Parlamento della perdurante esistenza di carenze strutturali del sistema statale o di avvertire dell'insorgenza di nuove aree di potenziale criticità di rango sistemico.

1.1. Le sentenze di condanna: casi singoli

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

Provenzano c. Italia - Sentenza del 25 ottobre 2018 (ricorso n. 55080/13)

Esito:

- non violazione articolo 3 in relazione alle condizioni di detenzione e all'adeguatezza delle cure mediche ricevute
- violazione articolo 3 per carenza di motivazione della proroga della detenzione speciale

QUESTIONE TRATTATA

Regime speciale di detenzione ex articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975 n. 354 (Ordinamento penitenziario) - Carenza di motivazione del provvedimento di proroga per un soggetto terminale affetto da cruciale declino cognitivo

Il ricorso alla Corte di Strasburgo è stato presentato, nel luglio 2013, dal figlio e dalla compagna di Bernardo Provenzano ("il ricorrente"), mentre egli era detenuto. La trattazione del ricorso dinanzi alla Corte è proseguita dopo la morte di Provenzano, su impulso del figlio, già amministratore di sostegno del padre a partire dal marzo 2014.

Il ricorrente lamentava di non aver ricevuto adeguate cure mediche in carcere e che la protrazione - dal 13 aprile 2006 al 23 marzo 2016 - dell'applicazione del regime detentivo speciale di cui all'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975 n. 354 (ordinamento penitenziario), nonostante la sua età e il suo stato di salute, comportava la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, a norma del quale nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

La sentenza ripercorre la vicenda processuale di Provenzano: nato nel 1933 e arrestato nel 2006, ormai settantatreenne, dopo una latitanza durata quarant'anni, era stato processato in contumacia e condannato a plurimi ergastoli per reati gravissimi, commessi nell'ambito di associazione mafiosa, essendo ritenuto un importantissimo capo di Cosa Nostra.

Con un primo decreto del Ministro della giustizia del 13 aprile 2006, dopo il suo arresto, veniva applicato al ricorrente il regime detentivo speciale di cui al comma 2 dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, a cui è rimasto sottoposto continuativamente - in base a quattro successivi decreti di proroga - fino alla data della sua morte.

Gli ultimi anni di detenzione sono stati connotati dall'aggravamento delle numerose patologie di cui il detenuto soffriva e dal conseguente peggioramento del suo stato fisico, segnatamente delle funzioni cognitive e delle capacità comunicative. Le precarie condizioni di salute del ricorrente sono state poste a fondamento di diverse istanze di revoca del regime di cui all'articolo 41-bis e reclami avverso i decreti ministeriali di proroga del regime e di rinvio dell'esecuzione della pena ai sensi degli articoli 146 e 147 c.p., nessuna delle quali è stata accolta. In particolare, riguardo alla richiesta di rinvio dell'esecuzione della pena, il Tribunale di Bologna (con ordinanze del 3 maggio e del 27 agosto 2013) e quello di Milano (con ordinanza del 3 ottobre 2014, adottata dopo l'acquisizione di due perizie mediche indipendenti) avevano ritenuto che non vi fossero i presupposti, né per quello obbligatorio di cui all'articolo 146 c.p., né per quello facoltativo ex articolo 147 c.p. (§ 48-55 ss.). Quanto al rinvio obbligatorio, "non veniva riscontrato uno stato di avanzamento della malattia tale da non rispondere più ai trattamenti disponibili e alle terapie curative", condizione che deve sussistere per l'applicazione dell'istituto. Rispetto al rinvio facoltativo, il rigetto dell'istanza veniva motivato in ragione della "possibilità per il detenuto di

ricevere trattamenti adeguati in stato di detenzione, anche mediante ricoveri presso reparti ospedalieri”²⁶, come del resto era già avvenuto in passato. I ricorsi per cassazione presentati contro queste decisioni non venivano accolti.

Il 9 aprile 2014 il ricorrente veniva trasferito all'ospedale San Paolo di Milano, dove è rimasto fino alla morte.

Il 26 marzo 2014 il Ministro della giustizia aveva emesso un decreto di proroga di due anni del regime speciale di detenzione applicato al ricorrente, nel quale si constatava che la capacità del ricorrente di mantenere collegamenti con i membri dell'organizzazione criminale non era venuta meno, anche tenuto conto della sua “particolare e concreta pericolosità”. Il decreto riportava l'opinione espressa dalla DDA di Palermo che aveva concluso che il ricorrente era ancora socialmente pericoloso (§ 69) e la valutazione della DNA, secondo cui, sulla base delle perizie medico-legali di cui era in possesso, non si poteva concludere che in quel momento vi era stato un totale scadimento delle capacità di attenzione, comprensione e orientamento del ricorrente, bensì piuttosto soltanto un deterioramento non quantificabile. Ciò, a sua volta, non poteva escludere la possibilità che il ricorrente potesse comunicare ordini all'organizzazione criminale se fosse stato ristretto con un regime detentivo ordinario. Il ricorso nell'interesse di Provenzano avverso il decreto di proroga veniva rigettato dal Tribunale di sorveglianza di Roma con ordinanza del 5 dicembre 2014, nella quale il Tribunale, pur riconoscendo la sussistenza di un grave decadimento delle funzioni cognitive, concludeva, sulla base della documentazione medica di cui disponeva, che la proroga del regime detentivo di cui all'articolo 41-bis, disposta il 26 marzo 2014, era ancora pienamente giustificata, nell'interesse dell'ordine pubblico e della sicurezza (§ 70).

Il 23 marzo 2016 il Ministro della giustizia emise un secondo decreto di proroga dell'applicazione del regime detentivo speciale nei confronti del ricorrente, con il quale venivano confermate, per ulteriori due anni, le restrizioni già in vigore tenuto conto della sua “particolare e concreta pericolosità”. Il decreto dava atto dei pareri negativi sulla proroga forniti dalla DDA di Caltanissetta, basato sul deterioramento della salute del ricorrente, e dalla DDA di Firenze, imperniato sulla constatazione che il ricorrente non era oggetto di indagini penali, ma basava la decisione di proroga sul parere favorevole della DDA di Palermo, che aveva concluso che l'applicazione al ricorrente del regime di cui all'articolo 41-bis continuava a essere assolutamente

²⁶ La valutazione alla base della concessione del rinvio dell'esecuzione per grave infermità fisica ex art. 147 co. 1 lett. b) c.p. avviene, come precisato dalla giurisprudenza sulla base di due requisiti: a) gravità oggettiva della malattia, implicante un pericolo per la vita del condannato o la probabilità di rilevanti conseguenze dannose; b) possibilità di fruire, in stato di libertà di cure e trattamenti diversi e più efficaci di quelli disponibili in regime di detenzione, quest'ultimo comprensivo anche di ricoveri in luoghi esterni di cura ex art. 11 co. 2 ord. penit. Sul punto: Cass. pen., sez. I, 5 marzo 2014, n. 37216; Cass. pen., sez. I, 18 dicembre 2012, n. 789; Cass. pen., sez. I, 10 novembre 2010, n. 41542.

necessaria, e sulle conclusioni della DNA, per cui la combinazione di elementi che avevano giustificato l'iniziale applicazione del regime detentivo speciale era rimasta invariata e il regime doveva essere mantenuto, anche per il fatto che un importante membro dell'organizzazione criminale Cosa Nostra, che aveva avuto in passato un rapporto documentato con il ricorrente, era ancora latitante. In ordine alla salute del ricorrente, la DNA ribadiva il contenuto del suo parere del 2014 sulla proroga del regime detentivo speciale e ne citava estratti, secondo i quali l'applicazione di un simile regime non interferiva in alcun modo con le cure mediche cui era sottoposto il ricorrente nell'ospedale in cui era ricoverato in isolamento e, per contro, la sospensione del regime speciale non avrebbe determinato benefici al suo stato di salute. La DNA citava inoltre un estratto del suo parere del 2014 in cui aveva concluso che, sulla base della documentazione di cui disponeva, non sembrava che il ricorrente avesse del tutto perso le capacità di attenzione, comprensione e orientamento spazio-temporale, ma che tali capacità avevano soltanto subito un deterioramento.

L'8 aprile 2016 il difensore del ricorrente presentava reclamo al Tribunale di Roma avverso il secondo decreto di proroga. Il relativo procedimento veniva archiviato in data 16 settembre 2016 a causa del decesso di Provenzano, avvenuto il 13 luglio 2016.

➤ *Non violazione dell'articolo 3 per le condizioni di detenzione in regime di 41-bis.*

I giudici di Strasburgo hanno ritenuto non sussistente la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, per le condizioni di detenzione in regime di 41-bis, in relazione allo stato di salute del ricorrente e alle cure mediche ricevute durante la reclusione.

La Corte ha ribadito che l'articolo 3 della Convenzione sancisce uno dei valori fondamentali di una società democratica, proibendo in modo assoluto la tortura o le pene e i trattamenti inumani o degradanti, indipendentemente dalle circostanze e dal comportamento della vittima. Tuttavia, per essere compreso nel campo di applicazione dell'articolo 3, il maltrattamento deve raggiungere un livello minimo di gravità. La valutazione di tale minimo è relativa e dipende da tutte le circostanze del caso.

Nella fattispecie in esame, la Corte non ha ritenuto accertato che la detenzione in regime speciale *ex* articolo 41-bis potesse essere considerata incompatibile con le - seppur gravi - condizioni di salute e con l'età avanzata del ricorrente, o che, in ragione delle condizioni imposte dal regime speciale di reclusione, la sua salute e il suo benessere non fossero stati tutelati adeguatamente.

La Corte ha osservato che, come rilevato dal Governo italiano nelle sue difese, il ricorrente aveva avuto l'opportunità di adire i tribunali interni per una valutazione della compatibilità della detenzione con la sua salute, e che questi ultimi avevano deciso sul suo caso basandosi sulla

documentazione sanitaria e su perizie mediche indipendenti. La Corte, infine, ha rilevato che dalle evidenze acquisite risultava che al ricorrente erano state assicurate cure mediche appropriate ed efficaci in una struttura ospedaliera adeguata.

➤ *Violazione dell'articolo 3 per carenza di motivazione in relazione al decreto di proroga del 23 marzo 2016*

La Corte ha rilevato, innanzitutto, di aver già avuto occasione di valutare il regime previsto dall'articolo 41-*bis* in un notevole numero di cause di cui era stata investita e di aver concluso che, date le circostanze di tali cause, l'applicazione del regime non sollevava alcuna questione ai sensi dell'articolo 3, anche se lo stesso era stato applicato per lunghi periodi di tempo (si vedano, *inter alia*, *Enea c. Italia* [GC], n. 74912/01, § 55, CEDU 2009; *Argenti c. Italia*, n. 56317/00, 10 novembre 2005; *Campisi c. Italia*, n. 24358/02, 11 luglio 2006; *Paolello c. Italia* (dec.) n. 37648/02, 24 settembre 2015²⁷). In tali cause, la Corte ha ripetutamente ritenuto che, quando si valuta se la proroga dell'applicazione di alcune restrizioni ai sensi del regime previsto dall'articolo 41-*bis* raggiunga la soglia minima di gravità richiesta per rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 3, la durata temporale deve essere esaminata alla luce delle circostanze di ciascuna causa, il che comporta, *inter alia*, la necessità di accertare se il rinnovo o la proroga delle restrizioni contestate fossero, di volta in volta, giustificati o meno.

Passando al caso in esame, la Corte ha ritenuto di dover accertare se, alla luce del peggioramento dello stato di salute generale del ricorrente e, in particolare, del grave deterioramento delle sue funzioni cognitive, i motivi per applicare le restrizioni fossero venuti meno, al punto da renderne ingiustificata la protrazione decisa con i due successivi decreti di proroga; tale aspetto infatti distingue il caso di specie da quelli in cui - pur essendo gravi - i problemi di salute sono limitati alla sfera fisica, ma non incidono sulla capacità mentale di un ricorrente. La Corte ha osservato che, sebbene nel periodo compreso tra il decreto di proroga del marzo 2012 e quello del marzo 2014, lo stato di salute del ricorrente si fosse notevolmente deteriorato ed egli avesse subito un intervento neurochirurgico, nel decreto del 2014 non era stata dedicata molta attenzione al deterioramento cognitivo del ricorrente, nonostante la sua gravità e le sue potenziali conseguenze sulla perdurante necessità di misure restrittive speciali. Ciò nonostante, la Corte ha osservato che il Tribunale di Roma aveva riesaminato il decreto del 2014, tenendo conto di un'ampia documentazione medica, compresa una perizia neuropsicologica richiesta poco prima

²⁷ Per la decisione *Paolello c. Italia* si rinvia alla Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag. 104.

dell'emissione della decisione (cfr. § 73), aveva compiuto, sulla base di tale documentazione, una valutazione indipendente ed aveva raggiunto una conclusione motivata secondo la quale la possibilità che il ricorrente potesse trasmettere all'organizzazione messaggi penalmente rilevanti non poteva essere esclusa con assoluta certezza. In conclusione, le condizioni del ricorrente risultavano essere state realmente riesaminate in modo da tener conto del mutamento delle sue circostanze al momento della proroga del decreto nel 2014.

Con riferimento al decreto di proroga del 23 marzo 2016, la Corte ha osservato che i rapporti medici del 2015 e del 2016 presentati dal Governo rivelavano un ulteriore progressivo declino delle funzioni cognitive del ricorrente che, nel marzo 2016, sono state definite “*estremamente deteriorate*” (§ 46). Inoltre il ricorrente continuava a essere costretto a letto e a ricevere totalmente l'idratazione e il supporto nutrizionale attraverso un sondino, fino al momento in cui è entrato in una fase pre-terminale pochi mesi dopo l'emissione del decreto, nel luglio 2016. Data la gravità della situazione, la Corte ha ritenuto che, nel marzo 2016, quando è stata ulteriormente prorogata l'applicazione del regime di cui all'articolo 41-*bis*, non soltanto la dichiarazione dei motivi che militavano a favore della proroga avrebbe dovuto essere maggiormente particolareggiata e convincente, ma si sarebbe dovuto tener conto dell'evoluzione del deterioramento cognitivo del ricorrente. Inoltre nel decreto non vi era alcuna traccia visibile di una esplicita e autonoma valutazione da parte del Ministro della giustizia della situazione cognitiva del ricorrente al momento in cui è stata presa la decisione. Il limitato spazio concesso nel decreto alla valutazione obiettiva delle particolari circostanze, relative alla salute psichica del ricorrente, e l'assenza di una esplicita valutazione di esse rendevano difficile per la Corte accertare in quale modo e in quale misura fossero state ponderate tali circostanze nel valutare se prorogare le restrizioni. Conseguentemente, la Corte ha concluso che nella motivazione del decreto non vi erano prove sufficienti a dimostrare che fosse stata effettuata una reale rivalutazione relativa ai rilevanti cambiamenti della situazione del ricorrente, in particolare al suo cruciale declino cognitivo. Ha, pertanto, dichiarato l'avvenuta violazione dell'articolo 3 Cedu, per la carenza di motivazione del decreto di proroga del regime di cui all'articolo 41-*bis* adottato in data 23 marzo 2016.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

In ordine al danno non patrimoniale (per il quale il ricorrente aveva chiesto la somma di euro 150.000 o l'eventuale importo che la Corte ritenesse appropriato), la Corte ha sottolineato di aver riscontrato la violazione della Convenzione soltanto in ordine ad un aspetto della doglianza del ricorrente, relativa all'ultima proroga del regime detentivo speciale di cui all'articolo 41-*bis*. **Date le**

circostanze della causa, ha ritenuto la constatazione della violazione sufficiente a risarcire il danno non patrimoniale subito.

Ha poi rigettato la richiesta di euro 20.000 a titolo di rimborso spese di procedura, per la mancata produzione di documentazione probatoria.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il *legal reasoning* seguito dalla Corte lascia intendere che i giudici di Strasburgo non considerano in sé illegittima l'applicazione dell'istituto del regime detentivo speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario, anche se di lunga durata, nei limiti in cui sia giustificata, in concreto, da finalità di prevenzione dei reati e tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, come del resto già risultante dalla precedente giurisprudenza della stessa Corte (cfr. sentenza 17 settembre 2009 (GC) sul ricorso *Enea c. Italia*²⁸ e decisione 19 marzo 2013 sul ricorso *Riina c. Italia*²⁹).

Sotto tale aspetto la sentenza si inserisce in una consolidata giurisprudenza della Corte europea nel segno della compatibilità convenzionale dell'istituto del regime speciale, avuto riguardo a vari profili, tra cui il tempo prolungato di applicazione del regime speciale ("*tough measures, but proportionate to the gravity of the crimes committed*", in *Natoli c. Italia*, dec. 1998; *Gallico c. Italia*, 28 giugno 2005; *Campisi c. Italia*, 11 luglio 2006; *Enea c. Italia* (GC) 17 settembre 2009; *Madonia c. Italia*, 22 settembre 2009; *Genovese c. Italia*, 10 novembre 2009) e le limitazioni conseguenti all'applicazione del regime detentivo ex articolo 41-bis (*Bagarella c. Italia*, 15 gennaio 2008, in materia di isolamento dal resto della popolazione carceraria; *Guidi c. Italia*, 27 marzo 2008, in tema di perquisizione personale; *Messina c. Italia* (n.2), 28 settembre 2000, in tema di limitazioni alle visite dei parenti).

Con particolare riguardo all'aspetto della compatibilità delle condizioni di salute del detenuto sottoposto a regime speciale, di specifico rilievo nel caso Provenzano, in precedenti decisioni nei confronti dell'Italia (cit. *Enea c. Italia*; *Riina c. Italia*, dec. 19 marzo 2013), relative a casi molto simili, nelle quali aveva apprezzato la compatibilità convenzionale dell'istituto giuridico e la sua importanza di strumento di contrasto al fenomeno mafioso, la Corte aveva concluso per un'assenza di violazione dell'articolo 3, nonostante la prolungata applicazione del regime speciale a prominenti esponenti di associazioni mafiose affetti da gravi patologie, sul presupposto di fatto che, in ogni caso, il livello di cura garantito al detenuto era assolutamente adeguato e tale da non

²⁸ Relazione al Parlamento per l'anno 2009, pag. 34.

²⁹ Relazione al parlamento per l'anno 2013, pag. 115.

consentire in concreto il raggiungimento di una sofferenza individuale suscumbibile nell'alveo del trattamento inumano e degradante.

La posizione della Corte sul caso in esame sembra, quindi, discostarsi dalla sopra richiamata giurisprudenza, dove per le valutazioni sulla violazione dell'articolo 3 aveva concentrato la sua attenzione solo sulla prospettiva della vittima e delle cure somministrate al fine di evitarle sofferenze tali da costituire trattamenti inumani.

Nel caso di specie, ove la Corte ha dichiarato la violazione dell'articolo 3 per insufficienza della motivazione in relazione alla mancanza di una esplicita valutazione del deterioramento dello stato cognitivo del detenuto nell'ultimo decreto di proroga del regime speciale, la sentenza *Provenzano* si pone quale importante precedente in ordine alla necessità di meglio ponderare ed esplicitare nelle motivazioni - ogni qualvolta si debba predisporre un provvedimento di proroga del regime di detenzione speciale ex articolo 41-bis - se e in che misura la gravità delle condizioni patologiche sopravvenute, con particolare considerazione per quelle condizioni che risultino limitative delle capacità cognitive, possa incidere, in modo determinante, sull'opportunità di mantenere o sospendere il regime speciale.

1.1.2. Obbligo di prevenzione e protezione dei minori da gravi violazioni dell'integrità della persona (combinato disposto articoli 3 e 8 Cedu)

V.C. c. Italia - Sentenza dell'1 febbraio 2018 (ricorso n. 54227/14)

Esito:

- violazione articoli 3 e 8

QUESTIONE TRATTATA

Grave pregiudizio all'integrità fisica di una minore vulnerabile causato da ritardi nella concreta attuazione delle misure di tutela previste dall'ordinamento

Si ripercorrono i fatti salienti della vicenda all'origine del ricorso, presentato da una minorenni, V.C., in condizione di vulnerabilità, vittima di gravi abusi mentre era in attesa di ottenere ricovero e cure in una struttura adeguata.

A seguito dell'identificazione della ragazza, nell'aprile 2013, durante un intervento della polizia, mentre prendeva parte ad una festa in cui circolavano alcool e droga, la questura di Roma informò il tribunale per i minorenni e fu avviata una inchiesta penale.

Nel maggio 2013 il pubblico ministero minorile ascoltò i genitori della ricorrente che riferirono la diagnosi dello psichiatra secondo il quale V.C. soffriva di un disturbo bipolare e di un

disturbo da deficit di attenzione dovuto all'uso di sostanze stupefacenti e mostrava anche segni di una personalità borderline e antisociale.

Nel luglio 2013, il procuratore della Repubblica segnalò al tribunale dei minori che V.C si trovava in una situazione di pericolo a causa del suo stato e chiese di avviare un procedimento in via d'urgenza ai sensi dell'articolo 25 del regio decreto n. 1404 del 1934³⁰, per l'inserimento in una idonea struttura e l'affidamento ai servizi sociali.

Il 14 ottobre 2013, dopo circa sei mesi dalla segnalazione della polizia, il tribunale dei minori convocò i servizi sociali, che non si presentarono. Il successivo 9 dicembre, tenuto conto della gravità della situazione di V.C., dei rischi che correva e del fatto che i servizi sociali non si erano presentati, il tribunale ordinò che la minore fosse collocata in una struttura idonea. La decisione fu notificata ai servizi sociali che presero contatto con la ricorrente e con il suo psichiatra.

Parallelamente, la ricorrente era stata sentita nell'ambito dell'inchiesta penale scaturita dall'intervento della polizia del 19 aprile 2013 e aveva dichiarato di essersi prostituita per conto di due persone, che furono arrestate e poi condannate, nel novembre 2014, per prossenetismo ed a versare un indennizzo alla ricorrente. Il tribunale dichiarò che la minore era stata vittima di sfruttamento sessuale da agosto a dicembre 2013 e che i colpevoli erano a conoscenza della sua età. La sentenza fu confermata dalla corte d'appello nel 2016.

Nella notte tra il 30 e 31 gennaio 2014 V.C. fu vittima di violenza sessuale commessa da due persone, fu medicata in ospedale e sporse denuncia.

Nel mese di marzo 2014 i servizi sociali, sollecitati dalla presidente del tribunale dei minori, chiesero per la prima volta il collocamento di V.C. presso una comunità senza però riuscire a trovarle una sistemazione. Nell'aprile 2014 i genitori della ricorrente si rivolsero al tribunale per i minorenni sollecitando l'esecuzione della decisione del 9 dicembre 2013 e l'adozione urgente di tutte le misure necessarie per proteggere la figlia.

Il tribunale ordinò l'immediato collocamento della minore nella comunità terapeutica Karisma, che la accolse il 14 aprile 2014. Nel dicembre successivo la Karisma informò i servizi sociali che per far fronte ai problemi di V.C., in particolare la persistente dipendenza da droghe, era necessario che fosse trasferita in una struttura per minori tossicodipendenti. A questa segnalazione i servizi sociali non risposero.

³⁰ L'articolo 25 del regio decreto del 1934 prevede quanto segue: «Quando un minore degli anni 18 dà manifeste prove di irregolarità della condotta o del carattere, il procuratore della Repubblica, l'ufficio di servizio sociale minorile, i genitori, il tutore, gli organismi di educazione, di protezione e di assistenza dell'infanzia e dell'adolescenza, possono riferire i fatti al Tribunale per i minorenni, il quale, a mezzo di uno dei suoi componenti all'uopo designato dal presidente, esplica approfondite indagini sulla personalità del minore, e dispone con decreto motivato una delle seguenti misure: 1) affidamento del minore al servizio sociale minorile; 2) collocamento in una casa di rieducazione od in un istituto medico-psico-pedagogico.»

Durante il ricovero presso la comunità Karisma V. C. presentò ricorso alla Corte di Strasburgo, invocando la violazione degli obblighi di protezione imposti agli Stati dagli articoli 3 (divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti) e 8 (tutela dell'integrità fisica) della Convenzione, denunciando la mancanza di diligenza da parte delle autorità competenti, le quali, sebbene informate dalla polizia e dai genitori della ricorrente delle sue condizioni di vulnerabilità e dei rischi che correva, avrebbero omesso di adottare con la dovuta necessaria tempestività le misure necessarie a proteggerla ed a impedire la prosecuzione dei maltrattamenti di cui erano a conoscenza, nonché a metterla al riparo da gravi minacce alla sua integrità fisica.

Nel maggio del 2016, il tribunale per i minorenni tenne un'udienza, alla quale i servizi sociali non parteciparono, in cui fu sentita la ricorrente che - pur vivendo presso la propria famiglia, sebbene risultasse ancora in affidamento ai servizi sociali, *ex* articolo 25 r.d. n. 1404/1934 - dichiarò di non aver seguito alcun progetto educativo/terapeutico di sostegno, di aver ricominciato a frequentare la scuola, di avere nuovi amici e di considerare positivamente il periodo trascorso nella comunità terapeutica.

Nel dicembre 2016, il tribunale convocò due rappresentanti dei servizi sociali che riferirono che la minore stava meglio e che ritenevano che non avesse più bisogno del loro supporto.

Con decisione del 17 gennaio 2017 il tribunale chiuse il procedimento avviato ai sensi dell'articolo 25 del regio decreto n. 1404 del 1934.

➤ *Violazione dell'articolo 3 in combinato con l'articolo 8*

La Corte ha rammentato, anzitutto, che il divieto di trattamenti inumani e degradanti è uno dei valori fondamentali delle società democratiche (*ex multis*, *Selmouni c. Francia* [GC], n. 25803/94, § 95; *Gäfgen c. Germania* [GC], n. 22978/05, § 87; *El-Masri c. l'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia* [GC], n. 39630/09, § 195; *Mocanu e altri c. Romania* [GC], nn. 10865/09, 45886/07 e 32431/08, § 315), nonché valore di civiltà strettamente legato al rispetto della dignità umana che fa parte del nucleo stesso della Convenzione (*Bouyid c. Belgio* [GC], n. 23380/09, §§ 81 e 89-90) (§ 88).

Per quanto riguarda la protezione dell'integrità fisica e morale di un individuo, la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza in base alla quale:

- gli obblighi positivi che gravano sulle autorità, ai sensi degli articoli 3 e 8 della Convenzione, possono comportare un dovere di mettere in atto e applicare in concreto un quadro giuridico adatto che offra una protezione contro gli atti di violenza che possano essere commessi da privati (*cfr. inter alia*, *Osman c. Regno Unito*, 28 ottobre 1998, §§ 128-130; *Bevacqua e S. c. Bulgaria*, n. 71127/01, § 65;

Sandra Janković c. Croazia, n. 38478/05, § 45, 5 marzo 2009, *A c. Croazia*, n. 55164/08, § 60, 14 ottobre 2010);

- le misure adottate devono fornire una protezione effettiva, soprattutto per i soggetti particolarmente vulnerabili come i minori, e includere misure ragionevoli volte a impedire i maltrattamenti di cui le autorità erano o avrebbero dovuto essere a conoscenza, nonché una prevenzione efficace che ponga i minori al riparo da forme gravi di violazione dell'integrità della persona (*mutatis mutandis*, *Osman c. Regno Unito*, 28 ottobre 1998, § 116; *E. e altri c. Regno Unito*, n. 33218/96, § 88, 26 novembre 2002) e devono mirare a garantire il rispetto della dignità umana e la protezione dell'interesse superiore del minore (*C.A.S. e C.S. c. Romania*, n. 26692/05, § 82, 20 marzo 2012; *Pretty c. Regno Unito*, n. 2346/02, § 65);

- i meccanismi di protezione previsti nel diritto interno devono funzionare, nella pratica, entro termini ragionevoli. L'obbligo dello Stato, rispetto all'articolo 3 della Convenzione, non può considerarsi soddisfatto se i meccanismi di tutela esistono soltanto in teoria: occorre soprattutto che essi funzionino effettivamente in pratica, il che presuppone un esame della causa tempestivo e senza inutili ritardi;

- in virtù dell'articolo 19 della Convenzione e del principio secondo il quale lo scopo di quest'ultima consiste nel garantire diritti non teorici o illusori, ma concreti ed effettivi, la Corte deve vigilare affinché gli Stati adempiano correttamente al loro obbligo di proteggere i diritti delle persone poste sotto la loro giurisdizione (*Sandra Janković c. Croazia*, n. 38478/05, § 46, 5 marzo 2009; *Hajduová c. Slovacchia*, n. 2660/03, § 47, 30 novembre 2010).

Nel caso di specie, alla luce dei richiamati principi, la Corte ha deciso che le violenze subite dalla ricorrente rientravano nel campo di applicazione dell'articolo 3 della Convenzione e costituivano una ingerenza nel diritto di quest'ultima al rispetto della sua integrità fisica, sancito dall'articolo 8 della Convenzione (§ 96). Sul punto, la Corte ha constatato che le autorità nazionali (tribunale per i minorenni e servizi sociali) erano a conoscenza della situazione di vulnerabilità della minore e del rischio reale e immediato che la stessa correva (§ 102) e che, ciò nonostante, non avevano adottato alcuna misura di protezione in tempi brevi.

La Corte ha, quindi, concluso che, non avendo adottato, in tempo utile, tutte le misure ragionevoli per impedire gli abusi di cui la ricorrente è stata vittima, le autorità - cui spettava la protezione concreta della minore vulnerabile - avevano mancato di agire con la diligenza dovuta e richiesta dalla situazione, in violazione degli articoli 3 e 8 della Convenzione.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte ha accordato alla ricorrente 30.000,00 euro (rispetto alla richiesta di euro 150.000,00) a titolo di danno morale e, esaminati i documenti giustificativi prodotti, euro 10.000,00 a titolo di spese per il procedimento dinanzi ad essa.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Ancora una volta l'Italia è stata condannata per il ritardo e l'inefficacia dell'intervento delle autorità competenti (tribunale dei minorenni e servizi sociali), ai quali viene imputato di non essersi tempestivamente attivati per garantire un'adeguata protezione ad una minore, nella fattispecie, particolarmente vulnerabile in quanto dipendente da alcool e sostanze stupefacenti, vittima di sfruttamento sessuale e di violenza di gruppo nelle more dell'accoglienza in apposita struttura. Invero, non va sottaciuto come dagli atti di causa sia emersa con ogni evidenza la particolare complessità della gestione del caso da parte delle autorità preposte, dovuta in parte anche alla scarsa collaborazione della minore (aspetto, questo, enfatizzato dall'opinione concordante separata del Giudice Wojtyczek, ove si dava peso alle difficoltà del Governo nell'attuare misure per la minore senza il suo consenso).

In tale quadro, l'esecuzione della sentenza richiede, sotto il profilo delle misure individuali, oltre al pagamento dell'equa soddisfazione riconosciuta dalla Corte, anche la verifica in sede nazionale delle azioni intraprese dai servizi sociali per assicurare il benessere della minore a seguito dei fatti subiti.

Sotto il profilo delle misure generali, sarà necessario fornire al Servizio dell'esecuzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, in sede di piano d'azione, un quadro accurato degli strumenti giuridici a protezione dei minori in condizione di vulnerabilità e della loro applicazione pratica. In tale contesto, assumono rilievo anche le azioni per la lotta alle tossicodipendenze che vedono in particolare destinatari soggetti minorenni e la ricognizione delle strutture di accoglienza per tossicodipendenti presenti sul territorio.

Ulteriori informazioni rilevanti si trarranno dalle statistiche sulla durata dei procedimenti per la protezione dei minori dinanzi ai tribunali per i minorenni nonché dei programmi di formazione giudiziaria.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, si segnala, tra i corsi di formazione permanente per l'anno 2019, gestiti dalla Scuola superiore della magistratura, il corso "*Tutele dei minori, baby gang e criminalità organizzata*" volto ad analizzare i fenomeni del coinvolgimento di minori in vicende criminali, quali vittime di condotte delittuose e, in particolare, nei reati associativi di sfruttamento della prostituzione minorile.

1.1.3. Diritto all'equo processo (articolo 6 Cedu)

Cipolletta c. Italia – Sentenza dell'11 gennaio 2018 (ricorso n. 38259/09)

Esito:

- violazione articolo 6, paragrafo 1, e articolo 13

QUESTIONE TRATTATA

Applicabilità della “Legge Pinto” alle procedure di liquidazione coatta amministrativa

La causa trae origine dal ricorso proposto dal titolare di una piccola impresa di costruzioni quale creditore di una società posta in liquidazione coatta amministrativa dal Tribunale di Macerata il 4 maggio del 1985.

Il 14 agosto 1985, il commissario liquidatore incaricato aveva depositato lo stato passivo in cui non figurava il credito del ricorrente. Il sig. Cipolletta propose opposizione e il tribunale, con decreto depositato il 17 aprile 1997, riconobbe l'esistenza del credito e accolse quindi la domanda del ricorrente ammettendo il suo credito allo stato passivo.

Il procedimento di liquidazione dell'attivo della società debitrice era ancora pendente alla data di presentazione del ricorso alla Corte di Strasburgo, avvenuta il 14 luglio 2009, con cui il sig. Cipolletta ha lamentato, ai sensi degli articoli 13 e 14 della Convenzione, che la durata della procedura di liquidazione coatta amministrativa aveva violato il principio del “*termine ragionevole*”. Il ricorrente spiegava di non aver avviato alcuna “*procedura Pinto*” in quanto la Corte di cassazione aveva ritenuto la legge n. 89 del 24 marzo 2001 (legge Pinto) inapplicabile alle procedure di liquidazione coatta amministrativa, trattandosi di procedura concorsuale di natura amministrativa non interamente gestita dall'autorità giudiziaria³¹.

➤ *Violazione dell'articolo 6, paragrafo 1*

Libera di qualificare giuridicamente i fatti sottoposti al suo esame, la Corte ha ritenuto di dover esaminare la causa dal punto di vista dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione e, quindi, di doversi pronunciare sull'applicabilità di tale disposizione alla liquidazione coatta amministrativa. Prima di affrontare l'esame della asserita violazione, la Corte ha ricordato che l'unico precedente in materia è stato la causa *F.L. c. Italia* (n. 25639/94, decisione della Commissione del 12 aprile 1996,

³¹ Per la giurisprudenza della Corte di cassazione in materia di inapplicabilità della “legge Pinto” alle procedure di liquidazione coatta amministrativa, si richiamano le sentenze n. 17048 del 14 maggio 2007, depositata il 3 agosto 2007, n. 28105 del 29 settembre 2009, depositata il 30 dicembre 2009 e n. 12729 del 6 ottobre 2011, depositata il 6 ottobre 2011.

non pubblicata), ove la Commissione aveva scartato la doglianza relativa alla durata della procedura, ritenendo che questa si fosse svolta sotto la direzione dell'autorità amministrativa.

Nell'esaminare il caso odierno, la Corte ha ravvisato l'esistenza di argomenti sufficienti per un nuovo approccio, che permettesse di armonizzare la propria giurisprudenza in tema di garanzie accordate ai creditori, tanto nell'ambito della procedura fallimentare che in quello della liquidazione coatta amministrativa. In tale ottica, la Corte ha, preliminarmente, osservato che la *ratio* della disciplina della liquidazione coatta amministrativa è quella di rispondere all'esigenza di dare allo Stato la possibilità di intervenire direttamente e di controllare la procedura che segue l'insolvenza di alcune categorie di società attive in settori economici strategici. Ha, inoltre, rilevato che le procedure di fallimento e di liquidazione coatta amministrativa hanno in comune il fatto che il creditore non può presentare dinanzi ai giudici una domanda di esecuzione volta ad intaccare direttamente il patrimonio della società debitrice e che, in entrambe le procedure, il principio di fondo volto ad assicurare la *par condicio creditorum* resta lo stesso: garantire la soddisfazione proporzionale e, a parità di condizioni dei diritti, di tutti i creditori. A giudizio della Corte ciò implica che anche il commissario liquidatore, benché nominato da un'autorità amministrativa, deve, proprio come il curatore fallimentare, agire in maniera neutrale e imparziale allo scopo di tutelare gli interessi di tutti i creditori. Indipendentemente dalla qualificazione data a livello interno alla procedura controversa, quel che importa, secondo la Corte, è determinare se, nell'ambito dell'attività condotta dal commissario, vi sia una "contestazione" su un "diritto" che si possa affermare essere, almeno in maniera difendibile, riconosciuto nel diritto interno. Per quanto riguarda la procedura fallimentare, la Corte ha sempre considerato che vi è contestazione a partire dal momento in cui il creditore deposita una dichiarazione di credito (*Savona c. Italia*, n. 38479/97, §§ 7 e 14, 15 febbraio 2000, *Venturini c. Italia*, n. 44534/98, §§ 4 e 10, 1 marzo 2001, e *Ragas c. Italia*, n. 44524/98, §§ 3 e 9, 23 ottobre 2001). Per la liquidazione coatta amministrativa, la Corte rileva che è a partire dalla prima comunicazione del commissario, relativa alla verifica dei crediti dell'impresa in stato di insolvenza, che il creditore può presentare una domanda ai fini dell'ammissione del suo credito al passivo (si veda, *mutatis mutandis*, *Santoni c. Francia*, n. 49580/99, § 37, 29 luglio 2003; *Jorge Nina Jorge e altri c. Portogallo*, n. 52662/99, §§ 30 e 31, 19 febbraio 2004). Passando alla valutazione dell'impatto reale di tale atto nell'ambito della procedura controversa (si veda, *mutatis mutandis*, *Gorou c. Grecia* (n. 2) [GC], n. 12686/03, § 30, 20 marzo 2009), la Corte ha ritenuto che, a partire dalla suddetta richiesta formulata dal creditore, sia sorta una "contestazione" reale e seria su un diritto di carattere civile, trattandosi di un credito fondato su cambiali (*Neves e Silva c. Portogallo*, § 37, 27 aprile 1989, serie A n. 153-A, e *Éditions Périscope c. Francia*, § 38, 26 marzo 1992, serie A n. 234-B).

Alla luce delle esposte considerazioni la Corte ha concluso che l'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione si applicasse alla presente causa.

Passando al merito della causa, la Corte ha rammentato che il carattere ragionevole della durata di un procedimento si valuta alla luce delle circostanze e della complessità del caso. Nella fattispecie, la Corte ha osservato che il procedimento è iniziato il 4 luglio 1985, data in cui il ricorrente ha presentato al commissario la domanda di ammissione al passivo, e che la procedura di liquidazione dell'attivo della società debitrice era ancora pendente alla data delle ultime informazioni fornite dal ricorrente, il 24 dicembre 2010. In tale data, il procedimento era dunque durato complessivamente quasi venticinque anni e sei mesi. Pur riconoscendo che il procedimento in questione era stato particolarmente complesso, soprattutto per quanto riguarda l'individuazione dell'attivo della società e la trasformazione di ciascun credito in liquidità mediante vendita o riscossione, la Corte ha ritenuto che il Governo non abbia addotto alcun fatto o argomento convincente che potesse giustificare una tale durata, considerata eccessiva e non conforme all'esigenza del "termine ragionevole". Da ciò la dichiarazione di violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione.

➤ *Violazione dell'articolo 13*

Il ricorrente aveva lamentato il carattere non effettivo del ricorso fondato sulla "legge Pinto", in quanto ritenuto dalla giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione non applicabile alla liquidazione coatta amministrativa, stante il suo carattere amministrativo e non giurisdizionale. Considerata fondata tale prospettazione, la Corte ha dichiarato la violazione dell'articolo 13 della Convenzione (diritto ad un ricorso effettivo) a causa dell'assenza nel diritto interno di un ricorso tale da consentire al ricorrente di ottenere il riconoscimento del suo diritto all'esame della sua causa entro un termine ragionevole.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte ha respinto la domanda di compensazione dei danni materiali avanzata da controparte, ritenendo che non vi fosse alcun nesso di causalità con la violazione constatata, ossia l'eccessiva durata del procedimento. Ha, invece, accordato al ricorrente la somma di euro 24.000 a titolo di equa soddisfazione per il danno morale subito, oltre ad euro 2.500 per spese di lite.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

A livello di misure individuali, il pagamento dell'equa soddisfazione riconosciuta dalla Corte compensa il pregiudizio arrecato alla parte ricorrente dalle violazioni riscontrate.

Quanto alle misure generali, occorre evidenziare che il *vulnus* denunciato dalla Corte europea riguarda la procedura concorsuale vista nel suo complesso e non eventuali fasi di carattere giurisdizionale che possono innestarsi nell'ambito della procedura (es. opposizioni allo stato passivo, dichiarazione dello stato di insolvenza), in relazione alle quali nessun dubbio appare sussistere circa l'applicazione della tutela offerta dalla legge Pinto.

Le misure di attuazione a livello generale, allora, consisteranno, da un lato, nella diffusione della sentenza tra gli addetti ai lavori al fine di prevenire futuri casi analoghi attraverso una interpretazione convenzionalmente orientata che porti ad annoverare anche la liquidazione coatta amministrativa tra le procedure suscettibili di determinare un indennizzo per durata irragionevole (ed in tal senso si è provveduto³²); dall'altro, nello studio di correttivi alla applicazione concreta della legge che regola l'istituto, al fine di restringerne i tempi di durata, per mezzo di prassi virtuose, eventualmente da diffondere o, se ciò non ottenesse gli effetti sperati, in un intervento strutturale sulla legge stessa da improntare al perseguimento di una più efficiente procedura.

In tale ipotesi, l'iniziativa per un possibile intervento normativo dovrebbe essere rimessa, prioritariamente, alle valutazioni dell'Amministrazione che vigila sull'andamento della procedura. Peraltro, come comunicato dal Ministero della giustizia, non risultano, allo stato, pendenti progetti di legge preordinati a modificare la legge "Pinto" nel senso dell'ampliamento degli strumenti legislativi intesi a contrastare l'irragionevole durata dei processi, includendovi anche l'ipotesi dell'eccessiva durata della procedura di liquidazione coatta amministrativa.

Therapic Center s.r.l. e altri c. Italia - Sentenza del 4 ottobre 2018 (ricorsi nn. 39186/11 e altri 9)

Esito:

- violazione articolo 6, paragrafo 1

QUESTIONE TRATTATA

³² La sentenza è stata tradotta e diffusa il 27 febbraio 2018, mediante diretto inoltro agli Uffici giudiziari coinvolti e pubblicazione sul sito *Italggiureweb* della Corte di cassazione, nonché sui siti web del Ministero della giustizia e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Mancata esecuzione di decreti ingiuntivi emessi a favore dei ricorrenti - Impossibilità di intentare azioni giudiziarie per ottenere il pagamento dei debiti di una ASL, determinata dalle leggi vigenti all'epoca dei fatti

La sentenza decide dieci ricorsi, presentati da imprese creditrici di una ASL della provincia di Napoli per la mancata esecuzione dei decreti ingiuntivi emessi dal Tribunale di Napoli, in date comprese tra il 2009 e il 2010, per il pagamento delle somme di cui la ASL stessa era debitrice. Le leggi finanziarie in vigore all'epoca dei fatti (n. 191 del 2009, n. 220 del 2010, n. 111 del 2011 e n. 189 del 2012) impedivano agli interessati di intentare azioni giudiziarie al fine di ottenere la soddisfazione dei crediti vantati nei confronti della ASL.

A seguito della sentenza n. 186 del 12 luglio 2013, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità, in particolare, della legge finanziaria n. 220 del 2010, la ASL provvide al pagamento dei propri debiti, per intero, nei confronti di tre delle società ricorrenti (ricorsi nn. 39189/11, 39190/11 e 39194/11) e, parzialmente, nei confronti delle altre sette (ricorsi nn. 39186/11, 39187/11, 39192/11, 39193/11, 39196/11, 39197/11, 39198/11).

Dinanzi alla Corte di Strasburgo tutte le società hanno lamentato il ritardo con cui le autorità nazionali hanno dato esecuzione ai decreti ingiuntivi del Tribunale di Napoli, chiedendo il riconoscimento della violazione dell'articolo 6, paragrafo 1 e dell'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione.

➤ *Violazione dell'articolo 6, paragrafo 1*

La Corte ha ritenuto che la violazione lamentata dalle ricorrenti dovesse essere esaminata unicamente dal punto di vista dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione.

In via preliminare, il Governo aveva contestato la ricevibilità dei ricorsi sostenendo la mancanza della qualità di "vittima" per le ricorrenti, in particolare per il fatto che tre di loro avevano ricevuto - seppur in ritardo - il pagamento integrale dei loro crediti. Contro tale eccezione la Corte ha rammentato che il pagamento dei crediti, maggiorati degli interessi legali e della rivalutazione monetaria, può compensare i danni patrimoniali causati dai ritardi nell'esecuzione di decisioni interne definitive, ma non può bastare a compensare lo sconforto e la frustrazione patiti a seguito di tali ritardi (*Gagliardi c. Italia (dec.) [comitato], n. 29385/03, 16 luglio 2013*). E, nel caso di specie, le ricorrenti non avevano ricevuto alcun risarcimento a titolo di danno morale.

Passando all'esame del merito dei ricorsi, la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza secondo cui, quando l'esecuzione non pone alcun problema particolare, trattandosi del versamento

di una somma di denaro, il tempo di un anno e due mesi per il pagamento viola a priori il diritto del ricorrente a un tribunale (*Shmalko c. Ucraina*, n. 60750/00, 20 luglio 2004, § 46) e che, per converso, un periodo di sei mesi per l'esecuzione di una sentenza non costituisce, di per sé, un tempo irragionevole (*Bourdiv* (n. 2), sopra citata, § 85). (§ 26).

Nella fattispecie, la Corte ha osservato che il ritardo con cui la ASL aveva soddisfatto i crediti delle società ricorrenti dei ricorsi nn. 39189/11, 39190/11 e 39194/11 era stato ampiamente superiore ad un anno e due mesi e che, per quanto riguardava gli altri ricorsi, la ASL non aveva ancora completamente pagato i propri debiti dopo oltre sette anni dal deposito in cancelleria dei decreti ingiuntivi del Tribunale di Napoli.

Rilevato, inoltre, che il Governo non aveva addotto alcun argomento a giustificazione della passività della ASL, la Corte ha dichiarato l'intervenuta violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

Per quanto riguarda il danno materiale, la Corte ha riconosciuto alle società ricorrenti le somme liquidate in sede nazionale ancora dovute in relazione dello stato di versamento e che come tali dovranno essere portate in detrazione dalle somme che il Governo dovrà versare a titolo di equa soddisfazione in virtù della sentenza (*Kavaklıoğlu e altri c. Turchia*, n. 15397/02, § 302, 6 ottobre 2015, e *Azzolina e altri c. Italia*, nn. 28923/09 e 67599/10, 26 ottobre 2017³³).

Quanto al danno morale, la Corte ha osservato che, per quanto riguarda i ricorsi nn. 39189/11, 39190/11 e 39194/11, i debiti risultavano essere stati interamente rimborsati in seguito alla sentenza della Corte costituzionale del 2013. Di conseguenza, la Corte ha ritenuto che le società interessate dovessero essere risarcite per il danno morale subito nella misura di euro 6.750 ciascuna. Per quanto riguarda le altre società ricorrenti, la Corte ha deciso di accordare un'equa soddisfazione nel limite di quanto da esse richiesto, ossia euro 10.800 ciascuna.

La Corte ha, infine, riconosciuto congiuntamente alle società ricorrenti la somma di euro 2.500 per le spese del procedimento dinanzi ad essa.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

³³ Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pag. 60.

Sotto il profilo delle misure individuali, sono stati prontamente acquisiti dagli enti debitori gli elementi istruttori (dati certi sugli effettivi pagamenti intervenuti in sede nazionale) necessari ai fini della corretta esecuzione delle statuizioni della Corte.

Quanto alle misure generali, si è già citata la sentenza n. 186 del 2013, con la quale la Consulta, pur ritenendo legittimo un intervento legislativo che, in presenza di particolari esigenze temporanee, *“di fatto svuoti i titoli esecutivi giudiziari nei confronti di un soggetto debitore”*, ha dichiarato *“l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 51, della Legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Legge di stabilità 2011) sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni introdotte dall’art. 17, comma 4, lett. e), del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111, sia nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dall’art. 6-bis, comma 2, lettere a) e b) del decreto legge 13 dicembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189”*, sia perché tale effetto non è stato contenuto entro ristretti limiti temporali, sia in quanto tali disposizioni di carattere processuale - in grado di incidere sui giudizi pendenti (determinandone l'inammissibilità, l'improcedibilità e/o l'estinzione) - non sono state controbilanciate da norme di carattere sostanziale in grado di garantire, eventualmente con modalità diverse dall'esecuzione giudiziale, la soddisfazione in concreto dei diritti oggetto dei procedimenti estinti.

Preme sottolineare che ciò che la Corte ha dichiarato illegittimo non è, quindi, la possibilità che il legislatore preveda un divieto temporaneo di esercizio o di proseguimento delle azioni esecutive nei confronti dell'aziende del servizio sanitario delle regioni sottoposte ai piani di rientro e commissariate, ma il fatto che non siano rispettati i suddetti principi.

Peraltro, nel corso degli anni sono intervenute numerose norme, della cui legittimità non si è dubitato, che hanno limitato le risorse disponibili per i creditori: si pensi alle disposizioni recate dal decreto legge n. 66 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89 del 2014, che, all'articolo 35, comma 8, ha attribuito alle aziende sanitarie il potere di determinare con propria delibera, trimestralmente, l'entità delle somme impignorabili, con ciò definendo il residuale *«perimetro»* di risorse disponibili per i creditori.

Si segnala, da ultimo, il decreto legge 30 aprile 2019, n. 35³⁴, recante *“Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria”*, il cui articolo 5 estende alle aziende sanitarie della Regione Calabria la disciplina prevista per gli enti locali in tema di dissesto (titolo VIII del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), inclusa quella riguardante il blocco delle procedure esecutive.

³⁴ Il decreto-legge n. 35 del 2019 è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2019, n. 60.

1.1.4. Diritto all'equo processo e alla tutela della proprietà dei beni (articoli 6 e 1, Protocollo 1, Cedu)

Casa di cura Valle Fiorita s.r.l. c. Italia – Sentenza del 13 dicembre 2018 (ricorso n. 67944/13)

Esito:

- violazione articolo 6, paragrafo 1, e articolo 1, Protocollo 1

QUESTIONE TRATTATA

Diritto all'esecuzione di una decisione giudiziaria - Esecuzione della sentenza come parte integrante del processo - Obbligo positivo degli Stati di agire per garantire la tutela del diritto al rispetto dei beni individuali. Fattispecie in materia di mancata esecuzione di sequestro di immobile abusivamente occupato

La ricorrente è una società proprietaria di un fabbricato, sito in Roma, utilizzato, fino al 16 novembre 2011, come clinica in virtù di convenzioni con l'ospedale pubblico San Filippo Neri.

Il 6 dicembre 2012 un centinaio di persone entrarono con la forza nell'immobile e si appropriarono dei locali. Dal giorno stesso dell'occupazione la ricorrente ha presentato una serie di denunce alla Procura della Repubblica, l'ultima delle quali (la dodicesima) il 10 luglio 2013. A seguito di tali denunce, il 9 agosto 2013, il GIP di Roma ha disposto il sequestro preventivo dell'immobile, rilevando che il bene risultava occupato da circa 150 persone e che la gestione dell'occupazione, che sarebbe rientrata nell'azione del movimento lotta per la casa, era organizzata e diretta da un gruppo ristretto di individui che agivano a scopo di lucro. Il giudice ritenne che, nel caso di specie, era ipotizzabile il reato di occupazione abusiva di immobile, sanzionato dall'articolo 633 c.p., e che la prosecuzione dell'occupazione comportava un rischio di degrado dell'edificio e un pregiudizio rilevante per la parte lesa.

L'esecuzione del sequestro venne delegata alla Divisione Investigazioni generali e Operazioni speciali (Digos) che, a sua volta, delegò il compito al Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica (CPOSP), istituito presso la prefettura. L'ordine di sequestro, tuttavia, non fu eseguito. Sul punto, il Prefetto di Roma aveva evidenziato che il bene della ricorrente si trovava in una situazione simile a quella di centinaia di altri immobili occupati, per i quali riteneva non fosse possibile ordinare lo sgombero senza prima aver ottenuto dal Comune garanzie di soluzioni alternative di alloggio per le persone sgomberate.

La ricorrente chiese alla Procura di Roma di essere autorizzata ad accedere ai dati dei soggetti coinvolti nell'occupazione abusiva, per poter intentare un'azione giudiziaria nei loro confronti, ma la richiesta fu respinta.

Nel dicembre 2018, a distanza di sei anni dalla prima denuncia, il procedimento penale risultava ancora pendente nella fase delle indagini preliminari. Nel frattempo, alla ricorrente veniva notificata dal Tribunale di Roma una ingiunzione di pagamento di circa 30.000 euro, per il consumo di energia elettrica, relativa agli anni 2013 e 2014, e la stessa ricorrente continuava ad essere debitrice nei confronti del Comune dell'imposta sull'immobile arbitrariamente occupato.

Dinanzi alla Corte europea, la Casa di cura Valle Fiorita s.r.l. ha lamentato la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, a causa della mancata esecuzione dell'ordine di sequestro emesso dal GIP di Roma il 9 agosto 2013 e di conseguenza del mancato sgombero dell'immobile; ha lamentato, inoltre, la lesione del diritto di proprietà, protetto dall'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione, per il mancato reintegro nel possesso del proprio bene occupato arbitrariamente da terzi.

➤ *Violazione dell'articolo 6, paragrafo 1*

La Corte ha ribadito la propria giurisprudenza secondo cui il diritto all'esecuzione di una decisione giudiziaria costituisce uno degli aspetti del diritto di accesso a un tribunale: *«Il diritto a un tribunale sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico interno di uno Stato contraente permettesse che una decisione giudiziaria definitiva e vincolante rimanesse inoperante a scapito di una delle parti (...) L'esecuzione di una sentenza, indipendentemente da quale giudice l'abbia pronunciata, deve essere dunque considerata come facente parte integrante del «processo» ai sensi dell'articolo 6»* (cfr., *inter alia*, *Hornsby c. Grecia*, 19 marzo 1997, § 40). Inoltre, la Corte ha rammentato che, se si può ammettere che gli Stati intervengano in un procedimento di esecuzione di una decisione giudiziaria, tale intervento non può avere come conseguenza quella di impedire, invalidare o ritardare in maniera eccessiva l'esecuzione stessa (cfr. *Immobiliare Saffi c. Italia* [GC], n. 22774/93, §§ 63 e 66).

Nel caso di specie, la Corte ha osservato che il provvedimento del GIP di Roma del 9 agosto 2013 riguardava la tutela di un diritto di natura civile della ricorrente, ossia il suo diritto di proprietà. Peraltro, l'ordine di sequestro, per la sua stessa natura, ricopriva un carattere di urgenza, nella misura in cui era destinato a impedire il proseguimento di un reato allo scopo di preservare l'integrità del bene della parte lesa. La Corte ha notato che il sequestro dell'immobile rimaneva ancora non eseguito e che il Governo non aveva fornito alcuna informazione per quanto riguarda gli atti compiuti dall'amministrazione per trovare soluzioni alternative di alloggio. Pur riconosciuto

che le motivazioni di ordine sociale e i problemi di ordine pubblico potevano giustificare difficoltà di esecuzione e un ritardo nella liberazione dei locali, la Corte ha considerato, nondimeno, ingiustificata l'inerzia totale e prolungata delle autorità italiane nel caso di specie, ricordando, tra l'altro, che una mancanza di risorse (cfr., *mutatis mutandis*, *Bourdov c. Russia*, n. 59498/00, § 35 e *Cocchiarella c. Italia* [GC], n. 64886/01, § 90) o l'assenza di nuovi alloggi (*Prodan c. Moldavia*, n. 49806/99, § 53) non costituiscono, di per sé, una giustificazione accettabile per la mancata esecuzione di una decisione giudiziaria.

La Corte ha, quindi, concluso che, astenendosi, per più di cinque anni, dall'adottare tutte le misure necessarie per conformarsi a una decisione giudiziaria definitiva ed esecutiva, le autorità nazionali avevano privato le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione di qualsiasi effetto utile e pregiudicato lo Stato di diritto, fondato sulla preminenza del diritto e sulla sicurezza dei rapporti giuridici.

➤ *Violazione dell'articolo 1, Protocollo 1*

La Corte ha considerato che *"il rifiuto di procedere allo sfratto [degli occupanti] non deriva direttamente dall'applicazione di una legge che rientra in una politica sociale ed economica in materia, ad esempio, di alloggio o di accompagnamento sociale di proprietari in difficoltà, ma da un rifiuto delle autorità competenti, in circostanze particolari, e per parecchi anni, di procedere allo sgombero dell'immobile della ricorrente"*. Pertanto, ha ritenuto di dover esaminare la causa, a partire dalla mancata esecuzione della decisione del giudice per le indagini preliminari del 9 agosto 2013, nell'ambito della norma generale contenuta nel primo comma dell'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione. In tale contesto, la Corte ha rammentato che l'esercizio reale ed effettivo del diritto di proprietà garantito dal citato articolo 1, Protocollo 1, può esigere misure positive di tutela, in particolare laddove sussista un legame diretto tra le misure che un ricorrente potrebbe legittimamente attendersi dalle autorità e il godimento effettivo da parte di quest'ultimo dei suoi beni (*Öneriyildiz c. Turchia* [GC], n. 48939/99, § 134). Ha ricordato, inoltre, che la preminenza del diritto, quale principio fondamentale di una società democratica, inerente a tutti gli articoli della Convenzione, combinata con il primo capoverso dell'articolo 1, Protocollo 1, giustifica che sia sanzionato uno Stato che si sia rifiutato di eseguire o di far eseguire una decisione giudiziaria (*Matheus c. Francia* § 70).

Nella fattispecie, la Corte ha notato che, per più di cinque anni, le autorità erano rimaste inerti di fronte alla decisione con cui il GIP aveva ordinato lo sgombero dell'immobile mentre la ricorrente continuava ad essere tenuta a pagare le spese relative al consumo energetico degli occupanti. Considerata tale inerzia ingiustificata, per le medesime ragioni già esposte in relazione

alla constatata violazione dell'articolo 6 della Convenzione, la Corte ha concluso anche per la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte ha respinto la domanda della ricorrente tesa ad ottenere il risarcimento del danno materiale (euro 9.517.500 corrispondente ai canoni di affitto che avrebbe percepito ove fossero stati versati dall'inizio dell'occupazione controversa). Pur considerato che la ricorrente aveva innegabilmente subito un danno materiale a causa dell'inerzia persistente delle autorità di fronte all'occupazione abusiva, la Corte ha rilevato che non potevano prevedersi quali sarebbero stati i redditi da locazione effettivamente percepibili sfruttando l'immobile, che, peraltro, non era affittato all'epoca dei fatti. La Corte ha, quindi, ritenuto, in accordo con quanto sostenuto dal Governo, che tale risarcimento avrebbe potuto essere richiesto dinanzi ai giudici nazionali, in grado di meglio valutare il danno materiale subito dall'interessata a causa dell'occupazione.

Ha, invece, accolto, seppur in misura notevolmente ridotta rispetto alle pretese, la richiesta di risarcimento del danno morale, accordando a tale titolo la somma di euro 20.000.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

L'esecuzione della sentenza presenta profili particolarmente delicati e complessi, considerato che la vicenda contenziosa si inserisce nel contesto di una grave emergenza alloggiativa che, a Roma, ha comportato l'insorgere di numerose occupazioni arbitrarie.

Ne consegue che, a livello individuale, specifica misura per porre rimedio alla violazione accertata sarà lo sgombero dei locali abusivamente occupati.

In proposito riferisce il Ministero dell'interno che "è in fase di esecuzione un primo programma di sgomberi, condiviso con la Procura della Repubblica, relativo agli immobili occupati versanti in acclamate condizioni di precarietà strutturale"³⁵. Tale programma sarà integrato, secondo la disciplina recata dall'articolo 31-ter del decreto legge n. 113 del 2018³⁶, con l'estensione delle misure per il rilascio degli immobili per i quali esiste un provvedimento dell'Autorità giudiziaria, tra cui lo stabile di proprietà della società ricorrente. Il Ministero riferisce, inoltre, che la Prefettura di Roma, avviati i

³⁵ Relazione del Ministero dell'interno - Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari n. 1423000-44/L3/Uff. IX del 9 aprile 2019.

³⁶ L'articolo 31-ter, rubricato "Disposizioni in materia di occupazione arbitraria di immobili", è stato inserito nel decreto legge n. 113 del 2018 dalla legge di conversione n. 132 del 2018.

necessari accertamenti al fine di valutare la fattibilità di uno sgombero *praeter ordinem*, ha adottato un Piano di interventi per lo sgombero di 23 stabili arbitrariamente occupati, dando priorità allo stabile di proprietà della Casa di cura Valle Fiorita, proprio in ragione della necessità di dare esecuzione alla sentenza Cedu. Le operazioni di sgombero avranno inizio a decorrere dal mese di aprile 2020.

Staibano e altri c. Italia (2) – Sentenza 6 settembre 2018 (ricorso n. 29907/07)

Mottola e altri c. Italia (2) – Sentenza 6 settembre 2018 (ricorso n. 29932/07)

Esito:

- equa soddisfazione per violazione articolo 6, paragrafo 1, e articolo 1, Protocollo 1

QUESTIONE TRATTATA

Diritto di accesso ad un tribunale – c.d. “*medici a gettone*” - Equa soddisfazione

In entrambi i casi, i ricorrenti, medici remunerati “*a gettone*” (ovvero sulla prestazione a chiamata) dal Policlinico di Napoli avevano adito nel 2004 il Tar Campania per il riconoscimento di un rapporto di pubblico impiego con l’Università a fini retributivi e pensionistici, in relazione ad attività prestate prima del 1998, ma i ricorsi erano stati dichiarati inammissibili, con decisione definitiva del Consiglio di Stato in adunanza plenaria, in conseguenza dell'applicazione delle regole sulla ripartizione della giurisdizione e del termine decadenziale previsto all'articolo 69, comma 7, del Testo Unico sul Pubblico Impiego.

Dinanzi alla Corte europea, i ricorrenti hanno lamentato di essere stati privati dell’accesso ad un giudice (per la riforma intervenuta sulla “*privatizzazione del pubblico impiego*” che ha trasferito al giudice del lavoro, a decorrere dal 16 settembre 2000, l’azionabilità delle questioni pregresse di competenza del giudice amministrativo) che esaminasse nel merito le loro domande, per effetto di un termine di decadenza operante rigidamente, nonostante le difficoltà obiettive di individuazione del giudice competente (in violazione dell’articolo 6 Cedu) e di aver subito la lesione dell’aspettativa di vedere computato il periodo di lavoro prestato nella pensione (in violazione dell’articolo 1, Protocollo 1, Cedu).

Con le sentenze gemelle del 4 febbraio 2014, la Corte di Strasburgo ha accolto i ricorsi condannando lo Stato per la violazione degli articoli 6, paragrafo 1, e 1, Protocollo 1, da loro patita, riservandosi sulla questione relativa all’applicazione dell’articolo 41, relativamente alla decisione sull’ammontare delle somme da liquidare. Secondo la Corte europea, il mutamento di indirizzo

giurisprudenziale nell'applicazione della disciplina transitoria sul riparto di giurisdizione dal giudice amministrativo al giudice ordinario prevista dall'articolo 69 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (e non il termine previsto dalla norma "finalizzato alla buona amministrazione della giustizia" e in sé non eccessivamente breve) aveva impedito ai ricorrenti di ottenere effettiva tutela, con violazione dell'articolo 6 della Cedu e dell'articolo 1, Protocollo 1, perché, non realizzando il giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e privati, i ricorrenti erano stati privati del diritto al versamento dei contributi previdenziali, che "aveva una base sufficiente nel diritto interno, in quanto confermato da una giurisprudenza ben consolidata". Per maggior dettaglio sul percorso motivazionale seguito dalla Corte nel pervenire alla pronuncia di condanna si rinvia alla Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 100 e seguenti.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

Considerate le circostanze particolari dei casi considerati e ritenuta la necessità di porre un termine alle violazioni constatate, la Corte ha stabilito di assegnare a ciascun ricorrente una somma forfettaria, calcolata in base ai dati in suo possesso, in riparazione del pregiudizio derivante ai ricorrenti dall'impossibilità di far valere i periodi lavorativi in contestazione ai fini pensionistici. Gli importi assegnati sono stati calcolati in base alle indicazioni contenute nella sentenza del TAR, segnatamente in relazione ai periodi lavorativi e alle qualifiche professionali che avrebbero dovuto essere riconosciuti ai singoli ricorrenti, ai compensi fissati dai CCNL per il settore sanitario nei periodi considerati nonché alle tasse e ai contributi dei datori di lavoro. Su queste basi la Corte ha riconosciuto a ciascuno degli undici ricorrenti del ricorso *Staibano* somme comprese tra 11.500 e 34.000 euro, mentre a ciascuno dei sei ricorrenti del ricorso *Mottola* ha riconosciuto la somma di 34.000 euro. Inoltre, considerata la doppia violazione riscontrata e il considerevole lasso di tempo durante il quale è perdurata, la Corte ha deciso di assegnare a ciascun ricorrente, in entrambi i casi, la somma di 8.000 euro a titolo di compensazione del danno morale.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

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

Sul piano delle misure generali, le sentenze pronunciate dalla Corte sui casi in esame offrono spunti di riflessione sulla portata e gli ambiti dell'istituto della revocazione per contrasto tra un

giudicato nazionale, nella fattispecie amministrativo, ed una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Nell'illustrare le misure di esecuzione delle sentenze del 2014³⁷ si è dato conto dell'iniziativa avviata da tredici ricorrenti dinanzi al Consiglio di Stato per ottenere la revocazione delle sentenze che avevano dichiarato l'inammissibilità dei ricorsi proposti dopo il 15 settembre 2000 e dell'ordinanza del 4 marzo 2015, con la quale il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 106 c.p.a., 395 e 396 c.p.c., in relazione agli articoli 24, 111 e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui non prevedono una specifica ipotesi di revocazione della sentenza quando ciò risulti necessario per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 1, della Cedu. Nella proposizione della questione, il Consiglio di Stato ha rilevato l'esistenza, nel caso di specie, di un contrasto tra le norme processuali interne e l'obbligo gravante sullo Stato di conformarsi alle sentenze della Corte Edu, essendo in discussione l'ammissibilità del ricorso per la revocazione di una sentenza del giudice amministrativo. Invero, qualora non fosse ammissibile la revocazione del giudicato, l'ordinamento italiano non fornirebbe ai ricorrenti alcuna possibilità per veder rimediata la violazione dei diritti fondamentali dagli stessi subita.

La questione, come è noto, è stata dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 173 del 2017³⁸. Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che l'articolo 46, paragrafo 1, della Cedu, come letto dalla Corte di Strasburgo, cui spetta la funzione di interprete "eminente" del diritto convenzionale, allo stato non imponga un obbligo di riapertura dei processi civili e amministrativi. Quindi, nelle materie diverse da quella penale, il giudicato nazionale non è recessivo rispetto ad una sentenza della Corte europea, che dichiara la violazione del diritto al giusto processo. In tema di giustizia amministrativa e di revisione dei relativi giudizi, la Corte costituzionale ha ribadito la differenza, già enunciata nella sentenza n. 210 del 2013³⁹, tra i ricorrenti per revocazione che hanno adito la Corte europea e coloro che, pur versando nella medesima situazione sostanziale, non hanno proposto ricorso alla Corte Edu. Nei processi diversi da quelli penali, anche per i primi "l'obbligo di conformazione alle sentenze della Corte ha un contenuto variabile [...] le misure ripristinatorie individuali

³⁷ Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 102-103.

³⁸ Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pag. 209 e seguenti.

³⁹ Con la sentenza n. 210 del 2013 la Corte costituzionale, con riferimento alla situazione di coloro che non abbiano presentato il ricorso alla Corte europea, specie se la sentenza della Corte Edu, cui occorre conformarsi, implica l'illegittimità costituzionale di una norma di legge, ha affermato la necessità di sollevare la questione di legittimità costituzionale, osservando come, rispetto al vincolo derivante dal giudicato, sussista "una radicale differenza tra coloro che, una volta esauriti i ricorsi interni, si sono rivolti al sistema di giustizia della CEDU e coloro che, al contrario, non si sono avvalsi di tale facoltà, con la conseguenza che la loro vicenda processuale, definita ormai con la formazione del giudicato, non è più suscettibile del rimedio convenzionale".

diverse dall'indennizzo sono solo eventuali e vanno adottate esclusivamente laddove siano «necessarie» per dare esecuzione alle sentenze stesse [...] il riesame del caso o la riapertura del processo sono tuttavia da ritenersi le misure più appropriate nel caso di violazione delle norme convenzionali sul giusto processo.”.

In particolare, l'obbligo di conformazione alle sentenze della Corte Edu a carico dello Stato condannato non incide sulla scelta dei mezzi per l'adeguamento, che resta nella disponibilità dello Stato, entro il limite dell'adeguatezza delle misure alle conclusioni delle sentenze stesse (vengono citate tra le tante, le sentenze [GC] 5 febbraio 2015, *Bochan c. Ucraina*, § 57; 12 marzo 2014, *Kuric e altri c. Slovenia*, § 80), e solo in taluni casi eccezionali è stato indicato il tipo di misure da adottare (sentenza 30 ottobre 2014, *Davydov c. Russia*). In proposito la Corte costituzionale ha evidenziato come la più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo non sia mutata, segnalando la sentenza della Grande Camera, 11 luglio 2017, *Moreira Ferreira c. Portogallo*, per l'affermazione secondo cui la riapertura dei processi interni, finanche penali, a seguito di sopravvenute sentenze della Corte Edu di accertamento della violazione di diritti convenzionali, non è un diritto assicurato dalla Convenzione.

In definitiva, secondo la Corte costituzionale, nelle materie diverse dal processo penale, “*dalla giurisprudenza convenzionale non emerge, allo stato, l'esistenza di un obbligo generale di adottare la misura ripristinatoria della riapertura del processo, e che la decisione di prevederla è rimessa agli Stati contraenti, i quali, peraltro, sono incoraggiati a provvedere in tal senso, pur con la dovuta attenzione per i vari e confliggenti interessi in gioco*”. Nel regolare gli effetti della riapertura dei giudizi non penale, con il conseguente travolgimento del giudicato, il legislatore dovrà, quindi, ponderare, in relazione all'articolo 24 Cost., il diritto di azione degli interessati con il diritto di difesa dei terzi, rimasti estranei al giudizio dinanzi alla Corte europea.

1.1.5. In materia di confisca urbanistica (articolo 7 Cedu)

G.I.E.M. s.r.l. e altri c. Italia – Sentenza 28 giugno 2018 (ricorsi nn. 1828/06, 34163/07, 19029/11)

ESITO:

- violazione articolo 7, articolo 6, paragrafo 2, e articolo 1, Protocollo 1

QUESTIONE TRATTATA

Confisca urbanistica – Estinzione del reato per prescrizione – Accertamento incidentale della responsabilità penale dell'imputato – Natura di pena della misura ablatoria ex articolo 44 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e personalità della responsabilità penale

Dopo una lunga attesa (l'udienza si è tenuta il 2 settembre 2015), la Grande Camera ha pubblicato la sentenza sui ricorsi *G.I.E.M. s.r.l.* (n. 1828/06), *Hotel Promotion Bureau s.r.l. e Rita Sarda* (n. 34163/07) e *Falgest s.r.l. e Gironda* (n. 19029/11), attinenti alla ben nota questione della confisca senza condanna, ai sensi degli articoli 30 (lottizzazione abusiva) e 44, comma 2 (sanzioni penali previste per la lottizzazione abusiva), del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (DPR n. 380 del 6 giugno 2001)⁴⁰.

In particolare, i ricorsi *Hotel Promotion Bureau s.r.l. e Rita Sarda s.r.l.* e il ricorso *Falgest s.r.l. e Gironda* originavano da procedimenti penali instaurati per il reato di lottizzazione abusiva e conclusi con la declaratoria di intervenuta prescrizione del reato e, previo accertamento della sussistenza degli elementi costitutivi del reato (oggettivo e soggettivo), con la confisca dei terreni abusivamente lottizzati.

Il ricorso *GIEM s.r.l.* riguardava, invece, un caso riconducibile a quello sottostante alla vicenda di Punta Perotti, di cui alle sentenze *Sud Fondi s.r.l e altri c. Italia* del 20 gennaio 2009 e 10 maggio 2012, recanti l'accertamento della violazione del principio di legalità e del diritto di proprietà, sanciti rispettivamente dagli articoli 7 e 1, Protocollo 1, della Convenzione, e la condanna dello Stato alla corresponsione di ingenti risarcimenti in favore dei ricorrenti, in relazione ai procedimenti giudiziari che portarono alla confisca e all'abbattimento del c.d. "ecomostro" di Punta Perotti⁴¹.

Le quattro persone giuridiche sopra indicate, oltre alla persona fisica F. Gironda (comproprietario al 50% con Falgest s.r.l. di un lotto edificabile), ritenendosi destinatarie di una sanzione sostanzialmente penale (confisca urbanistica), avevano lamentato innanzi alla Corte europea la violazione dell'articolo 7 Cedu, oltre che dell'articolo 1, Protocollo 1, e dell'articolo 6, paragrafo 2.

➤ *Violazione dell'articolo 7*

⁴⁰ Si tratta dei casi già trattati nella Relazione al Parlamento per il 2014 (pag. 30 e seguenti) e richiamati nella Relazione dello scorso anno (pagg. 24-25).

⁴¹ Come noto, le sentenze *Sud Fondi* ebbero origine dal celebre caso di "*Punta Perotti*", all'esito del quale gli imputati, pur essendo stati assolti dal reato urbanistico "*perché il fatto non costituisce reato*" (in virtù di *error juris* dichiarato come inevitabile, ex art. 5 c.p., dalla stessa Corte di cassazione), si erano visti egualmente irrogare la sanzione della confisca da parte del giudice penale, così perdendo la titolarità del bene. A fronte di tale sanzione ritenuta illegittima, gli imputati avevano adito la Corte, la quale, con la prima sentenza dell'anno 2009, aveva dichiarato come arbitraria la confisca applicata ai ricorrenti, per violazione sia dell'art. 7, sia dell'art. 1, Protocollo n. 1, della Convenzione. Avendo la Corte Edu riqualficata la confisca *de qua* quale vera e propria sanzione di carattere penale-afflittivo, essa non si sarebbe potuta in alcun modo applicare a fronte dell'assoluzione degli imputati per assenza della loro colpevolezza personale. Con la seconda sentenza del 2012, la Corte Edu aveva affermato non essere sufficiente, ai fini della riparazione del danno, la semplice revoca della confisca, rendendosi necessaria l'ulteriore condanna dello Stato italiano al versamento di un'equa soddisfazione, liquidata in € 37 milioni in favore della ricorrente *Sud Fondi* ed in complessivi € 12 milioni per i restanti due ricorrenti. Più diffusamente, per le richiamate sentenze, si rinvia alle Relazioni al Parlamento, rispettivamente, per l'anno 2009, pag. 43 e seguenti, e per l'anno 2012, pag. 79 e seguenti.

Nella difesa svolta dinanzi alla Grande Camera nelle cause ivi riunite in trattazione, il Governo aveva sostenuto che la confisca dei terreni, disposta da un organo giudiziario penale in applicazione dell'articolo 44, comma 2, del T.U. in materia edilizia non è una "pena" nel diritto italiano o una "pena accessoria", ai sensi dell'articolo 240 c.p.. Secondo il Governo, l'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo all'applicazione dell'articolo 19 della legge n. 47 del 1985 nella causa *Sud Fondi S.r.l. e altri c. Italia* (dec., n. 75909/01, 30 agosto 2007), confermata nella sentenza *Varvara c. Italia* (ricorso n.17475/09 del 29/10/2013), non corrispondeva alla natura della normativa relativa alla confisca di terreni nel sistema giuridico italiano.

I giudici della Grande Camera, richiamata la costante giurisprudenza della Corte secondo cui il principio di legalità sancito dall'articolo 7 della Convenzione trova applicazione in relazione a quelle misure, che, indipendentemente dalla loro qualificazione nella legislazione nazionale, siano di natura sostanzialmente penale, in base ai criteri definiti dalla stessa Corte nella sentenza *Engel*⁴², hanno respinto la tesi del Governo convenuto, pervenendo alla conclusione che le confische in questione costituivano effettivamente delle "pene" ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione. In particolare, per quanto riguarda la natura e lo scopo della confisca, la Grande Camera ha riaffermato le conclusioni delle sentenze *Sud Fondi S.r.l.* e *Varvara*, che avevano rilevato la finalità essenzialmente punitiva della confisca urbanistica, confermata - ha rilevato la Corte - anche dalla giurisprudenza della Corte di cassazione italiana successiva al caso *Sud Fondi* che, pur affermando la natura amministrativa della misura, ne ha riconosciuto il carattere affittivo. La Corte ha notato, inoltre, che la confisca urbanistica è una sanzione obbligatoria la cui imposizione non è soggetta alla prova di un danno effettivo o alla valutazione di un rischio concreto per l'ambiente, tutti elementi che connotano uno scopo essenzialmente punitivo.

Quanto alla gravità della misura, la Corte ha rilevato che la confisca per lottizzazione abusiva costituisce una sanzione particolarmente onerosa e intrusiva e che tale misura è disposta dal giudice penale e non dà luogo ad alcun indennizzo. In accordo con le conclusioni rese nella sentenza *Sud Fondi* la Grande Camera ha ribadito che una tale "pena", nel senso dell'articolo 7, si può comminare, in linea di principio, soltanto a condizione che a carico dell'autore del reato sia stato accertato un

⁴² La Corte di Strasburgo, a partire dalla decisione 8 giugno 1976, *Engel e altri contro Paesi Bassi*, ha affermato la possibilità di riconoscere la natura sostanzialmente penale, ai fini dell'applicazione delle garanzie stabilite negli articoli 6 e 7 della Convenzione, di sanzioni pur formalmente qualificate in modo diverso nell'ordinamento interno degli Stati, purché sia riscontrata la presenza di almeno uno dei tre criteri (c.d. "criteri Engel") elaborati dalla stessa giurisprudenza sovranazionale per tale riqualificazione. Perché una sanzione debba considerarsi sostanzialmente penale ai sensi della CEDU occorre che presenti almeno uno di questi caratteri: la norma che commina la sanzione è classificata nell'ambito delle fattispecie penali; la norma è rivolta alla generalità dei consociati e persegue uno scopo preventivo, repressivo e punitivo, e non meramente risarcitorio; ovvero la sanzione suscettibile di essere inflitta deve comportare per l'autore dell'illecito un significativo sacrificio (afflittività e severità) sia pure di natura meramente economica.

elemento di responsabilità personale. A tal riguardo la Corte ha notato che le stesse Corti italiane, nella giurisprudenza successiva al caso *Sud Fondi*, reagendo positivamente all'input proveniente da Strasburgo, sono giunte ad affermare tanto la necessità di un legame di tipo psicologico fra l'offesa e il suo autore, quanto l'inapplicabilità della sanzione in questione al terzo in buona fede⁴³ (§ 245).

Esaminando nel merito la posizione delle persone giuridiche ricorrenti, la Corte ha constatato che, proprio per la loro personalità giuridica distinta, esse non erano state parti di alcun procedimento (penale, amministrativo, civile, ecc.). Sulla base di tale circostanza, la Corte ha confermato quanto già statuito nella sentenza *Varvara*, secondo cui: "(§ 65. (...) una conseguenza di fondamentale importanza deriva dal principio di legalità nel diritto penale: il divieto di punire una persona se il reato è stato commesso da un'altra". E inoltre: "§ 66. Visto l'accostamento degli articoli 6 § 2 e 7 § 1 della Convenzione (*Guzzardi c. Italia*, 6 novembre 1980, § 100, serie A n. 39), la Corte ritiene che la norma da lei appena richiamata sia valida anche dal punto di vista dell'articolo 7 della Convenzione, che impone di vietare che nel diritto penale si possa rispondere per un fatto commesso da altri. Infatti, se è vero che ogni persona deve poter stabilire in ogni momento cosa è permesso e cosa è vietato per mezzo di leggi precise e chiare, non si può concepire un sistema che punisca coloro che non sono responsabili, perché il responsabile è stato un terzo." Ha, quindi, concluso che le autorità italiane hanno applicato alle società ricorrenti, estranee al procedimento penale, una pena per azioni di terzi, in violazione dell'articolo 7 della Convenzione.

Quanto alla posizione del sig. Gironda, la Corte ha ritenuto che, nel caso in cui tutti gli elementi del reato di lottizzazione abusiva siano sostanzialmente rinvenibili dagli atti ed il procedimento si sia concluso con declaratoria di intervenuta prescrizione, tali accertamenti possano essere considerati, dal punto di vista sostanziale, come una condanna ai sensi dell'articolo 7 Cedu, che, pertanto, non risulterebbe violato.

➤ *Violazione dell'articolo 1 Protocollo 1*

Ripercorrendo considerazioni già svolte nelle più volte citate sentenze *Sud Fondi* e *Varvara*, la Grande Camera ha ribadito la necessità che i provvedimenti della pubblica autorità che

⁴³ A seguito della sentenza *Varvara*, la Corte costituzionale è stata adita dal Tribunale di Teramo e dalla Corte di cassazione per due questioni di legittimità costituzionale relative all'art 44 comma 2 del Testo Unico in materia edilizia (DPR 6 giugno 2001 n. 380). Con la sentenza n. 49 del 2015 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, sollevata in riferimento agli artt. 2, 9, 32, 41, 42 e 117, primo comma. La Corte ha rilevato che già prima della sentenza *Varvara* è stata chiarita la natura di sanzione penale della confisca urbanistica (cfr. sentenza della Corte Edu *Sud Fondi c. Italia* 20 gennaio del 2009), che può pertanto "venire disposta solo nei confronti di colui la cui responsabilità sia stata accertata in ragione di un legame intellettuale (coscienza e volontà) con i fatti". Secondo la Corte costituzionale, l'accertamento può essere contenuto in una sentenza penale di proscioglimento dovuto a prescrizione del reato, la quale, pur non avendo condannato l'imputato, abbia comunque adeguatamente motivato in ordine alla responsabilità personale di chi è soggetto alla misura ablativa, sia esso l'autore del fatto, ovvero il terzo di mala fede acquirente del bene (sentenze n. 239 del 2009 e n. 85 del 2008).

interferiscono con il pacifico godimento della proprietà privata siano, oltre che previsti dalla legge, proporzionati rispetto allo scopo perseguito. La valutazione in ordine alla legittimità dei provvedimenti di tal genere è affidata ai tribunali interni, che operano nell'ambito del quadro normativo statale. Al riguardo, i giudici di Strasburgo hanno osservato che, sebbene non sia contestabile la legittimità della previsione normativa relativa alla possibilità di disporre la confisca delle edificazioni abusive e anche la loro demolizione – quando sia necessario ripristinare la situazione *ex ante* dei siti interessati - al fine di tutelare la salvaguardia ambientale, perché in tal modo si garantiscono e si difendono anche il benessere e la salute delle persone (*Depalle c. Francia* [GC], n. 34044/02, § 84, CEDU 2010, e *Brosset-Triboulet e altri c. Francia* [GC], n. 34078/02, § 87, 29 marzo 2010) e tali finalità rientrano pacificamente fra quelle per le quali può legittimamente comprimersi la proprietà privata, il fatto che nei casi in esame, su nessuno degli immobili e dei terreni confiscati le autorità preposte abbiano realizzato alcun intervento, faceva dubitare circa l'esistenza di un interesse ambientale effettivo, sotteso alla confisca, che, pertanto, sarebbe stata applicata in modo automatico e non a seguito di una valutazione di necessità e opportunità effettuata caso per caso, tenuto conto della sua natura afflittiva.

Quanto alla proporzione dell'interferenza statale, la Corte ha ricordato che essa va sempre valutata tenendo conto della possibilità, per le autorità statali, di raggiungere le finalità perseguite adoperando mezzi meno invasivi. Tale possibilità, però, è preclusa al giudice italiano per via della natura obbligatoria della confisca in questione, che non consente all'autorità giudiziaria di valutare l'opportunità dell'inflizione della misura, né, eventualmente, di modularla in modo da renderla meno invasiva. Anche la circostanza che agli enti destinatari del provvedimento ablatorio non sia stata data la possibilità di partecipare al procedimento penale – ha osservato, infine, la Corte - contribuisce a descrivere il quadro di una sanzione obbligatoria, poco flessibile e disposta in assenza di contraddittorio: tutte caratteristiche che si ripercuotono negativamente sulla legittimità della misura adottata alla luce dei criteri dettati dalla Convenzione.

➤ *Violazione dell'articolo 6, paragrafo 2*

In relazione alla violazione dell'articolo 6, paragrafo 2, della Convenzione lamentata dal ricorrente Gironda, a seguito della conferma della confisca del suo terreno da parte della Cassazione, nonostante il non luogo a procedere nei suoi confronti per prescrizione, la Corte ha preliminarmente rammentato che la citata disposizione tutela il diritto di ogni persona di essere "*presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata*" ed ha ribadito che la presunzione di innocenza persegue il preciso scopo di impedire che le persone che hanno beneficiato di un

proscioglimento o di un'archiviazione siano trattate dalle autorità pubbliche come se fossero effettivamente colpevoli del reato che era stato loro ascritto (§ 314).

Nel caso di specie, la Corte ha constatato: che il ricorrente è stato assolto in appello; che la confisca è stata annullata dopo che il progetto di lottizzazione era stato considerato compatibile con il piano d'occupazione e con le disposizioni urbanistiche (§ 84); che questa decisione è stata annullata senza rinvio dalla Corte di cassazione, la quale ha ritenuto che la responsabilità del ricorrente fosse stata provata. A giudizio della Grande Camera, il ricorrente è stato, quindi, dichiarato sostanzialmente colpevole dalla Corte di cassazione, nonostante il fatto che l'azione penale per il reato in questione fosse prescritta. Da ciò, la violazione del principio di presunzione di innocenza, protetto dall'articolo 6, paragrafo 2, della Convenzione.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

Tenuto conto delle circostanze della causa, la Grande Camera ha deciso di riservarsi sulla questione sull'applicazione dell'articolo 41 Cedu (equa soddisfazione), ritenendo la stessa non ancora istruita. Contestualmente, ha invitato il Governo e i ricorrenti ad inviarle le loro osservazioni e, in particolare, ad informarla degli eventuali accordi raggiunti, entro il termine di tre mesi dal deposito della sentenza, successivamente prorogato di sei mesi.

Tale termine è decorso senza che si sia pervenuti ad un accordo tra le parti, stante il rilevante divario emerso tra le pretese patrimoniali delle controparti ed i dati risultanti dall'istruttoria tecnica effettuata con il coinvolgimento diretto dell'Agenzia delle entrate.

In particolare, sono state acquisite le perizie relative al valore di mercato dei beni confiscati, ai fini del calcolo dell'indennità dovuta. Tali perizie, redatte dall'Agenzia delle entrate, evidenziano importanti differenze in relazione sia all'effettivo valore dei beni, che risultano eccessivamente sovrastimati, perché nelle richieste fatte dai ricorrenti non si tiene conto, del fatto che i siti erano - e rimangono - gravati da vincoli paesaggistici e/o di inedificabilità, che ne riducevano *de facto* il valore di mercato rispetto alle aspettative, sia in relazione all'entità degli indennizzi dovuti ai proprietari dei beni confiscati, per la corretta determinazione dei quali occorre considerare che i terreni oggetto di confisca sono stati restituiti ai proprietari.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Secondo la giurisprudenza della Corte, se la natura della violazione consente la *restitutio in integrum*, spetta allo Stato convenuto eseguirla quale misura privilegiata di riparazione della

violazione. Nei casi di specie, sono state assunte le iniziative necessarie al fine di assicurare tale ripristino mediante la restituzione dei beni confiscati alle parti ricorrenti.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, infatti – per il tramite dell'Avvocatura dello Stato – ha proposto incidente di esecuzione, accolto dal Tribunale di Reggio Calabria con l'ordinanza n. 70/2019 del 29 aprile 2019, con la quale è stata disposta la restituzione a Falgest s.r.l ed al sig. Gironda dei terreni confiscati a seguito della sentenza della Corte di cassazione del 22 aprile 2010, n. 34865. Con detta ordinanza si è posto fine alla violazione dell'articolo 7 della Convenzione, venendo meno la confisca disposta nei confronti di una persona giuridica (Falgest s.r.l) in assenza di una dichiarazione di responsabilità penale di quest'ultima, secondo quanto sancito dalla Corte Edu.

Per quanto riguarda la accertata violazione dell'articolo 6, paragrafo 2, nei confronti del Sig. Gironda, per avere la Corte di cassazione disposto la confisca senza rinviare alla Corte d'appello per l'ulteriore esame, si deve ritenere che la fase processuale dell'incidente di esecuzione innanzi al Tribunale di Reggio Calabria, terminata, come si è detto, favorevolmente per il Sig. Gironda con la restituzione dei beni confiscati, abbia sufficientemente integrato l'esercizio del diritto di difesa da parte di quest'ultimo, sanando la menzionata violazione.

Anche in favore delle due società Hotel Promotion Bureau s.r.l e R.I.T.A. Sarda s.r.l, con atto del 18 marzo 2019, è stato proposto incidente di esecuzione davanti al Tribunale di Sassari, sezione distaccata di Tempio Pausania, al fine di far conseguire alle medesime società la restituzione dei terreni oggetto della confisca disposta con sentenza della Corte di cassazione del 15 febbraio 2007, n. 6396, al momento pendente. Per i motivi già espressi l'incidente di esecuzione consentirà di porre fine alla violazione dell'articolo 7 della Convenzione integrata dalla permanenza di una confisca disposta nei confronti delle due società (Hotel Promotion Bureau e R.I.T.A. Sarda) in assenza di una dichiarazione di responsabilità penale delle stesse.

Per quanto riguarda, infine, la violazione dell'articolo 7 della Convenzione nei confronti della G.I.E.M. s.r.l, l'illecito si deve ritenere cessato con la restituzione delle aree interessate dalla confisca disposta con la sentenza del 29 gennaio 2001. In data 12 marzo 2013 il GIP presso il Tribunale di Bari ha, infatti, revocato la confisca e ordinato la restituzione dei terreni. La procedura di restituzione dei terreni anche nei confronti della società G.I.E.M. risulta essersi conclusa in data 2 dicembre 2013.

In ordine, da ultimo, alla possibile spettanza di un equo indennizzo, ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione, il Governo italiano, per il tramite del proprio Agente presso la Corte, ha depositato le osservazioni richieste da quest'ultima, negando, per assenza di legittimo affidamento e di un qualche danno patrimoniale apprezzabile, i presupposti per la liquidazione di alcuna somma a titolo di equo indennizzo in favore dei ricorrenti.

In un'ottica ordinamentale e guardando oltre i casi in esame, si segnala l'opportunità di una modifica normativa dell'articolo 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001⁴⁴ per adeguarne il disposto alla giurisprudenza, ormai consolidata, ed ai principi espressi dalla Corte Edu. Sarebbe a tal fine sufficiente eliminare l'automatismo dell'applicazione della confisca (disposta dalla citata norma in caso di lottizzazione abusiva), prevedendone l'applicazione per il caso in cui si accertino effettivi profili di responsabilità in capo al proprietario dei terreni (anche in assenza di condanna) ed a quest'ultimo sia stata concessa la possibilità di difendersi nell'ambito del procedimento per il suddetto accertamento.

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

D'Acunto e Pignataro c. Italia - Sentenza del 12 luglio 2018 (ricorso n. 6360/13)

Esito:

- violazione articolo 8

QUESTIONE TRATTATA

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

Il caso ha ad oggetto la lamentata violazione del diritto al rispetto della vita familiare, tutelato dall'articolo 8 della Convenzione, a causa della collocazione in istituto dei due figli della prima ricorrente, nipoti della seconda, disposto, su richiesta del Procuratore della Repubblica, dal Tribunale dei minori di Roma, con decreto provvisorio del 7 settembre 2007, in considerazione dell'ambiente domestico non adeguato e dei riferiti maltrattamenti della madre.

Con decreto definitivo del 14 luglio 2008, il tribunale confermò i provvedimenti provvisori, incaricando i servizi sociali di individuare un nucleo familiare per l'affidamento, non ritenendosi idonea la nonna per l'elevata conflittualità esistente fra le due donne.

Seguirono relazioni di aggiornamento del servizio sociale e della casa famiglia ospitante i bambini che confermarono sia l'aggressività e la scarsa collaborazione della madre che la conflittualità tra le due donne e la conseguente mancata attuazione del progetto di affidamento familiare.

⁴⁴ "La sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite. Per effetto della confisca i terreni sono acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio del comune nel cui territorio è avvenuta la lottizzazione. La sentenza definitiva è titolo per la immediata trascrizione nei registri immobiliari."

Nel 2009, il Tribunale dispose incontri protetti con la madre e la nonna, da effettuare separatamente, e perizia sullo stato psicologico e delle relazioni familiari tra i minori e le due donne.

Le perizie accertarono, con riferimento alla madre, l'esistenza di un disturbo psicologico di tipo "borderline" e di una personalità fragile, con difficoltà di relazione per la quale un trattamento psicoterapeutico sarebbe stato in linea di principio inutile; con riferimento alla nonna, attestavano un atteggiamento ostile e difficoltà di relazione, nonché una forte conflittualità con la madre dei bambini, che si riverberava negativamente su di essi. Anche le conclusioni del perito di parte confermarono l'esistenza del conflitto tra la prima ricorrente e sua madre ma davano anche conto del fatto che entrambe avevano un rapporto profondo con i bambini.

Il 24 luglio 2010, il Procuratore della Repubblica chiese la prosecuzione dell'attività di sostegno alla madre e alla nonna in vista di un riavvicinamento prevedente periodi di uscita dalla casa famiglia e di soggiorno con la madre.

La successiva relazione del 2011 sugli incontri organizzati tra i figli e la madre rilevò i progressi compiuti da quest'ultima, in termini di presa di coscienza delle criticità esistenti e di miglioramento costruttivo nei rapporti con i propri figli e con il personale della struttura di accoglienza, ma il 9 novembre 2012, il Tribunale dei minori confermò l'affidamento al servizio sociale con l'incarico di reperire una nuova casa famiglia e, basandosi sulla perizia del 2010, ordinò la sospensione della potestà genitoriale, disponendo incontri protetti mensili e presa in carico specialistica dei minori. La ricorrente impugnò il provvedimento dinanzi alla Corte d'appello di Roma contestando, tra l'altro, il fatto che la sospensione della sua potestà genitoriale fosse fondata sulla perizia del 2010 e chiedendo una nuova valutazione del suo stato psicologico. L'appello fu respinto.

Nel marzo del 2013 i minori, separatamente, furono inseriti in due nuove case famiglia.

Il 10 aprile 2014 il tribunale dei minori ordinò una nuova perizia sui progressi compiuti dalla prima ricorrente e autorizzò gli incontri non più protetti negli istituti in cui erano collocati i bambini. La seconda perizia confermò la diagnosi di personalità "borderline" compensato a buon livello grazie al percorso psicoterapeutico seguito; per quanto riguardava il legame tra la prima ricorrente e i minori, il perito menzionò l'esistenza di un affetto sincero, nell'ambito di una relazione non organizzata. Il perito di fiducia della prima ricorrente condivise le conclusioni del perito del tribunale.

A seguito dei tentativi di fuga del minore L. e del suo atteggiamento oppositivo e conflittuale con gli operatori, tale da rendere impossibile la permanenza nella casa ospitante, il 25 maggio 2015 il Tribunale ordinò il collocamento dei due minori presso l'abitazione delle ricorrenti, mantenendo la sospensione della potestà genitoriale della madre, alla quale ingiunse di iniziare un percorso di

sostegno alla genitorialità, ordinando ai diversi attori coinvolti (tutore, curatore, servizi sociali) di mettere in atto un percorso di assistenza educativa a domicilio assicurando la prosecuzione delle terapie psicologiche.

➤ *Violazione dell'articolo 8*

Il Governo, in via preliminare, aveva contestato la legittimazione della prima ricorrente ad agire in nome e per conto dei suoi figli, in quanto, a seguito della sospensione della sua potestà genitoriale da parte del Tribunale per i minorenni, il solo legittimato ad agire in nome e per conto dei minori sarebbe stato il tutore nominato dal tribunale.

L'eccezione è stata disattesa. La Corte ha ribadito il principio già enunciato nella sentenza *Scozzari e Giunta c. Italia* ([GC], nn. 39221/98 e 41963/98, § 138), dove aveva riconosciuto, in generale, la legittimità ad agire del genitore biologico privato della potestà genitoriale, basandosi sulla considerazione fondamentale che ogni potenziale violazione dei diritti del minore, deve poter essere portata alla sua attenzione per essere valutata, allo scopo di garantire una tutela effettiva di tali diritti, evitando, pertanto, in questo ambito, qualsiasi approccio restrittivo o puramente tecnico (*T. c. Repubblica ceca*, n. 19315/11, §§ 90-91, 17 luglio 2014). Alla luce della propria giurisprudenza, la Corte ha rilevato che la qualità di madre biologica della prima ricorrente permettesse di riconoscerle il potere di stare in giudizio anche a nome dei suoi figli.

Nel merito della causa, la Corte ha riconosciuto che le misure adottate erano dettate dalla necessità di garantire ai due minori la possibilità di crescere in un ambiente salubre, essere accuditi in modo adeguato rispetto alle loro necessità, seguiti nel processo di crescita, nonché assistiti nella costruzione di un rapporto emotivo funzionale con le figure genitoriali (madre e nonna): quindi, miravano alla tutela della integrità fisica e psichica dei minori. In particolare, la Corte ha osservato che con la decisione provvisoria d'urgenza, diventata efficace il 18 settembre 2007 (data in cui i minori avevano rispettivamente 7 e 2 anni), le autorità giudiziarie avevano adottato le misure necessarie, giustificate da ragioni adeguate e sufficienti, in relazione alle circostanze del caso, per la tutela del benessere dei bambini. Nel ripercorrere gli sviluppi successivi, per valutare l'adeguatezza delle decisioni assunte in seguito, al fine di verificare se le conclusioni delle autorità nazionali si fossero basate, di volta in volta, su elementi di prova sufficienti e se le parti interessate avessero avuto in misura sufficiente l'opportunità di partecipare alla procedura (*N.P. c. Repubblica di Moldavia*, n. 58455/13, § 69, 6 ottobre 2015, e *Saviny c. Ucraina*, n. 39948/06, § 51, 18 dicembre 2008), la Corte ha osservato che il provvedimento di sospensione della potestà genitoriale, adottato dal Tribunale per i minorenni in data 9 novembre 2012, era basato sul rapporto di perizia redatto il 19 maggio

2010, nel quale si rilevava l'esistenza di un disturbo "borderline" della personalità della prima ricorrente. Sul punto, la Corte ha ricordato di avere già stabilito che sono contrari all'articolo 8 della Convenzione i provvedimenti delle autorità giudiziarie pronunciati sulla base dei risultati di un vecchio rapporto di perizia, senza aver preso in considerazione l'evoluzione della situazione concreta e senza avere chiesto l'aggiornamento del rapporto in questione (*Improta c. Italia*⁴⁵, n. 66396/14, §§ 56, 4 maggio 2017, *Cincimino c. Italia*⁴⁶, n. 68884/13, §§ 73-74, 28 aprile 2016).

Nella fattispecie, la Corte ha osservato che il Tribunale per i minorenni si era limitato a riprendere le considerazioni contenute nei provvedimenti precedenti, basandosi sostanzialmente sul rapporto di perizia redatto ventinove mesi prima, parzialmente contestato dal perito nominato dalla prima ricorrente. La Corte ha osservato che la misura in questione, sicuramente provvisoria, riguardava comunque i diritti del genitore interessato, nella fattispecie la madre, e comportava di fatto la perdita della potestà genitoriale di quest'ultima sui figli. Per questo motivo, a suo avviso, sarebbe stato necessario rinnovare il rapporto di perizia prima di prendere la decisione sull'esercizio dei diritti genitoriali.

La Corte ha constatato che il provvedimento provvisorio del 7 settembre 2007 era stato confermato soltanto dieci mesi dopo la sua adozione e che dieci mesi erano intercorsi anche tra il provvedimento che ha disposto la prima perizia di tribunale e la presentazione del relativo rapporto al tribunale per i minorenni. Peraltro, la Corte ha ritenuto che il lasso di tempo trascorso tra i due provvedimenti del tribunale, di circa quattro anni e sei mesi, alla stregua dell'evoluzione della situazione controversa, non poteva essere giustificato, evidenziando che "il rapporto relativo agli incontri organizzati in ambiente protetto riportava un miglioramento complessivo del comportamento della prima ricorrente nonché una evoluzione positiva delle relazioni tra quest'ultima e i figli, in quanto l'equipe dello "Spazio neutro" aveva osservato l'esistenza di legami affettivi forti e autentici tra l'interessata e i minori." (§79) e che "la corte d'appello di Roma, pur confermando il provvedimento con cui è stata disposta la collocazione dei minori in casa famiglia, ha constatato che le condizioni di vita della prima ricorrente nel complesso erano migliorate" (§ 81).

Alla luce di quanto sopra esposto, la Corte ha, quindi, ritenuto che il processo decisionale non aveva soddisfatto le esigenze procedurali inerenti all'articolo 8 della Convenzione ed ha concluso, di conseguenza, per la violazione da parte dello Stato degli obblighi positivi posti a suo carico dal citato articolo 8.

⁴⁵ Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pag. 96.

⁴⁶ Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 99.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte, riducendo consistentemente le somme pretese dalla controparte a titolo di danno materiale e morale e respingendo l'eccezione del Governo secondo cui l'eventuale constatazione di violazione della Convenzione avrebbe costituito di per sé una importante misura compensatoria, ha accordato alle ricorrenti congiuntamente la somma di euro 12.000 per il danno morale, oltre al rimborso delle spese documentate nella misura di euro 12.000.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Il procedimento avviato sul ricorso della procura minorile è stato definito anteriormente alla pronuncia della sentenza di condanna in esame. Il Tribunale per i minorenni di Roma, accertato il recupero del ruolo genitoriale della madre, quale risultato positivo del percorso di sostegno offertole dai servizi sociali, e constatato il buon reinserimento dei figli presso di ella, ha revocato il tutore provvisorio e reintegrato la madre nel ruolo genitoriale. Ha, inoltre, incaricato i servizi sociali di vigilare sul nucleo familiare e di garantire il proseguimento degli interventi già attivati nell'interesse dei minori e della famiglia.

Il favorevole esito della procedura definita dal tribunale, il conseguente disposto monitoraggio dei servizi sociali sul proseguimento degli interventi e, per altro verso, il pagamento delle somme accordate dalla Corte europea a titolo di danno morale fanno ritenere assicurata l'ottemperanza alla sentenza, sotto il profilo delle misure di carattere individuale.

Quanto alle misure generali, queste consistono, come di regola, nella diffusione delle sentenze tra gli addetti ai lavori al fine di prevenire futuri casi analoghi. In tal senso si è provveduto⁴⁷.

Brazzi c. Italia – Sentenza del 27 settembre 2018 (ricorso n. 57278/11)

Esito:

- violazione articolo 8

QUESTIONE TRATTATA

Diritto al rispetto della vita privata – Verifica della sussistenza dei presupposti di legittimità di una perquisizione domiciliare – Insufficienza del rimedio specifico offerto dall'articolo 257 c.p.p.

⁴⁷ La sentenza è stata tradotta e diffusa il 16 ottobre 2018, portandola a conoscenza degli Uffici giudiziari coinvolti e resa disponibile mediante pubblicazione sul sito *ItalgioireWeb* della Corte di cassazione, nonché sui siti web del Ministero della giustizia e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

- Mancanza di un controllo giurisdizionale preventivo o di un controllo effettivo a posteriori nel caso in cui non sia stato effettuato alcun sequestro

Il caso in esame origina dal ricorso presentato da un cittadino italo-tedesco, residente per lavoro in Germania, che, nel 2009, aveva acquistato un'abitazione in Italia per farvi risiedere la moglie e i figli durante il periodo scolastico.

Nel 2010 venne sottoposto a verifica fiscale da parte della polizia tributaria di Mantova, in quanto sospettato di aver mantenuto il suo domicilio fiscale in Italia e di non aver pagato l'IVA e l'imposta sul reddito dal 2003. In seguito a questa verifica, con provvedimento del 13 luglio 2010, il procuratore di Mantova avviò un'indagine penale ed emise un mandato di perquisizione dell'abitazione e dei veicoli del ricorrente, sul presupposto dell'esistenza di gravi indizi di colpevolezza per il reato di evasione fiscale, ordinando la ricerca e il sequestro dei documenti contabili eventualmente rinvenuti nei locali, nonché di qualsiasi altro documento comprovante il reato di evasione fiscale, compresi i file elettronici.

La polizia giudiziaria effettuò la perquisizione, in presenza del padre del ricorrente: le operazioni non portarono al sequestro di alcun documento.

Il 7 ottobre 2010 il giudice per le indagini preliminari, su richiesta della procura di Mantova, archiviò il caso.

Nel frattempo, il ricorrente aveva presentato ricorso per cassazione, sostenendo l'illegittimità dell'ordinanza di perquisizione e la violazione ingiustificata del diritto al rispetto del suo domicilio e della sua vita privata, perché la verifica della sua situazione fiscale avrebbe potuto essere effettuata con altri mezzi. La Corte di cassazione dichiarò il ricorso inammissibile perché, ai sensi dell'articolo 257 c.p.p., un mandato di perquisizione poteva essere oggetto di riesame, solo quando era seguito da un sequestro di beni. Secondo la Suprema Corte, in caso di violazione delle norme relative allo svolgimento della perquisizione, erano possibili solo delle sanzioni disciplinari contro gli agenti della polizia tributaria che avevano effettuato le operazioni. Inoltre, sempre secondo la Corte di cassazione, non era ammissibile neanche un ricorso diretto dinanzi ad essa ai sensi dell'articolo 111 della Costituzione, in quanto una perquisizione domiciliare non aveva alcun impatto sulla libertà personale.

➤ *Violazione dell'articolo 8*

Il Governo italiano aveva preliminarmente eccepito l'irricevibilità del ricorso, sostenendo, in ossequio al principio generale *de minimis non curat praetor*, che il ricorrente non aveva subito alcun pregiudizio importante dalla perquisizione domiciliare.

Tale eccezione non è stata però accolta della Corte. Dopo aver ricordato che l'assenza di un pregiudizio importante può essere basata su fattori quali le conseguenze pecuniarie della controversia o l'importanza che questa assume per il ricorrente (*Adrian Mihai Ionescu c. Romania* (dec.), n. 36659/04, 1° giugno 2010) (§27), la Corte ha osservato che, nel caso di specie, la controversia verteva su una questione, ossia il diritto del ricorrente al rispetto dei suoi beni e del suo domicilio (si veda, *mutatis mutandis*, *Giuran c. Romania*, n. 24360/04, § 22, CEDU 2011), la cui l'importanza soggettiva per il ricorrente stesso era evidente, stante la forza con la quale aveva contestato la legittimità della perquisizione dinanzi alle autorità competenti. Per quanto riguardava, poi, la posta in gioco oggettiva della causa, la Corte ha rilevato come quest'ultima concernesse *“l'esistenza, nell'ordinamento italiano, di un efficace controllo giurisdizionale rispetto a una misura di perquisizione, ossia una questione di principio importante sia a livello nazionale che sul piano convenzionale”* (§ 28).

Nel merito, la Corte ha riscontrato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, per la mancanza, nel vigente sistema nazionale, di un controllo giudiziario adeguato sulla misura della perquisizione.

Più in dettaglio, la Corte ha affermato che *«anche se la misura controversa aveva una base giuridica nel diritto interno, il diritto nazionale non ha offerto al ricorrente sufficienti garanzie contro gli abusi o l'arbitrarietà prima o dopo la perquisizione. Di conseguenza, l'interessato non ha beneficiato di un «controllo effettivo» come richiede lo stato di diritto in una società democratica. In tali circostanze, la Corte ritiene che l'ingerenza nel diritto al rispetto del domicilio del ricorrente non fosse «prevista dalla legge» ai sensi dell'articolo 8 § 2 della Convenzione»*.

A tale conclusione la Corte è arrivata rammentando che, secondo la propria giurisprudenza consolidata, l'ingerenza nei diritti sanciti dall'articolo 8 deve fondarsi su una base giuridica interna e che la legislazione in questione deve essere, oltre che accessibile e prevedibile, anche compatibile con il principio dello Stato di diritto. Quest'ultima condizione qualitativa può ritenersi soddisfatta qualora il diritto interno offra assicurazioni sufficienti contro l'abuso e l'arbitrarietà, tra le quali la possibilità di un controllo effettivo delle misure contrarie all'articolo 8 della Convenzione.

A parere della Corte, la legislazione italiana non prevede un simile controllo *ex ante* nel quadro delle perquisizioni ordinate nella fase delle indagini preliminari. Non è infatti previsto che il Pubblico ministero, nella sua qualità di magistrato incaricato dell'indagine, chieda l'autorizzazione di un giudice o lo informi della sua decisione di ordinare una perquisizione.

Quanto al controllo *ex post*, la Corte ha osservato che, contrariamente a quanto affermato dal Governo, il giudice per le indagini preliminari non aveva esaminato la legittimità e la necessità del mandato di perquisizione, essendosi limitato ad accogliere la domanda del procuratore di chiudere il procedimento nel merito.

Per quanto riguarda l'argomentazione del Governo, secondo cui il ricorrente avrebbe potuto presentare un'azione di risarcimento per responsabilità dello Stato, ai sensi della legge n. 117 del 1988, la Corte ha osservato che tale azione presuppone l'esistenza di una condotta quantomeno colpevole da parte dei magistrati e che, di conseguenza, il ricorrente avrebbe dovuto dimostrare il dolo o la colpa grave delle autorità che avevano deliberato nella sua causa⁴⁸. Inoltre, la Corte ha rilevato che il Governo non aveva fornito esempi atti a dimostrare che tale azione sia stata intentata con successo in circostanze simili a quelle della causa del ricorrente (si veda, *mutatis mutandis*, *Richmond Yaw e altri c. Italia*, nn. 3342/11 e altri 3, § 44, 6 ottobre 2016).

La Corte ha ritenuto, pertanto, che anche se la misura controversa aveva una base giuridica nel diritto interno, in assenza di un controllo giurisdizionale preventivo o di un controllo effettivo a posteriori della misura impugnata, le garanzie procedurali previste dalla legislazione italiana non erano state sufficienti ad evitare il rischio di abuso di potere da parte delle autorità incaricate dell'indagine penale. Di conseguenza, l'interessato non aveva potuto beneficiare di un "controllo effettivo" come richiede lo Stato di diritto in una società democratica.

La richiesta di riesame della sentenza formulata dal Governo italiano è stata respinta dal panel dei 5 giudici della Grande Camera.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Nessuna misura si pone a livello individuale, non essendovi state conseguenze dannose dall'atto di perquisizione e non avendo il ricorrente richiesto alcuna equa soddisfazione.

A livello di misure generali, occorre rilevare che la Corte in sostanza ha dichiarato l'incompatibilità della giurisprudenza della Corte di cassazione - che, facendo leva sull'espressione

⁴⁸ L'articolo 2 della legge n. 117 del 13 aprile 1988 sul risarcimento dei danni causati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, nella sua versione in vigore all'epoca dei fatti, era così formulato:

1. «1. Chi ha subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia può agire contro lo stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali che derivino da privazione della libertà personale.

2. Nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove. 3. Costituiscono colpa grave: a. la grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile; b. l'affermazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento; c. la negazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento; d. l'emissione di provvedimento concernente la libertà della persona fuori dei casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione.

usata dall'articolo 568, comma 4, c.p.p. per il quale "per proporre impugnazione è necessario avervi interesse", esclude che una perquisizione disposta dal Pubblico Ministero e rimasta senza esito, richieda un controllo giurisdizionale successivo (la giurisprudenza della Suprema Corte fa leva sull'asserita assenza dell'interesse ad agire in caso di perquisizione non seguita da sequestro) - sia con l'effettività della tutela del diritto al rispetto della vita privata sancito dall'articolo 8, sia con il diritto ad un mezzo di ricorso atto a rivendicare la valenza di tale diritto anche in caso di perquisizione infruttuosa, ex articolo 13.

Ciò considerato, le misure di esecuzione consisteranno nella diffusione della sentenza tra gli addetti ai lavori al fine di prevenire futuri casi analoghi, attraverso una interpretazione convenzionalmente orientata che permetta all'interessato, in caso di perquisizione infruttuosa disposta dal Pubblico Ministero, di adire il Tribunale del Riesame e dunque di avere il diritto ad un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione.

S. V. c. Italia - Sentenza dell'11 ottobre 2018 (ricorso n. 55216/08)

Esito:

- violazione articolo 8

QUESTIONE TRATTATA

Domanda di rettificazione del nome e del sesso, in fase di transizione sessuale e prima del completamento dell'operazione di conversione - Diniego - Violazione del diritto al rispetto della vita privata con riguardo al riconoscimento dell'identità di genere delle persone transessuali

All'origine del ricorso vi è il rifiuto opposto dall'autorità competente alla modifica del nome, da maschile a femminile, in un caso di "transizione di genere", prima della sentenza di ratifica da parte del tribunale.

La ricorrente, che aveva iniziato un percorso di transizione sessuale, sottoponendosi anche a trattamenti ormonali, era stata autorizzata dal Tribunale civile di Roma a ricorrere all'intervento chirurgico per armonizzare i caratteri sessuali primari con l'identità di genere femminile.

In attesa di realizzare gli interventi chirurgici, la ricorrente propose istanza al prefetto di Roma, sulla base del d.P.R. n. 396 del 2000, al fine di modificare il proprio nome maschile, fonte di imbarazzo ed umiliazione. Il prefetto respinse la richiesta, argomentando che, ai sensi della disciplina recata dal citato decreto n. 396 del 2000, il nome di una persona deve corrispondere al suo sesso e, pertanto, in assenza di una decisione giudiziaria definitiva recante una rettifica

dell'attribuzione del sesso ai sensi della legge n. 164 del 1982, il nome della ricorrente non poteva essere modificato.

In pendenza del giudizio dinanzi al TAR per il Lazio, proposto avverso la decisione prefettizia, la ricorrente fu sottoposta all'intervento chirurgico per la modifica dei suoi caratteri sessuali e chiese al Tribunale civile di Roma il riconoscimento giuridico del cambiamento di sesso. Con sentenza del 10 ottobre 2003, il Tribunale accolse la domanda e ordinò la modifica anagrafica dell'indicazione del sesso, da maschile a femminile, e del nome.

Con sentenza del 6 marzo 2008, depositata il 17 maggio 2008, il TAR respinse il ricorso proposto dalla ricorrente avverso la decisione del prefetto del 4 luglio 2001. Secondo il giudice amministrativo la disciplina dettata dal d.P.R. n. 396 del 2000, per il cambiamento del nome, non era applicabile nel caso di specie, che ricadeva, invece, nelle previsioni della legge n. 164 del 1982, sulla rettificazione di attribuzione di sesso, in base alla quale la modifica dello stato civile poteva essere disposta solo a seguito di una sentenza del tribunale, passata in giudicato, che attribuiva ad una persona sesso diverso da quello indicato nel suo atto di nascita, a seguito di intervenute modificazioni dei caratteri sessuali dell'interessato.

➤ *Violazione dell'articolo 8*

La Corte, chiamata a valutare se il diniego opposto alla richiesta della ricorrente di modifica del nome, durante la fase di transizione di genere, avesse costituito una violazione del diritto alla vita privata tutelato dall'articolo 8 della Cedu, pur riconoscendo l'esistenza di un ampio margine di discrezionalità da parte degli Stati nel dettare le condizioni per la modifica del nome delle persone, ha rilevato come, nel caso di specie, le autorità nazionali non avessero effettuato un corretto bilanciamento fra tutti gli interessi in gioco, anteponendo l'interesse statale alla certezza dello stato civile alla realizzazione del diritto della persona alla propria identità sessuale, uno degli aspetti più intimi della vita privata.

La Corte ha rammentato che la nozione di "*vita privata*" è una nozione ampia, che comprende non solo l'integrità fisica e morale della persona, ma anche alcuni aspetti dell'identità fisica e sociale: elementi, quali l'identità o l'identificazione sessuale, il nome, l'orientamento sessuale e la vita sessuale rientrano, pertanto, nella sfera personale tutelata dall'articolo 8 della Convenzione (cfr., in particolare, *Van Kück c. Germania*, n. 35968/97, § 69; *Schlumpf c. Svizzera*, n. 29002/06, § 77, 8 gennaio 2009).

Benché la verifica della sussistenza di valide motivazioni per procedere alla modifica dell'iscrizione anagrafica possa essere coerente con il principio di certezza dello stato civile, la Corte

ha affermato che le autorità italiane non hanno valutato correttamente il caso specifico. A parere della Corte, la natura rigida della procedura giudiziaria per il riconoscimento dell'identità di genere delle persone transessuali, in vigore all'epoca, avrebbe costretto S.V., le cui sembianze fisiche e l'identità sociale da tempo erano femminili, in una posizione ambigua per un periodo di tempo irragionevole, generando senso di vulnerabilità, umiliazione e ansia. La Corte ha richiamato, inoltre, la Raccomandazione (2010)5 del Comitato dei Ministri in cui si rileva la necessità che gli Stati garantiscano procedure veloci e trasparenti per il cambio del nome delle persone transgender.

Nel caso di specie, la Corte ha quindi constatato la violazione da parte dello Stato dell'obbligo positivo stabilito dall'articolo 8 della Convenzione di garantire il diritto alla "vita privata" della ricorrente nell'accezione tutelata dalla Convenzione stessa.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La Corte ha respinto le richieste della ricorrente a titolo di risarcimento del danno morale, ritenendo che, nelle circostanze del caso di specie, la constatazione di violazione dell'articolo 8 della Convenzione costituisca di per sé un'equa soddisfazione.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Sul piano individuale, nessuna misura risulta da adottare, atteso che la parte ricorrente ha ottenuto, per decisione giudiziaria intervenuta prima della sentenza della Corte europea, la modifica anagrafica richiesta e che la Corte ha negato il riconoscimento di un'equa soddisfazione.

Nessuna misura generale è richiesta⁴⁹, altresì, atteso che, come riporta la sentenza della Corte europea al paragrafo 74, "il decreto legislativo n. 150 del 2011 ha modificato l'articolo 3 della legge n. 164 del 1982", per cui "non è più necessaria una seconda decisione del tribunale nei procedimenti di rettificazione di attribuzione di sesso riguardante persone che sono state operate, poiché la rettificazione dello stato civile può essere ordinata dal giudice nella decisione che autorizza l'operazione". Tale modifica normativa risolve quella problematica di "rigidità del processo giudiziario di riconoscimento dell'identità sessuale delle persone transessuali in vigore all'epoca dei fatti" (paragrafo 72), che è stata alla base della violazione accertata dalla Corte.

⁴⁹ Sotto il profilo delle misure generali si segnala che la sentenza è stata tradotta e diffusa il 7 marzo 2019 portandola direttamente a conoscenza degli Uffici giudiziari coinvolti e resa disponibile mediante pubblicazione sul sito ItalggiureWeb della Corte di cassazione, nonché sui siti web del Ministero della giustizia e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

1.1.7. Diritto al rispetto dei propri beni (articolo 1, Protocollo 1)

Centro Demarzio srl c. Italia – Sentenza del 5 luglio 2018 (ricorso n. 24/11)

Esito:

- violazione articolo 1, Protocollo 1

QUESTIONE TRATTATA

Diritto al risarcimento del danno subito dal privato per atto illegittimo della pubblica amministrazione

La causa trae origine dal mancato accoglimento del ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale, presentato dal Centro di fisioterapia e radiologia Demarzio s.r.l. per chiedere il risarcimento dei danni economici subiti a causa della decisione della regione Puglia, dell'8 aprile 1993, di sospendere la convenzione della società ricorrente con il Servizio sanitario nazionale. L'amministrazione sanitaria, basandosi su un parere del Consiglio di Stato, relativo alla natura obbligatoria del requisito della corresponsabilizzazione, aveva ritenuto che la cessione a terzi delle quote di proprietà della s.r.l. da parte di uno dei soci fondatori, medico del SSN, facesse venire meno in capo alla società i requisiti necessari per la prosecuzione dell'attività in convenzione.

Tale decisione venne annullata dal TAR con sentenza del 21 ottobre 1996, in quanto ritenuta illegittima per erronea interpretazione delle disposizioni di legge pertinenti. In esecuzione della sentenza l'amministrazione sanitaria ripristinò la convenzione con la società ricorrente con effetto dal 1° agosto 1997.

La successiva richiesta risarcitoria formulata dinanzi al TAR nei confronti dell'amministrazione sanitaria fu, invece, respinta dal giudice amministrativo (sentenza del 22 febbraio 2006, confermata nel 2010 dal Consiglio di Stato), per mancata sussistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito, posto che l'amministrazione sanitaria era incorsa in un "errore scusabile" causato dalla novità e dalla complessità delle disposizioni legislative e della loro mancanza di chiarezza "nonché delle difficoltà di interpretazione e delle divergenze della giurisprudenza del Consiglio di Stato" (§ 16).

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

Preliminarmente, la Corte ha ricordato che la nozione di "beni" di cui all'articolo 1, Protocollo n. 1, alla Convenzione ha una portata autonoma che non si limita alla sola proprietà di beni materiali, ma si estende anche a diritti e interessi che sono fonte di crediti e possono essere considerati "beni"

ai sensi di tale disposizione. In tale contesto, il diritto al rispetto dei propri beni può dunque riguardare sia i “*beni esistenti*” sia quei valori patrimoniali, compresi i crediti, in relazione ai quali un ricorrente possa vantare almeno una “*aspettativa legittima*” di realizzazione. Inoltre, ha rammentato che l'articolo 1, Protocollo n. 1, richiede che un'ingerenza dell'autorità pubblica nel godimento del diritto al rispetto dei propri beni possa essere giustificata solo se legittima.

Passando all'esame del caso di specie, la Corte ha rilevato che l'esistenza di un'ingerenza nel diritto della ricorrente al rispetto dei suoi beni non era oggetto di contestazione, vertendo la questione sulla sua legittimità ai sensi del citato articolo 1.

A tale proposito, la Corte ha osservato che la decisione del Servizio sanitario nazionale di revoca della convenzione era stata dichiarata illegittima con sentenza definitiva del tribunale amministrativo, il quale aveva ritenuto che l'amministrazione avesse interpretato erroneamente le disposizioni di legge pertinenti e che tale constatazione era sufficiente per confutare l'argomento del Governo secondo cui l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni della società ricorrente era prevista dalla legge. Inoltre, con riferimento alla motivazione per la quale è stata respinta la richiesta risarcitoria basata sulla circostanza che l'errore amministrativo era stato causato dalla mancanza di chiarezza della legge applicabile, la Corte ha rammentato che il principio di legalità presuppone l'esistenza di norme di diritto interno sufficientemente accessibili, precise e prevedibili quanto alle loro conseguenze (*Carbonara e Ventura c. Italia*, n. 24638/94, § 64, CEDU 2000-VI), e che il soggetto privato non può farsi carico di eventuali errori o carenze delle autorità pubbliche.

Considerato che, nonostante la sentenza del TAR, l'interessata non aveva potuto ottenere alcun indennizzo e che il solo riconoscimento da parte delle autorità nazionali del carattere illegittimo dell'ingerenza controversa, in mancanza di una riparazione del danno subito, non è sufficiente a porre rimedio alla dedotta violazione della Convenzione (cfr. *Scordino c. Italia* (n. 1) [GC], n. 36813/97, § 178; *Vella c. Malta*, n. 69122/10, § 47, 11 febbraio 2014), la Corte ha concluso che l'ingerenza in questione fosse manifestamente illegittima sul piano del diritto interno e, di conseguenza, incompatibile con il diritto al rispetto dei beni della società ricorrente, protetto dall'articolo 1, Protocollo 1, Cedu.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

La ricorrente aveva chiesto la somma di euro 3.383.787 a titolo di risarcimento per il danno materiale che riteneva di aver subito per i mancati introiti relativi alle prestazioni che non aveva potuto fornire ai pazienti assistiti dal SSN nel periodo tra il 1993 e il 1997, oltre euro 80.000 per il danno morale.

Per quanto riguarda il mancato guadagno, la Corte ha ritenuto che la società in causa abbia effettivamente subito un danno a questo titolo in quanto impossibilitata, per quasi quattro anni, ad esercitare la sua attività in convenzione con il Servizio sanitario nazionale (§ 44). Tuttavia, la Corte ha rammentato che l'esistenza di un mancato guadagno deve essere stabilita con certezza e non deve basarsi unicamente su supposizioni o probabilità (*Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano c. Italia* [GC], n. 38433/09, § 219).

Nel caso, di specie, in mancanza di prova specifica del danno subito, la Corte, decidendo in via equitativa, ha ritenuto ragionevole accordare alla società ricorrente la somma complessiva di euro 394.000 a titolo di liquidazione dei danni morali e materiali.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

A livello di misure individuali residuavano solo conseguenze economiche che sono state regolate dalla Corte mediante il riconoscimento di una rilevante equa soddisfazione a compensazione del pregiudizio economico arrecato alla parte ricorrente dalla violazione riscontrata.

Quanto alle misure generali, queste consisteranno nella diffusione della sentenza tra gli addetti ai lavori al fine di prevenire futuri casi analoghi, attraverso una interpretazione convenzionalmente orientata che porti a collegare il risarcimento dei danni anche all'ipotesi di errata interpretazione di norme redatte in forma non sufficientemente chiara, in violazione del requisito imprescindibile, stabilito dalla Cedu, della "qualità della legge".

1.2. Le sentenze di condanna: casi seriali

1.2.1. Contenzioso seriale in materia di violazione dell'equo processo in conseguenza di legge di interpretazione autentica con effetto retroattivo applicata a procedimenti in corso (articolo 6, paragrafo 1)

Castello del Poggio s.s. e altri 2 c. Italia - Sentenza del 5 luglio 2018 (ricorso n.30015/09 + 2)

Esito:

- violazione articolo 6, paragrafo 1

QUESTIONE TRATTATA:

Filone ripetitivo società agricole - Sentenze sfavorevoli alle società agricole determinate dal recepimento con legge di una circolare interpretativa nelle more dei procedimenti giudiziari - Precedente *Silverfunghi c. Italia*⁵⁰

Il caso, analogo al *leading case Silverfunghi s.a.s. c. Italia*, nasce da tre ricorsi presentati da società agricole aventi sede in Italia, la Castello del Poggio s.s., la Castello d'Albolas s.s. e la Azionaria Conduzione Terreni Agricoli ACTA s.p.a. Vicenza.

La sentenza di condanna si inserisce nel filone di contenzioso seriale originato dal recepimento, con la legge n. 326 del 2003, di una circolare dell'INPS, emanata nel 1988, con la quale l'Istituto di previdenza chiariva che determinati benefici, di natura sia fiscale che contributiva, previsti dalla normativa nazionale vigente in favore delle società agricole, erano da intendersi come usufruibili in via alternativa.

A seguito dell'emanazione della circolare interpretativa, circa cinquanta società agricole avevano intrapreso azioni legali per chiederne l'annullamento; l'intervento normativo di recepimento, intervenuto dopo molti anni, aveva determinato in senso negativo per le ricorrenti l'esito dei procedimenti giudiziari in corso.

➤ *Violazione dell'articolo 6, paragrafo 1*

Tenuto conto della sentenza *Silverfunghi s.a.s.* il Governo aveva avviato trattative con le società ricorrenti per arrivare ad una composizione amichevole dei contenziosi. Dopo l'insuccesso di tali iniziative, il Governo ha presentato una dichiarazione unilaterale invitando la Corte a cancellare i ricorsi dal ruolo in virtù dell'articolo 37, paragrafo 1 c) della Convenzione, in cambio del versamento di somme destinate a coprire ogni danno materiale e morale e le spese, e del riconoscimento della violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione. Sebbene le ricorrenti, per parte loro, non abbiano presentato alcuna osservazione riguardo alla proposta del Governo, la Corte ha ritenuto che le somme offerte per il danno materiale e le spese fossero insufficienti rispetto alle somme accordate nel citato *leading case*. Respingendo, quindi, la domanda di cancellazione dei ricorsi dal ruolo formulata dal Governo e richiamando le proprie conclusioni nella sentenza *Silverfunghi c. Italia*, la Corte ha dichiarato la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione.

⁵⁰ Azienda Agricola *Silverfunghi s.a.s. e altri c. Italia*, del 24 giugno 2014, in Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 92.

➤ *Applicazione dell'articolo 41*

Le ricorrenti avevano chiesto, per il danno materiale, le somme corrispondenti agli importi che avevano dovuto restituire all'INPS in seguito al rigetto della loro domanda da parte dei tribunali interni a causa dell'applicazione retroattiva della legge contestata, maggiorate degli interessi fino al 2015. A tali richieste il Governo si era opposto sostenendo che la constatazione di violazione costituisse di per sé una riparazione adeguata.

La Corte, ricalcando l'approccio adottato nelle cause *Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. e altri* (§ 112), secondo cui il danno subito dalle ricorrenti rientrava unicamente nella c.d. "perdita di chance", ha accordato alle ricorrenti, a titolo di danno materiale, le seguenti somme, al netto di eventuali imposte dovute secondo l'ordinamento interno: euro 9.100 per il ricorso n. 30015/09 (a fronte di una richiesta di euro 22.892,15); euro 15.500 per il ricorso n. 34644/09 (a fronte di una richiesta di euro 39.002,51); euro 114.950 per il ricorso n.10723/10 (a fronte di una richiesta di euro 307.058,85).

Ha inoltre riconosciuto alle ricorrenti le spese documentate sostenute per i procedimenti dinanzi ai giudici nazionali.

MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

A livello di misure individuali residuavano solo conseguenze economiche che sono state regolate dalla Corte mediante il riconoscimento di una rilevante equa soddisfazione a compensazione del pregiudizio arrecato alle parti ricorrenti dalle violazioni riscontrate.

Quanto alle misure generali, l'esecuzione della sentenza in esame focalizza nuovamente l'attenzione sugli stretti confini entro i quali la Corte Edu giustifica gli interventi legislativi con norme retroattive o di interpretazione autentica.

Si è già dato cenno in sede di descrizione dei ricorsi pendenti in materia di interferenze del legislatore sui processi in corso e di leggi retroattive, del "dibattito" in corso tra la Corte costituzionale e la Corte Edu e dei limiti in cui la giurisprudenza di quest'ultima, con il riferimento ai motivi imperativi d'interesse generale, ammetta l'idea di una norma con effetto retroattivo volta ad ottenere un bilanciamento tra l'imperativo interesse pubblico e gli interessi individuali, nell'ambito di un disegno coerente che rafforzi ed armonizzi le tutele.

In conclusione, sebbene, anche per la Corte Edu, il privato non abbia diritto a una giurisprudenza costante e può aspettarsi che nel corso del giudizio essa muti a suo sfavore, è pur

sempre lo Stato legislatore a venire sanzionato, sulla base dell'articolo 6 Cedu, in tema di giusto processo, in un'ottica di abuso del processo. Di ciò il legislatore dovrebbe tener conto in futuro.

1.3. Le sentenze di non violazione

1.3.1. In materia di equo processo (articolo 6, paragrafo 1)

Drassich c. Italia (n. 2) – Sentenza 22 febbraio 2018 (ricorso n. 65173/09)

Esito:

- non violazione articolo 6, paragrafi 1 e 3

QUESTIONE TRATTATA

Riqualficazione del fatto di reato in sede di giudizio di legittimità - Mancata notifica al ricorrente del nuovo capo d'accusa - Mancata partecipazione personale dell'imputato al giudizio - Diritto al contraddittorio

Il ricorso costituisce il seguito di un precedente giudizio innanzi alla Corte Edu instaurato dal ricorrente, che aveva lamentato di aver sofferto un ingiusto processo per essere stato accusato fino al giudizio di cassazione del reato di corruzione e di essersi visto poi condannare, inaspettatamente, con sentenza definitiva per il diverso e più grave reato di corruzione in atti giudiziari, rispetto al quale non era stato messo in condizione di difendersi e per il quale non aveva potuto beneficiare della prescrizione prevista per l'ipotesi più lieve.

Con la sentenza *Drassich* dell'11 dicembre 2007, la Corte Edu aveva accolto le doglianze del ricorrente, riscontrando una violazione della Convenzione nella diversa e più grave qualificazione del fatto per il quale si richiedeva l'ulteriore elemento dell'intenzionalità, su cui sarebbe stato plausibile articolare altri mezzi di prova rispetto alla fattispecie originariamente contestata.

In tema di equa soddisfazione, con la suddetta decisione, la Corte aveva concluso che la riapertura del procedimento a livello interno avrebbe costituito, in principio, uno strumento adeguato per rimediare alla violazione contestata.

A livello interno, il procedimento veniva, quindi, riaperto e, con sentenza del 12 novembre 2008, la Corte di cassazione, senza rimettere in discussione l'intero procedimento nel merito, si adeguava al principio sancito a livello europeo e, considerando la procedura di ricorso straordinario per errore materiale *ex* articolo 625-*bis* c.p.p., estendeva anche alla sede di legittimità il principio del dibattimento in contraddittorio nelle ipotesi di una modifica *ex officio* dell'imputazione con incidenza sulla pena. Revocava, quindi, la parte di *res judicata* derivante

dalla violazione dei diritti di difesa, ossia quella relativa alla riqualificazione degli atti nel più grave reato di corruzione in atti giudiziari, e rinviava ad una nuova trattazione del ricorso per cassazione avverso la sentenza della Corte d'appello del 2002. Con sentenza del 25 maggio 2009, la Suprema Corte, ritenuta corretta la riqualificazione dei fatti come corruzione in atti giudiziari, respingeva, tuttavia, la richiesta della difesa di notificare all'imputato il nuovo capo di accusa, trattandosi di processo di legittimità al quale l'imputato non avrebbe potuto partecipare ad alcun titolo, e rigettava il ricorso con una nuova sentenza di condanna per il reato di corruzione in atti giudiziari, per il quale il termine di prescrizione non era ancora trascorso.

A seguito della sopravvenuta declaratoria di incostituzionalità dell'articolo 630 c.p.p., ad opera della sentenza n. 113 del 2011, "nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando ciò si renda necessario, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo", il ricorrente chiedeva alla Corte d'appello la revisione del proprio procedimento. La Corte adita, tuttavia, dichiarava inammissibile il ricorso valutando che la Consulta, nella sentenza citata, aveva evidenziato come la *restitutio, sub specie* di riapertura del procedimento, dovesse essere sempre valutata in rapporto al tipo di violazione accertata dalla Corte Edu; conseguentemente, poiché, nel caso di specie, la violazione della Convenzione per iniquità del procedimento si sarebbe concretizzata nella inaspettata riqualificazione del fatto-reato nel corso del giudizio di legittimità, la riapertura del procedimento non avrebbe potuto che avvenire nel medesimo grado in cui era stata consumata la violazione riscontrata in sede europea: dunque la revisione si era già correttamente svolta dinanzi la Corte di cassazione.

Il ricorrente si rivolgeva, quindi, per la seconda volta alla Corte di Strasburgo, lamentando di nuovo la violazione del proprio diritto ad un equo processo *ex* articolo 6, paragrafi 1 e 3, Cedu.

➤ *Non violazione articolo 6*

Preliminarmente la Corte ha ricordato che l'articolo 6, paragrafo 3, lettera a) della Convenzione riconosce all'imputato il diritto di essere informato non soltanto dei fatti materiali che vengono posti a suo carico e sui quali si basa l'accusa, ma anche della qualificazione giuridica attribuita a tali fatti (*Pélissier e Sassi c. Francia [GC]*, n. 25444/94, § 51), sebbene non imponga alcuna forma particolare per quanto riguarda il modo in cui l'imputato deve essere informato.

Nel caso di specie, la Corte ha osservato che la questione sottoposta al suo scrutinio aveva ad oggetto la conformità del nuovo procedimento penale avviato in seguito alla prima sentenza

Drassich c. Italia (n. 1) agli standard della Convenzione sotto il profilo del rispetto delle garanzie di un processo equo: in concreto si trattava di stabilire se, nonostante la mancanza di una formale notifica dell'accusa di corruzione in atti giudiziari, il ricorrente fosse stato, comunque, informato adeguatamente sul nuovo capo di accusa e avesse avuto la possibilità di preparare adeguatamente la propria difesa. Sul punto, la Corte ha constatato che nei cinque mesi successivi alla riapertura del processo, l'interessato aveva potuto depositare dinanzi alla Corte di cassazione due memorie scritte e che il suo legale aveva discusso oralmente la causa all'udienza del 25 maggio 2009. Tenuto conto delle concrete modalità di svolgimento del procedimento in sede di legittimità, la Corte ha ritenuto che i diritti del ricorrente di essere informato dettagliatamente della natura e del motivo dell'accusa formulata nei suoi confronti e di disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie per preparare la sua difesa non erano stati violati (*Dallos c. Ungheria*, n. 29082/95, § 52; *a contrario*, *D.M.T. e D.K.I. c. Bulgaria*, n. 29476/06, § 84, 24 luglio 2012).

Per quanto riguarda il rispetto del principio del contraddittorio, asseritamente leso dall'impossibilità di discutere questioni di fatto dinanzi alla Corte di cassazione, e l'impossibilità, lamentata dal ricorrente, di comparire personalmente alle udienze, la Corte ha rammentato che, sebbene la comparizione dell'imputato rivesta un'importanza fondamentale ai fini dell'equità del processo penale, tuttavia, il modo in cui l'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione si applica alle diverse corti nazionali dipende dalle particolarità dei procedimenti considerati. Perciò, una procedura - come quella dinanzi al giudice di legittimità italiano - che prevede soltanto punti di diritto e non di fatto può soddisfare le esigenze dell'articolo 6 anche se all'interessato non è stata offerta la possibilità di comparire personalmente dinanzi alla corte (*Meftah e altri c. Francia [GC]*, nn. 32911/96, 35237/97 e 34595/97, § 41; *De Jorio c. Italia (dec.)*, n. 73936/01, 6 marzo 2003; e *Hermi c. Italia [GC]*, n. 18114/02, §§ 58-67).

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha concluso, all'unanimità, che non vi è stata violazione dell'articolo 6, paragrafi 1 e 3, della Convenzione.

CONSIDERAZIONI

Da un punto di vista sistematico, la sentenza assume una portata di particolare rilievo, posto che la Corte Edu appare avallare la prassi procedimentale di riqualificazione del fatto, anche in misura più grave per l'imputato, direttamente in sede di legittimità, ove la parte sia stata, in qualunque forma, preventivamente edotta di questa prospettiva e messa in condizione di difendersi, anche senza la partecipazione personale al giudizio dinanzi alla Corte di cassazione.

2. LE DECISIONI

Nel rinviare alle considerazioni di carattere generale svolte sulle decisioni pronunciate nel corso del 2018, nel presente paragrafo se ne fa la rassegna sintetica per tipologia di esito.

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

2.1.1. In materia di diritto alla vita e proibizione della tortura

Innocenti c. Italia - Decisione 8 ottobre 2018 (ricorso n. 45703/15)

Esito:

- irricevibilità per manifesta infondatezza

Il ricorrente aveva contestato la compatibilità con il suo stato di salute delle condizioni di detenzione nel carcere di Billiemme-Vercelli.

La Corte, dopo aver richiesto al Governo italiano informazioni sulle misure, in particolare i controlli medici, adottate al fine di garantire una condizione di detenzione compatibile con le patologie e le esigenze alimentari del ricorrente, ha radiato la causa dal ruolo ritenendo non sussistenti le speciali circostanze richieste dalla Convenzione al fine di proseguire nell'esame del ricorso.

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

Rota c. Italia - Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 43484/14)

Cozzolino e altri 5 c. Italia - Decisione 5 luglio 2018 (ricorso n. 50467/14)

Esito:

- irricevibilità per manifesta abusività

In entrambi i ricorsi la Corte ha accertato che la data in cui i ricorrenti hanno firmato la procura agli avvocati risultava essere posteriore alla data del decesso dei ricorrenti medesimi.

2.1.3. In materia di divieto di discriminazione in combinato disposto con il diritto al rispetto dei propri beni

Cristaldi c. Italia - Decisione 22 maggio 2018 (ricorso n. 29923/13)

Esito:

- irricevibilità per manifesta infondatezza

La ricorrente aveva dovuto restituire all'erario la somma corrispondente all'indennità giudiziaria speciale - compensativa degli oneri che i magistrati ordinari incontrano nello svolgimento della loro attività professionale - che aveva erroneamente percepito durante il congedo di maternità. In effetti, all'epoca dei fatti l'articolo 3, primo comma, della legge n. 27 del 1981 escludeva il diritto a tale indennità durante il congedo di maternità obbligatorio⁵¹.

Dinanzi alla Corte la ricorrente aveva lamentato di aver subito una discriminazione indiretta basata sul sesso, in violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 1, Protocollo n. 1, per essere stata privata dell'indennità giudiziaria speciale durante il congedo di maternità.

La Corte ha preliminarmente ricordato che gli Stati contraenti godono di un certo margine di apprezzamento per determinare se e in quale misura differenze tra situazioni per altri versi analoghe giustificano delle disparità di trattamento. Nel caso di specie, la Corte, alla luce della propria consolidata giurisprudenza sull'articolo 14 della Convenzione, ha osservato che la legge vigente all'epoca prevedeva che l'indennità giudiziaria speciale non fosse dovuta in caso di congedi straordinari, di congedi speciali per qualsiasi motivo, di astensione obbligatoria o facoltativa o di aspettativa anche per motivi diversi dalla maternità e non prevedeva dunque distinzioni esclusivamente sulla base del sesso.

Pertanto, a giudizio della Corte, la norma contestata non operava una discriminazione contraria all'articolo 14 della Convenzione e la sua applicazione alla ricorrente non integrava la violazione dell'articolo 1 del Protocollo 1.

Di conseguenza, il ricorso è stato dichiarato manifestamente infondato e respinto, in applicazione dell'articolo 35, paragrafi 3, lettera a) e 4 della Convenzione.

2.1.4. In materia di diritto al rispetto dei propri beni

Cacciato c. Italia - Decisione 12 gennaio 2018 (ricorso n. 60633/16)

Guiso e Consiglio c. Italia - Decisione 16 gennaio 2018 (ricorso n. 50821/06)

Esito:

- irricevibilità per manifesta infondatezza

In entrambi i casi presi in esame dalle decisioni sopra riportate, ai ricorrenti era stato corrisposto un risarcimento per l'esproprio dei loro beni corrispondente all'integrale valore di

⁵¹ Tale disposizione fu modificata dall'articolo 1, comma 325, della legge finanziaria n. 311 del 2004. A partire dal 1° gennaio 2005, data di entrata in vigore di detta legge, ai magistrati ordinari è stato riconosciuto il beneficio dell'indennità giudiziaria speciale anche durante il congedo di maternità obbligatorio.

mercato al momento dell'esproprio, sul quale era stata applicata, alla fonte, la ritenuta del 20% a titolo di prelievo fiscale, da essi considerata lesiva dei principi posti dall'articolo 1, Protocollo 1, della Convenzione.

La Corte, premesso che le decisioni in materia di imposte spettano alle autorità nazionali poiché comportano valutazioni politiche, economiche e sociali che la Convenzione lascia alla competenza degli Stati, ha dichiarato che la tassazione delle plusvalenze derivanti dall'esproprio di beni rientra ampiamente nell'ambito del giudizio discrezionale del legislatore italiano. Inoltre, ha ritenuto che la ritenuta fiscale applicata nei casi di specie non poteva essere considerata eccessiva dal punto di vista quantitativo, né tale da compromettere in maniera determinante la situazione finanziaria dei ricorrenti.

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

Per notazioni sull'impatto ordinamentale di taluni principi affermati dalla Corte nelle presenti decisioni si rinvia al capitolo I, paragrafo 2.7.1.

Barahona e altri 8 c. Italia - Decisione 4 dicembre 2018 (ricorso n. 33295/15)

Esito:

- irricevibilità per incompatibilità *ratione materiae* e mancato esaurimento delle vie di ricorso interne

QUESTIONE TRATTATA

Provvedimenti di sgombero e demolizione di "baracche" abusive - Inapplicabilità della tutela al rispetto dei propri beni in capo agli occupanti

Si tratta di un gruppo di ricorsi, presentati da 25 ricorrenti, di diverse nazionalità, per lamentare la presunta violazione del loro diritto ad un processo equo nonché alla tutela della vita privata e familiare e dei loro beni (articoli 6, paragrafo 1, 8 e 1, Protocollo 1, Cedu), in relazione allo sgombero e alla demolizione del c.d. "Borghetto", un sito di proprietà del demanio, nel comune di Roma, sul quale i ricorrenti si erano insediati con baracche di fortuna insieme a numerosi altri residenti abusivi. La demolizione era stata attuata in base ad una ordinanza di "necessità ed urgenza" adottata dal Sindaco il 7 maggio 2015, per le criticità emerse dalle relazioni del Prefetto e della Questura di Roma sulla situazione del Borghetto, a seguito di un grave incendio.

Con riferimento al motivo di ricorso basato sull'asserita violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, a causa della demolizione delle baracche, la Corte ha osservato che è incontestato che le abitazioni

demolite fossero illegali e che i ricorrenti ne fossero del tutto consapevoli. Di conseguenza gli interessi patrimoniali dei ricorrenti relativi a tali abitazioni non potevano rivestire la qualifica di "beni" ai sensi della citata disposizione convenzionale (cfr. *Bagdonavicius e altri c. Russia*, n. 19841/06, §§ 100-103, 11 ottobre 2016). I ricorsi sono stati, quindi, dichiarati irricevibili in relazione a questa doglianza per incompatibilità *ratione materiae* con le disposizioni della Convenzione, ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 3.

Quanto alla presunta violazione dell'articolo 8, per il forzato allontanamento dei ricorrenti, la Corte, in accordo con la difesa del Governo italiano, ha rilevato che i ricorrenti avrebbero dovuto presentare i loro ricorsi dinanzi al giudice italiano, affinché fosse valutata la proporzionalità delle misure adottate dalle autorità con la tutela dei diritti garantiti dall'articolo 8 della Convenzione. Ha, pertanto, ritenuto i ricorsi irricevibili anche in relazione a questa doglianza, in applicazione dell'articolo 35, paragrafi 1 e 4, della Convenzione.

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

2.2.1. In materia di limitazione dei diritti procedurali nei procedimenti civili

Latteria Cooperativa Goitese c. Italia - Decisione 13 dicembre 2018 (ricorso n. 35328/10)

Esito:

- radiazione dal ruolo a seguito di dichiarazione unilaterale del Governo

QUESTIONE TRATTATA

Impossibilità per il ricorrente di essere presente all'udienza dinanzi alla Corte d'appello

La società ricorrente lamentava la violazione dell'articolo 6 della Convenzione per la lesione del suo diritto alla difesa nel corso di un processo di appello, conseguente alla celebrazione in sua assenza dell'udienza di discussione della causa. Tale assenza era stata dovuta ad un errore della cancelleria che non aveva provveduto all'aggiornamento dei ruoli d'udienza e nemmeno ad inserire correttamente il provvedimento di rinvio dell'udienza, richiesto dalla Latteria Cooperativa Goitese ed autorizzato dal Presidente della Corte d'appello.

Il ricorso per cassazione, presentato dalla società ricorrente, per violazione del contraddittorio, era stato rigettato dalla Suprema Corte sulla base dell'assunto che il provvedimento di rinvio dell'udienza, ancorché autorizzato, doveva ritenersi inesistente per l'altra parte del giudizio, che non ne aveva avuto notizia e che, pertanto, giustamente aveva discusso la causa nell'udienza originariamente stabilita.

Indubbiamente, lo svolgimento dell'udienza in data anteriore a quella di rinvio ha privato il ricorrente del diritto di discutere il processo d'appello. A fronte di tale fatto incontrovertibile, le argomentazioni dei giudici italiani sono da subito apparse scarsamente convincenti dal punto di vista convenzionale ed hanno fatto ritenere opportuna la presentazione da parte del Governo di una proposta di regolamentazione amichevole volta a definire la controversia, da valere in caso di mancata accettazione quale dichiarazione unilaterale.

La Corte Edu, preso atto della proposta del Governo e della mancata accettazione da parte della società ricorrente, ha, pur tuttavia, ritenuto la dichiarazione dello Stato idonea misura di riparazione della riconosciuta violazione ed ha radiato il ricorso dal ruolo.

2.2.2. In materia di irretroattività delle leggi di interpretazione autentica

Mazzocchin c. Italia - Decisione 16 gennaio 2018 (ricorso n. 36413/14)

Rizzello e altri 8 c. Italia - Decisione 20 febbraio 2018 (ricorso n. 17799/10)

Nardi e altri 2 c. Italia - Decisione 13 febbraio 2018 (ricorsi nn. 24318/11, 76736/11, 76006/14)

Bosco e altri 7 c. Italia - Decisione 20 febbraio 2018 (ricorso n. 4996/14)

Elia c. Italia - Decisione 13 dicembre 2018 (ricorso n. 6199/14)

Santoro e altri 2 c. Italia - Decisione 13 Dicembre 2018 (ricorso n. 6162/14)

Esito:

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

Si tratta di casi appartenenti al filone di ricorsi seriali dei c.d. "pensionati svizzeri", in relazione ai quali la Corte di Strasburgo con la sentenza pronunciata nel *leading case Maggio e altri c. Italia* (31 maggio 2011, ricorso n. 46286/09), aveva definitivamente sanzionato come inammissibile l'applicazione retroattiva - con incidenza sui procedimenti giudiziari in corso - dell'articolo 1, comma 777 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria del 2007), che dettava una interpretazione sfavorevole ai ricorrenti in ordine alle modalità di calcolo ai fini pensionistici del periodo lavorato all'estero, con riguardo alla ricostruzione dell'ammontare contributivo, in base alla Convenzione italo-svizzera del 1961.

Le presenti decisioni seguono quelle adottate il 13 dicembre 2016, per i gruppi *Bolzoni, Fini e Leonardi*⁵² e la decisione *Dimo + altri* del 12 dicembre 2017⁵³ (contenzioso sul calcolo dell'incidenza

⁵² Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 152.

⁵³ Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pag. 140.

sull'ammontare della pensione per il periodo lavorato in Svizzera con la sola violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione – filone *Maggio e altri c. Italia* del 31 maggio 2011⁵⁴).

Le radiazioni conseguono ai regolamenti amichevoli o alle dichiarazioni unilaterali formulati dal Governo in linea con le precedenti determinazioni, prevedenti il pagamento a titolo di danno materiale di un importo pari al 55% di quanto dovuto fino all'emanazione della legge n. 296 del 2006 e, a titolo di danno morale, di un importo modulato in relazione all'entità del danno materiale subito, in tal modo abbattendo sensibilmente la somma dovuta dallo Stato rispetto a quella che sarebbe risultata all'esito sfavorevole dei giudizi.

Produttori Sementi Val Pusteria e altri 7 c. Italia – Decisione 10 luglio 2018 (ricorso n. 8729/09)

Esito:

- radiazione dal ruolo a seguito di dichiarazione unilaterale del Governo

QUESTIONE TRATTATA

Contenzioso relativo al cumulo degli sgravi fiscali concessi alle imprese agricole operanti in zone disagiate

La decisione riunisce un gruppo di ricorsi riconducibili al filone ripetitivo *Silverfunghi s.a.s. e altri c. Italia* (sentenza del 24 giugno 2014⁵⁵), azionato da aziende agricole operanti nel settentrione o in aree svantaggiate dell'Italia, per la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, in relazione all'intervento della legge di interpretazione autentica, con effetto retroattivo, n. 326 del 2003, applicata ai procedimenti giudiziari pendenti.

Anche in questo caso, la decisione segue la dichiarazione unilaterale formulata dal Governo, stante il prevedibile esito di condanna, in base al citato precedente, a sua volta confermativo della salda giurisprudenza della Corte secondo cui gli interventi legislativi che interferiscono su processi in corso attuano una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, per violazione della c.d. "parità delle armi" (nella fattispecie, la legge n. 326 del 2003 aveva sancito, con effetto interpretativo e quindi retroattivo applicabile anche ai giudizi in corso, la non cumulabilità delle due

⁵⁴ Nella sentenza *Maggio e altri c. Italia*, al cui filone si riconducono i casi in esame, la Corte europea ha affermato la sola violazione di tipo processuale dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione per la modalità retroattiva dell'intervento legislativo. Questa posizione è stata successivamente modificata *in pejus* per l'Italia con la sentenza *Stefanetti ed altri* del 15 aprile 2014, ove la Corte ha riscontrato anche la violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, CEDU, in ragione dell'entità della riduzione di oltre la metà della pensione risultante dall'interpretazione sfavorevole al pensionato imposta dalla legge n. 296 del 2006.

⁵⁵ Per la sintesi della sentenza si rinvia alla Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 92.

tipologie di benefici dello sgravio contributivo e della fiscalizzazione degli oneri sociali che la legislazione vigente prevedeva a sostegno delle imprese in difficoltà od operanti in zone svantaggiate).

Amati e altri 45 c. Italia – Decisione 13 dicembre 2018 (ricorso n. 25400/06)

Longobardi c. Italia – Decisione 13 dicembre 2018 (ricorso n. 25418/06)

Esito:

- radiazione dal ruolo a seguito di regolamentazione amichevole

QUESTIONE TRATTATA

Contenzioso relativo al personale “ATA” (amministrativo, tecnico, ausiliario della scuola)

Le due decisioni rientrano nel filone contenzioso “personale ATA”, riconducibile al *leading case Agrati e altri c. Italia* (sentenza 28 novembre 2011, ricorso n. 43459/08), avente ad oggetto l’applicazione retroattiva dell’articolo 1 della legge 23 dicembre 2005 n. 266, che risolveva, in senso sfavorevole per i ricorrenti, procedimenti giudiziari intentati prima della sua emanazione per ottenere il riconoscimento di una maggiorazione retributiva.

Si ricorda che con la sentenza in esame⁵⁶ la Corte europea ha ribadito che la regola della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall’articolo 6 della Convenzione contrastano, fatti salvi imperiosi motivi di interesse generale, con l’ingerenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla conclusione giudiziaria di una controversia. La Corte ha osservato, inoltre, che l’esigenza della parità delle armi implica l’obbligo di offrire a ciascuna parte una possibilità ragionevole di presentare la propria causa in condizioni che non la pongano in una situazione di netto svantaggio rispetto alla parte avversa.

Nei casi di specie, la regolamentazione amichevole consegue alla proficua collaborazione intercorsa tra il Governo e la Cancelleria della Corte europea in sede di quantificazione delle somme spettanti a titolo di equa soddisfazione, calcolate all’esito di una complessa istruttoria che ha coinvolto l’Agenzia per l’Italia digitale (AGID) e il Dipartimento della funzione pubblica.

⁵⁶ Relazione al Parlamento per l’anno 2011, pag. 48.

Morosina s.p.a. c. Italia - Decisione 15 novembre 2018 (ricorso n. 46342/11)

Morosina s.p.a. c. Italia - Decisione 15 novembre 2018 (ricorso n. 46349/11)

SAIR s.r.l. c. Italia - Decisione 15 novembre 2018 (ricorso n. 46659/16)

AMA Azienda Marina Avertò s.r.l. c. Italia - Decisione 15 novembre 2018 (ricorso n.47918/11)

Alba s.r.l. c. Italia - Decisione 29 novembre 2018 (ricorso n. 50813/11)

Santa Cristina s.r.l. c. Italia - Decisione 29 novembre 2018 (ricorso n. 54032/11)

Esito:

- radiazione dal ruolo per intervenuta regolamentazione amichevole

QUESTIONE TRATTATA

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

Si tratta di un gruppo di ricorsi rientrante nel filone c.d. “*valli da pesca*” *leading case Valle Pierimpie' c. Italia* (Ricorso n. 46154/11, sentenza 23 settembre 2014)⁵⁷.

L'accordo tra le parti è stato raggiunto mediante l'applicazione, al caso di specie, dei medesimi parametri già seguiti con la regolamentazione amichevole che ha portato alla radiazione dal ruolo del citato *leading case*⁵⁸, prevedente, quale ristoro in forma specifica, il riconoscimento alla società di un titolo per la prosecuzione dell'occupazione dell'area demaniale per lo svolgimento dell'attività di vallicoltura con il rilascio di una concessione per ulteriori vent'anni, a fronte del pagamento dei canoni previsti dal decreto del Presidente del Magistrato delle acque prot. 46 - Gab del 30 gennaio 2014; quale ristoro per equivalente la rinuncia parziale dello Stato al pagamento dell'indennizzo per la pregressa occupazione dell'area *sine titulo* a partire dai dieci anni antecedenti la definitività della sentenza della Corte Edu del 23 settembre 2014, di accertamento della violazione.

⁵⁷ Per un esame del percorso interpretativo seguito dalla Corte si rinvia alla Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pagg. 94 e seguenti.

⁵⁸ Sentenza di cancellazione dal ruolo 1° ottobre 2016, in Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 127 e seguenti.

2.2.3. In materia di eccessiva durata dei processi

Giannotta e altri 13 c. Italia – Decisione 7 giugno 2018 (ricorso n. 14863/15)
Ciccimarra e altri 4 c. Italia – Decisione 7 giugno 2018 (ricorso n. 14972/15)
Isabella e altri 2 c. Italia – Decisione 7 giugno 2018 (ricorso n. 69097/14)
Accorroni e altri 102 c. Italia – Decisione 7 giugno 2018 (ricorso n. 59876/15)
Bongi e altri 2 c. Italia – Decisione 21 giugno 2018 (ricorso n. 310/16)
De Biase e altri 77 c. Italia – Decisione 21 giugno 2018 (ricorso n. 15505/12)
De Filippo e altri 13 c. Italia – Decisione 21 giugno 2018 (ricorso n. 68870/12)
Napolitano e altri 4 c. Italia – Decisione 5 luglio 2018 (ricorso n. 13616/13)
Tedesco e altri 34 c. Italia – Decisione 5 luglio 2018 (ricorso n. 43042/04)
Catapano e altri 44 c. Italia – Decisione 5 luglio 2018 (ricorso n. 32878/14)
Ambrosini e altri 7 c. Italia – Decisione 5 luglio 2018 (ricorso n. 30213/14)
Cesarini e altri 10 c. Italia – Decisione 5 luglio 2018 (ricorso n. 21876/14)
Orlacchio e altri 7 c. Italia – Decisione 5 luglio 2018 (ricorso n. 48552/12)
Truden e altri 4 c. Italia – Decisione 5 luglio 2018 (ricorso n. 22185/12)
Crispino e altri 10 c. Italia – Decisione 5 luglio 2018 (ricorso n. 76630/11)
Matteo e altri 14 c. Italia – Decisione del 5 luglio 2018 (ricorso n. 38374/11)
Annunziata e altri 7 c. Italia – Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 32969/14)
Tuscano e altri 4 c. Italia – Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 74586/11)
Esposito e altri 5 c. Italia – Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 29190/13)
Garofalo e altri 5 c. Italia – Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 42585/07)
Curcio e altri 8 c. Italia – Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 19041/09)
Coppi e altri 4 c. Italia – Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 24542/13)
Gambacorta e altri 10 c. Italia – Decisione 15 novembre 2018 (ricorso n. 52739/12)
Caridi e altri 26 c. Italia – Decisione 15 novembre 2018 (ricorso n. 3690/12)
Rolla e altri 34 c. Italia – Decisione 15 novembre 2018 (ricorso n. 22172/07)
Rubortone e altri 34 c. Italia – Decisione 29 novembre 2018 (ricorso n. 28800/03)
E.P. s.r.l. e altri 12 c. Italia – Decisione 29 novembre 2018 (ricorso n. 12579/04)
Benvenuti e altri 42 c. Italia – Decisione 29 novembre 2018 (ricorso n. 46141/06)
Pulliero e altri 212 c. Italia – Decisione 13 Dicembre 2018 (ricorso n. 70353/01)

Esito:

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

QUESTIONE TRATTATA

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

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

Tutte le decisioni sopra elencate (ad eccezione dei casi *Rubortone ed altri 34*, *Pulliero e altri 212* e *E.P. s.r.l. e altri 12*, che rientrano nel piano d'azione "Pinto 3") sono da ricondurre nell'ambito di esecuzione del c.d. piano d'azione Pinto 2, avviato dal Governo, d'intesa con la cancelleria della Corte europea - a seguito degli eccellenti risultati conseguiti con il piano d'azione pilota (c.d. "Pinto 1"), varato nel 2014⁵⁹ e concluso con la definizione in via amichevole di 7.046 ricorsi - con l'intento di pervenire ad una rapida definizione di ulteriori 2.300 ricorsi.

Per questo secondo piano d'azione sono state comunicate dalla Corte, scaglionate nel tempo, tre liste di ricorrenti (la prima a dicembre 2016, la seconda nell'aprile 2017 e la terza nell'agosto 2017), per un numero complessivo di 4.386 posizioni individuali (pari a un totale di 2.130 ricorsi). Le condizioni per la definizione con regolamento amichevole sono state le medesime già adottate nel piano Pinto 1 (200 euro a titolo di equa soddisfazione e 30 euro a titolo di spese legali). Per maggiori dettagli sull'esecuzione dei piani d'azione Pinto si rinvia alla parte seconda.

Cataldo e altri 5 c. Italia - Decisione 13 dicembre 2018 (ricorso n. 28840/03)

Minutella e altri 66 c. Italia - Decisione 13 dicembre 2018 (ricorso n. 4820/03)

Venuso e altri 8 c. Italia - Decisione 13 Dicembre 2018 (ricorso n. 33398/07)

Bove e altri 108 c. Italia - Decisione 13 Dicembre 2018 (ricorso n. 5494/03)

Esito:

- Radiazione dal ruolo per intervenuta regolamentazione amichevole

QUESTIONE TRATTATA

Eccessiva durata dei procedimenti giurisdizionali civili

In questi casi i ricorsi vertevano sull'eccezione di eccessiva durata di procedure giudiziarie civili e la loro radiazione dal ruolo consegue a regolamenti amichevoli proposti dal Governo e accettati dalle parti.

⁵⁹ Si ricorda che il Piano Pinto 1 era stato adottato, d'intesa con il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, per affrontare il problema dell'elevato numero di ricorsi ripetitivi contro l'Italia originati, in particolare, dalla sostanziale inadeguatezza della legge 24 marzo 2001 n. 89, nell'apprestare un rimedio efficace al deficit di tutela riscontrato dalla Corte in materia di durata dei processi e dalla inidoneità del meccanismo compensatorio da essa previsto nell'assicurare una rapida ed effettiva riparazione.

Califano c. Italia – Decisione 6 febbraio 2018 (ricorso n. 46463/11)
Trunfio c. Italia – Decisione 15 maggio 2018 (ricorso n. 1553/12)
Tonno c. Italia – Decisione 15 maggio 2018 (ricorso n.45542/11)
Oropallo c. Italia – Decisione 15 maggio 2018 (ricorso n. 35646/11)
De Paola e Spina c. Italia – Decisione 15 maggio 2018 (ricorso n. 30105/06)
Moretto c. Italia – Decisione 7 giugno 2018 (ricorso n. 41380/10)
Bisogno c. Italia – Decisione 15 luglio 2018 (ricorso n. 71818/10)
Pecci e altri 4 c. Italia – Decisione 15 maggio 2019 (ricorso n. 38122/09)
Propeti e altri 5 c. Italia – Decisione 15 maggio 2018 (ricorso n. 42979/09)
Bruziches e Benedetti c. Italia – Decisione 15 maggio 2018 (ricorso n. 482/10)
Del Pezzo c. Italia – Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 45893/13)
Alonzi e altri 17 c. Italia – Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 24322/16)

Esito:

- cancellazione dal ruolo per regolamento amichevole

QUESTIONE TRATTATA

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

I ricorsi definiti in sede di regolamentazione amichevole rientrano nei piani di smaltimento concordati con la Corte europea al fine di chiudere in via amministrativa i casi riconducibili al filone ripetitivo avente come *leading case* *Bozza c. Italia*, deciso con la sentenza del 14 settembre 2017, nel quale viene in contestazione la computabilità o meno, all'interno di un unico procedimento, della fase esecutiva esperita in via coattiva per ottenere la realizzazione di quanto stabilito nella sentenza di merito. Ciò ai fini del tempestivo accesso al rimedio interno per l'eccessiva durata del procedimento.

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

spontaneo dell'amministrazione convenuta, fosse conclusiva del procedimento giudiziario e, pertanto, la preclusione al rimedio indennitario della fase della realizzazione del diritto fosse in violazione dell'articolo 6 della Convenzione.

2.2.4. In materia di sanzioni amministrative imposte dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato

Reti Televisive Italiane R.T.I s.p.a. c. Italia - Decisione 22 maggio 2018 (ricorso n. 76826/12)

Esito:

- radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole

La ricorrente, *Reti Televisive Italiane s.p.a.*, si era rivolta alla Corte di Strasburgo lamentando la violazione degli articoli 6 e 7 della Convenzione per avere ricevuto dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCOM) una sanzione amministrativa di natura pecuniaria, comminata in modo automatico – in conseguenza del ritardo da parte della ricorrente nel pagamento di un'altra sanzione, annullata dal TAR, per la quale era pendente il giudizio di impugnazione dinanzi al Consiglio di Stato - e senza avere la possibilità di utilizzare un mezzo di ricorso adeguato per impugnare la decisione dell'Autorità.

Successivamente alla proposizione del ricorso dinanzi alla Corte europea, in sede nazionale è stato registrato un radicale *revirement* della giurisprudenza del Consiglio di Stato, che, diversamente da quanto sostenuto in precedenza e dall'AGCOM, ha affermato la natura afflittiva della sanzione aggiuntiva e la necessità che essa discenda da un comportamento doloso del debitore, che viene meno quando il ritardo nel pagamento della sanzione principale è dovuto ai tempi per far valere in giudizio le proprie ragioni.

Alla luce del mutamento giurisprudenziale interno e valutato un elevato rischio di soccombenza nel giudizio dinanzi alla Corte europea, considerati i principi affermati dalla Corte stessa, in particolare nella sentenza *Menarini Diagnostic srl c. Italia*⁶⁰, del 27 settembre 2011, ove è stata dichiarata la natura "penale" delle sanzioni comminate in via principale dall'Antitrust, e ritenuto plausibile, per coerenza sistematica, che i medesimi principi siano applicabili anche alle sanzioni "accessorie", comminate per il ritardo nel pagamento delle sanzioni principali, condividendone la stessa natura penale, il Governo, sentita l'AGCOM e acquisito il parere favorevole dell'Avvocatura generale dello Stato, ha ritenuto opportuno formulare la proposta di regolamentazione amichevole che ha condotto alla presente decisione di radiazione della causa dal ruolo.

⁶⁰ Relazione al Parlamento per l'anno 2011, pag. 63.

2.2.5. In materia di affidamento di minori

Curte c. Italia – Decisione 6 febbraio 2018 (ricorso n. 27258/16)

Costa Sanseverino di Bisignano c. Italia – Decisione 15 maggio 2018 (ricorso n. 58330/06)

Merikova e altri c. Italia – Decisione 10 luglio 2018 (ricorso n. 57490/16)

Esito:

- radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale

In tutti questi casi i ricorrenti lamentavano dinanzi alla Corte di Strasburgo la violazione dei diritti garantiti dall'articolo 8 della Convenzione, a causa della inadeguata gestione da parte dei Tribunali per i minorenni o dei servizi sociali delle diverse problematiche riguardanti i loro figli minori.

2.2.6. In materia di espropriazioni

Panetti c. Italia – Decisione 16 gennaio 2018 (ricorso n. 43967/06)

Palazzo e Spataro c. Italia – Decisione 26 giugno 2018 (ricorso n. 31628/05)

Esito:

- radiazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole

Si tratta di due casi proposti per violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, Cedu, rientranti della lista dei residui casi pendenti in materia di espropriazioni, per i quali è stato avviato un apposito piano d'azione prevedente la loro chiusura in via amichevole o con offerte unilaterali effettuate sulla base dei criteri indicati dalla giurisprudenza della Corte consolidatasi con la sentenza della Grande Camera del 22 dicembre 2009 nel caso *Guiso-Gallisay c. Italia*⁶¹.

⁶¹ La sentenza *Guiso-Gallisay* ha posto criteri precisi per determinare il risarcimento nei casi di espropriazioni illegittime. In particolare, la Corte ha stabilito che la data e il valore da prendere in considerazione per la liquidazione del danno subito dai ricorrenti non devono essere quelli della pronuncia della sentenza da parte dell'autorità giurisdizionale (che potrebbe lasciare spazio ad un margine di incertezza), ma, rispettivamente, quelli relativi al momento dello spossessamento del bene e al valore di mercato in quell'epoca.

2.2.7. In materia di libertà di circolazione

Cannizzo c. Italia – Decisione 26 giugno 2018 (ricorso n. 50488/13)

Rizzotto c. Italia – Decisione 26 giugno 2018 (ricorso n. 10222/11)

Esito:

- radiazione dal ruolo per dichiarazione unilaterale

Si tratta di due casi analoghi riguardanti entrambi l'ingiusta sottoposizione a misure di prevenzione.

Il caso *Cannizzo* originava, in particolare, dall'applicazione alla ricorrente, ventenne italiana considerata socialmente pericolosa, della misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno per la durata di tre anni. Il giudizio di pericolosità sociale era stato fondato dal competente tribunale su un unico procedimento penale per vari reati in materia di stupefacenti, nel cui ambito la ricorrente era stata condannata, in primo grado, per aver partecipato all'organizzazione dedita al narcotraffico del padre, ma successivamente assolta in appello.

Nonostante l'assoluzione dal delitto contestato, la Corte d'appello, adita dalla ricorrente per contestare la decisione del tribunale, confermava, comunque, il giudizio di pericolosità, ritenendo trattarsi di persona inserita in una situazione familiare e ambientale particolarmente condizionante a causa del coinvolgimento nell'organizzazione criminosa sia del padre che della madre, entrambi condannati.

La vicenda si è poi definita in sede interna con la decisione giudiziaria di revoca del decreto di applicazione della misura, stante il difetto di precisi elementi fattuali su cui fondare il giudizio di pericolosità.

Dinanzi alla Corte europea, la *Cannizzo* aveva lamentato la violazione dell'articolo 2, Protocollo 4, Cedu, per essere stata sottoposta per tre anni alla misura in questione, senza che ne ricorressero i presupposti.

Considerata la perfetta sovrapponibilità del caso di specie al precedente *De Tommaso c. Italia*, deciso dalla Grande Camera con sentenza del 23 febbraio 2017⁶², e considerati, alla stregua di tale specifico precedente, molto esigui i margini di difesa dello Stato, è stata ravvisata l'opportunità di chiudere il caso in via amministrativa.

Anche il caso *Rizzotto* originava dall'applicazione al ricorrente della misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, ma senza obbligo di soggiorno e per la durata di

⁶² Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pag. 109.

un anno. Nel lamentare dinanzi alla Corte di Strasburgo la violazione dell'articolo 2, Protocollo 4, Cedu, il ricorrente ha argomentato, in particolare, che vi sarebbe stata una non corretta interpretazione della legge con riguardo alla decorrenza delle misure personali, nel caso di specie applicate dalla data di notifica della carta precettiva e non dal giorno successivo alla scarcerazione, con ciò sottoponendolo alla privazione della libertà personale per un tempo superiore a quello stabilito dall'autorità giudiziaria.

Considerata la riconducibilità del caso al precedente *Sante Santoro c. Italia*, deciso dalla Corte europea con la sentenza 1° luglio 2004 (in cui il periodo di indebita sottoposizione a misura di prevenzione era stato pari ad un anno circa, come nel caso in esame), ed alla luce dei principi ivi affermati e poi ribaditi nella già citata sentenza *De Tommaso*, è stata ravvisata l'opportunità di chiudere il contenzioso in via amministrativa.

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

2.3.1. In materia di sangue infetto

L. M. e altri 6 c. Italia - Decisione 16 gennaio 2018 (ricorso n. 30290/15)

Esito:

- cancellazione dal ruolo *ex* articolo 37, paragrafo 1, lettera a)

I sette ricorrenti avevano adito la Corte, tra il 2015 e il 2016, lamentando l'introduzione di nuovi criteri che avrebbero impedito loro di giungere a composizioni amichevoli nell'ambito delle loro azioni civili (articoli 2, 6, 8, 13 e 1, Protocollo 1, Cedu). Alcuni di loro avevano denunciato anche l'eccessiva durata delle procedure di risarcimento e il rigetto delle loro domande di indennizzo (articolo 2 sotto il profilo procedurale).

Successivamente, i ricorrenti hanno informato la Corte di aver accettato l'importo a titolo di equa soddisfazione previsto nell'ambito del rimedio compensatorio dell'articolo 27-*bis* del decreto-legge n. 90 del 24 giugno 2014⁶³, convertito dalla legge n. 114 dell'11 agosto 2014 e che quattro di loro avevano già ricevuto le somme loro riconosciute.

Preso atto di tale circostanza, la Corte ha cancellato i ricorsi dal ruolo, ai sensi dell'articolo 37 § 1 a) della Convenzione (cfr. *D.A. e altri c. Italia*, nn. 68060/12 e altri 18, §§ 158-161, 14 gennaio 2016).

⁶³ Secondo il testo del comma 2 dell'articolo 27-*bis* del decreto legge n. 90 del 2014, accettando il pagamento dell'equa soddisfazione previsto al comma 1, i ricorrenti rinunciano «all'azione risarcitoria intrapresa, ivi comprese le procedure transattive, e a ogni ulteriore pretesa di carattere risarcitorio nei confronti dello Stato anche in sede sovranazionale».

2.3.2. In materia di diritto di asilo e protezione dalla tortura

M. K. c. Italia - Decisione 18 gennaio 2018 (ricorso n. 31031/16)

Esito:

- cancellazione dal ruolo ex articolo 37, paragrafo 1, lettera c)

Il caso riguardava un cittadino russo, muezzin di una comunità islamica, che, respinto da Belgio e Germania, aveva ottenuto in Italia la protezione sussidiaria ai sensi del decreto legislativo n. 251/2007. Successivamente, era stato emesso nei suoi confronti un decreto di espulsione. Avverso tale provvedimento il ricorrente aveva presentato ricorso al tribunale di Torino e, contestualmente, si era rivolto alla Corte di Strasburgo, asserendo che se fosse stato rimpatriato in Russia sarebbe incorso nel rischio di subire trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione.

La Corte, considerato che il Tribunale di Torino aveva, nelle more, annullato il decreto di espulsione, anche se le autorità italiane avevano impugnato la decisione allo scopo di far revocare la protezione sussidiaria concessa al ricorrente, ha ritenuto che, conformemente all'articolo 37, paragrafo 1, c) della Convenzione, non fosse più giustificato proseguire l'esame del ricorso e ne ha disposto la cancellazione dal ruolo, ferma restando la possibilità per il ricorrente di presentare un nuovo ricorso a Strasburgo.

2.3.3. In materia di equo processo e diritto ad un ricorso effettivo

Grasso. c. Italia - Decisione 6 febbraio 2018 (ricorso n. 36981/11)

Sagliano c. Italia - Decisione 6 febbraio 2018 (ricorso n. 48339/12)

Tuccillo c. Italia - Decisione 6 febbraio 2018 (ricorso n. 26071/13)

Potenza e Cofano c. Italia - Decisione 15 maggio 2018 (ricorso n. 25728/13)

Severino c. Italia - Decisione 15 maggio 2018 (ricorso n. 52467/14)

Barrini c. Italia - Decisione 7 giugno 2018 (ricorso n. 62849/09)

Colpani c. Italia - Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 26430/03)

Aprile c. Italia - Decisione 13 settembre 2018 (ricorso n. 8579/15)

De Santis c. Italia - Decisione 20 settembre 2018 (ricorso n. 40996/14)

Violante e altri 10 c. Italia - Decisione 15 novembre 2018 (ricorso n. 25780/13)

Latella c. Italia - Decisione 13 Dicembre 2018 (ricorso n. 24909/08)

Recchi c. Italia - Decisione 13 Dicembre 2018 (ricorso n. 16483/03)

Esito:

- radiazione dal ruolo ex articolo 37, paragrafo 1

Sono tutti casi nei quali, dopo che i ricorsi erano stati iscritti nel ruolo della Corte e comunicati al Governo italiano, i ricorrenti non hanno risposto alle richieste della Corte o i loro avvocati hanno comunicato il decesso dei propri assistiti e la mancanza di interesse degli eredi.

2.3.4. In materia di irretroattività delle leggi

Berlusconi c. Italia – GC Decisione 27 novembre 2018 (ricorso n. 58428/13)

Esito:

- cancellazione dal ruolo ex articolo 37, paragrafo 1

I fatti all'origine del ricorso sono noti.

Il 26 ottobre 2012, nell'ambito del c.d. "processo Mediaset", il Tribunale di Milano riconobbe il ricorrente colpevole del reato di frode fiscale per gli anni 2002 e 2003 e lo condannò alla pena di quattro anni di reclusione⁶⁴, unitamente alla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici per cinque anni. La sentenza fu confermata l'8 maggio 2013 dalla Corte d'appello di Milano e poi, il 1° agosto 2013, dalla Corte di cassazione. Il 19 ottobre 2013 la Corte d'appello determinò nella misura di due anni la pena accessoria e respinse la richiesta del ricorrente volta a sollevare l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 235 del 2012 per contrasto con l'articolo 25, comma 2, della Costituzione, che vieta l'applicazione retroattiva delle leggi in materia penale⁶⁵. Il ricorrente presentò ricorso dinanzi alla Corte di cassazione che confermò la sentenza di appello.

A seguito di questi eventi giudiziari, fu avviata nei confronti del ricorrente la procedura di decadenza dal mandato di senatore ai sensi del citato d.lgs. n. 235 del 2012. Il 27 novembre 2013 il Senato invalidò l'elezione del ricorrente, che, all'epoca, era alla guida del principale partito di opposizione, e lo dichiarò decaduto dal suo mandato con ciò privandolo della possibilità di candidarsi alle successive elezioni politiche. Seguiva il ricorso alla Corte di Strasburgo, con cui l'ex premier si doleva, in particolare, dell'applicazione retroattiva delle norme del d.lgs. n. 235 del 2012 nei suoi confronti, lamentando la violazione dei principi di legalità, prevedibilità, proporzionalità e irretroattività delle sanzioni penali, tutelati dall'articolo 7 della Convenzione. Lamentava, inoltre, anche la violazione dell'articolo 13 Cedu, per l'assenza, nel diritto interno, di un ricorso accessibile ed effettivo che permettesse di contestare la compatibilità del decreto legislativo n. 235 del 2012 con la Convenzione, e dell'articolo 3, del Protocollo n. 1, ritenendo che il divieto di candidarsi previsto

⁶⁴ Poi ridotti ad uno per effetto di un indulto.

⁶⁵ Secondo la corte d'appello, questo punto non rientrava nell'ambito della causa, che era limitata alla rideterminazione della durata della pena accessoria.

dal decreto legislativo non rispettasse i principi di legalità e proporzionalità allo scopo perseguito, violando sia il suo diritto di esercitare il mandato elettivo sia la legittima aspettativa del corpo elettorale a che egli portasse a termine il suo mandato.

Incardinatosi il procedimento dinanzi la Corte Edu, il 6 giugno 2017 la camera della prima sezione cui era stata assegnata la trattazione del ricorso si dichiarava incompetente in favore della Grande Camera⁶⁶.

In pendenza del giudizio, il Tribunale di sorveglianza di Milano accoglieva la domanda di riabilitazione ex articolo 178 c.p. presentata dal ricorrente, con decisione diventata definitiva il 29 maggio 2018. Sulla base di tale circostanza, il 27 luglio 2018, il ricorrente ha dichiarato di voler rinunciare al ricorso ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 2, lett. a) della Convenzione⁶⁷, considerato che la pronuncia della Corte non avrebbe ormai avuto alcun effetto ulteriore a quello già garantito dalla intervenuta riabilitazione (che già consentiva l'eventuale candidabilità in future elezioni).

La Grande Camera, preso atto della dichiarazione espressa dal ricorrente di non voler mantenere il suo ricorso, tenuto conto di tutti i fatti di causa, in particolare della intervenuta riabilitazione del ricorrente, ha ritenuto che non sussistenti le speciali circostanze inerenti al rispetto dei diritti dell'uomo che esigessero la prosecuzione dell'esame e ha disposto la cancellazione del ricorso dal ruolo.

2.3.5. In materia di protezione della vita privata e familiare

Bottazzi c. Italia - Decisione 6 febbraio 2018 (ricorso n. 9091/16)

Esito:

- cancellazione dal ruolo *ex* articolo 37, paragrafo 1

Il ricorso, presentato per l'asserita violazione dell'articolo 8 Cedu, è stato radiato dal ruolo per mancato interesse a coltivarlo da parte del ricorrente.

2.3.6. In materia di espropriazione

Serino c. Italia - Decisione 26 giugno 2018 (ricorso n. 27858/03)

Esito:

- cancellazione dal ruolo *ex* articolo 37, paragrafo 1, lett. a)

⁶⁶ Articoli 30 della Convenzione e 72 del Regolamento.

⁶⁷ Tale articolo consente, in generale, alla Corte di radiare dal ruolo il ricorso se risulta che il ricorrente non è più interessato a mantenerlo, salvo che il rispetto dei diritti convenzionali imponga l'esame della richiesta (paragrafo 2).

Il ricorso, presentato per l'asserita violazione dell'articolo 1, Protocollo 1, Cedu in relazione ad un caso di espropriazione immobiliare, è stato radiato dal ruolo per mancato interesse a coltivarlo da parte del ricorrente.

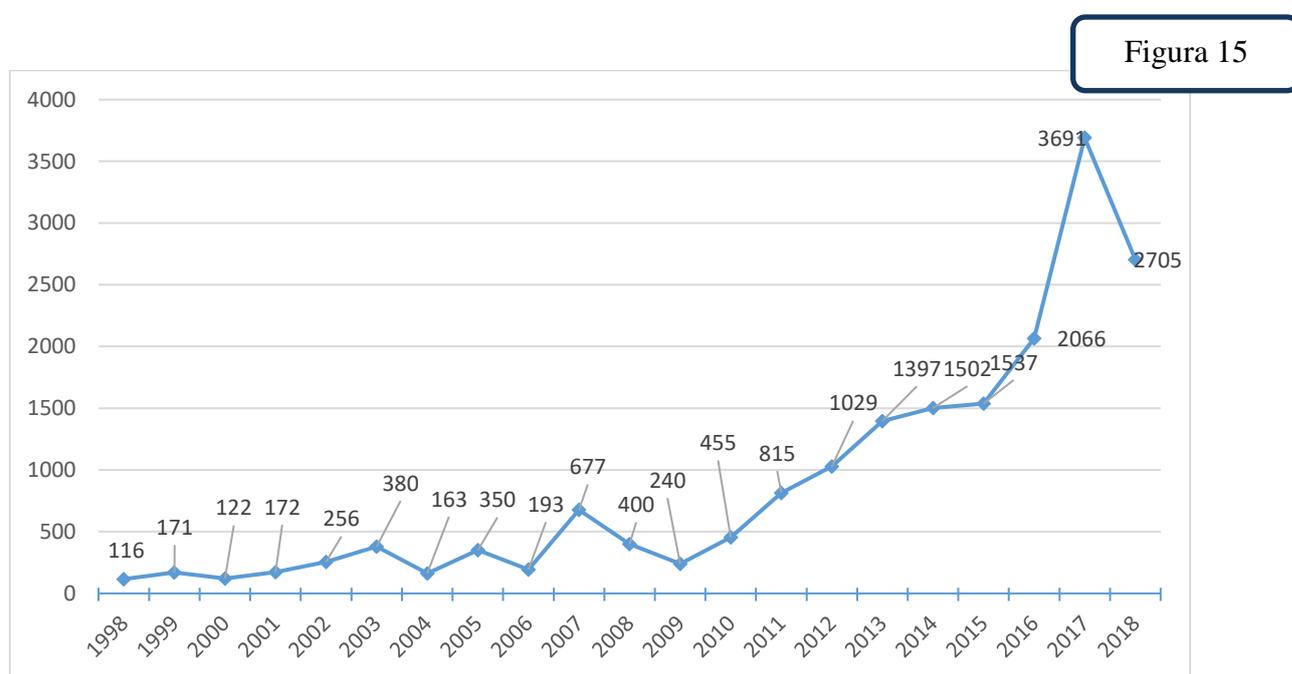
III. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE

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

Come per le precedenti edizioni della Relazione annuale, l'analisi dello stato di esecuzione delle sentenze pronunciate a carico dell'Italia, con particolare riferimento ai casi di maggiore rilievo ed interesse sotto il profilo delle misure di adeguamento dell'ordinamento interno necessarie per corrispondere agli obblighi discendenti dall'articolo 46 della Convenzione, viene condotta sullo sfondo dei dati illustrati dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, competente alla supervisione sull'esecuzione delle pronunce della Corte Edu, come riportati nel Rapporto annuale relativo all'anno 2018.

Secondo quanto emerge da tale Rapporto, nell'anno in rassegna, pur se confermati i risultati positivi riscontrati negli ultimi anni per effetto delle riforme intraprese nel contesto del "processo di Interlaken", è stata registrata una lieve flessione del numero totale dei casi chiusi, pari a 2.705, a fronte dei 3.691 del 2017. **Figura 15**

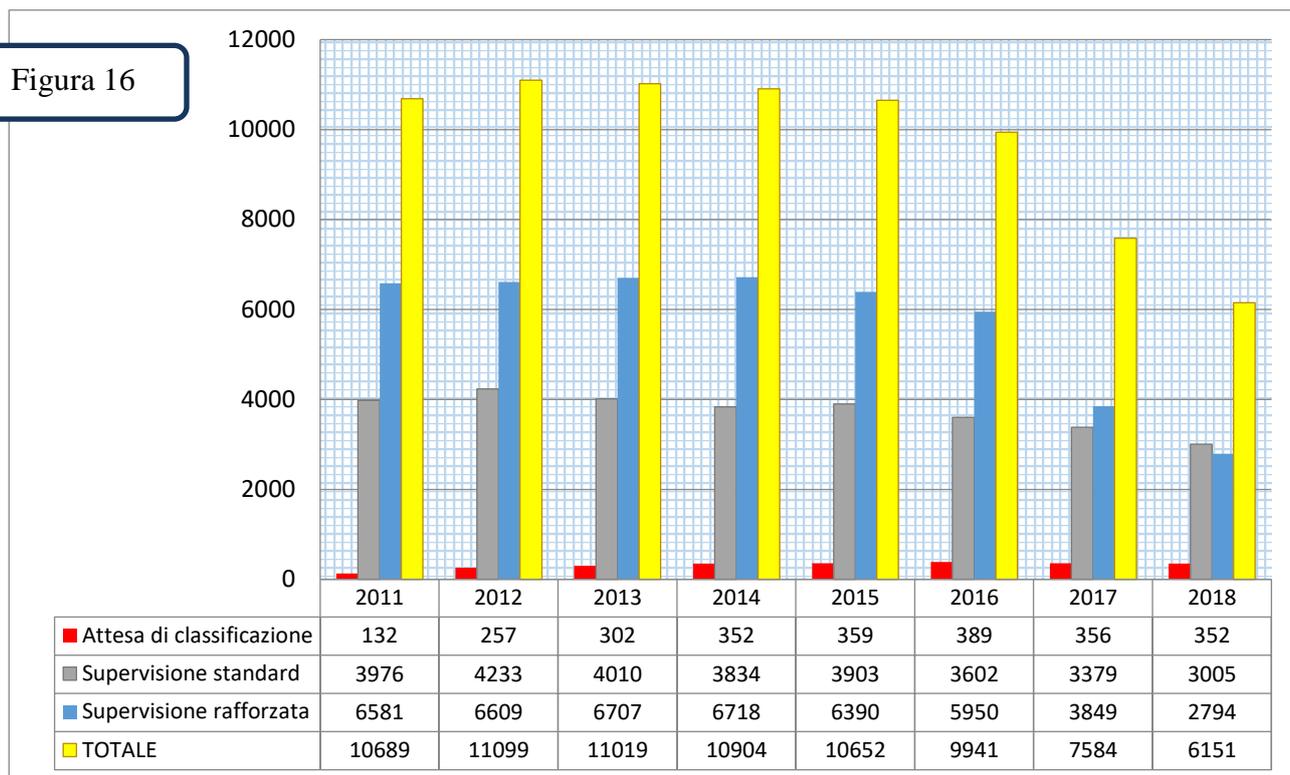
CASI CHIUSI - ANNO 2018



Fonte: Consiglio d'Europa -Report annuale Comitato Ministri 2018 - Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Grazie al numero dei casi chiusi, si è determinata, comunque, una diminuzione del numero totale di casi sottoposti a monitoraggio, scesi a 6151 rispetto ai 7.584 dell'anno 2017. **Figura 16**

CASI PENDENTI SOTTOPOSTI AL MONITORAGGIO DEL COMITATO DEI MINISTRI



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

Significativo è il costante decremento del numero dei casi pendenti che rivelano l'esistenza di problemi sistemici o strutturali (*leading cases*), ridotti dai 1.379 del 2017 ai 1.248 del 2018. **Figura 17**

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

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

Gli attuali sforzi devono quindi essere integrati da ulteriori misure per migliorare la capacità del sistema di superare le situazioni di resistenza e fornire un supporto più rapido ed efficace agli Stati nei complessi processi di esecuzione. Una verifica dei risultati del "*processo Interlaken*" è previsto per fine 2019.

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

L'analisi di dettaglio delle rilevazioni statistiche illustrate nel Rapporto mostra come la posizione italiana continua ad essere positiva nell'anno 2018.

Già nel 2017 si era registrato un eccezionale decremento dei casi sottoposti a supervisione che, a fronte dei 2.350 alla fine del 2016, erano scesi a soli 389 casi, con un decremento nell'ultimo anno dell'83,44%. Nel 2018 il numero dei casi monitorati è ulteriormente sceso a 245, con un importante calo dei contenziosi ripetitivi scesi da 335 a 188. I *leading cases* sono, invece, 57 (erano 54 nel 2017) e, di questi, 20 casi sono sottoposti a supervisione rafforzata (erano 19 nel 2017). **Figura 17**

Nel 2018 sono stati chiusi per l'Italia 192 casi (di cui 5 *leading cases* e 187 *repetitive cases*) con nove risoluzioni finali. Nell'anno 2017 i casi chiusi per l'Italia erano stati 2001.

Con riferimento ai casi chiusi nel 2017, si evidenzia che tale risultato era stato raggiunto per la chiusura del monitoraggio di 1.723 casi del c.d. *gruppo Ceteroni*, per eccessiva durata di procedure civili (infra paragrafo 1.4), e di 24 casi del c.d. *gruppo Luordo* (infra paragrafo 1.4) in materia di criticità di procedure fallimentari.

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

ANNO 2018

Figura 17

STATE	LEADING CASES								REPETITIVE CASES								TOTAL	
	Enhanced Supervision		Standard Supervision		Awaiting classification		Total leading cases		Enhanced Supervision		Standard Supervision		Awaiting classification		Total repetitive cases			
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Albania	3	1	6	8	0	0	9	9	22	3	17	25	0	0	39	28	48	37
Andorra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Armenia	4	4	7	9	0	0	11	13	2	3	15	12	2	8	19	23	30	36
Austria	0	0	14	10	1	0	15	10	0	0	14	9	3	0	17	9	32	19
Azerbaijan	14	14	39	41	1	0	54	55	82	87	56	43	5	1	143	131	197	186
Belgium	4	4	8	7	1	0	13	11	21	5	4	2	1	3	26	10	39	21
Bosnia and Herzegovina	3	4	4	5	4	0	11	9	3	4	13	8	3	3	19	15	30	24
Bulgaria	21	21	55	67	1	2	77	90	66	51	59	60	5	7	130	118	207	208
Croatia	3	3	58	42	2	0	63	45	7	8	109	36	6	2	122	46	185	91
Cyprus	1	3	3	4	0	0	4	7	4	0	0	0	0	2	4	2	8	9
Czech Republic	1	1	6	3	0	0	7	4	0	0	0	3	0	0	0	3	7	7
Denmark	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Estonia	0	0	2	1	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
Finland	0	0	13	9	0	0	13	9	0	0	29	20	0	0	29	20	42	29
France	0	1	16	16	0	0	16	17	0	1	17	14	1	0	18	15	34	32
Georgia	4	5	8	10	1	0	13	15	16	15	2	6	5	5	23	26	36	41
Germany	0	0	15	15	1	0	16	15	0	0	2	2	0	1	2	3	18	18
Greece	12	11	41	36	2	0	55	47	86	78	148	106	16	7	250	191	305	238
Hungary	8	9	46	42	0	0	54	51	34	30	109	129	8	42	151	201	205	252
Iceland	0	0	2	3	0	0	2	3	0	0	2	0	0	0	2	0	4	3
Ireland	1	1	2	2	0	0	3	3	4	0	0	0	0	0	4	0	7	3
Italy	19	20	33	37	2	0	54	57	231	72	83	101	21	15	335	188	389	245
Latvia	0	0	24	5	1	0	25	5	0	0	6	2	2	0	8	2	33	7
Liechtenstein	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	2	2
Lithuania	3	4	17	14	1	1	21	19	0	0	8	12	1	10	9	22	30	41
Luxembourg	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Malta	1	3	7	9	0	0	8	12	1	5	4	1	0	5	5	11	13	23
Republic of Moldova	22	10	53	43	1	0	76	53	116	29	79	83	0	8	195	120	271	173
Monaco	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Montenegro	0	0	2	3	1	0	3	3	0	0	9	0	2	1	11	1	14	4
Netherlands	1	0	8	3	1	0	10	3	0	0	1	1	1	3	2	4	12	7
North Macedonia	2	3	23	14	0	0	25	17	0	1	24	25	3	9	27	35	52	52
Norway	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1
Poland	8	7	23	24	0	0	31	31	53	21	38	34	4	14	95	69	126	100
Portugal	1	1	11	15	2	0	14	16	13	3	11	11	0	4	24	18	38	34
Romania	18	21	38	38	2	2	58	61	383	116	95	97	17	35	495	248	553	309
Russian Federation	59	56	151	154	6	1	216	211	977	905	386	402	110	67	1473	1374	1689	1585
San Marino	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Serbia	6	6	13	6	0	0	19	12	60	1	52	29	17	18	129	48	148	60
Slovak Republic	1	1	8	6	0	0	9	7	8	9	40	14	6	6	54	29	63	36
Slovenia	2	1	18	9	0	0	20	10	16	0	14	2	0	1	30	3	50	13
Spain	1	1	17	13	1	0	19	14	0	0	12	6	0	0	12	6	31	20
Sweden	0	0	2	3	0	0	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3
Switzerland	1	1	6	7	0	0	7	8	0	0	1	0	1	0	2	0	9	8
Turkey	36	37	136	125	5	0	177	162	442	373	774	666	53	36	1269	1075	1446	1237
Ukraine	53	53	81	70	2	0	136	123	876	659	122	109	22	32	1020	800	1156	923
United Kingdom	4	2	3	3	0	0	7	5	9	6	0	1	2	0	11	7	18	12
	317	309	1023	933	39	6	1379	1248	3532	2485	2356	2072	317	346	6205	4903	7584	6151

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

La tabella che segue mostra i principali casi sotto monitoraggio riguardanti l'Italia, per tipologia di violazione. **Figura 18**

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

STATO	CASI PRINCIPALI INCLUSE SENTENZE PILOTA	N. RICORSO	DATA DEFINITIVITA' SENTENZA	VIOLAZIONI
ITALIA	Sharifi e altri	16643/09	21/01/2015	Espulsione collettiva di richiedenti asilo verso la Grecia, Stati di primo ingresso nella UE, senza previo esame individuale o possibilità di ricorso.
	Khlaifia e altri	16483/12	15/12/2016	Trattenimento degli stranieri in situazione irregolare presso i centri di prima accoglienza italiani.
	Cestaro	6884/11	07/07/2015	Carattere strutturale della violazione. Legislazione penale inadeguata alla repressione e prevenzione di atti di tortura.
	Di Sarno e altri	30765/08	10/04/2012	Prolungata incapacità delle autorità di assicurare il corretto funzionamento della raccolta del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti in Campania e mancanza di rimedi effettivi.
	Talpis	41237/14	18/09/2017	Mancata protezione dei soggetti maggiormente vulnerabili in materia di violenza domestica
	Nasr e Ghali	44883/09	23/05/2016	Caso di extraordinary renditions: trasferimento, in assenza di autorizzazione dell'autorità giudiziaria, di un soggetto dalla giurisdizione territoriale di uno Stato a quella di un altro Stato, con il rischio per il soggetto di subire trattamenti inumani o degradanti
	Agrati e altri	43549/08	28/11/2011 (merito) 08/02/2013 (equa soddisfazione)	Applicazione retroattiva dei criteri di calcolo dell'anzianità di servizio del personale scolastico ex ATA
	Olivieri e altri	17708/12	04/07/16	Ineffettività del rimedio Pinto nei processi dinanzi al giudice amministrativo.

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

1.2. Principali casi singoli sottoposti a monitoraggio

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

E' proseguito anche nel 2018 il monitoraggio sullo stato di esecuzione della sentenza pronunciata sul ricorso *Sharifi ed altri c. Italia*, stante la delicatezza della materia affrontata.

Questi, in estrema sintesi, i fatti. I ricorrenti, inizialmente trentadue cittadini afgani, due cittadini sudanesi e un cittadino eritreo, avevano segnalato di essere arrivati clandestinamente in Italia, provenendo dalla Grecia e, prima ancora, di aver raggiunto, tra il 2007 e il 2008, il territorio greco provenendo da Paesi dilaniati dalla guerra, ovvero l'Afganistan, il Sudan e l'Eritrea. Avevano inoltre riferito di essersi imbarcati clandestinamente a Patrasso, in Grecia, su navi aventi come destinazione l'Italia, dove erano arrivati tra gennaio 2008 e febbraio 2009, raggiungendo i porti di Bari, Ancona e Venezia. Appena giunti, la polizia di frontiera italiana li aveva intercettati e immediatamente rinviiati in Grecia in applicazione delle norme di competenza stabilite dal regolamento Dublino II dell'Unione Europea.

La Corte, richiamando le argomentazioni sviluppate nei *leading cases* in materia di respingimenti decisi dalla Grande Camera *M.S.S. c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011 e *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* del 23 febbraio 2012, ha condannato nuovamente l'applicazione automatica del meccanismo previsto dal Regolamento Dublino. Nella specie, ha addebitato all'Italia, di aver respinto indiscriminatamente, senza previo esame individuale né possibilità di ricorso, i cittadini stranieri verso la Grecia (Stato membro di primo ingresso nell'UE, ripetutamente condannato per le insufficienze del suo sistema di asilo), in violazione dell'articolo 4, Protocollo 4 (divieto di espulsioni collettive), dell'articolo 3 (divieto di trattamenti inumani o degradanti) e dell'articolo 13 (diritto ad un ricorso effettivo), combinato con gli articoli 3 e 4 del Protocollo 4.

STATO DI ESECUZIONE

Le misure finora comunicate dal Governo italiano nel piano d'azione per l'esecuzione della sentenza, relative all'attuazione delle regole in materia di protezione internazionale, all'accoglienza dei migranti ed ai rimedi contro l'illecita detenzione degli stessi, sono state discusse nella riunione n. 1340 del CMDH del 12-14 marzo 2019.

In particolare, il Governo ha ribadito che dopo la sentenza sul caso *Sharifi* nessun richiedente asilo e nessun minore non accompagnato sono stati respinti verso la Grecia. Inoltre, nei dieci anni trascorsi dai fatti in discussione il sistema di accoglienza è stato interessato da una significativa evoluzione, sotto il profilo delle garanzie per i migranti e dell'applicazione di buone prassi.

Nel prendervi atto, il Comitato dei Ministri, al fine di pervenire alla chiusura del monitoraggio, ha manifestato l'esigenza di ulteriori informazioni sia sulle misure individuali adottate per rintracciare i tre ricorrenti (Karimi, Zaidi e Azimi), che non hanno ottenuto protezione internazionale in Italia, sia sulle misure generali, da supportare con la produzione di dati statistici ufficiali e una descrizione accurata del sistema di accoglienza nei porti dell'Adriatico. Il Comitato ha chiesto, infine, chiarimenti in ordine alle modalità con le quali viene assicurata la presenza delle ONG nelle varie fasi dell'accoglienza.

Le ulteriori informazioni sono state tempestivamente fornite dal Ministero dell'interno, con una esaustiva relazione su tutti i profili monitorati.⁶⁸

In particolare, il Ministero ha reso noto che le ricerche dei ricorrenti sono state effettuate, finora con esito negativo, tramite interrogazione delle banche dati SDI (Sistema di indagine) e SISII, e che, per facilitare la loro localizzazione, il competente Dipartimento della pubblica sicurezza ha provveduto ad alimentare il sistema informatizzato nazionale SDI con l'inserimento di una segnalazione, denominata RINSE (*rintraccio segnalazione*), che consente di indicare quanto ritenuto opportuno per gli adempimenti necessari in caso di controllo sul territorio nazionale. In particolare, tale implementazione consentirà di informare tutti gli Uffici territoriali della situazione dei ricorrenti beneficiari della sentenza, prevedendo, in caso di rintraccio, il dovere di comunicarlo alla Direzione centrale dell'immigrazione della Polizia delle Frontiere e alla Questura competente.⁶⁹

Sotto il profilo delle misure generali, il Ministero ha provveduto a trasmettere i dati statistici riguardanti gli sbarchi sulle coste adriatiche, nel periodo compreso tra il 2014 e il 2019, distinti per luogo e con l'indicazione del numero dei minori non accompagnati, dei respingimenti, delle riammissioni attive e dei richiedenti asilo⁷⁰.

Quanto ai richiesti chiarimenti in tema di accoglienza nei porti adriatici, il citato Ministero, premesso che le modalità sono le stesse applicate su tutto il territorio nazionale nell'ambito del sistema di accoglienza per i richiedenti protezione internazionale, previsto dalla legislazione (decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142) in favore degli immigrati presenti nel territorio italiano, in attuazione della direttiva 2013/33/UE, ha specificato le prassi in uso nei porti di Bari, Ancona e Venezia ed ha evidenziato come i dati statistici relativi al 2018 mostrino una flessione del numero

⁶⁸ Ministero dell'interno - Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari n. 10101 del 23 maggio 2019 e n. 17376 del 24 settembre 2019.

⁶⁹ La segnalazione, nel campo note, reca la seguente dicitura: "Trattasi di straniero beneficiario di sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo n. 16642/09. In caso di rintraccio, informare la Direzione Centrale dell'Immigrazione della Polizia delle Frontiere al numero [...] e la Questura competente per territorio."

⁷⁰ Come specificato dal Ministero, per respingimento alla frontiera si intende quello disciplinato dagli articoli 4 e 10 del decreto legislativo n. 286/1998 e dall'articolo 14 del Regolamento UE 399/2016. La riammissione attiva riguarda invece i rinvii attuati in virtù dell'Accordo sottoscritto a Roma il 30 Aprile 1999 con il Governo della Repubblica ellenica sulla riammissione delle persone in situazione irregolare, esclusi i richiedenti protezione internazionale e i soggetti vulnerabili.

delle domande di protezione internazionale rispetto al 2017 (da 2.502 a 2.104). La Polizia di frontiera, peraltro, ammette sul territorio nazionale i soggetti che hanno manifestato la volontà di chiedere la protezione internazionale, anche non in modo diretto, rimettendo il singolo caso alla valutazione delle autorità designate alla trattazione e all'esame della posizione personale dell'interessato. Il Ministero ha ricordato, inoltre, che sono tuttora operanti, sia il Sistema di monitoraggio ed elaborazioni statistiche e rischio analisi (SMSI-RA), sia il sistema VESTANET, e ha richiamato l'applicazione del Manuale pratico delle guardie di frontiera (manuale *Shengen*).

In ordine alla presenza delle ONG nelle fasi di accoglienza, il Ministero ha evidenziato che presso i porti di Bari, Ancona e Venezia, oltre alle associazioni assegnatarie dei servizi di accoglienza, hanno accesso, su autorizzazione del Ministero, l'OIM e l'UNCHR, titolari di progetti per il supporto dei migranti nelle operazioni di identificazione di eventuali vulnerabilità e/o di possibili vittime di tratta.

Infine, il Ministero ha precisato che sono stati stanziati, per l'anno 2019, euro 318.894,00 destinati a coprire i costi dei servizi di accoglienza presso i valichi di frontiera, terrestri e marittimi, del territorio italiano, in continuità con le determinazioni assunte negli anni precedenti, nonostante il calo dei flussi in ingresso registrato.

Le informazioni rese dovrebbero finalmente consentire la chiusura del monitoraggio su questo caso, mantenuto finora aperto nonostante l'Italia abbia, da subito, fornito ampie assicurazioni circa l'adozione dei rimedi di carattere individuale e generale intesi a garantire l'esecuzione della sentenza in esame.

1.2.2. *Khlaifia e altri c. Italia* (ricorso n.16483/12) – Sentenza (CG) 15 dicembre 2016, in materia di espulsione di immigrati clandestini.

Si ricorda che con la sentenza del 15 dicembre 2016, la Grande Camera, adita dall'Italia, in riforma della sentenza del 1° settembre 2015⁷¹, ha confermato la violazione, da parte dello Stato italiano, dell'articolo 5, paragrafi 1, 2 e 4, della Convenzione, condividendo le argomentazioni della Sezione Seconda alla base della constatazione di violazione. Si ricorda, sul punto, che i ricorrenti lamentavano di essere stati arbitrariamente privati della libertà, perché non avevano potuto liberamente allontanarsi dal CSPA di Lampedusa e dalle navi, ed erano stati costantemente

⁷¹ Relazione al Parlamento per l'anno 2015, pag. 27. Con tale sentenza la Corte europea – Sezione seconda, ha accolto il ricorso di tre cittadini tunisini, che lamentavano il trattamento subito presso l'isola di Lampedusa e presso il porto di Palermo in occasione del loro sbarco irregolare sulle coste italiane, avvenuto nel settembre del 2011, e ha condannato l'Italia al pagamento di una somma pecuniaria per la violazione dell'articolo 3, in relazione al trattamento disumano e degradante subito per le condizioni a bordo della nave e nel centro di prima accoglienza; dell'articolo 5, per l'asserita privazione arbitraria della libertà; dell'articolo 4, Protocollo 4, per essere stati sottoposti ad una espulsione collettiva.

sorvegliati dalla polizia; lamentavano, inoltre, di non aver avuto spiegazioni circa le ragioni del trattenimento e i mezzi per proporre ricorso.

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

Quanto alle disposizioni di cui al medesimo articolo, paragrafi 2 e 4, prevedenti, rispettivamente, l'obbligo di informazione dei motivi di arresto e di ogni accusa formulata a carico della persona privata della libertà e il diritto, per tale persona, di contestare la misura privativa adottata, la Grande Camera ha rilevato che, nonostante fosse plausibile che i tre ricorrenti fossero a conoscenza del loro *status* di migranti irregolari, non vi era prova che gli stessi avessero ricevuto alcuna specifica informazione in ordine ai presupposti ed alla durata del trattenimento. Dalla violazione dell'obbligo informativo la Corte ha fatto discendere anche la conseguente violazione del diritto a un ricorso effettivo, tutelato dall'articolo 13 Cedu: posto che i migranti non erano stati informati delle ragioni poste alla base della loro detenzione, il diritto di ricorrere contro tale misura era comunque privo di ogni contenuto effettivo.

STATO DI ESECUZIONE

Va preliminarmente ricordato che spetta allo Stato interessato scegliere i mezzi migliori, in termini di misure generali, per conformarsi alle statuizioni della Corte, mentre spetta al Comitato dei Ministri apprezzare l'idoneità delle scelte operate dallo Stato. Ovviamente, tali scelte devono essere pertinenti alle conclusioni raggiunte dalla Corte e desumibili dalla motivazione della sua sentenza. Dal che deriva che, se lo Stato non può ritenersi affrancato con l'adozione di mezzi obiettivamente non idonei a raggiungere l'obiettivo inferibile dai principi fissati in sentenza, neppure il Comitato dei Ministri potrebbe richiedere informazioni e scelte (normative, amministrative o d'altro tipo) non pertinenti rispetto ai *dicta* della Corte.

Con riferimento agli obblighi conformativi discendenti dalla pronuncia in esame, come è stato evidenziato nelle Relazioni degli anni precedenti, alle quali si rimanda⁷², si osserva che dalla decisione della Corte non emerge una valutazione di inadeguatezza del sistema ordinamentale che regola l'ingresso senza permesso nel territorio dello Stato, nel complesso dotato di idonee forme di garanzia, tra cui l'obbligo di motivazione dei provvedimenti di espulsione e di forme di controllo giurisdizionale (procedimento di convalida da parte dell'autorità giudiziaria).

Pertanto, se la statuizione della Corte è nel senso che occorra dare maggiore chiarezza e precisione alle norme (paragrafo 106⁷³), allora è in questa direzione che il Governo ha inteso procedere.

Già nella Relazione al Parlamento 2017⁷⁴ si era sottolineato come la scelta delle misure da adottare non può che passare per una più chiara precisazione, a livello regolamentare, delle caratteristiche, dei presupposti, dei tempi e delle garanzie della fase di *pre-admittance*, allorquando è necessario, ed anche fisiologico, fare ricorso ad una limitazione della libertà di movimento (considerata dalla Corte europea alla stregua della privazione della libertà personale), ed a procedure di identificazione, come primo strumento di gestione dei flussi migratori irregolari.

Se si parte dalla concreta vicenda occorsa nel caso di specie, si vede come si sia trattato di trattenimento per pochi giorni di migranti tunisini, salvati in mare, all'interno dei centri di prima accoglienza italiani (Centro di Soccorso e Prima Accoglienza). Migranti, peraltro, privi dei requisiti richiesti per ottenere la protezione internazionale. La Corte europea ha rilevato la mancanza di base giuridica del trattenimento presso i CSPA, in quanto le disposizioni normative applicabili in materia di trattenimento degli stranieri in situazione irregolare mancavano di precisione (paragrafo 106).

La Corte europea (v., in particolare, paragrafi 96, 98, 100 della sentenza) accetta che in caso di soccorso in mare e trattenimento a bordo in attesa delle necessarie verifiche, la privazione della libertà dei migranti irregolari rientri nel comma f) del primo paragrafo dell'articolo 5 della Convenzione.

L'ordinamento italiano è conforme a detto principio.

In particolare, l'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) che autorizza, su ordine del questore, il trattenimento dello straniero per il tempo strettamente

⁷² Cfr., in particolare, relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 79 e seguenti.

⁷³ Paragrafo 106: "Gli elementi sopra enunciati inducono la Corte a ritenere che le disposizioni applicabili in materia di trattenimento degli stranieri in situazione irregolare manchino di precisione. Questa ambiguità legislativa ha dato luogo a numerose situazioni di privazione della libertà *de facto*, in quanto il trattenimento in un CSPA sfugge al controllo dell'autorità giudiziaria, il che, anche nell'ambito di una crisi migratoria, non può conciliarsi con lo scopo dell'articolo 5 della Convenzione: assicurare che nessuno sia privato della sua libertà in maniera arbitraria (si veda, tra molte altre, Saadi, sopra citata, § 66)".

⁷⁴ Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pag. 159 e seguenti.

necessario, si applica agli stranieri la cui espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento non possano essere eseguiti con immediatezza perché occorre procedere al soccorso della o delle persone interessate o ad ulteriori accertamenti in ordine alla loro identità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio ovvero alla disponibilità di un vettore;

L'articolo 10 del predetto Testo unico, inoltre, prevede il respingimento con accompagnamento alla frontiera degli stranieri che sono stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso.

Ciò premesso, in sede di monitoraggio sull'esecuzione della sentenza, il Comitato dei ministri, nella riunione del 13-15 marzo 2018⁷⁵, ha dato atto al Governo italiano della non necessità di misure individuali da prendere (oltre al pagamento dell'equa soddisfazione riconosciuta ai ricorrenti), ma ha chiesto chiarimenti sulle misure di carattere generale adottate.

Ulteriori sviluppi in sede di controllo sull'esecuzione della sentenza sono stati registrati in occasione della riunione n. 1340 del CMDH del 12-14 marzo 2019. In tale sede, il Comitato dei Ministri, al fine di pervenire alla chiusura del monitoraggio, ha chiesto di fornire informazioni dettagliate sulla disciplina del trattenimento dei richiedenti asilo negli *hotspot*, specificando se possano esservi ospitati anche i migranti che non abbiano presentato domanda di protezione internazionale, nonché sulle caratteristiche del controllo giurisdizionale in materia.

Il Comitato dei Ministri ha inoltre sollecitato il Governo affinché venga chiarito l'aspetto relativo alla possibilità dei migranti di ricorrere allo strumento di cui all'articolo 700 c.p.c. con riferimento alle condizioni della detenzione negli *hotspot*.

Corrispondendo alle richieste, il Ministero dell'interno e il Ministero della giustizia hanno fornito gli elementi di competenza articolati nei punti che si seguito si sintetizzano.⁷⁶

1) Trattenimento negli *hotspot* dei migranti che hanno chiesto la protezione internazionale e la sua eventuale proroga.

L'articolo 10-ter, introdotto nel decreto legislativo n. 286 del 1998 (TUI), dalla legge di conversione del decreto-legge n. 13 del 2017 (legge n. 46 del 2017), contiene misure per consentire l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare. Per le esigenze di soccorso e di prima assistenza i migranti possono essere condotti in appositi punti di crisi, presso i quali sono effettuate le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico, anche ai fini di cui agli articoli 9 e 14 del regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, dove è

⁷⁵ 1310th meeting, 13-15 march 2018 – CM/Del/Dec(2018) 11310/H46-9.

⁷⁶ Relazione del Ministero dell'interno n. 8183 del 30 aprile 2019 e successive integrazioni; relazione del Ministero della giustizia n. 79690 del 12 aprile 2019 e successive integrazioni.

altresì assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito.

Per quanto riguarda il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, l'articolo 6 del decreto legislativo n. 142 del 2015, come modificato dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018 n. 132, prevede che possano essere trattenuti, per il tempo strettamente necessario, e comunque non superiore a trenta giorni, in appositi locali all'interno delle suddette strutture di cui all'articolo 10-ter, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per la determinazione o la verifica dell'identità o della cittadinanza. Ove non sia stato possibile determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza, il richiedente può essere trattenuto nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, con le modalità previste dal comma 5 del medesimo articolo 14, per un periodo massimo di centottanta giorni.

Il trattenimento o la proroga del trattenimento non possono protrarsi oltre il tempo strettamente necessario all'esame della domanda ai sensi dell'articolo 28-bis, commi 1 e 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni, salvo che sussistano ulteriori motivi di trattenimento ai sensi del già citato articolo 14.

Il trattenimento ai sensi dell'articolo 14 TUI, così come quello contemplato dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 142 del 2015, non consente alcuna limitazione della libertà personale senza la preventiva o contestuale informazione e valutazione da parte dell'Autorità giudiziaria. Si rammenta che la possibilità di trattenere i richiedenti asilo in appositi locali all'interno dei centri di cui all'articolo 10-ter del TUI deve essere accompagnata, nel rispetto dell'articolo 13 della Costituzione, dalla tempestiva comunicazione all'Autorità Giudiziaria e dall'assistenza legale ai sensi del già citato articolo 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142 del 2015.

Al termine delle prioritarie operazioni – condotte secondo procedure *standard* (c.d. SOPs) – di *screening* sanitario e individuazione delle vulnerabilità, seguite dalla identificazione mediante verifica dei documenti personali, interrogazione delle banche dati di polizia, foto-segnalamento, e da interviste tese ad acquisire le informazioni necessarie in ordine alla volontà di proporre domanda di protezione internazionale, i richiedenti la protezione internazionale sono trasferiti nelle strutture dedicate di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo n. 142 del 2015, mentre i migranti non richiedenti protezione internazionale sono trasferiti nei Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) di cui all'articolo 14 del TUI, ove non siano stati identificati, o siano destinatari di un decreto di espulsione coattiva.

2) Rimedi specifici per dolersi delle condizioni di trattenimento e della privazione della libertà personale al di fuori dei modi e dei casi previsti dalla legge.

Le forze dell'ordine assicurano il sostegno a chiunque, ritenendosi leso nei propri diritti fondamentali voglia rappresentare e formalizzare una denuncia. In sede amministrativa, le Prefetture sono preposte alla vigilanza, al monitoraggio e al controllo dei centri di accoglienza, anche mediante l'utilizzo di nuclei ispettivi appositamente costituiti, al fine di assicurare la più ampia e approfondita capacità di valutazione dei diversi ambiti di monitoraggio. Inoltre, il Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale esercita poteri di verifica del rispetto degli adempimenti connessi ai diritti dello straniero, ai sensi dell'articolo 7, comma 5, lettera e), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10.

Per quanto riguarda la tutela giurisdizionale, il Ministero della giustizia ha chiarito, richiamandosi a due pronunce della Corte di cassazione (Cass., SS.UU., ord. n. 9596 del 13 giugno 2012 e Cass. sez. I civile, ord. n. 6064 del 28 febbraio 2019), che non possono sorgere dubbi sulla effettività della tutela esercitabile in virtù dell'azione generale di responsabilità civile ai sensi dell'articolo 2043 c.c., eventualmente anche mediante tutela cautelare anticipatoria ai sensi dell'articolo 700 c.p.c., e ha ricordato che il giudice ordinario ha cognizione sul risarcimento del danno cagionato dall'eventuale illegittimo esercizio del potere di limitare la libertà personale. Peraltro, considerato il breve lasso di tempo intercorso dall'entrata in vigore della novella legislativa, che ha fissato in trenta giorni il termine massimo di permanenza presso i punti di crisi, da informazioni assunte presso i Tribunali dotati di sezioni specializzate "*in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea*", istituite ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, non risultano ancora essere state esercitate azioni risarcitorie.

Dal complesso delle misure adottate emerge la piena conformità della disciplina interna al sistema di protezione convenzionale, secondo l'interpretazione della Corte di Strasburgo che, nella sua giurisprudenza, ha ricondotto il fondamento giuridico delle limitazioni alla libertà degli stranieri nell'ambito del controllo dell'immigrazione clandestina e, in tale contesto, ciò che rileva è che la procedura di espulsione sia condotta con diligenza, che la sua durata non sia eccessiva, che preveda un controllo giurisdizionale, un'assistenza umanitaria e sociale e la possibilità di domandare asilo (*Saadi c. Regno Unito* del 29 gennaio 2008; *Riad e Idiab c. Belgio* del 24 gennaio 2008).

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

Con la sentenza in esame, riguardante gli episodi di violenza, verificatisi in occasione del Vertice G8, tenutosi a Genova nel luglio del 2001, all'interno della scuola Diaz-Pertini, la Corte ha condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, sotto entrambi i profili, sostanziale e procedurale.

Quanto al primo profilo, la Corte ha ravvisato, nei maltrattamenti perpetrati durante l'irruzione della polizia, il risultato dell'adozione di modalità operative non conformi alle esigenze della tutela dei valori sanciti dall'articolo 3 della Convenzione e dal diritto internazionale pertinente.

Quanto al profilo procedurale, la Corte ha valutato il caso alla luce dei propri principi in materia di "*inchiesta ufficiale effettiva*" secondo cui è tale solo un'inchiesta avviata e condotta con celerità e che deve voler portare all'identificazione e alla punizione dei responsabili. Ma, condizione preliminare, affinché un'inchiesta sia effettiva, è che lo Stato abbia adottato una legislazione che punisca le pratiche contrarie all'articolo 3, in modo da consentire all'autorità giudiziaria di perseguire questi illeciti, di valutarne la gravità, di pronunciare pene adeguate e di escludere l'applicazione di qualsiasi misura che possa alleggerire eccessivamente la sanzione, a scapito del suo effetto preventivo e dissuasivo.

Nel condannare l'Italia, la Corte ha sottolineato il carattere strutturale della violazione accertata, imputabile alla mancanza, nella legislazione penale italiana, di una previsione normativa adeguata e dotata di un severo quadro sanzionatorio, per tutti i maltrattamenti vietati dall'articolo 3 (il che fa sì che la prescrizione, come l'indulto, possono in pratica impedire la punizione dei responsabili sia degli atti di "*tortura*" che dei "*trattamenti inumani*" e "*degradanti*", anche ad onta degli sforzi dispiegati dalle autorità procedenti e giudicanti).

Per quanto riguarda i rimedi da adottare, la Corte ha rammentato che gli obblighi positivi imposti allo Stato dall'articolo 3 possono comportare il dovere di istituire un quadro giuridico adeguato prevedente disposizioni penali efficaci. La Corte ha invitato quindi lo Stato italiano a dotarsi degli strumenti giuridici atti a sanzionare in maniera adeguata i responsabili degli atti di tortura o di altri maltrattamenti rispetto all'articolo 3 e ad impedire che questi ultimi possano beneficiare di misure che contrastano con la giurisprudenza della Corte.

STATO DI ESECUZIONE

I casi riconducibili al "*gruppo Cestaro*" saranno esaminati dal Comitato dei Ministri nella riunione prevista per dicembre 2019.

Nella precedente Relazione⁷⁷ si è già fatto riferimento alla legge 14 luglio 2017, n. 110, con la quale, proprio allo scopo di superare la lacuna ordinamentale stigmatizzata dalla Corte, sono stati

⁷⁷ Cfr. Relazione al Parlamento anno 2017 pag. 157

introdotti i reati di tortura (articolo 613-*bis* c.p.) e di istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura (articolo 613-*ter* c.p.).

La fattispecie delineata dall'articolo 613-*bis* c.p. accoglie una nozione di tortura, definita in dottrina a "*disvalore progressivo*", posto che il legislatore si è determinato ad inglobare nel nuovo reato sia il fenomeno della tortura comune, il cui soggetto attivo può essere chiunque, sia quello della c.d. "*tortura di Stato*", prevista nel secondo comma della medesima disposizione.

Particolare importanza riveste anche la modifica apportata all'articolo 19 del Testo unico immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in materia di *non refoulement*, mediante l'introduzione di un comma aggiuntivo secondo cui "*Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'extradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani.*"

Sul piano delle misure generali può ritenersi che l'Italia abbia posto fine alla grave assenza di una fattispecie di reato idonea a sanzionare adeguatamente ed in maniera efficace ogni atto di tortura, garantendo l'effettività della fase di indagine e dell'accertamento delle responsabilità penali dei soggetti coinvolti.

1.2.4. Di Sarno e altri c. Italia (ricorso n. 30765/08) – Sentenza 10 aprile 2012, in materia di danno da inquinamento ambientale

La Corte europea era stata adita da un gruppo di residenti e lavoratori di un comune campano che avevano denunciato "*la cattiva gestione da parte delle autorità italiane del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e la mancata diligenza delle autorità giudiziarie nel perseguire i responsabili di questa situazione avevano violato i diritti loro garantiti dagli articoli 2, 6, 8 e 13 della Convenzione*", lamentando un grave pregiudizio sia per l'ambiente che per la salute umana.

La Corte ha accolto parzialmente il ricorso, ravvisando la violazione da parte dello Stato italiano dell'art. 8 della Convenzione, sotto il profilo sostanziale, in combinato disposto con l'articolo 13 della Convenzione. Non ha, invece, ritenuto sussistere tale violazione, sotto il profilo procedurale, riconoscendo alle autorità italiane di aver adempiuto all'obbligo di informare la popolazione interessata sui potenziali rischi ai quali si esponevano continuando a risiedere in Campania.

STATO DI ESECUZIONE

Il Piano d'azione predisposto dal Governo, all'indomani della sentenza, revisionato una prima volta nel 2016, è stato ulteriormente rivisto ed integrato il 4 aprile 2019, in vista della riunione del Comitato dei ministri programmata per il 4-6 giugno 2019.

Si è già riferito nelle precedenti Relazioni come il Comitato dei ministri abbia positivamente preso atto, per quanto concerne le misure individuali, che l'equa soddisfazione è stata pagata ai ricorrenti in data 5 giugno 2016, e abbia sollecitato l'implementazione delle misure generali, nonostante i molteplici interventi del legislatore nazionale e regionale per superare le criticità rilevate dalla Corte europea nel caso in oggetto.

Il Comitato aveva inoltre chiesto dati aggiornati sul numero di procedimenti penali instaurati e i relativi esiti, sulle eventuali costituzioni di parte civile e sul numero di azioni intraprese per il risarcimento del danno in sede civile, nonché informazioni sulla giurisprudenza in sede amministrativa, al fine di valutare l'effettività della tutela riconosciuta dall'ordinamento ai diritti fondamentali della persona la cui violazione è stata accertata con la sentenza in commento.

Il Ministero della giustizia, a riscontro delle suddette richieste, ha comunicato gli elementi forniti dalle Procure della Repubblica di Napoli e di Roma, circa lo stato di procedimenti penali in materia (per uno dei quali, pendente dinanzi al Tribunale di Roma, è stata ammessa la costituzione di parte civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri), e dalla Corte d'appello di Napoli, che ha segnalato che dinanzi al Tribunale civile di Napoli non risultano pendenti procedimenti aventi ad oggetto azioni risarcitorie per danni nelle aree interessate dagli accumuli di rifiuti o altre tipologie di cattiva gestione del ciclo dei rifiuti, nei comuni che ricadono nella giurisdizione di competenza.

Nella decisione adottata nella citata riunione del 4-6 giugno 2019, il Comitato dei ministri ha manifestato un positivo apprezzamento per gli sforzi compiuti dalle autorità italiane in tema di raccolta differenziata, trattamento e consolidamento dei risultati raggiunti nello smistamento dei rifiuti.

Ha, tuttavia, constatato che fino al 15 febbraio 2018 è stata eliminata solo una parte dei cosiddetti rifiuti "storici" e, conseguentemente, ha invitato le autorità ad attuare senza indugio il piano per l'eliminazione di questo tipo di rifiuti e a fornire informazioni sull'attuale funzionamento del sistema di smaltimento dei rifiuti, compresa la sua capacità in termini di strutture esistenti, strategie e soluzioni a lungo termine.

Il Comitato ha poi ritenuto che le informazioni fornite dal Governo non abbiano inconfutabilmente chiarito che il sistema giuridico nazionale offra un rimedio effettivo ed efficace che consenta ai giudici di riconoscere un risarcimento per i danni causati dalla cattiva gestione della raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti, e ha chiesto alle autorità di porvi rimedio tempestivamente, rinnovando l'invito a fornire esempi pertinenti e specifici di giurisprudenza al fine di valutare l'efficacia dei procedimenti dinanzi ai tribunali amministrativi.

Le Amministrazioni competenti sono state sollecitate a fornire le ulteriori informazioni richieste al fine di rispettare il termine indicato al Governo del 16 dicembre 2019.

1.2.5. Talpis c. Italia (ricorso n. 41237/14) – Sentenza 18 settembre 2017 in materia di violenza di genere e di violenza domestica.

Con la sentenza in esame la Corte Edu ha condannato l'Italia per la violazione degli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di trattamenti disumani e degradanti) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione, in quanto le autorità italiane, omettendo di agire tempestivamente dinanzi alla denuncia della ricorrente, vittima di violenza domestica, e di condurre diligentemente il relativo procedimento penale, *“hanno determinato una situazione di impunità, che ha favorito la reiterazione delle condotte violente, fino a condurre al tentativo di omicidio della donna e all'omicidio del figlio della stessa”*.

La pronuncia pone in evidenza come, in materia di violenza domestica, il compito di uno Stato non si esaurisca nella mera adozione di disposizioni di legge che tutelino i soggetti maggiormente vulnerabili, ma si estenda ad assicurare che la protezione di tali soggetti sia effettiva e come l'inerzia delle autorità nell'applicare tali disposizioni di legge si risolva in una vanificazione degli strumenti di tutela in esse previsti.

Per una trattazione approfondita della sentenza si rimanda alla Relazione per l'anno 2017.⁷⁸

STATO DI ESECUZIONE

Il 28 marzo 2018, in vista del primo monitoraggio sull'esecuzione della sentenza da parte del Comitato nella riunione n. 1318 del giugno 2018, le autorità italiane hanno presentato un piano d'azione, che è stato accolto molto positivamente.

All'esito della citata riunione, infatti, è stata adottata una decisione con la quale il Comitato ha apprezzato l'ampia gamma delle misure adottate in seguito alla ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), entrata in vigore il 1° agosto 2014, tutte finalizzate a combattere la violenza di genere e rafforzare il quadro normativo esistente, dando atto dei primi risultati positivi già prodotti.

Ha, quindi, incoraggiato lo Stato a proseguire nello sforzo inteso a fornire una risposta complessiva a tutti gli aspetti della complessa problematica della violenza contro le donne, anche nel quadro del meccanismo di *follow-up* per l'attuazione della Convenzione di Istanbul.

Al fine di valutare appieno l'efficacia dell'attuazione del quadro legislativo istituito ha, infine invitato le autorità a fornire informazioni dettagliate, relative al periodo 2013-2018, in particolare in ordine ai criteri utilizzati dalle autorità competenti per corrispondere alle richieste di misure preventive e protettive, il tempo medio di risposta e di attuazione di tali misure, il numero di quelle adottate, la durata media delle indagini e dei procedimenti penali relativi ad episodi di

⁷⁸ Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pag 48 e seguenti.

violenza domestica e molestie, il numero dei casi archiviati e delle condanne o assoluzioni pronunciate.

Sotto il profilo delle misure individuali, preso atto dell'avvenuto pagamento dell'equa soddisfazione assegnata alla ricorrente, il Comitato ha invitato le autorità italiane a definire rapidamente il procedimento penale iniziato contro l'aggressore ed a fornire informazioni in merito.

L'attività di raccolta dei dati richiesti è in corso ed i relativi risultati consentiranno la predisposizione e presentazione del bilancio d'azione finale sulla cui base potrà essere chiesta la chiusura del caso con *silent procedure*.

1.2.6. *Nasr e Ghali c. Italia (ricorso n. 44883/09) – Sentenza 23 febbraio 2016 in materia di extraordinary renditions*

Si ricorda che all'origine della causa vi è la nota vicenda, occorsa a Milano il 17 febbraio 2003, del rapimento del cittadino egiziano *Osama Mustafa Hassan NASR* (conosciuto come *Abu Omar*), della sua deportazione (illegale) in Egitto e della consegna dello stesso ai servizi segreti egiziani che, a dire di *Abu Omar*, lo avrebbero trattenuto arbitrariamente per quasi sette mesi e torturato (c.d. *extraordinary renditions*). Il procedimento in sede penale ha accertato la responsabilità di 26 cittadini statunitensi, agenti della CIA, e di 5 cittadini italiani, agenti SISMI. Tuttavia, l'applicazione del segreto di Stato ha portato all'annullamento della condanna dei cittadini italiani, mentre tre dei condannati americani sono stati graziati dal Presidente della Repubblica⁷⁹ e il Governo non ha richiesto l'estradizione degli altri.

Con la sentenza in esame la Corte europea ha accolto il ricorso proposto da *Abu Omar* e da sua moglie, con riferimento a tutti i profili contestati, dichiarando:

- la violazione dell'articolo 3 sotto il profilo sostanziale e procedurale. Già in precedenti sentenze la Corte aveva affermato che il trattamento riservato a un detenuto, ai sensi del programma di "*consegna straordinaria*" della CIA, doveva essere definito tortura ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione. Nel caso di specie, era quanto meno prevedibile per le autorità italiane, che collaboravano con gli agenti della CIA, che il sequestro del ricorrente da parte della CIA fosse il preludio di gravi maltrattamenti vietati dall'articolo 3, anche se la forma specifica di tali maltrattamenti poteva non essere nota alle autorità italiane. Ai sensi degli articoli 1 e 3 della Convenzione, le autorità italiane erano tenute ad adottare misure adeguate affinché il ricorrente, persona che godeva dello *status* di rifugiato in Italia, quindi sottoposto alla loro giurisdizione, non subisse atti di tortura o trattamenti o pene inumani e degradanti.

⁷⁹ Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 64.

Quanto alla violazione dell'articolo 3 sotto il profilo procedurale (che richiede che vi sia una "inchiesta ufficiale ed effettiva", tale da poter condurre all'identificazione e, se del caso, alla punizione dei responsabili e all'accertamento della verità), la Corte ha reso "omaggio al lavoro dei giudici nazionali che hanno fatto di tutto per tentare di stabilire la verità" (§ 265) e sottolineato come le sentenze di merito e della Corte di cassazione sulla vicenda abbiano dato prova di una "fermezza esemplare", rifiutando di riconoscere qualsiasi scusante in favore degli imputati (§ 267). Ciò nonostante, "malgrado il lavoro degli investigatori e dei magistrati italiani, che ha permesso di identificare i responsabili e di pronunciare delle condanne nei loro confronti, le condanne medesime sono rimaste prive di effetto" (§ 272), l'azione giudiziaria non era riuscita, nel suo complesso, a realizzare l'obiettivo di punire, in modo proporzionato ed effettivo, i colpevoli, in ragione, da un lato, della decisione del Governo, avallata da due successive sentenze della Corte costituzionale (n. 106 del 2009 e n. 24 del 2014), di opporre il segreto di Stato su circostanze già di dominio pubblico; dall'altro, del rifiuto da parte dello stesso Governo, tranne in un unico caso, di chiedere l'estradizione degli agenti americani condannati, nonché della stessa decisione del Presidente della Repubblica di graziare tre di tali agenti;

- la violazione dell'articolo 5. La Corte ha rilevato che il carattere illecito della privazione della libertà del ricorrente era stato accertato dai giudici nazionali, che avevano stabilito che egli, fin dal primo istante, aveva subito una detenzione arbitraria, assolutamente in contrasto con le garanzie sancite dall'articolo 5 della Convenzione;

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

- la violazione dell'articolo 8. Considerate le conclusioni relative alla responsabilità dello Stato convenuto rispetto agli articoli 3 e 5 della Convenzione, la Corte ha ritenuto che l'ingerenza nell'esercizio da parte del ricorrente del suo diritto al rispetto della vita privata e familiare non fosse "prevista dalla legge" e da ciò conseguiva la condanna per la violazione degli obblighi positivi sostanziali che sorgono dall'articolo 8 della Convenzione;

- la violazione degli articoli 3 e 8 nei confronti della seconda ricorrente. Quanto al primo profilo, la Corte ha ricordato che la giurisprudenza non ha stabilito un principio generale secondo cui i familiari di chi è stato sottoposto ad un trattamento contrario all'articolo 3 sono essi stessi vittime. Tuttavia, le circostanze del caso concreto e, in particolare, l'angoscia in cui la moglie aveva vissuto l'assenza di notizie e il tentativo di depistaggio dell'indagine (che, secondo la Corte, aveva rallentato le inchieste della magistratura), fossero tali da far ritenere lei stessa vittima di un trattamento contrario all'articolo 3 e al complementare articolo 8;

- la violazione dell'articolo 13 per entrambi i ricorrenti. La Corte ha ritenuto che non si poteva considerare che il procedimento penale avesse avuto un carattere effettivo ai sensi dell'articolo 13, osservando che i ricorrenti non erano stati messi in grado di accedere ad alcuna procedura di risarcimento in conseguenza della violazione dei loro diritti; che i procedimenti penali, rimasti privi di concreta esecuzione, non avevano rappresentato una sede adeguata; che molti elementi probatori non erano utilizzabili per il segreto di Stato e che, date le circostanze, era praticamente esclusa la possibilità di un risarcimento civilistico.

STATO DI ESECUZIONE

Un primo bilancio d'azione è stato depositato il 15 dicembre 2016, mettendo in luce le differenze rispetto ai casi *Al Nashir et Hussayn c. Polonia* e *El Masri c. Macedonia*, con particolare risalto all'opera esemplare della magistratura italiana riconosciuta dalla Corte europea, e su di esso il Servizio delle esecuzioni del Consiglio d'Europa ha formulato, in data 30 maggio 2017, alcune osservazioni, chiedendo informazioni che sono state rese dal Governo italiano il 10 agosto 2017.

Al fine della chiusura del monitoraggio da parte del CM-DH, il Governo ha presentato nel giugno 2019 un nuovo bilancio d'azione, contenente considerazioni di sintesi sul caso in esame.

Quanto alle misure individuali, come già comunicato nel primo piano d'azione, l'equa soddisfazione accordata dalla Corte è stata pagata nel termine prescritto il 17 agosto 2016 per un importo totale di euro 123.064,00. Pertanto non residuano ulteriori misure da intraprendere nei riguardi del ricorrente. Quest'ultimo, che risulta attualmente residente in Egitto, è stato condannato a 6 anni di reclusione per associazione a scopo di terrorismo, ai sensi dell'articolo 279-bis c.p.: se dovesse rientrare in Italia, dovrebbe scontare la pena. Gli agenti statunitensi condannati, rimangono ricercati anche negli Stati membri dell'Unione europea che non sono membri del "Sistema di informazione Schengen" (SIS) (Romania, Bulgaria, Regno Unito, Irlanda, Cipro e Croazia), sulla base di un mandato di cattura europeo.

Sulla mancata richiesta di estradizione degli altri agenti, è stato chiarito come le Autorità italiane si siano attenute alle linee guida di cui ai decreti ministeriali del 18 aprile 1997 e 10 gennaio 2000, prevedenti la regola di non avanzare richiesta di estradizione di condannati per i quali la pena, intera o restante, da espriare fosse pari a tre (fino al 2000) o quattro anni di reclusione, nella considerazione dell'onerosità della procedura, in termini di risorse umane e materiali, rispetto all'effettiva possibilità di espiazione della pena.

Con riferimento alla posizione dell'agente De Sousa, si è chiarito che la stessa era stata condannata ad una pena di anni 7 di reclusione, di cui 3 coperti da indulto e il 28 febbraio 2017 ha ricevuto la grazia parziale da parte del Presidente della Repubblica, con riduzione della pena di 4

anni a 3 anni, in relazione al suo ruolo secondario nelle azioni criminali e al diverso trattamento dei principali autori dei crimini, con possibilità di beneficiare di misure alternative di esecuzione della pena. La grazia parziale di un anno non ha portato all'estinzione del reato, ma solo alla riduzione della pena, precisando che l'interessata avrebbe potuto ottenere l'affidamento ai servizi sociali anche in presenza di una condanna a 4 anni di reclusione.

Infine, in relazione alla posizione degli agenti italiani, che sono stati assolti, è stato ribadito che non è possibile riaprire i procedimenti penali senza violare l'articolo 4 del protocollo n. 7 della CEDU (divieto di *ne bis in idem*).

Per quanto concerne le misure di carattere generale, le autorità italiane hanno ricordato che la sentenza della Corte Edu è stata ampiamente pubblicata, diffusa e tradotta, circostanza che dovrebbe impedire in futuro il verificarsi di situazioni simili, e hanno sottolineato che le violazioni riscontrate dalla Corte in materia di segreto di Stato sono legate alla particolarità del caso concreto e non implicano, di per sé, alcuna valutazione circa l'esistenza di un deficit strutturale addebitabile alla disciplina dell'istituto. L'esercizio del potere di grazia, la concessione dell'indulto, l'ammissione a misure alternative alla detenzione e la decisione di non richiedere l'extradizione, nonché l'apposizione del segreto di Stato sono stati possibili nel quadro normativo all'epoca dei fatti vigenti, in ragione dei titoli di reato contestati, ossia sequestro di persona e favoreggiamento, e dell'entità delle pene inflitte.

Le autorità hanno a tal proposito evidenziato che, grazie anche alle sollecitazioni provenienti dalla Corte europea e dopo un approfondito dibattito a livello istituzionale e tra la società civile, il Parlamento ha approvato la legge n. 110 del 14 luglio 2014, entrata in vigore dal 18 luglio 2017, che ha introdotto il reato di tortura nell'ordinamento giuridico italiano (articolo 613-bis c.p.), in virtù del quale *“chiunque, con violenze o minacce gravi, ovvero agendo con crudeltà, cagiona acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico a una persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza, ovvero che si trovi in condizioni di minorata difesa, è punito con la pena della reclusione da quattro a dieci anni se il fatto è commesso mediante più condotte ovvero se comporta un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona. Se i fatti di cui al primo comma sono commessi da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio, con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio, la pena è della reclusione da cinque a dodici anni”*. L'eccezionale gravità del reato di tortura in base ad un'interpretazione ispirata ai principi stabiliti dalla giurisprudenza della Corte in materia, impedirà in futuro che il segreto di Stato possa essere invocato in relazione a questo tipo di reati.

Con riferimento ai possibili aspetti di non conformità con le indicazioni della Corte Edu, le cui preoccupazioni sono state espresse dal Commissario per i diritti umani, il Governo ha

evidenziato che il legislatore ha descritto il reato di tortura indicando condotte alternative al fine di garantire la più ampia copertura ed evitare spazi di impunità. La disposizione è simile, sul punto, all'articolo 417-bis del codice penale belga che definisce la tortura come "*qualsiasi trattamento inumano deliberato che provoca dolore acuto o sofferenza molto grave e crudele, fisica o mentale*".

Per quanto riguarda il requisito della verificabilità del trauma conseguente alla violenza psicologica, il Governo ha precisato che non si tratta di una limitazione di responsabilità ma di una regola relativa all'onere probatorio, non diversa da quelle previste da altri ordinamenti.

La previsione che il crimine possa essere commesso sia da privati che da funzionari pubblici (in questo caso, con la prospettiva di una pena più grave, da 5 a 12 anni di carcere), rafforza inoltre la protezione della vittima.

Da ultimo, con riferimento all'affermazione della Corte secondo cui l'applicazione nel caso di specie del segreto di Stato non sarebbe stata coerente con lo scopo proprio dell'istituto e abbia avuto l'effetto di determinare l'impunità per reati gravi, il Governo ha ricordato che il legislatore è intervenuto novellando la normativa di riferimento, con la legge n. 124 del 2007, poi modificata dalla legge n. 133 del 2012, che ha sostituito la precedente legge n. 801 del 1977, al fine di correggere alcune anomalie del sistema evidenziate in occasione di casi affini a quello in oggetto e introducendo disposizioni più restrittive, sia per quanto riguarda la durata della segretezza che per la sua opponibilità, e rafforzando gli strumenti di controllo parlamentare sia sui servizi di *intelligence* che sugli strumenti per opporsi alla segretezza. L'articolo 30 della legge n. 124 del 2007 ha istituito il COPASIR (Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica) dotato di poteri molto più ampi rispetto all'ex Commissione parlamentare di controllo. Nel 2012 i suoi poteri sono stati ulteriormente ampliati e i controlli sono stati rafforzati.

1.3. Casi seriali sottoposti a monitoraggio

1.3.1. **Indebite interferenze legislative nel corso dei procedimenti. Agrati ed altri c. Italia (gruppo) (ricorso n. 43459/08) – Sentenza 28 novembre 2011**

Il tema trattato è quello delle leggi di interpretazione autentica e la fattispecie è relativa all'applicazione retroattiva, in assenza di motivi imperativi di interesse generale, della legge n. 266/2005 a procedimenti giudiziari pendenti, aventi ad oggetto il trasferimento di circa 310 ricorrenti - personale scolastico ausiliario, tecnico, amministrativo (ATA) - dal servizio pubblico locale alla funzione pubblica nazionale e i relativi diritti economici.

Con la sentenza in esame la Corte ha ribadito che la regola della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'articolo 6 Cedu contrastano, fatti salvi imperativi motivi di interesse generale, con l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla conclusione giudiziaria di una controversia. La Corte ha osservato, inoltre,

che l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte la possibilità di esporre le proprie difese in condizioni che non la pongano in una situazione di netto svantaggio rispetto alla parte avversa. Nelle circostanze del caso, l'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005 n. 266, che escludeva dal suo campo di applicazione soltanto le decisioni giudiziarie passate in giudicato, aveva fissato in maniera retroattiva i termini della discussione sottoposta ai giudici e poiché le azioni proposte da tutti i ricorrenti dinanzi ai giudici nazionali erano pendenti al momento della promulgazione della legge, quest'ultima aveva dunque regolato l'esame di merito delle relative liti e reso vana la prosecuzione dei procedimenti.

STATO DI ESECUZIONE

Come accennato nella Relazione per il 2016, il Comitato dei ministri, nel dicembre 2016, esaminato il piano d'azione sottoposto dal Governo nel precedente ottobre, aveva adottato una decisione con la quale aveva invitato le Autorità italiane ad integrarlo:

a) con riferimento alle misure individuali, chiarendo se erano stati aperti procedimenti per riparare le conseguenze dell'applicazione retroattiva della legge n. 266 del 2006, per i ricorrenti dei casi *Agrati ed altri*, *De Rosa ed altri*, *Boldoni ed altri*, per il periodo successivo al 31 dicembre 2011; se era stato possibile assicurare ai ricorrenti Peduzzi ed Arrighi gli effetti favorevoli delle decisioni interne rese prima dell'entrata in vigore della legge censurata; se vi erano stati effetti pregiudizievoli per gli altri ricorrenti e se era possibile eliminarli;

b) quanto alle misure a carattere generale, fornendo lo stato della giurisprudenza interna, in particolare, il suo allineamento ai requisiti di cui all'articolo 6 Cedu e le iniziative assunte per assicurare che la legislazione con effetti retroattivi sia pienamente conforme ai dettami della Convenzione.

Il caso è stato nuovamente esaminato nella riunione n. 1348 CM-DH del 4-6 giugno 2019, nella quale il Comitato dei ministri, alla luce delle informazioni trasmesse dalle Autorità italiane il 5 e il 16 aprile 2019, hanno adottato una decisione di chiusura del monitoraggio delle misure generali, ritenendo che l'attuale pratica dei tribunali nazionali sia sufficiente a rimediare alle conseguenze negative dell'applicazione retroattiva della legge n. 266 del 2005 e a garantire che nessun danno materiale alla retribuzione sia subito dal personale interessato. Inoltre, ha invitato le autorità a continuare questa buona pratica assicurando, anche per il futuro, che le leggi di interpretazione autentica siano adottate in stretta conformità con i requisiti della Convenzione, come evidenziato nelle cause in commento, e garantendo un controllo adeguato ed efficace sulla compatibilità dei progetti di legge con la Convenzione e la giurisprudenza della Corte. In questo contesto, un ruolo particolarmente significativo assume l'attività dell'Osservatorio della Camera dei Deputati, che

consente, in una fase preliminare del processo legislativo, di valutare la conformità del progetto di legge ai requisiti della Convenzione e alla giurisprudenza della Corte. Gli sforzi delle autorità italiane a tale riguardo sono stati apprezzati, poiché vanno nella direzione indicata dal Comitato dei Ministri nelle sue raccomandazioni.

Per quanto riguarda le misure individuali, il CM ha sollecitato le autorità italiane a indicare le misure adottate per garantire che i ricorrenti nel caso di Peduzzi e Arrighi possano preservare i benefici derivanti dalle decisioni dei tribunali nazionali rese prima della promulgazione della legislazione in questione. Ha invitato, inoltre, le autorità a fornire informazioni sui rimedi disponibili per correggere le conseguenze dell'applicazione retroattiva della legge n. 266 del 2006 ai ricorrenti nelle cause *Agrati e altri*, *De Rosa e altri* e *Bordoni e altri*, per il periodo successivo al 31 dicembre 2011, e a indicare se gli altri ricorrenti abbiano subito un danno patrimoniale a seguito delle violazioni accertate e, in caso affermativo, se sia possibile un risarcimento a livello nazionale.

Ai fini dell'aggiornamento e dell'integrazione del piano d'azione, sono state interessate le competenti Amministrazioni.

1.3.2. Olivieri e altri (gruppo) 17708/12 – sentenza del 22 febbraio 2016, in materia di “ineffettività del rimedio Pinto”

Con la sentenza del 22 febbraio 2016 la Corte europea ha condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, oltre che dell'articolo 13, della Convenzione, nell'ambito di un gruppo di ricorsi che lamentavano “*l'ineffettività del rimedio Pinto*” nei processi innanzi al giudice amministrativo.

La Corte ha rilevato che la procedura per lamentare la durata eccessiva di un giudizio amministrativo, quale risultante dalla lettura dell'articolo 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in combinato disposto con la legge n. 89 del 2001 (legge “*Pinto*”), che condiziona il diritto all'equa riparazione alla previa presentazione dell'istanza di prelievo, non può essere considerata un rimedio effettivo ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione.

STATO DI ESECUZIONE

Nelle passate edizioni della Relazione al Parlamento si è già segnalato come l'esecuzione della sentenza presentasse aspetti problematici sotto il profilo delle misure generali di carattere preventivo, volte ad incentivare *ex ante* una maggiore celerità delle procedure e ad impedire che si producano irragionevoli ritardi nella risposta da parte del sistema giudiziario.

Si è dato anche conto della decisione del Comitato dei ministri, del 27 settembre 2017, nella quale, pur prendendo atto della determinazione dell'Autorità italiana nel perseguire la riduzione

dell'eccessiva lentezza dei procedimenti amministrativi, prima con l'adozione del nuovo Codice del processo amministrativo (decreto legislativo n. 104 del 2010), e successivamente con l'adozione delle misure per l'informatizzazione dei processi (decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114), le Autorità italiane sono state invitate a fornire *“sollecite informazioni sulle problematiche sollevate dalla riforma del 2012 (accesso al rimedio ed esclusione dell'indennizzo per una durata inferiore a 6 anni) e, per quanto riguarda l'ineffettività del rimedio Pinto in relazione all'eccessiva durata dei procedimenti amministrativi, a fornire rapidamente informazioni sulle misure prese o in programma”*.

Un indice significativo dell'efficacia delle azioni introdotte a livello legislativo ed organizzativo in senso riduttivo della durata dei processi amministrativi lo si ricava dai dati registrati nell'anno in rassegna, che mostrano un evidente recupero di efficienza con una netta riduzione dell'arretrato: sia per i tribunali amministrativi che per il Consiglio di Stato il numero dei casi definiti è stato decisamente superiore a quello dei nuovi ingressi (68.120 casi definiti a fronte di 49.968 nuove iscrizioni a ruolo per i tribunali amministrativi; 11.055 casi definiti a fronte di 10.659 nuove iscrizioni, per il Consiglio di Stato).

Sul piano ordinamentale, a sancire la piena sintonia con la posizione della Corte Edu è intervenuta la Corte costituzionale che, con la sentenza del 6 marzo 2019 n. 34, ha dichiarato che l'articolo 54, comma 2, del decreto legislativo 25 giugno 2008, n. 112, viola l'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 Cedu: infatti, *“Secondo la costante giurisprudenza della Corte EDU, i rimedi preventivi, volti ad evitare che la durata del procedimento diventi eccessivamente lunga, sono ammissibili, o addirittura preferibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma ciò solo se “effettivi” e, cioè, nella misura in cui velocizzano la decisione da parte del giudice competente (così, in particolare, Corte europea dei diritti dell'uomo, grande Camera, sentenza 29 marzo 2006, Scordino contro Italia)”*.

Per la Corte Costituzionale l'istanza di prelievo, cui fa riferimento l'articolo 54, comma 2, del decreto legge n. 112 del 2008, non costituisce un adempimento necessario ma una mera facoltà del ricorrente, con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera *“prenotazione della decisione”* (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio), risolvendosi in un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la non ragionevole e non proporzionata sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo risulta non in sintonia né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata.

Le misure adottate ed i risultati raggiunti sono stati esposti nel piano d'azione presentato al Comitato dei Ministri il 16 giugno 2019. Tale piano è stato discusso nella riunione del 23-25 settembre 2019 del CM-DH.

In tale riunione, il Servizio sull'esecuzione delle sentenze del Comitato dei ministri, ha osservato che la sentenza della Corte costituzionale n. 34 del 6 marzo 2019 ha risolto il problema dell'inefficacia del rimedio Pinto nel quadro delle procedure amministrative.

Si segnala inoltre, che con la sentenza n. 169 del 2019 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'analoga norma di cui all'articolo 2, comma 2-*quinquies*, lettera e), della legge n. 89 del 2001, che per il processo penale a sua volta prevedeva che la mancata presentazione della istanza di prelievo costituisse motivo di improponibilità della domanda di indennizzo ex "*legge Pinto*".

Per quanto riguarda il complesso delle questioni relative alla legge n. 89 del 2001 all'esame del Comitato dei ministri, il monitoraggio non è stato chiuso poiché è ancora rimasta aperta la questione sollevata dal caso *Arnoldi*⁸⁰ sull'inapplicabilità del rimedio Pinto all'eccessiva durata delle indagini preliminari

In particolare, con riferimento alla persona offesa dal reato, il Comitato ha ritenuto non risolta la questione relativa all'articolo 2, comma 2-*bis* della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di parte civile, non prendendo in considerazione la persona offesa, che sia anche danneggiata dal reato, qualora abbia esercitato nel corso delle indagini preliminari diritti e facoltà riconosciuti dal codice di procedura penale.

Nel caso *Arnoldi*, la Corte di cassazione con sentenza n. 26625 del 2016 aveva affermato che la persona offesa dal reato, o il querelante, non possono considerarsi parti del procedimento prima della loro costituzione di parte civile, non avendo un autonomo diritto a che il reo sia condannato e, conseguentemente, neppure alla tempestività della decisione di condanna o di assoluzione, ben potendo promuovere un'autonoma domanda risarcitoria in sede civile.

La Corte Edu, nella sentenza del 7 dicembre 2017⁸¹, ha, per contro, affermato che "*se è vero che la ricorrente non si è costituita parte civile nel procedimento avviato in seguito alla sua denuncia, ciò è dovuto al fatto che, nel diritto italiano, la parte lesa può costituirsi parte civile soltanto a partire dall'udienza preliminare. [...] La questione dell'applicabilità dell'articolo 6 § 1 non può dipendere dal riconoscimento dello status formale di «parte» ad opera del diritto nazionale (Stiftung Giessbach dem Schweizervolk e Parkhotel Giessbach AG c. Svizzera (dec.), n. 26886/03, 10 aprile 2007*".

⁸⁰ Cfr. Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pag. 78 e seguenti.

⁸¹ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 7 dicembre 2017 (Ricorso n. 35637/04 *Arnoldi c. Italia*), par. 27 e 28.

Sulla rilevanza delle indagini preliminari ai fini dell'irragionevole durata del procedimento, si è espressa anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 184 del 2015, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, ha avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico.

Secondo la Corte, pur dopo avere così incluso nel calcolo della durata del processo le indagini preliminari, nei limiti indicati, persiste la discrezionalità giudiziaria nel verificare, alla luce dei fattori indicati dalla Corte Edu e dal legislatore, se l'eventuale inosservanza dei termini di legge comporti o meno violazione del diritto alla ragionevole durata del processo.

1.4. Elenco casi chiusi - risoluzioni finali

Nell'ambito della funzione di controllo svolta dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, nel corso del 2018 sono state adottate **nove risoluzioni finali** nei confronti dell'Italia, per la chiusura del monitoraggio dei seguenti 192 casi:

<u>BAGNATO e altri 14 casi c. ITALIA (ricorsi nn. 2452/08; 31100/11; 5260/04)</u> <u>CM/ResDH(2018)5 - 10/01/2018</u>
<u>BATTISTA c. ITALIA (ricorso 43978/09) CM/ResDH(2018)86 - 15/03/2018</u>
<u>TADDEUCCI e altri c. ITALIA (ricorso 51362/09) CM/ResDH(2018)125 - 04/04/2018</u>
<u>SCHIPANI e altri c. ITALIA (ricorso 38369/09) CM/ResDH(2018)124 - 04/04/2018</u>
<u>G.N. e altri c. ITALIA (ricorso 43134/05) CM/ResDH(2018)126 - 04/04/2018</u>
<u>GUERRIERO e altri 4 casi c. ITALIA (ricorsi nn. 11627/06 13986/07; 17714/07)</u> <u>CM/ResDH(2018)127 - 04/04/2018</u>
<u>COPPOLA e altri c. ITALIA (ricorso n. 5179/05) CM/ResDH(2018)328 - 20/09/2018</u>
<u>LEDONNE e altri 161 casi c. ITALIA (ricorsi nn. 38414/97; 21807/93; 27141/95)</u> <u>CM/ResDH(2018)353 - 20/09/2018</u>
<u>GROSSI e altri 4 casi c.ITALIA (ricorsi nn. 18791/03; 30227/03; 3528/03)</u> <u>CM/ResDH(2018)361 - 03/10/2018</u>

Segue la rassegna delle risoluzioni finali ritenute di maggior rilievo a testimonianza della validità e dell'efficacia delle misure adottate dall'Italia in sede di conformazione agli obblighi discendenti dalle sentenze di condanna.

1) La risoluzione di chiusura sul caso *Taddeucci e altri c. Italia* (ricorso 51362/09) - CM/ResDH (2018) 125 del 4 aprile 2018, in materia di violazione del divieto di discriminazione in combinato disposto con il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Nella riunione del Comitato dei Ministri del 4 aprile 2018, l'Italia ha ottenuto la chiusura del monitoraggio sul caso in oggetto, riguardante il rifiuto delle autorità di concedere il permesso di soggiorno per motivi familiari a un partner straniero dello stesso sesso.

Nella Relazione al Parlamento per l'anno 2016, alla quale si rinvia per un approfondimento sui fatti all'origine del ricorso, si era dato atto che la vicenda risale ad un periodo precedente all'approvazione della legge sulla regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze (legge n. 76 del 2016, entrata in vigore il 6 giugno 2016).

La disciplina in vigore all'epoca dei fatti limitava il concetto di "familiare" alle coppie coniugate eterosessuali e i ricorrenti, formando una coppia omosessuale, erano stati trattati alla stessa stregua di *partner* eterosessuali che avevano scelto di non sposarsi.

Per la Corte europea, i ricorrenti avevano pertanto subito un trattamento discriminatorio basato sull'orientamento sessuale, non avendo i giudici nazionali tenuto conto della concreta impossibilità dei ricorrenti di ottenere il riconoscimento legale della loro relazione e quindi di soddisfare i requisiti del diritto interno ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari.

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

I ricorrenti possono, pertanto, ottenere un permesso di soggiorno per motivi familiari sulla base della nuova disciplina.

In definitiva, l'intervento normativo pur non risolvendo il pregiudizio già causato medio tempore, ne ha limitato l'aggravamento, ma, soprattutto, costituisce una misura idonea a prevenire violazioni future.

2) La risoluzione di chiusura sul caso *G.N. e altri c. Italia* (ricorso 43134/05) -CM/ResDH (2018) 126 del 4 aprile 2018, in materia di mancato rispetto degli obblighi procedurali di protezione del diritto alla vita in ragione della durata eccessiva della procedura interna.

Nella riunione n. 1312 del 4 aprile 2018 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, l'Italia ha ottenuto l'importante risultato della chiusura del monitoraggio sul caso in oggetto, anche se la questione della lunghezza eccessiva dei procedimenti giudiziari relativi alla violazione dell'articolo 2 continuerà a essere seguita nel quadro dei casi *G.G. e altri contro Italia* (ricorso n. 3168/11) e *D.A. e altri contro Italia* (ricorso n. 68060/12).

Con il ricorso all'origine della causa sette cittadini italiani avevano lamentato che loro stessi o i loro parenti, talassemici, erano stati contagiati dal virus dell'immunodeficienza umana (HIV) o da quello dell'epatite C in seguito a trasfusioni di sangue e all'assunzione di emoderivati nell'ambito del servizio sanitario nazionale.

La sentenza della Corte europea del 1° dicembre 2009 (sentenza principale), ha accertato la violazione dell'articolo 2 della Convenzione, nel suo aspetto 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, essendo stati esclusi, a differenza di questi ultimi, dalla possibilità di addivenire ad un accordo transattivo con il Ministero della salute, sulla base della legge 20 giugno 2003, n. 141.

Ai ricorrenti la Corte ha accordato un risarcimento per il danno morale oltre al rimborso delle spese affrontate per la procedura innanzi alla Corte, riservandosi la pronuncia sull'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione per il danno materiale.

Dopo la sentenza principale, Governo e ricorrenti hanno concluso un regolamento amichevole al quale ha fatto seguito la radiazione della causa dal ruolo.

Quanto alle misure generali, la possibilità di ottenere un congruo indennizzo è stata estesa ai malati di talassemia nel 2009, secondo i criteri applicati ai malati di emofilia.

Dopo la sentenza sul ricorso *G.N. ed altri c. Italia* la Corte ha continuato a rilevare la presenza di un contenzioso consistente sullo stesso tipo di questioni, in una materia in cui l'eccessiva durata delle procedure risarcitorie, aggravando ulteriormente il danno da contagio o vaccinazione obbligatoria, si risolve in un ulteriore autonomo *vulnus* alla protezione accordata ai sensi dell'articolo 2 Cedu.

Molto più incisivamente la Corte è infatti intervenuta con la sentenza pilota *M.C. e altri c. Italia* del 3 settembre 2013, sulla questione della rivalutazione dell'indennità integrativa speciale prevista dalla legge n. 210 del 1992 e, nel 2014, con la sentenza *G.C. ed altri contro Italia*, con la quale ha nuovamente condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 2 della Convenzione sotto il profilo procedurale per l'eccessiva durata dei procedimenti e la mancanza da parte delle Autorità italiane

di una risposta adeguata e rapida conforme agli obblighi procedurali imposti agli Stati da questa disposizione.

Alla condanna è pertanto conseguita la consapevolezza della necessità di rafforzare e accelerare l'attività di esecuzione del piano d'azione sulla sentenza *G. N. ed altri c. Italia*.

Con l'approvazione dell'articolo 27-bis del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, si è, quindi, introdotta un'apposita "procedura per ristorare i soggetti danneggiati da trasfusione con sangue infetto, da somministrazione di emoderivati infetti o da vaccinazioni obbligatorie" che avevano presentato domanda di adesione alla procedura transattiva di cui alla citata legge n. 244 del 2007, entro il 19 gennaio 2010.

Il riconoscimento dell'equa riparazione è condizionato alla sussistenza dei requisiti individuati dall'articolo 2, comma 1, lettere a) e b) del regolamento n. 132 del 28 aprile 2009 (l'esistenza di un danno ascrivibile alle categorie di cui alla tabella A annessa al d.P.R. 30 dicembre 1981, n. 834 ed esistenza del nesso causale tra il danno e la trasfusione con sangue infetto o la somministrazione di emoderivati infetti o la vaccinazione obbligatoria) e alla formale accettazione della medesima e contestuale rinuncia all'azione risarcitoria intrapresa, ivi compresa la procedura transattiva, e a ogni ulteriore pretesa di carattere risarcitorio nei confronti dello Stato anche in sede sovranazionale.

Il Ministero della salute ha dato avvio al procedimento finalizzato alla liquidazione degli importi a titolo di equa riparazione, secondo piani triennali sulla base di una graduatoria che tiene conto della gravità della lesione.

3) La risoluzione di chiusura sul caso *Coppola e altri c. Italia* (ricorsi nn. 5179/05, 14611/05, 29701/06, 9041/05 e 8239/05) - CM/ResDH (2018) 328 del 20 settembre 2018, in materia di tutela della vita privata e assenza di rimedi effettivi.

Nella riunione del Comitato dei Ministri n. 1318 del mese di giugno 2018, l'Italia ha ottenuto la chiusura del monitoraggio sul gruppo di casi in oggetto, relativi a cinque procedimenti giudiziari in materia fallimentare, tutti risalenti a periodi precedenti l'entrata in vigore dei decreti legislativi 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della L. 14 maggio 2005, n. 80) e 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al r.d. 16 marzo 1942, n. 267, nonché al d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 1, commi 5, 5-bis e 6, della L. 14 maggio 2005, n. 80), che hanno riformato la disciplina delle procedure concorsuali, in materia di incapacità conseguente all'intervenuta dichiarazione della condizione di fallito e alla mancanza di un rimedio effettivo per opporvisi.

I ricorrenti avevano denunciato dinanzi alla Corte la violazione del loro diritto al rispetto della vita privata e familiare in ragione dell'iscrizione nel registro dei falliti: in base alla normativa in vigore all'epoca dei fatti, infatti, la dichiarazione di fallimento aveva come conseguenza, tra le altre, l'obbligo di consegnare tutta la corrispondenza al curatore e il divieto di lasciare il luogo di residenza senza l'autorizzazione del giudice. Inoltre avevano lamentato l'impossibilità di ottenere la riabilitazione se non dopo che fossero trascorsi cinque anni dalla chiusura della procedura e ricorrendo particolari condizioni.

Applicando la propria giurisprudenza in materia, la Corte ha constatato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione. Inoltre, non essendo stati forniti elementi nuovi che potessero condurre ad una diversa conclusione, la Corte ha dichiarato anche la violazione dell'articolo 13, relativo al diritto ad un ricorso effettivo, per il secondo e il terzo caso.

Il 7 marzo 2018 è stato presentato un bilancio d'azione con cui le Autorità nazionali hanno chiesto la chiusura del caso, avendo fornito tutte le informazioni in ordine alle misure individuali e generali.

Sotto il profilo delle misure individuali, la Corte aveva affermato che le constatazioni di violazione costituivano di per sé soddisfazione sufficiente per il danno morale che i richiedenti avevano subito in merito alla riscontrata violazione degli articoli della Convenzione.

Per quanto riguarda i costi e le spese, la Corte aveva assegnato a favore dei ricorrenti importi che sono stati pagati.

Il Governo ha evidenziato come, a seguito della citata riforma legislativa, non si rendano necessarie ulteriori misure individuali e ha ricordato che il decreto legislativo n. 5 del 2006 ha risolto le questioni poste dalla sentenza della Corte europea in questo caso. In particolare, l'articolo 47 ha abrogato l'articolo 50 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 e l'articolo 152 ha introdotto disposizioni abrogative in materia di limitazioni personali del fallito, impedendo così che possano verificarsi in futuro altre violazioni.

4) La risoluzione di chiusura sul gruppo di ricorsi *Ledonne* (2) e altri c. Italia (ricorso n. 38414/97) - CM/ResDH (2018) 353 del 20 settembre 2018, in materia eccessiva durata del processo penale.

Nella riunione n. 1324 del 20 settembre 2018 il Comitato dei Ministri ha deciso di chiudere l'esame sullo stato di esecuzione della sentenza di condanna del 12 maggio 1999, pronunciata sul caso in oggetto, ricordando che le misure generali richieste dalla Corte continueranno ad essere esaminate nel contesto del ricorso *Ledonne* (n. 1) c. Italia n. 35742/97 e che la chiusura dei casi

rientranti nel gruppo *Ledonne* (2) non pregiudica la valutazione del Comitato sulle misure generali relative alla lunghezza eccessiva dei procedimenti nei tribunali penali.

La Corte, nella citata sentenza di condanna, aveva ritenuto che il caso non presentasse particolare complessità e, benché al ritardo nella definizione della controversia potessero aver contribuito, in parte, sia il comportamento del ricorrente, che lo sciopero degli avvocati difensori, questi eventi non potessero comunque giustificare la lunghezza degli intervalli tra le varie audizioni e certamente non la lunghezza totale del procedimento. La Corte aveva infatti rilevato periodi di inattività attribuibili alle autorità statali e aveva evidenziato che il Governo non era stato in grado di fornire alcuna spiegazione convincente al riguardo.

La Corte aveva assegnato al richiedente la somma di 12.000.000 di lire a titolo di risarcimento per danni non patrimoniali, respingendo le richieste di rimborso di costi e spese, poiché non documentate.

Il Governo, a seguito delle decisioni prese dal Comitato dei Ministri nella riunione n. 1273 del 5-8 dicembre 2016 ha trasmesso, in data 6 luglio 2018, elementi aggiornati ad integrazione delle informazioni precedentemente inviate.

Quanto alle misure individuali è stato ricordato che in tutti i casi del gruppo è stata pagata l'equa soddisfazione.

Quanto alle misure generali, il Governo ha dato notizia dell'entrata in vigore, il 3 agosto 2017, della legge 23 giugno 2017, n. 103, recante "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*", cui ha fatto seguito il decreto legislativo del 19 gennaio 2018 che è venuto a specificare le modalità appello, in modo da semplificare e accelerare le procedure.

Il Governo ha fornito rassicurazioni sul fatto che queste misure aiuteranno a risolvere più rapidamente ed efficacemente il problema dell'eccessiva durata dei procedimenti penali, in particolare dinanzi alle Corti d'appello e alla Corte di cassazione.

Il Governo ha altresì dato riscontro alla richiesta formulata dal Comitato dei Ministri durante la riunione DH n. 1273 del 5-8 dicembre 2016, sulla durata media del procedimento nelle cause penali, sul rapporto tra cause ricevute e cause chiuse e il numero di cause pendenti alla fine di ogni anno per grado di giurisdizione.

Considerato che le singole misure individuali sono state adottate, e che sono state prese misure per accelerare i procedimenti penali, il Comitato dei Ministri, alla luce delle informazioni fornite, ha adottato la decisione di chiusura del monitoraggio.

5) La risoluzione di chiusura sul gruppo di ricorsi *Piazzì c. Italia* (ricorso n. 36168/09 *Piazzì c. Italia*) - CM/ResDH (2019) 121 del 6 giugno 2019, in materia di diritto all'effettività della tutela dei legami familiari – Diritto di visita del genitore non convivente.

I casi di questo gruppo riguardano tutti il mancato rispetto da parte delle autorità nazionali dell'obbligo di adottare tutte le misure necessarie e appropriate allo scopo di promuovere, in caso di separazione dei genitori, il diritto di visita del genitore con cui il bambino non vive.

Nella riunione n. 1348 del mese di giugno 2019, il Comitato dei Ministri ha adottato la risoluzione finale che ha concluso l'esame di otto casi (*Piazzì c. Italia, Lombardo c. Italia, Santilli c. Italia, Manuello et Nevi c. Italia, Bondavalli c. Italia, Cincimino c. Italia, Giorgioni c. Italia, D'Alconzo c. Italia*) facenti parte del più ampio gruppo dei "casi *Piazzì*", sulla base di un bilancio d'azione comune presentato il 5 aprile 2019, le cui informazioni principali sono di seguito riassunte.

Con riferimento alle misure individuali le autorità hanno comunicato che le somme stabilite dalla Corte a titolo di equa soddisfazione sono state pagate e che sono stati ristabiliti i rapporti tra i ricorrenti e i figli, o comunque sono state riesaminate le singole questioni da parte dei giudici nazionali, alla luce dei principi stabiliti dalla Corte europea nelle sue sentenze.

Il Governo ha sottolineato che le decisioni in materia di famiglia e minori (diverse da quelle relative al divorzio, al rifiuto della paternità, alla ricerca di genitori naturali, all'adozione, ossia riguardanti questioni di *status*), relative alla custodia, all'affidamento del minore e al diritto di visita del genitore con cui non vive, anche quando hanno acquisito forza di *res judicata* sono sottoposte al principio "*rebus sic stantibus*", vale a dire che l'immutabilità della statuizione è subordinata alla condizione che la situazione di fatto non sia cambiata. La constatazione di una violazione da parte della Corte Edu, nonché la naturale evoluzione della situazione relativa alla crescita del minore, sono sicuramente fatti nuovi sulla base dei quali diventa possibile proporre una nuova domanda al giudice, tribunale ordinario o tribunale per i minorenni.

Con riferimento alle misure generali il Governo ha ricordato che i casi in oggetto sono stati ampiamente pubblicati e diffusi, sui siti web istituzionali, e sono stati inseriti nella banca dati della Corte di cassazione Italggiure CED.

Ha evidenziato, inoltre, che il tema della tutela dei minori connesso all'applicazione dell'articolo 8 della Convenzione è uno degli argomenti maggiormente affrontati nella formazione, iniziale e continua, dei magistrati.

Anche il Consiglio nazionale dell'Ordine degli assistenti sociali ha regolamentato la formazione permanente degli assistenti sociali a partire dal 2009, secondo il criterio dei "*crediti formativi*". Sul sito web dell'Ordine si possono reperire le informazioni sui regolamenti, i protocolli

di cooperazione con il Ministero della giustizia - Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

Il 18 giugno 2018 il Consiglio superiore della magistratura ha approvato una risoluzione sull'organizzazione delle Procure della Repubblica presso i Tribunali dei minori, in cui si prevede che, nel settore civile, il Procuratore possa stabilire criteri generali e astratti che i magistrati devono rispettare per rendere uniforme e trasparente l'azione della Procura.

Il Governo ha sottolineato altresì che, l'ordinamento ha in sé gli "anticorpi" per riparare i diritti violati. Si deve anche considerare che i casi in commento, hanno per oggetto vicissitudini che si collocano temporalmente tra il 2008 e il 2013 e che, da allora, anche grazie alle azioni intraprese sulla scorta della giurisprudenza della Corte europea, si è verificato un profondo cambiamento nelle pratiche giudiziarie e amministrative.⁸²

Sotto questo aspetto, sono state fornite informazioni riguardanti, tra l'altro, il superamento della dicotomia di competenza tra Tribunali ordinari e minorili a trattare le controversie in materia di custodia, che ha seguito l'abolizione della distinzione tra bambini legittimi e naturali, la diffusione di buone pratiche, come l'ascolto del minore e l'approccio collaborativo delle parti al dialogo parentale.

Dopo aver esaminato la Relazione d'azione fornita dal Governo, il Comitato dei Ministri, pur precisando che il rispetto delle disposizioni della Corte in questo tipo di casi continua ad essere esaminato nel quadro della sentenza *Strumia c. Italia* (n. 53377/13) e che la questione dell'eccessiva durata dei procedimenti penali continua ad essere esaminata nell'ambito del gruppo di cause *Ledonne* (n. 35742/97), ha deciso di chiudere il monitoraggio degli otto casi in questione.

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

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

Anche per il 2018, obiettivo prioritario dell'Amministrazione della giustizia è stato il contrasto ai ritardi della giustizia ordinaria, atteso il numero e l'entità delle condanne che

⁸² Nella Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia - Anno 2018, si evidenzia che "nel corso del 2018, su richiesta della Rappresentanza permanente d'Italia a Strasburgo, è stato concluso un monitoraggio sugli uffici giudiziari italiani, per verificare l'attuazione dell'art. 8 Carta Edu nelle controversie familiari, con precipuo riferimento al rispetto del diritto di visita del genitore non collocatario. All'esito del monitoraggio, è stato predisposto un rapporto informativo di sintesi, con allegate oltre 130 schede di riepilogo, con cui è stata fatta una "fotografia" della "giustizia familiare" in Italia. Il rapporto è stato condiviso con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza che ne ha fatto apposita richiesta". In www.giustizia.it.

continuano a costituire una importante voce passiva del bilancio annuale della Giustizia. E', pertanto, proseguito l'impegno riformatore, intrapreso negli anni precedenti, al fine di ricondurre il sistema giudiziario agli standard qualitativi attesi anche in ambito internazionale.

2.1.1. Misure organizzative: aggiornamento sul piano straordinario di smaltimento dell'arretrato Pinto in materia di ritardi della giustizia ordinaria.⁸³

Nelle precedenti relazioni⁸⁴ si è dato conto dell'accordo di collaborazione, stipulato il 18 maggio 2015 e prorogato fino al dicembre 2018, tra il Ministero della giustizia e la Banca d'Italia, con il quale è stato varato un piano di progressivo rientro dal debito Pinto. Tale piano - si ricorda - prevede che il pagamento dei decreti di condanna sopravvenuti avvenga in sede centrale, così da consentire alle Corti di Appello di provvedere allo smaltimento del debito pregresso ed evitare che anche per le condanne di nuova emissione si creino ulteriori ritardi nei pagamenti, fonte di ulteriori costi per l'erario a causa delle relative procedure contenziose instaurate sia in ambito nazionale che presso la Corte Edu.

Un ulteriore accordo è stato poi sottoscritto con la Banca d'Italia il 5 agosto 2016. Con esso, la collaborazione della Banca d'Italia, nelle liquidazioni, viene assicurata anche direttamente presso gli uffici giudiziari, con modalità definite di comune accordo tra i presidenti delle singole Corti di appello e i direttori delle filiali coesistenti. Tale collaborazione, iniziata nel settembre 2016, è stata via via estesa e si sta attuando presso le Corti di appello maggiormente gravate dal debito arretrato⁸⁵.

Le iniziative attuate per la riduzione del debito arretrato hanno condotto a risultati lusinghieri. Al 1° luglio 2018, il debito "Pinto" gestito dal Ministero della giustizia ammontava a complessivi 329 milioni di euro, con una diminuzione di 127 milioni di euro rispetto al gennaio 2015 (456 milioni), confermandosi quindi l'inversione di tendenza già registrata l'anno precedente rispetto all'aumento sempre crescente verificatosi in passato.

Più dettagliatamente, il Ministero ha segnalato che, dal 1° gennaio 2018, in collaborazione con la Banca d'Italia, risultano essere stati trattate dagli uffici ministeriali 10.000 posizioni (derivanti da 3.400 decreti di condanna) e predisposti oltre 8.000 mandati di pagamento, per un ammontare complessivo di circa 20 milioni di euro. Tali pagamenti hanno consentito di evitare azioni esecutive, con conseguente risparmio sia in termini di costi vivi (stimabili in un risparmio di spese processuali per circa 3 milioni di euro) che di dispendio di attività in relazione al proliferare del contenzioso nei

⁸³ Le informazioni ed i dati riportati sono tratti dalla Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia - Anno 2018, in www.giustizia.it

⁸⁴ Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 185 e seguenti; Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pag. 178 e seguenti.

⁸⁵ Si tratta delle Corti d'Appello di Catanzaro, Firenze, Genova, L'Aquila, Lecce, Napoli, Perugia, Potenza, Roma, Reggio Calabria, Salerno, Torino, Venezia.

confronti dell'Amministrazione. Gli effetti prodotti sono ampiamente positivi anche con riferimento ai ricorsi in ottemperanza, azionati dai creditori "Pinto", per i quali è stata registrata una diminuzione di quasi l'80% rispetto all'anno 2015 (900 ricorsi nell'anno 2018 a fronte di 5.505 ricorsi nel 2015).

Tuttavia, avverte il Ministero, permane la criticità legata all'enorme debito accumulato che continua a determinare ritardi nei pagamenti ed è destinata ad aggravarsi, attesa la scadenza degli accordi di collaborazione tra Ministero della Giustizia e Banca d'Italia per l'attività di liquidazione degli indennizzi a livello centrale.

2.1.2. Le riforme legislative in funzione fondamentale deflattiva del contenzioso ed acceleratoria dei tempi di durata dei processi.

I dati statistici forniti dalla Direzione generale di statistica del Ministero della Giustizia⁸⁶, mostrano, anche per l'anno 2018, gli effetti positivi delle innovazioni normative introdotte nell'ambito del grande disegno riformatore avviato con la legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), che ha investito importanti settori della giustizia, in combinato con l'adozione di misure organizzative ed operative più efficienti e prassi virtuose.

Secondo quanto evidenziato nella Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2018, i dati sul piano nazionale segnalano il costante calo del numero dei procedimenti civili pendenti, sceso, al 30 giugno 2018, a 3.677.279 unità, rispetto alle 3.863.485 unità registrate al 30 giugno 2017, con una percentuale di riduzione del 4,85 %. Il trend riduttivo registrato nel corso degli ultimi anni è ancora più evidente ove si confronti il dato 2018 con quello relativo al 2014 quando il numero dei procedimenti pendenti era pari a 4.548.834 unità (circa il 23% in più).

In diminuzione risulta anche il cosiddetto arretrato patologico o "a rischio Pinto". Il numero dei procedimenti pendenti da oltre due anni nelle Corti d'appello è diminuito del 10%, mentre quello relativo ai processi pendenti da oltre tre anni nei Tribunali ordinari è diminuito del 7 %.

Nel periodo ottobre 2017 – settembre 2018, le iscrizioni annuali per tutti i gradi di giudizio, sono state pari a 3.220.298, le definizioni a 3.336.043. Rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente le sopravvenienze sono calate di un ulteriore 0,8%, confermando il trend degli anni scorsi (-36% nel periodo 2009-17).

⁸⁶ Ministero della giustizia – Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2018, in www.giustizia.it.

Nel settore penale, i dati statistici complessivi evidenziano che il numero dei procedimenti nei confronti di autori noti pendenti al 30 giugno 2018 è stato di 2.843.965 unità, in riduzione rispetto a quello di 2.969.336 del 30 giugno 2017, con una variazione in diminuzione del 4,1 %.

Sono significativamente diminuiti rispetto allo stesso periodo i nuovi procedimenti iscritti (2,6%), anche se sono diminuiti anche i procedimenti definiti (4,7%). La tendenziale riduzione del numero complessivo dei procedimenti penali pendenti è attribuibile al calo delle iscrizioni per reati ordinari (-2,3%) e per quelli di competenza del giudice di pace (-3,5%).

2.1.3. Gli interventi per la riduzione del fenomeno del sovraffollamento carcerario⁸⁷

2.1.3.1. Riforme legislative

Nel 2018 il Governo ha emanato tre importanti decreti legislativi di riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 103 del 2017⁸⁸.

Si tratta di un pacchetto di provvedimenti riguardanti il complesso l'ordinamento penitenziario, il lavoro penitenziario e l'esecuzione penale minorile.

In particolare, il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123 è intervenuto in materia di assistenza sanitaria in ambito penitenziario, di semplificazione dei procedimenti di esecuzione della pena disciplinati dall'ordinamento penitenziario e dal codice di procedura penale, di competenze degli uffici di esecuzione penale esterna e della polizia penitenziaria e di organizzazione della vita all'interno del carcere.

Il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 124 è intervenuto in materia di soggiorno ed igiene carceraria, nonché di lavoro carcerario e prestazioni previdenziali ed assistenziali a favore dei detenuti, mentre il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121 è intervenuto in materia di esecuzione penale minorile, adeguando il quadro normativo ad una serie di pronunce della Corte costituzionale ed agli impegni assunti dall'Italia con la sottoscrizione di alcuni atti internazionali.

Si segnala, inoltre il decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito con modificazioni dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, che ha previsto interventi in materia di edilizia penitenziaria, conferendo importanti nuovi compiti al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria per la gestione del patrimonio carcerario nazionale, in considerazione del crescente divario tra capienza regolamentare e numero dei detenuti presenti negli istituti carcerari.

⁸⁷ I dati riportati nel seguente paragrafo sono tratti dalla Relazione sulla Giustizia nell'anno 2018 - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in www.giustizia.it.

⁸⁸ Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2018, in www.giustizia.it.

2.1.3.2. Misure organizzative – amministrative

Come evidenziato dal Ministro della giustizia in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2019⁸⁹, *“anche nell'anno 2018 sono proseguite le azioni improntate ad un ripensamento complessivo del sistema penitenziario, tramite l'adozione di misure di carattere strutturale, normative ed organizzative. I dati statistici, come da rilevazione al 31 dicembre 2018, dimostrano che nelle carceri italiane risultano ristrette 59655 persone, di cui 57079 uomini e 2576 donne con un tasso di sovraffollamento totale pari a 126,84%.”*.

Quanto agli strumenti impiegati per il monitoraggio delle presenze carcerarie e la prevenzione del sovraffollamento, l'Amministrazione penitenziaria ha ulteriormente implementato, nel corso dell'anno in riferimento, l'Applicativo spazi detentivi (A.S.D.), che consente di rilevare le violazioni dei livelli minimi dei tre metri quadrati.

Questo strumento informatico consente di conoscere non soltanto il numero dei detenuti presenti nei singoli Istituti, ma anche la loro collocazione all'interno dell'istituto e lo spazio disponibile per ciascun individuo. Esso permette, quindi, di individuare i Provveditorati e gli Istituti connotati da un maggior tasso di sovraffollamento, consentendo di calcolare quanti detenuti possono essere movimentati da regioni in sofferenza a regioni con maggior disponibilità di posti.

Riferisce l'Amministrazione penitenziaria che il costante monitoraggio delle presenze, effettuato per il tramite del suddetto Applicativo, *“ha consentito di realizzare, nel corso dell'anno 2018, di concerto con i Provveditorati regionali, una più equa distribuzione sul territorio della popolazione detenuta appartenente al circuito <<media sicurezza>>,”* con una movimentazione, dall'inizio dell'anno 2018, di complessivi 1.010 soggetti.

Anche sul fronte dell'adeguamento dell'edilizia penitenziaria agli standard europei e internazionali, con le finalità di conferire adeguate condizioni di dignità e vivibilità ai ristretti e agli operatori in carcere e di contrastare l'emergenza del sovraffollamento carcerario, sono proseguite le attività di manutenzione, riqualificazione e valorizzazione del patrimonio demaniale in uso governativo all'Amministrazione penitenziaria, anche mediante assegnazione ai Provveditorati regionali di gran parte delle risorse disponibili per l'avvio di iniziative di recupero.

⁸⁹ Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2018, in www.giustizia.it.

PARTE SECONDA

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

1. LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL SISTEMA MULTILIVELLO DI PROTEZIONE: LE GARANZIE COSTITUZIONALI

1.1. Il “diritto vivente europeo”: ruolo della corte costituzionale e interpretazione conforme dei giudici comuni

Nell'introdurre la relazione sull'attività svolta dalla Corte costituzionale nel 2018⁹⁰, il Presidente Lattanzi ne ha evidenziato la proficuità anche sotto il profilo di una più armonica definizione dei rapporti tra sindacato di costituzionalità e giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo, nel cui ambito la Corte ha avuto modo di ribadire che l'obbligo di adeguamento dell'ordinamento interno alle norme convenzionali, secondo una lettura costituzionalmente conforme delle stesse, incombe prioritariamente sui giudici comuni, che devono applicare le norme della Convenzione, sulla base dei principi di diritto espressi dalla Corte Edu e quando il caso sia riconducibile al “diritto vivente europeo” (n. 43 e n. 120).

In particolare, nella sentenza n. 43, la Corte costituzionale ha affermato che le disposizioni della Cedu e dei suoi protocolli addizionali vivono nel significato loro attribuito dalla giurisprudenza della Corte Edu, che introduce un vincolo conformativo a carico dei poteri interpretativi del giudice nazionale quando può considerarsi consolidata. La diversa interpretazione della normativa interposta, sopravvenuta all'ordinanza di rimessione, per effetto di una pronuncia della Grande Camera della Corte europea, che esprime il “diritto vivente europeo”, comporta la restituzione degli atti al giudice *a quo*, ai fini di una nuova valutazione sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Spetta, invece, alla Corte costituzionale valutare come, ed in qual misura, il prodotto dell'interpretazione della Corte europea, nella forma di diritto vivente europeo, si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano, anche in assenza di una pronuncia specifica della Corte di Strasburgo, con la possibilità di escludere un contrasto della normativa nazionale, come è ad esempio accaduto con la sentenza n. 22 del 2018 (in tema di revoca amministrativa della patente automobilistica, ove la questione è stata ritenuta infondata).

Meglio precisandone il ruolo, il Presidente Lattanzi ha evidenziato che la Corte costituzionale *“non manca mai, ove venga fatta una questione attinente alla Convenzione europea, di porsi alla ricerca della giurisprudenza europea consolidata (per limitarsi al 2018, sentenze n. 12, n. 43, n. 88 e n. 93; ordinanza n. 207), al punto che tale compito può ritenersi logicamente preliminare allo scrutinio di merito, posto che vale a dettagliarne compiutamente i termini. Non è infatti pensabile che il controllo di costituzionalità (i cui esiti, in*

⁹⁰ Corte costituzionale, Palazzo della Consulta - Relazione del Presidente Giorgio Lattanzi - Riunione straordinaria del 21 marzo 2019.

caso di accoglimento della questione, sono irretrattabili) possa fondarsi su interpretazioni isolate, sporadiche, o comunque ancora in via di consolidamento, con il pericolo che il corso della giurisprudenza europea possa poi smentirne i presupposti. Non si può correre il rischio di pronunciare un'illegittimità costituzionale ritenendola imposta da una decisione le cui affermazioni di principio successivamente vengono riviste dalla stessa Corte di Strasburgo."⁹¹.

La sentenza merita di essere segnalata anche in quanto espressiva - secondo il Presidente Lattanzi - di una *“tecnica che sarebbe destinata a maggior impiego e successo se il Parlamento sapesse trarne spunto per avviare le dovute riforme legislative [...]*. Ed è necessario a questo scopo che tutte le pronunce della Corte, quand'anche di inammissibilità o di infondatezza, siano accuratamente prese in considerazione con riferimento, oltre che al dispositivo, anche alla motivazione. Il “monito” infatti ben può celarsi in pronunce di mero rito, come è ad esempio accaduto nella sentenza n. 43 del 2018, anche se con essa la Corte si è limitata a disporre la restituzione degli atti al giudice a quo.”. Nel caso di specie - dopo aver considerato che *“il nostro ordinamento è basato strutturalmente sull'autonomia del processo penale rispetto al procedimento amministrativo, con la conseguenza che il divieto di bis in idem non è destinato ad operare in queste ipotesi, contrariamente a quanto prevede la CEDU”*, il Presidente Lattanzi ha concluso che *“resta chiaro che il problema ha carattere strutturale, sicché solo il legislatore, con una riforma di sistema, è in grado di risolverlo adeguatamente. Questa sentenza costituisce l'esempio di un “monito” in senso stretto, perché la Corte ha ravvisato una condizione di illegittimità costituzionale nell'ordinamento, la cui rimozione esige un intervento legislativo.”*⁹².

2. LA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

2.1 Tipologia di decisioni

Anche nel 2018 sono state numerose le pronunce della Corte costituzionale che hanno richiamato le norme della Convenzione e le sentenze della Corte Edu, rese nei giudizi sulle leggi (sentenze nn. 6, 12, 22, 24, 43, 77, 88, 93, 99, 105, 114, 120, 132, 135, 149, 167, 212, 222, 223 e 240 e ordinanze nn. 19, 154, 190 e 207).

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni censurate sulla base del parametro rappresentato dalle norme della Cedu nella sentenza n. 12, in tema di leggi retroattive e diritto a un equo processo e nella sentenza n. 88, in tema di violazione della ragionevole durata del processo. Con la già citata sentenza n. 43, in tema di *ne bis in idem*, la Corte ha affermato che il

⁹¹ Relazione del Presidente Lattanzi, Riunione straordinaria della Corte Costituzionale del 21 marzo 2019.

⁹² Relazione del Presidente Lattanzi, Riunione straordinaria della Corte Costituzionale del 21 marzo 2019, pag. 10.

mutamento dell'interpretazione della normativa interposta, sopravvenuto all'ordinanza di rimessione, per effetto di una pronuncia della Grande Camera della Corte di Strasburgo, che esprime il diritto vivente europeo, comporta la restituzione degli atti al giudice a quo, ai fini di una nuova valutazione sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale. Nelle sentenze nn. 77, 120, 132, 167 e 223, la dichiarazione di incostituzionalità ha assorbito le censure relative all'articolo 117, primo comma, Cost.

Segue la rassegna delle principali pronunce secondo i principi convenzionali richiamati.

2.1.1. Proibizione della tortura (articolo 3 Cedu)

2.1.1.1. Divieto di concessione di benefici per i condannati all'ergastolo per i delitti di sequestro a scopo di estorsione che ha cagionato la morte del sequestrato.

Con la sentenza n. 149 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 58-*quater*, comma 4, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui prevede che i condannati all'ergastolo per i delitti di cui agli articoli 289-*bis* e 630 del codice penale (sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione e sequestro di persona a scopo di rapina o estorsione), che abbiano cagionato la morte del sequestrato, non sono ammessi ai benefici previsti dal medesimo ordinamento penitenziario all'articolo 4-*bis* (assegnazione a lavoro esterno, permessi premio e misure alternative alla detenzione) se non abbiano espiato effettivamente almeno ventisei anni.

La censura di incostituzionalità si è appuntata sul carattere automatico della preclusione temporale all'accesso ai benefici penitenziari stabilito per i condannati all'ergastolo che impedisce al giudice qualsiasi valutazione individuale sul concreto percorso di rieducazione compiuto dal condannato all'ergastolo durante l'esecuzione della pena stessa, in ragione soltanto del titolo di reato che supporta la condanna. Tale automatismo contrasta, dunque, con la finalità ineliminabile di rieducazione del condannato (sentenza n. 189 del 2010), che deve essere sempre garantita anche nei confronti di autori di delitti gravissimi, condannati alla massima pena prevista nel nostro ordinamento (sentenza n. 274 del 1983).

A sostegno del proprio giudizio, la Corte ha richiamato la giurisprudenza costituzionale, consolidata nel negare *“rigidi automatismi e richiede sia resa possibile invece una valutazione individualizzata e caso per caso» nella materia dei benefici penitenziari (sentenza n. 436 del 1999), in particolare laddove l'automatismo sia connesso a presunzioni iuris et de iure di maggiore pericolosità legate al*

titolo del reato commesso (sentenza n. 90 del 2017) “ e coerente con l’interpretazione fornita di recente dalla Corte Edu, che ha riconosciuto “la necessaria inerenza alla dignità della persona, alla cui tutela l’intero sistema dei diritti convenzionali è orientato, della prospettiva della risocializzazione del condannato come componente necessaria dell’esecuzione della pena dell’ergastolo; e da tale premessa ha dedotto l’obbligo, a carico degli Stati contraenti, di consentire sempre che il condannato alla pena perpetua possa espiare la propria colpa, reinserendosi nella società dopo aver scontato una parte della propria pena (Corte europea dei diritti dell’uomo, Grande Camera, sentenza 9 luglio 2013, Vinter e altri c. Regno Unito, paragrafi 111-113)”.

Sul tema, si segnala la sentenza n. 99 del 2019, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità dell’articolo 47-ter, comma 1-ter, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevede che, nell’ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta, il tribunale di sorveglianza possa disporre l’applicazione al condannato della detenzione domiciliare, anche in deroga ai limiti di cui al comma 1 del medesimo articolo 47-ter.

Al riguardo, la Corte ha affermato che *“la detenzione domiciliare è uno strumento capace di offrire sollievo ai malati più gravi, per i quali la permanenza in carcere provoca un tale livello di sofferenza da ferire il senso di umanità; al tempo stesso, essa può essere configurata in modo variabile, con un dosaggio ponderato delle limitazioni, degli obblighi e delle autorizzazioni secondo le esigenze del caso: grazie a una attenta individuazione del luogo di detenzione, possono perseguirsi finalità terapeutiche e di protezione, senza trascurare le esigenze dei suoi familiari e assicurando, al tempo stesso, la sicurezza della collettività”*. Il che è coerente con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo (sentenza 17 novembre 2015, *Bamouhammad c. Belgio*, e sentenza 26 aprile 2016, *Murray c. Paesi Bassi*), che afferma il carattere inumano o degradante (articolo 3 Cedu), della detenzione in certe condizioni di una persona affetta da grave malattia mentale.

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

2.1.2.1. Il diritto di accesso a un tribunale

La sentenza **n. 6** ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 69, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, censurato in relazione all’articolo 6, paragrafo 1, Cedu, nella parte in cui prevede che le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30 giugno 1998 restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000.

L'effetto decadenziale descritto è stato censurato dalla Corte Edu con le sentenze gemelle del 4 febbraio 2014, *Mottola c. Italia* e *Staibano e altri c. Italia*⁹³, per violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, sotto il profilo del diritto di accesso a un tribunale, poiché la decadenza prevista dalla norma censurata avrebbe *“posto un ostacolo procedurale costituente sostanziale negazione del diritto invocato”*.

In merito alla dedotta violazione dei principi convenzionali del giusto processo, la Corte ha precisato che le richiamate sentenze della Corte Edu hanno accertato la violazione del diritto dei ricorrenti all'equo processo poiché il termine decadenziale previsto dalla disposizione censurata, prima interpretato dalla giurisprudenza come termine di proponibilità dell'azione davanti al giudice amministrativo con salvezza di azione davanti al giudice ordinario, è stato poi ritenuto termine di decadenza sostanziale. Pertanto, il mutamento di indirizzo giurisprudenziale (e non il termine previsto dalla norma, *“finalizzato alla buona amministrazione della giustizia”* e *“in sé non eccessivamente breve”*) ha impedito ai ricorrenti di ottenere tutela. Ha concluso, sul punto, la Consulta che *“In ogni caso, quello che non è in discussione nelle sentenze della Corte Edu è la coerenza della norma censurata dai rimettenti, con i parametri convenzionali, poiché essa, di per sé, fissa un termine ispirato ad una finalità legittima e (più che) ragionevole, il che, evidentemente, esclude anche la sua illegittimità costituzionale”* (par. 20.3).

2.1.2.2. Divieto di incidere retroattivamente in senso sfavorevole ai ricorrenti sui giudizi in corso

In sede di sindacato sulle leggi retroattive, la Corte costituzionale ha ribadito la propria giurisprudenza sulla incompatibilità con i principi dell'equo processo, tutelati dall'articolo 6 Cedu, sotto il profilo del divieto della violazione della cd. *“parità delle armi”* delle norme che incidono retroattivamente su processi in corso (sentenza **n. 12**).

Nel giudizio sull'articolo 18, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma, nella parte in cui, con norma di interpretazione autentica, stabiliva che la quota a carico della gestione speciale INPS dei trattamenti pensionistici dei dipendenti degli enti pubblici creditizi in essere alla data di entrata in vigore della legge della legge 30 luglio 1990, n. 218, doveva essere determinata con esclusivo riferimento all'importo del trattamento pensionistico effettivamente corrisposto dal fondo

⁹³ Relazione al Parlamento per l'anno 2014, pag. 100. Si veda anche presente Relazione per le sentenze sull'equa soddisfazione.

di provenienza alla predetta data, con esclusione della quota eventualmente erogata ai pensionati in forma capitale.

L'illegittimità costituzionale della disposizione è stata pronunciata in conseguenza dell'incidenza della medesima sui contenziosi in essere nei confronti dell'INPS, **al fine, espressamente dichiarato** nella relazione di accompagnamento «al progetto di legge presentato alla Camera dei deputati», **di condizionarne l'esito, sollevando l'Istituto da un onere economico.**

Al riguardo, la Corte ha affermato che “*ancorché non sia vietato al legislatore (salva la tutela privilegiata riservata alla materia penale dall'art. 25, secondo comma, Cost.) emanare norme retroattive – siano esse di interpretazione autentica oppure innovative con efficacia retroattiva – con riferimento alla funzione giurisdizionale, non può essere consentito di «risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie [...], violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi»* (sentenza n. 94 del 2009, punto 7.6 del “considerato in diritto”; in senso conforme, sentenze n. 85 del 2013 e n. 374 del 2000).

Sotto il profilo della compatibilità di norme retroattive con l'articolo 6 della Convenzione, la Consulta ha richiamato quanto affermato dalla Corte Edu, con riferimento all'individuazione degli elementi sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa, quali il metodo e la tempistica seguiti dal legislatore (*ex plurimis*, sentenza 11 dicembre 2012, *Tarbuk c. Croazia*, paragrafo 40); l'essere lo Stato o un'amministrazione pubblica parte del processo (*ex plurimis*, sentenza 24 giugno 2014, *Azienda agricola Silverfunghi sas e altri c. Italia*); la prevedibilità dell'intervento legislativo (*ex plurimis*, sentenze 24 giugno 2014, *Cataldo e altri c. Italia*). Assumono, inoltre, rilievo per la Corte Edu, l'adozione di norme in concomitanza con un determinato andamento della lite, tenuto conto anche del suo stato (*ex plurimis*, sentenze *Azienda agricola Silverfunghi sas e altri c. Italia*; *Tarbuk c. Croazia*) e il dato temporale che attiene al trascorrere di molti anni prima che il legislatore scelga di intervenire (*ex plurimis*, sentenza 15 aprile 2014, *Stefanetti e altri c. Italia*).

Con la sentenza **n. 24** la Corte ha scrutinato il tema dell'applicazione della tutela convenzionale dell'equo processo, nella fattispecie divieto di norme con efficacia retroattiva incidenti su giudizi in corso, ai ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica.

La questione, sollevata in sede di giudizio di ottemperanza per l'esecuzione delle decisioni dei ricorsi straordinari al Capo dello Stato, aveva ad oggetto l'articolo 50, comma 4, penultimo periodo, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, censurato dal Consiglio di Stato nella parte in cui, con norma di interpretazione autentica, ha disposto l'abrogazione dei benefici economici derivanti ai magistrati dal riallineamento economico e la perdita di efficacia dei provvedimenti e delle decisioni di autorità giurisdizionali comunque adottati in difformità dalla predetta interpretazione dopo la sua entrata in vigore. Secondo il giudice remittente, sarebbero stati in tal modo violati i principi

sanciti dalla giurisprudenza della Corte Edu sulla piena tutela giurisdizionale e sul giusto processo ex articoli 6 e 13 della Convenzione.

La Corte ha ritenuto **non fondata** la questione, sull'assunto che, se pure il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ha acquisito natura giustiziale, sostanzialmente assimilabile ad un "giudizio" dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 69 del 2009, tuttavia tale trasformazione non ha efficacia retroattiva e, quindi, non può incidere sulla natura e sulla portata delle decisioni di ricorsi straordinari già prese in precedenza.

Sotto il profilo della riconducibilità delle decisioni sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica alla sfera di applicazione degli articoli 6 e 13 della Convenzione Edu, la Corte costituzionale ha richiamato la costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo che nega la riferibilità delle garanzie convenzionali in tema di equo processo alla decisione del ricorso straordinario, anche con specifico riguardo al riconoscimento ad essa del valore di giudicato ai fini della sua salvezza di fronte a sopravvenute previsioni retroattive (sentenze 28 settembre 1999, *Nardella c. Italia*; 31 marzo 2005, *Nasalli Rocca c. Italia*; 2 aprile 2013, *Tarantino e altri c. Italia*).

In particolare, nelle citate sentenze, la Corte Edu ha definito l'istituto del ricorso straordinario come un rimedio speciale, alternativo a quello giurisdizionale, che, in quanto tale, si pone fuori dall'ambito di applicazione dell'articolo 6 della Convenzione.

2.1.2.3. Termine di decadenza per la proposizione della domanda di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo

Con la sentenza n. 88 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89 ("*legge Pinto*") - come sostituito dall'articolo 55, comma 1, lettera d), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 - nella parte in cui non prevedeva che la domanda di equa riparazione potesse essere proposta in pendenza del procedimento presupposto.

Ai sensi della disposizione censurata, infatti, la domanda di equa riparazione poteva essere proposta entro il termine di decadenza di sei mesi dal momento in cui la decisione, che definisce il procedimento, diventava definitiva.

In precedenza, la Corte costituzionale aveva dichiarato inammissibile la questione, pur riscontrando la lesione degli articoli 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 Cedu, evidenziando la necessità di un intervento del legislatore per l'adozione di un rimedio effettivo a fronte della violazione della ragionevole durata del processo, nonché la priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per

raggiungere un fine costituzionalmente necessario, non essendo tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al problema (sentenza n. 30 del 2014).

L'intervenuta legge n. 208 del 2015, nel modificare la legge 89 del 2001 (legge Pinto), ha introdotto rimedi preventivi, il cui mancato esperimento rende inammissibile la domanda di equa riparazione, consistenti nell'impiego di riti semplificati già esistenti nell'ordinamento processuale ovvero nella formulazione di istanze acceleratorie. Tuttavia, la Corte ha ritenuto tale intervento legislativo non idoneo a *“sopperire alla carenza di effettività precedentemente riscontrata posto che i rimedi introdotti non sono destinati a operare in tutte le ipotesi – tra cui quelle al vaglio nei giudizi a quibus – nelle quali, al 31 ottobre 2016, la durata del processo abbia superato la soglia della ragionevolezza”*.

Ha aggiunto, inoltre, che la Corte Edu ha riconosciuto in numerose occasioni che questo tipo di mezzo di ricorso è *“effettivo”* nella misura in cui esso velocizza la decisione da parte del giudice competente» (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 29 marzo 2006, *Scordino c. Italia*). Nella fattispecie, da un lato, tutti i rimedi preventivi introdotti, alla luce della loro disciplina processuale, non vincolano il giudice a quanto richiestogli e, dall'altro, per espressa previsione normativa, *“[r]estano ferme le disposizioni che determinano l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti”* (art. 1-ter, comma 7, della legge Pinto come modificata). *Tali rilievi, evidentemente, ne pregiudicano la concreta efficacia acceleratoria.”*

A conforto di tale conclusione, la Corte costituzionale ha richiamato la sentenza 22 febbraio 2016, *Olivieri e altri c. Italia*⁹⁴, nella quale la Corte di Strasburgo ha ritenuto privo di effettività il rimedio dell'istanza di prelievo (ritenuto l'archetipo dei rimedi preventivi di nuova introduzione), alla cui formulazione l'articolo 54 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133), subordinava la proponibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata del processo amministrativo.

2.1.3. Principio di legalità (articolo 7 Cedu)

2.1.3.1. Sanzione accessoria della revoca della patente in via retroattiva

Con la sentenza n. 22 la Corte si è pronunciata sulla costituzionalità dell'articolo 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), censurato, tra i vari profili, nella parte in cui dispone la revoca della patente di guida, anche in via retroattiva, nei confronti di coloro che abbiano commesso reati (in materia di stupefacenti), per contrasto con gli articoli 111 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 7 della Convenzione

⁹⁴ Relazione al Parlamento per l'anno 2016, pag. 112.

Edu, per lesione del principio di irretroattività delle sanzioni sostanzialmente penali sancito dalla evocata norma convenzionale, come interpretata dalla Corte di Strasburgo.

La Corte ha ritenuto **non fondata** la questione, chiarendo che la revoca della patente, nei casi previsti dall'articolo 120, non ha natura sanzionatoria, né costituisce conseguenza accessoria della violazione di una disposizione in tema di circolazione stradale, ma rappresenta la constatazione dell'insussistenza (sopravvenuta) dei «requisiti morali» prescritti per il conseguimento di quel titolo di abilitazione⁹⁵. Ha spiegato la Corte che *“diversamente dal “ritiro” della patente disposto dal giudice penale ai sensi dell'art. 85 del d.P.R. n. 309 del 1990, la “revoca” del titolo in via amministrativa, di cui alla disposizione censurata, non risponde ad una funzione punitiva, retributiva o dissuasiva dalla commissione di illeciti e trova, viceversa, la sua ratio nell'individuazione di un perimetro di affidabilità morale del soggetto, cui è rilasciata la patente di guida, e nella selezione di ipotesi in presenza delle quali tale affidabilità viene meno. Per cui quelli che vengono, nel nostro caso, in rilievo sono, appunto, solo effetti riflessi della condanna penale, in settori ordinamentali diversi da quello cui è affidata la funzione repressiva degli illeciti con le misure afflittive al riguardo previste. Esclusa così, in radice, la natura sanzionatoria della revoca in via amministrativa della patente, risulta non pertinente l'evocazione della giurisprudenza della Corte europea sui criteri per l'attribuibilità di natura sostanzialmente penale a “sanzioni” non formalmente tali.*

2.1.3.2. Applicazione retroattiva della *lex mitior*

La riscontrata violazione dell'articolo 117 Cost., in relazione all'articolo 7 della Cedu, oltre che dell'articolo 25, secondo comma, Cost., è alla base della dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 6, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), nella parte in cui stabilisce che la confisca per equivalente prevista dall'articolo 187-*sexies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (introdotto, quale autonomo illecito amministrativo, dalla stessa legge n. 62/2005), si applichi, allorché il procedimento penale non sia stato definito, anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della

⁹⁵ La Corte ha ritenuto, invece, fondata la questione concernente l'automatismo della revoca della patente, da parte dell'autorità amministrativa, in caso di sopravvenuta condanna del suo titolare, per reati in materia di stupefacenti, in quanto non consentirebbe di tenere conto di una varietà di fattispecie, non sussumibili in termini di omogeneità, atteso che la condanna, cui la norma fa riferimento, può riguardare reati di diversa, se non addirittura di lieve, entità. Reati che, per di più, possono essere assai risalenti nel tempo, rispetto alla data di definizione del giudizio. Il che dovrebbe escluderne l'attitudine a fondare, nei confronti del condannato, dopo un tale intervallo temporale, un giudizio, di assenza dei requisiti soggettivi per il mantenimento del titolo di abilitazione alla guida, riferito, in via automatica, all'attualità. Ulteriore profilo di irragionevolezza della disposizione in esame è stata, poi, ravvisata nell'automatismo della “revoca” amministrativa rispetto alla discrezionalità della parallela misura del “ritiro” della patente che, ai sensi dell'art. 85 del d.P.R. n. 309 del 1990, il giudice che pronuncia la condanna per i reati in questione «può disporre», motivandola, «per un periodo non superiore a tre anni».

stessa legge n. 62 del 2005 - che le ha depenalizzate - quando il complessivo trattamento sanzionatorio conseguente all'intervento di depenalizzazione risulti in concreto più sfavorevole di quello applicabile in base alla disciplina previgente (sentenza n. 223).

Fino al 2005 le figure dell'abuso di informazioni privilegiate e della manipolazione del mercato erano sanzionate esclusivamente in sede penale come delitti. Con il menzionato articolo 9 della legge n. 62 del 2005, attuativa della direttiva n. 2003/6/CE (*Market Abuse Directive*), ai delitti di cui sopra sono stati affiancati due paralleli illeciti amministrativi previsti, rispettivamente, dagli artt. 187-bis (abuso di informazioni privilegiate) e 187-ter (manipolazione di mercato) del novellato decreto legislativo n. 58 del 1998. Per effetto di tali modifiche, l'articolo 187-sexies del TUF, prevede un'ipotesi di confisca speciale, caratterizzata dalla sua obbligatorietà e riguardante il prodotto o il profitto degli illeciti di abuso di informazioni privilegiate (articolo 187-bis) e di manipolazione del mercato (art. 187-ter), e dei beni utilizzati per commetterli, nonché, ove non sia possibile eseguire la confisca su detti beni, dei beni o altre utilità di valore equivalente appartenenti ad una delle persone cui è stata applicata la sanzione amministrativa. L'articolo 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005 ne prevede l'applicabilità anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della nuova normativa.

Effettuata la comparazione tra la gravità delle due discipline sanzionatorie (quella penale previgente, e quella amministrativa successiva) la Corte costituzionale ha constatato il carattere, in concreto, deteriore del nuovo trattamento derivante dall'intervento di depenalizzazione e come l'applicazione della confisca per equivalente anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della legge n. 62 del 2005 sia lesiva dei principi costituzionali sulla pena, attesa la natura solo formalmente amministrativa, ma sostanzialmente penale della sanzione medesima, alla luce della natura repressiva, dell'eccessiva severità e della sua ripercussione sugli interessi del condannato, secondo gli indici elaborati dalla Corte Edu per qualificare una sanzione come pena, a prescindere dalla sua qualificazione formale (sentenza 4 marzo 2014, *Grande Stevens e altri c/Italia*).

In tema di retroattività *in mitius* e di retroattività delle nuove sanzioni amministrative ancorché di natura sostanzialmente punitiva, la Corte costituzionale ne ha ribadito, in generale, la compatibilità con l'articolo 25, secondo comma, Cost., non venendo in questione l'applicazione retroattiva di un trattamento sanzionatorio più severo di quello vigente al momento del fatto, bensì - all'opposto - l'applicazione retroattiva di un trattamento sanzionatorio che risulta normalmente più favorevole. Tuttavia, la presunzione di maggior favore del trattamento sanzionatorio amministrativo rispetto al previgente trattamento sanzionatorio penale, nell'ipotesi di depenalizzazione, deve intendersi in senso relativo, dovendosi sempre lasciare spazio alla possibilità di dimostrare, caso per caso, che il nuovo trattamento sanzionatorio amministrativo

previsto dalla legge di depenalizzazione risulti in concreto più gravoso di quello previgente. Con conseguente illegittimità costituzionale dell'eventuale disposizione transitoria che ne preveda l'inflessibile applicazione anche ai fatti pregressi, per violazione dell'articolo 25 Cost.

2.1.3.3. Divieto di *bis in idem* (articolo 4, Protocollo n. 7, Cedu)

Con la sentenza n. 43, la Corte costituzionale ha affermato che il divieto di *bis in idem* convenzionale, come interpretato dalla Corte Edu, non ha carattere esclusivamente processuale, poiché il criterio eminente per affermare o negare il legame temporale e materiale è proprio quello relativo all'entità della sanzione irrogata.

La questione di legittimità costituzionale riguardava l'articolo 649 c.p.p., censurato nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della Cedu e dei relativi Protocolli⁹⁶.

Nel decidere la questione, la Corte costituzionale ha richiamato, in particolare, la sentenza del 15 novembre 2016 sul caso *A e B c. Norvegia*, con la quale la Grande Camera, mutando orientamento rispetto alla consolidata giurisprudenza allora in essere che attribuiva al principio del *ne bis in idem* una natura esclusivamente processuale, ha precisato che legame temporale e materiale sono requisiti congiunti; che il legame temporale non esige la pendenza contemporanea dei procedimenti, ma ne consente la consecutività, a condizione che essa sia tanto più stringente, quanto più si protrae la durata dell'accertamento; che il legame materiale dipende dal perseguimento di finalità complementari connesse ad aspetti differenti della condotta, dalla prevedibilità della duplicazione dei procedimenti, dal grado di coordinamento probatorio tra di essi e, soprattutto, dalla circostanza che nel commisurare la seconda sanzione si possa tenere conto della prima, al fine di evitare l'imposizione di un eccessivo fardello per lo stesso fatto illecito. Al contempo, si dovrà valutare anche se le sanzioni, pur convenzionalmente penali, appartengano o no al nocciolo duro del diritto penale, perché, in caso affermativo, si sarà più severi nello scrutinare la sussistenza del legame e più riluttanti a riconoscerlo in concreto.

La Corte costituzionale ha, tuttavia, precisato che la nuova regola, indicata dalla citata sentenza *A e B c. Norvegia*, rende meno probabile l'applicazione del divieto convenzionale di *bis in*

⁹⁶ Il caso sottoposto al vaglio del giudice rimettente riguardava un giudizio penale avente ad oggetto l'omessa dichiarazione IRPEF e di IVA, di cui all'articolo 5 del decreto legislativo n. 74 del 2000, già sanzionato in sede tributaria, ai sensi degli articoli 1 e 5 del decreto legislativo n. 471 del 1999.

idem alle ipotesi di duplicazione dei procedimenti sanzionatori per il medesimo fatto, ma non è affatto da escludere che tale applicazione si imponga di nuovo, sia nell'ambito degli illeciti tributari, sia in altri settori dell'ordinamento, ogni qual volta sia venuto a mancare l'adeguato legame temporale e materiale, a causa di un ostacolo normativo o del modo in cui si sono svolte le vicende procedurali.

Nel prendere atto dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte Edu, risultante dall'innovativa sentenza del 2016, sopravvenuta all'ordinanza di rimessione della questione, la Corte ha rimesso gli atti al giudice *a quo*, ai fini di una nuova valutazione della stessa.

2.1.4. Il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 Cedu)

2.1.4.1. Adeguamento delle schede anagrafiche individuali per le parti dell'unione civile

Con la sentenza n. 212, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'articolo 3, lettera c), numero 2) e dell'articolo 8, del decreto legislativo n. 5 del 2017, sollevate in riferimento agli articoli 2, 3, 11, 76 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 8 della Cedu.

Le questioni erano sorte nel corso del giudizio avverso le correzioni anagrafiche apportate a seguito dell'annullamento, ex articolo 8 del decreto legislativo n. 5 del 2017, dell'annotazione relativa alla scelta del cognome comune, effettuata in forza dell'articolo 1, comma 10, della legge n. 76 del 2016, rivendicando il diritto del ricorrente a mantenere l'identità acquisita. A giudizio del rimettente, il privare la parte unita civilmente del cognome acquisito con la dichiarazione comune, come previsto dal citato articolo 8, costituiva una violazione dei diritti al nome, all'identità personale ed alla vita privata e familiare.

Al riguardo, la Corte ha affermato “*Che il diritto al nome, quale elemento costitutivo dell'identità personale, debba concretizzarsi nel cognome comune, rendendo così doverosa la modifica anagrafica di quello originario, non discende [...] né dalle norme della nostra Costituzione, né da quelle interposte che essa richiama*”.

La Corte ha, inoltre, osservato come sia “*espressivo di un principio caratterizzante l'ordinamento dello stato civile che il cognome d'uso assunto dalla moglie a seguito di matrimonio non comporta alcuna variazione anagrafica del cognome originario, che rimane immutato*”. Infatti, l'articolo 20, comma 3, del d.P.R. n. 223 del 1989 prevede che per le donne coniugate o vedove le schede anagrafiche devono essere intestate al cognome da nubile. In linea di coerenza con tale previsione, la scheda anagrafica

della parte dell'unione civile deve indicare il nome ed il cognome dell'altra parte dell'unione, senza che ciò comporti una modifica del proprio cognome anagrafico.

Conclusivamente, per la Corte, *“la natura paritaria e flessibile della disciplina del cognome comune da utilizzare durante l'unione civile e la facoltà di stabilirne la collocazione accanto a quello originario – anche in mancanza di modifiche della scheda anagrafica – costituiscono dunque garanzia adeguata dell'identità della coppia unita civilmente e della sua visibilità nella sfera delle relazioni sociali in cui essa si trova ad esistere.”*.

2.1.4.2. Reato di aiuto al suicidio (art. 580 c.p.) – ordinanza di “incostituzionalità prospettata”

Con l'ordinanza n. 207 la Corte ha rinviato alla pubblica udienza del 24 settembre 2019 la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 580 c.p., censurato con riferimento agli articoli 3, 13, 25, 27 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli articoli 2 e 8 della Convenzione Edu, nella parte in cui incrimina le condotte di aiuto al suicidio in alternativa alle condotte di istigazione, a prescindere dal loro contributo alla determinazione o al rafforzamento del proposito di suicidio, e prevede che dette condotte, che non incidono sul percorso deliberativo dell'aspirante suicida, siano sanzionabili con la pena della reclusione da cinque a dodici anni, senza distinzione rispetto alle condotte di istigazione.

Ciò allo scopo di consentire al Parlamento di intervenire, riconoscendo *“il primato delle Camere nel definire dettagliatamente la regolamentazione della fattispecie in questione”*. Si riportano, sul punto, le parole del Presidente della Corte: *“perciò confido fortemente che il Parlamento dia seguito a questa nuova forma di collaborazione, nel processo di attuazione della Costituzione, e non perda l'occasione di esercitare lo spazio di sovranità che gli compete. Il successo della tecnica dell'ordinanza di “incostituzionalità prospettata” sarebbe anzitutto un successo per la funzione rappresentativa del legislatore, che andrebbe perduto se tale funzione non fosse in concreto esercitata.”*⁹⁷

La questione di legittimità è stata sollevata nell'ambito del giudizio penale a carico di Marco Cappato, imputato per aver agevolato il proposito di suicidio di Fabiano Antoniani, affetto da tetraplegia e cecità a seguito di incidente stradale, trasportandolo in auto in Svizzera fino alla sede di una clinica privata, dove il suicidio si verificava assistito dall'associazione Dignitas.

Per quanto, in questa sede, più interessa evidenziare, il rimettente ha richiamato la giurisprudenza della Corte Edu che avrebbe conosciuto una evoluzione il cui approdo finale sarebbe rappresentato dall'esplicito riconoscimento, sulla base degli articoli 2 e 8 Cedu (che garantiscono, rispettivamente, il diritto alla vita e il diritto al rispetto della vita privata), del diritto di ciascun

⁹⁷ Relazione del Presidente Giorgio Lattanzi sull'attività svolta nell'anno 2018, pagg. 13-14.

individuo «di decidere con quali mezzi e a che punto la propria vita finirà». A fronte di ciò, il bene giuridico protetto dalla norma denunciata andrebbe oggi identificato, non già nel diritto alla vita, ma nella libertà e consapevolezza della decisione del soggetto passivo di porvi fine, evitando influssi che alterino la sua scelta.

A fronte di ciò, il bene giuridico protetto dalla norma denunciata andrebbe oggi identificato, non già nel diritto alla vita, ma nella libertà e consapevolezza della decisione del soggetto passivo di porvi fine, evitando influssi che alterino la sua scelta.

Questa prospettazione non è stata però condivisa dalla Corte che ha ritenuto non pertinente *“il riferimento del rimettente al diritto alla vita, riconosciuto implicitamente – come «primo dei diritti inviolabili dell'uomo» (sentenza n. 223 del 1996), in quanto presupposto per l'esercizio di tutti gli altri – dall'art. 2 Cost. (sentenza n. 35 del 1997), nonché, in modo esplicito, dall'art. 2 CEDU. Dall'art. 2 Cost. – non diversamente che dall'art. 2 CEDU – discende il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non quello – diametralmente opposto – di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire. Che dal diritto alla vita, garantito dall'art. 2 CEDU, non possa derivare il diritto di rinunciare a vivere, e dunque un vero e proprio diritto a morire, è stato, del resto, da tempo affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, proprio in relazione alla tematica dell'aiuto al suicidio (sentenza 29 aprile 2002, Pretty contro Regno Unito)”*.

Peraltro, ha ravvisato la criticità costituzionale dell'articolo 580 c.p., nella parte in cui incrimina chi agevola il suicidio del malato irreversibile e sofferente che, liberamente e consapevolmente, rifiuta cure mediche, necessarie alla sopravvivenza, contrarie al suo senso di dignità, offrendone ampia motivazione. In particolare, la Corte costituzionale ha chiarito che l'incriminazione delle condotte di aiuto al suicidio, anche nell'odierno assetto costituzionale, ha una sua ragion d'essere soprattutto nei confronti delle persone vulnerabili, che potrebbero essere facilmente indotte a concludere prematuramente la loro vita *“qualora l'ordinamento consentisse a chiunque di cooperare anche soltanto all'esecuzione di una loro scelta suicida, magari per ragioni di personale tornaconto”*. Tuttavia, ha osservato come, nel caso al suo esame, non si possa non tener conto di specifiche situazioni, inimmaginabili all'epoca in cui la norma incriminatrice fu introdotta, ma portate sotto la sua sfera applicativa dagli sviluppi della medicina e della tecnologia, spesso capaci di strappare alla morte i pazienti, ma non di restituire loro una sufficienza di funzioni vitali. La Corte ha fatto riferimento alle ipotesi in cui il soggetto agevolato si identifichi in una persona (a) affetta da una patologia irreversibile e (b) fonte di sofferenze fisiche o psicologiche, che trova assolutamente intollerabili, la quale sia (c) tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, ma resti (d) capace di prendere decisioni libere e consapevoli. *“Si tratta, infatti, di ipotesi nelle quali l'assistenza di terzi nel porre fine alla sua vita può presentarsi al malato come l'unica via d'uscita per sottrarsi, nel rispetto*

del proprio concetto di dignità della persona, a un mantenimento artificiale in vita non più voluto e che egli ha il diritto di rifiutare in base all'art. 32, secondo comma, Cost." .

La Corte costituzionale ha richiamato la disciplina di cui alla legge n. 219 del 2017, sul fine vita, che, recependo le conclusioni della giurisprudenza, riconosce ad ogni persona «capace di agire» il diritto di rifiutare o interrompere qualsiasi trattamento sanitario, ancorché necessario alla propria sopravvivenza, compresi i trattamenti di idratazione e nutrizione artificiale, sottoponendosi a sedazione profonda continua. L'esercizio di questo diritto viene inquadrato nel contesto della «relazione di cura e di fiducia», la cosiddetta alleanza terapeutica, tra paziente e medico. Nelle particolari situazioni sopra indicate, «vengono messe in discussione le esigenze di tutela che negli altri casi giustificano la repressione penale dell'aiuto al suicidio».

La Corte però non ha ritenuto di poter porre rimedio a questo *vulnus* con una semplice cancellazione del reato di aiuto al suicidio di chi si trova in una situazione del genere, poiché la mera pronuncia ablativa lascerebbe *“del tutto priva di disciplina legale la prestazione di aiuto materiale ai pazienti in tali condizioni, in un ambito ad altissima sensibilità etico-sociale e rispetto al quale vanno con fermezza preclusi tutti i possibili abusi.”* .

Poiché una regolazione della materia volta ad evitare abusi nei confronti di persone vulnerabili implica una serie di scelte discrezionali e quindi l'intervento del legislatore, per rendere più incisiva l'azione della giurisprudenza costituzionale, la Corte costituzionale ha innovato la tecnica decisoria utilizzata in simili casi – quella dell'inammissibilità con monito al legislatore affinché approvasse la disciplina necessaria – che rendeva applicabile per un tempo indeterminato la normativa non conforme a Costituzione.

Come reso noto nel comunicato del 25 settembre 2019, in attesa del deposito della sentenza, la Corte ha ritenuto non punibile ai sensi dell'articolo 580 del codice penale, a determinate condizioni, chi agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di un paziente tenuto in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetto da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che egli reputa intollerabili ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli.

In attesa di un indispensabile intervento del legislatore, la Corte ha subordinato la non punibilità al rispetto delle modalità previste dalla normativa sul consenso informato, sulle cure palliative e sulla sedazione profonda continua (articoli 1 e 2 della legge n. 219 del 2017) e alla verifica sia delle condizioni richieste che delle modalità di esecuzione da parte di una struttura pubblica del SSN, sentito il parere del comitato etico territorialmente competente.

2.1.5. Obbligo di conformazione a carico degli Stati (articolo 46 Cedu)

2.1.5.1. Revocazione del giudicato interno in contrasto con una sentenza della Corte Edu.

Con la sentenza n. 93 la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 395 e 396 c.p.c., censurati - con riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione al parametro interposto dell'articolo 46, paragrafo 1, della Cedu - nella parte in cui non prevedono, tra i casi di revocazione, un diverso caso in cui la revocazione si renda necessaria per consentire il riesame del merito della sentenza impugnata per la necessità di uniformarsi alle statuizioni vincolanti della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La questione originava dalla richiesta di riesame di una sentenza di adottabilità di un minore, divenuta definitiva nelle more della decisione della Corte Edu sulla medesima questione, con la quale è stata accertata la violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

A parere del rimettente, non consentire la revocazione delle sentenze passate in giudicato per l'ipotesi di conflitto con sopravvenute sentenze della Corte Edu, comporterebbe la violazione dell'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 46, paragrafo 1, della Cedu, che impegna gli Stati contraenti *“a conformarsi alle sentenze definitive della Corte Edu sulle controversie di cui sono parti”*.

La Corte costituzionale ha richiamato la propria sentenza n. 123 del 2017, resa su questione analoga, nella quale, dopo aver esaminato la giurisprudenza della Corte Edu e, in particolare, la pronuncia della Grande Camera, 5 febbraio 2015, *Bochan c. Ucraina*, ha ritenuto che l'articolo 46 della Cedu - come interpretato dalla Corte di Strasburgo - non impone un obbligo di riapertura dei processi civili e amministrativi, ma *“si limita ad incoraggiare l'introduzione della misura ripristinatoria della riapertura dei processi non penali, lasciando, tuttavia, la relativa decisione agli Stati contraenti, ciò in considerazione della necessità di tutelare i soggetti, diversi dal ricorrente a Strasburgo e dallo Stato, che, pur avendo preso parte al giudizio interno, non sono parti necessarie del giudizio convenzionale”* ed ha auspicato *“un sistematico coinvolgimento dei terzi nel processo convenzionale”*, nonché *“un intervento del legislatore che consenta di conciliare il diritto di azione delle parti vittoriose a Strasburgo con quello di difesa dei terzi.”*⁹⁸.

Ciò detto, la Corte costituzionale ha osservato che ad oggi la giurisprudenza della Corte di Strasburgo non è mutata, come dimostrato dalla sentenza della Grande Camera, 11 luglio 2017, *Moreira Ferreira c. Portogallo*, ove si è nuovamente sottolineata la differenza tra processi penali e civili e la necessità, con riferimento a questi ultimi, di tutelare i terzi, la cui posizione processuale non è assimilabile a quella delle vittime dei reati nei procedimenti penali. Tale sentenza viene segnalata dalla Corte per l'affermazione, ripresa da diverse angolazioni nelle opinioni dissenzienti, secondo

⁹⁸ Relazione al Parlamento per l'anno 2017, pag. 209.

cui la riapertura dei processi interni, finanche penali, a seguito di sopravvenute sentenze della Corte Edu di accertamento della violazione di diritti convenzionali, non è un diritto assicurato dalla Convenzione.

In conclusione, *“l’assenza di novità nella lettura, ad opera della Corte di Strasburgo, dell’articolo 46, paragrafo 1, della Cedu in relazione all’obbligo di riapertura dei processi civili e amministrativi [...] esaurisce, dunque, l’esame dell’odierno thema decidendum e comporta il rigetto della questione di legittimità costituzionale, sollevata dal rimettente esclusivamente sotto il profilo della violazione dell’articolo 117, primo comma, Cost., in relazione al citato parametro interposto”*.

Si ritiene di dover riportare anche la considerazione finale della Corte secondo cui *“fuoriesce dall’alveo della presente questione di legittimità costituzionale il dibattito giurisprudenziale e dottrinale, in cui si inserisce la stessa pronuncia della Corte Edu posta a fondamento dell’istanza di revocazione nel giudizio a quo, sulla opportunità o meno di favorire in via interpretativa o di introdurre in via legislativa forme di adozione che consentano il mantenimento dei rapporti del minore con la famiglia di origine.”*

In tema di **revocazione delle sentenze del giudice amministrativo** in contrasto con sentenza definitiva della Corte Edu, l’ordinanza n. 19 ha dichiarato la manifesta inammissibilità, per carenza di motivazione, della questione di legittimità costituzionale dell’articolo 106 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo) e degli articoli 395 e 396 c.p.c., sollevata dal Consiglio di Stato, in riferimento agli articoli 24, 111 e 117, primo comma, Cost. quest’ultimo in relazione all’articolo 46 Cedu, nella parte in cui non prevede tra le ipotesi di revocazione delle sentenze del giudice amministrativo un diverso caso quando ciò sia necessario ai sensi dell’articolo 46 della Cedu, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte Edu.

Il giudizio *a quo* scaturiva da una controversia inerente l’allineamento stipendiale dei ricorrenti che, rimasti soccombenti nel giudizio attivato nei confronti dell’Amministrazione, hanno adito la Corte di Strasburgo lamentando che, a causa di disposizioni di legge non chiare e illegittime, era stato loro precluso il conseguimento di un beneficio rientrante nella categoria dei diritti quesiti. La Corte Edu, con la sentenza del 1° luglio 2014 sul caso *Guadagno e altri c. Italia*⁹⁹, ha riconosciuto fondate le doglianze dedotte, affermando la condotta illegittima complessiva dello Stato italiano. Conseguentemente gli originari ricorrenti hanno adito il Consiglio di Stato in revocazione della sentenza n. 3277/2008 del predetto giudice che li aveva visti soccombere.

Nel caso di specie, la Consulta ha rilevato la carenza della motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza della questione, risolvendosi unicamente *“nel richiamo per relationem ad altra ordinanza del Consiglio di Stato”*; ciò in quanto il giudice rimettente *“si era limitato ad*

⁹⁹ Relazione al Parlamento per l’anno 2014, pagg. 92-93.

affermare che dall'articolo 46, paragrafo 1, della Convenzione, discende un obbligo di riapertura del processo interno e a richiamare «le considerazioni in diritto illustrate» nella ordinanza di rimessione 4 marzo 2015, n. 2, dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, considerazioni «da ritenersi integralmente ritrascritte nella presente ordinanza collegiale»”.

2.1.1 Libertà di associazione (articolo 11 Cedu)

2.1.5.2. Libertà di associazione sindacale per i militari

Con la sentenza **n. 120** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), laddove prevedeva che *“I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali”* invece di prevedere che *“I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali”*.

La questione era stata sollevata per contrasto, tra gli altri, con l'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 11 e 14 della Convenzione Edu e all'articolo 5 della Carta sociale europea riveduta, firmata a Strasburgo il 3 maggio 1996 e ratificata in Italia con legge 9 febbraio 1999, n. 30.

A sostegno dell'accoglimento della questione, la Corte ha richiamato le sentenze *Matelly c/Francia* e *Adefdromil c/Francia* del 2 ottobre 2014, con le quali i giudici di Strasburgo hanno affermato che le legittime restrizioni imposte ai militari all'esercizio delle libertà sindacali non possono spingersi sino alla negazione della titolarità stessa di tale diritto, pena la violazione degli articoli 11 e 14 della Convenzione.

Ciò posto, constatato come le sentenze sopra indicate siano *“espressione di un approdo giurisprudenziale stabile”*, che riafferma i principi già enunciati nella sentenza della Grande Camera 12 novembre 2008, *Demir e Baykara c. Turchia* (in relazione ad un sindacato costituito da funzionari municipali), e poi richiamati nella successiva pronuncia *Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) c.Spagna*, resa il 21 aprile 2015 dalla terza sezione della Corte Edu (con riguardo ad un sindacato costituito da funzionari di polizia) e che *“la norma convenzionale, nel significato attribuitole dalla Corte Edu, cui – come è noto – l'art. 32 della Convenzione riserva il potere interpretativo, porta ad escludere che la facoltà riconosciuta agli Stati contraenti, di introdurre restrizioni all'esercizio dei diritti sindacali dei militari, possa spingersi fino a negare in radice il diritto di costituire associazioni a carattere sindacale”* ha concluso che *“il divieto di costituire tali associazioni, contenuto nella disposizione censurata, è incompatibile con l'art. 11 della CEDU”*.

2.1.2 Diritto di proprietà (articolo 1, Protocollo n. 1, Cedu)

2.1.5.3. Riforma della disciplina delle banche popolari e disciplina dei limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso dei soci

Con la sentenza n. 99 la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, recante "Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti", convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 38, nella parte in cui prevede che, a seguito della trasformazione della banca popolare in società per azioni, il diritto al rimborso delle azioni del socio, che a fronte di detta trasformazione esercita il diritto di recesso, possa essere limitato secondo quanto stabilito dalla Banca d'Italia, anche in deroga a norme di legge.

Secondo il giudice rimettente, il legislatore non avrebbe operato un corretto bilanciamento, ispirato al «principio del minimo mezzo», tra gli opposti interessi di rilievo costituzionale in gioco, che si identificherebbero, da un lato, nel diritto al rispetto dei propri «beni», correlato alla tutela della proprietà nell'ampia accezione accolta dalla Corte Edu, e, dall'altro lato, nell'interesse generale alla sana e prudente gestione dell'impresa bancaria, correlato alla tutela del credito e del risparmio.

La Corte costituzionale ha chiarito che, per l'effetto vincolante delle previsioni regolamentari europee in tema di rimborso delle azioni, l'unica "opzione" concessa dalla normativa europea al legislatore nazionale riguarda la scelta tra il rifiuto del rimborso delle azioni e la limitazione al rimborso stesso. Rispetto a tale opzione, la norma censurata si conforma al criterio del minimo mezzo - non prevedendo la possibilità del rifiuto e invece - introducendo lo strumento della limitazione del rimborso sulla base della situazione prudenziale della banca.

In tale ottica, viene meno, secondo la Consulta, anche l'incompatibilità con l'articolo 1, Protocollo 1, Cedu, in quanto la disposizione censurata rispetta le condizioni alle quali, in base alla giurisprudenza della Corte Edu l'ingerenza di un'autorità pubblica nel pacifico godimento di un bene è giudicata compatibile con la tutela convenzionale della proprietà, ossia che essa sia legittima, necessaria per la tutela di un interesse generale e proporzionata (*ex plurimis*, sentenza 17 novembre 2015, *Preite c.Italia*; sentenza 31 maggio 2011, *Maggio c.Italia*; sentenza 23 settembre 1982, *Sporrong e Lönnroth c.Svezia*).

3. QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE PENDENTI NEL CORSO DEL 2018, CON RIFERIMENTO AI PRINCIPI O ALLE NORME DELLA CEDU

Si segnalano le principali questioni di costituzionalità che sono state sollevate davanti alla Corte costituzionale nel corso del 2018, con riferimento ai principi o alle norme della Cedu

3.1. Equo processo (articolo 6)

3.1.1. Condizione di proponibilità della domanda di equa riparazione per irragionevole durata del processo

La Corte di cassazione, con quattro ordinanze (**ordinanze nn. 51, 52, 53 e 68 del 2018**) ha sollevato la questione di legittimità dell'articolo 2, comma 2-*quinquies*, lett. e) della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), come introdotto dall'articolo 55, comma 1, lett. a), n. 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, nella parte in cui, per le domande di equa riparazione a favore di chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto del mancato rispetto del termine ragionevole di durata del processo penale, prevede, quale condizione di proponibilità, la preventiva formulazione dell'istanza di accelerazione, nei trenta giorni successivi al superamento del termine di durata ragionevole.

In particolare, la Corte di cassazione richiama i principi affermati nelle sentenze *Daddi c. Italia* del 2 giugno 2009; *Olivieri c. Italia* del 22 febbraio 2016, nelle quali la Corte Edu, nel ribadire che l'articolo 13 della Convenzione impone che l'ordinamento interno offra un ricorso effettivo per quanto riguarda la violazione dedotta, ha escluso che l'istanza di prelievo, prevista come condizione per lamentare l'eccessiva durata del processo amministrativo possa essere considerata un ricorso effettivo, ritenendola non idonea ad accelerare la decisione in merito alla causa sottoposta all'esame del tribunale, producendo l'effetto di ostacolare l'accesso al procedimento Pinto¹⁰⁰.

Con sentenza del 5 giugno 2019, n. 169, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

3.1.2. Domanda di equa riparazione per violazione della irragionevole durata delle procedure concorsuali

La Corte d'appello di Bologna (ordinanza **n. 152 del 2018**), ha sollevato questione di legittimità degli articoli 1-*bis*, primo e secondo comma, e 2, primo comma, della legge 24 marzo 2001, n. 89, nella parte in cui non prevedono che, oltre all'irragionevole durata dei processi, anche

¹⁰⁰ Al riguardo, si richiama la sentenza n. 34 del 2019, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 3, comma 23, dell'Allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) e dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 6, del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69), nella parte in cui prevede la preventiva formulazione dell'istanza di prelievo come condizione di proponibilità della domanda di equa riparazione per irragionevole durata del processo amministrativo.

l'irragionevole durata delle procedure concorsuali, siano esse di carattere giurisdizionale o amministrativo, dia diritto ad ottenere un equo indennizzo per l'equa soddisfazione.

A parere del rimettente, l'interpretazione fornita dalla Corte di cassazione, per la quale non è configurabile il diritto all'equa riparazione per il danno subito dall'irragionevole durata delle procedure concorsuali di carattere amministrativo in quanto non interamente gestite dall'autorità giudiziaria, sarebbe in contrasto con quella espressa dalla Corte Edu (sentenza 11 gennaio 2018 *Cipolletta c. Italia*), secondo cui le procedure fallimentari e di liquidazione coatta amministrativa sarebbero equiparabili, poiché in entrambi i casi il creditore basa la soddisfazione del proprio credito sul giudizio di un soggetto terzo, che verifica l'esistenza dei crediti per poi procedere alla loro liquidazione. Per la sentenza *Cipolletta c. Italia* si rinvia alla trattazione svolta nella parte prima, capitolo 1.

Camera di Consiglio si è tenuta il 4 dicembre 2019

3.2. Principio di effettività della tutela giurisdizionale

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (ordinanze **nn. 138 e 141**) ha sollevato questione di legittimità dell'articolo 120, comma 2-*bis*, primo e secondo periodo del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), introdotto dall'articolo 204, comma 1, lett. *b*), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), nella parte in cui onerano l'impresa partecipante alla gara ad impugnare immediatamente le ammissioni delle altre imprese partecipanti alla stessa gara, pena l'incorrere nella preclusione di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure di affidamento, anche con ricorso incidentale.

A parere del giudice rimettente, la disposizione censurata violerebbe il principio di effettività della tutela giurisdizionale, costituzionalmente garantito nel riconoscimento del diritto di azione per chiunque sia titolare di un interesse personale, attuale e concreto. L'onere di immediata impugnazione dell'ammissione - quale condizione di ammissibilità dell'impugnazione del provvedimento di aggiudicazione - anche in carenza di un'effettiva lesione od utilità concreta, comporterebbe il disancoramento dell'interesse ad agire rispetto all'utilità personale, concreta e attuale dell'impresa partecipante alla gara, dando luogo a una tutela giurisdizionale amministrativa di natura oggettiva, svincolata dall'interesse realmente perseguito ovvero il conseguimento dell'aggiudicazione dell'appalto.

Dall'onere di immediata impugnazione delle ammissioni di cui alle disposizioni censurate, senza attendere le aggiudicazioni, deriverebbero conseguenze irragionevolmente onerose a carico del partecipante alla procedura di gara, costretto a proporre plurimi ricorsi avverso le singole

ammissioni, al solo fine di non fare dichiarare inammissibile l'eventuale ricorso avverso l'aggiudicazione definitiva. A ciò si aggiunge la necessità non solo di impugnare l'ammissione di tutti i soggetti partecipanti alla procedura di gara, ma di proporre un separato giudizio avverso l'aggiudicazione definitiva.

Sulla compatibilità con la disciplina europea sugli appalti, il rimettente richiama l'ordinanza del TAR Piemonte 17 gennaio 2018, n. 88, che ha rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea le questioni pregiudiziali: se la disciplina europea in materia di diritto di difesa, di giusto processo, di presupposti dell'azione e di effettività sostanziale della tutela, segnatamente, gli articoli 6 e 13 della CEDU, l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'articolo 1 della direttiva 89/665/CEE, ostino ad una normativa nazionale, quale l'articolo 120, comma 2- *bis*, c.p.a. (C-54/18).

L'udienza pubblica è fissata per il 5 novembre 2019.

3.3. Diritto alla difesa

La Commissione tributaria di Siracusa (ordinanza n. 170 del 2018), ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 32, 39, 42 del d. P.R. n. 600 del 1973 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), per contrasto, tra gli altri, con l'articolo 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli articoli 6 e 1, Protocollo n. 1, Cedu, nella parte in cui non prevedono per il contribuente alcun contraddittorio anteriormente all'avviso di accertamento, ad eccezione dei casi in cui l'Amministrazione finanziaria abbia effettuato un accesso nei locali dove si svolge l'attività di impresa.

Vi sarebbe, pertanto violazione del diritto alla difesa, per contrasto con il principio del giusto processo e la parità delle parti, per i contribuenti che non hanno subito accesso o verifica nei locali destinati all'esercizio dell'attività imprenditoriale o commerciale.

Camera di Consiglio si è tenuta il 4 dicembre 2019

3.4. Divieto del secondo giudizio (articolo 4, Protocollo n. 7, Cedu)

Il Tribunale di Bergamo ha sollevato questione di legittimità (ordinanza n. 169 del 2018) dell'articolo 649 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'applicabilità del divieto di secondo giudizio nei confronti dell'imputato al quale, per gli stessi fatti, sia già stata irrogata una sanzione amministrativa sostanzialmente penale ai sensi della Cedu e dei relativi protocolli.¹⁰¹ (Fattispecie in materia di illecito penale di cui all'articolo 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000 n. 74, per omesso versamento dell'IVA, entro il termine per il versamento dell'acconto

¹⁰¹ cfr. Sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 2018.

relativo al periodo di imposta successivo, fatto dal quale sono originati due distinti procedimenti: uno in ambito tributario ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 18 dicembre 1997, n. 471 sulle sanzioni tributarie per ritardati o omessi versamenti diretti, l'altro di carattere penale).

Prima di sollevare la questione di legittimità costituzionale, il Tribunale di Bergamo aveva chiesto alla Corte di giustizia dell'Unione europea di pronunciarsi, in via pregiudiziale, sulla compatibilità del doppio binario sanzionatorio in materia tributaria con l'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (secondo il quale *“Nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge”*), formulando il seguente quesito: *“Se la previsione dell'art. 50 della Carta, interpretato alla luce dell'art. 4 protocollo n. 7 della Cedu e della relativa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, osti alla possibilità di celebrare un procedimento penale avente ad oggetto un fatto (omesso versamento IVA) per cui il soggetto imputato abbia riportato sanzione amministrativa irrevocabile”*.

La Corte di giustizia, Grande Sezione, si è pronunciata con tre sentenze in data 20 marzo 2018 (C-524/15, *Menci*; C-537/16, *Garlsson Real Estate*; C-596/16 e C-597/16, *Di Puma e Zecca*) e, con riferimento al caso in esame, ha affermato che l'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale in forza della quale è possibile avviare procedimenti penali a carico di una persona per omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto dovuta entro i termini di legge, qualora a tale persona sia già stata inflitta, per i medesimi fatti, una sanzione amministrativa definitiva di natura penale ai sensi del citato articolo 50. Perché le limitazioni dell'articolo 50 siano conformi al diritto dell'Unione occorrerà che la normativa sia volta ad un obiettivo di interesse generale, tale da giustificare un simile cumulo di procedimenti e di sanzioni, vale a dire la lotta ai reati in materia di imposta sul valore aggiunto, limiti a quanto strettamente necessario l'onere supplementare che risulta, per gli interessati, da un cumulo di procedimenti e garantisca che la severità del complesso delle sanzioni imposte sia limitata a quanto strettamente necessario rispetto alla gravità del reato di cui si tratti. La Corte di Lussemburgo ha chiarito che spetta al giudice nazionale accertare, tenuto conto del complesso delle circostanze del procedimento principale, che l'onere risultante concretamente per l'interessato dall'applicazione della normativa nazionale in discussione nel procedimento principale e dal cumulo dei procedimenti e delle sanzioni che la medesima autorizza non sia eccessivo rispetto alla gravità del reato commesso.

Dopo la decisione della Corte di giustizia europea, il Tribunale di Bergamo ha chiesto, quindi, alla Corte costituzionale di conformare l'ordinamento italiano alla Cedu. A suo giudizio, nonostante la definitività dell'accertamento tributario, la legislazione vigente esige lo svolgimento di un procedimento penale per il medesimo fatto, con ciò ledendo l'articolo 4 del Protocollo n. 7, Cedu e,

con esso, l'articolo 117, primo comma, Cost., poiché le sanzioni amministrative irrogate avrebbero natura penale e sarebbero state applicate per gli stessi fatti costituenti il reato di cui all'articolo 10-ter del decreto legislativo n. 74 del 2000. L'eccessiva onerosità derivante dal cumulo dei procedimenti e delle sanzioni evidenzerebbe l'irragionevolezza intrinseca dell'ordinamento, che non potrebbe essere colmata per mezzo dell'articolo 649 c.p.p., a causa del suo tenore letterale, in base al quale il divieto di *bis in idem* si applicherebbe alla sola materia penale in senso proprio e non si estenderebbe perciò alla relazione tra procedimento tributario e procedimento penale.

L'udienza pubblica si è tenuta il 18 giugno 2019; la sentenza non risulta ancora depositata.

3.5. Principi di gradualità e proporzionalità in materia sanzionatoria

La Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per l'Umbria (ordinanza n. 180), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 55-*quater*, comma 3-*quater*, ultimo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), per contrasto con gli articoli 3, 23, 76 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 6 della Cedu e all'articolo 4 del Protocollo n. 7 di detta Convenzione, nella parte in cui, nelle ipotesi di licenziamento del pubblico dipendente in caso di falsa attestazione in servizio, prevede che la Procura della Corte dei conti eserciti l'azione di responsabilità per danno di immagine della Pubblica Amministrazione e che, in caso di condanna, la quantificazione del danno risarcibile è rimessa alla valutazione equitativa del giudice e, comunque, che l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia.

Nel caso all'esame del rimettente la condotta posta in essere dalla convenuta costituiva al tempo stesso un illecito penale, disciplinare e contabile (articolo 55-*quinquies* del decreto legislativo n. 165 del 2001).

A giudizio del rimettente, l'azione da parte della Procura contabile per risarcimento della specifica posta di danno all'immagine, pur avendo nel caso di specie natura sanzionatoria, in quanto fissa un criterio di determinazione del *quantum* dovuto che prescinde dall'identificazione puntuale del pregiudizio arrecato all'Amministrazione danneggiata, non sarebbe riconducibile al procedimento disciplinare che il Legislatore delegato aveva posto ad oggetto della delega, anche in ragione della natura di mero riordino, fissata espressamente dall'articolo 17 della legge n. 124 del 2015.

Sotto altro profilo, la prevista obbligatorietà del minimo edittale violerebbe i principi di gradualità e di proporzionalità, anche in riferimento ai parametri convenzionali in materia sanzionatoria.

La Camera di consiglio si è tenuta il 9 ottobre 2019; la sentenza non risulta ancora depositata.

3.6. Diritto alla vita privata e familiare (articolo 8 Cedu)

3.6.1. Utilizzo di prove illegittimamente acquisite

Il Tribunale di Lecce (ordinanza n. 14), ha sollevato la questione di legittimità dell'articolo 191 c.p.p., per contrasto con gli articoli 3, 13, 14 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 8 della Convenzione Edu, nella parte in cui consente, anche sulla scorta della interpretazione offerta dalla giurisprudenza di legittimità, di utilizzare prove, quali il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti il reato, che derivano da perquisizioni e ispezioni della polizia giudiziaria fuori dei casi previsti dalla legge o non convalidati dall'Autorità giudiziaria.

Argomenta il giudice *a quo* che ai sensi dell'articolo 191 c.p.p., le prove acquisite in violazione dei divieti stabiliti dalla legge non possono essere utilizzate. Tuttavia, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione, deve escludersi che il divieto di utilizzabilità delle prove illegittimamente assunte possa estendersi al sequestro del corpo del reato o di cosa pertinente il reato, ancorché il sequestro derivi da una perquisizione illegittima (sent. n. 5021 del 1996).

Tale interpretazione sarebbe contraria ai principi di inviolabilità della libertà personale e del domicilio, giacché le ispezioni e le perquisizioni eseguite in violazione di legge favorirebbero abusi da parte delle forze di polizia in danno della vita privata e familiare, consentendo l'utilizzazione di prove illegittimamente acquisite, senza la partecipazione difensiva dell'interessato.

Con sentenza del 15 luglio 2019, n. 219, la Corte costituzionale ha dichiarato la questione inammissibile.

3.7. Divieto delle tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo per le coppie composte da soggetti dello stesso sesso

Il Tribunale di Pordenone (ordinanza n. 129) ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 5 e 12, commi 2, 9 e 10, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), per contrasto, tra gli altri, con l'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 8 e 14 (diritto al rispetto della vita privata e familiare e divieto di discriminazione) della Convenzione Edu, nella parte in cui, rispettivamente, limitano l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie di sesso diverso e sanzionano chiunque applichi tali tecniche a coppie composte da soggetti dello stesso sesso.

Esclusa la possibilità dell'interpretazione conforme a Costituzione e della disapplicazione per contrasto con la Convenzione europea, il giudice rimettente lamenta, tra gli altri, la violazione dei seguenti parametri:

a) articolo 2 Cost., sotto il profilo della violazione del diritto alla genitorialità dell'individuo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità, alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 162 del 2014 (con la quale la Corte costituzionale ha rimosso il divieto del ricorso alla fecondazione eterologa in caso di patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute) e n. 138 del 2010 (sull'eterosessualità dei coniugi quale connotazione dell'istituto matrimoniale delineato dalla disciplina costituzionale e codicistica, rinviando alla discrezionalità del legislatore la disciplina delle unioni tra persone dello stesso sesso) e della disciplina sulle unioni civili tra persone dello stesso sesso di cui alla legge 20 maggio 2016, n. 76;

b) articolo 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevole discriminazione delle coppie omosessuali rispetto alle coppie di soggetti di sesso diverso, oltre alla discriminazione di tipo economico tra le coppie in grado di sostenere il costo del cd. "esilio procreativo";

c) articolo 117, comma 1, Cost., in riferimento agli articoli 8 e 14 della Cedu, sotto il profilo della tutela, da realizzarsi secondo canoni non discriminatori, del diritto alla vita privata e familiare.

Con sentenza del 18 giugno 2019, n. 221, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata.

3.8. Misure di prevenzione limitative della libertà di circolazione (articolo 2, Protocollo n. 4, Cedu)

Il Tribunale di Udine, il Tribunale di Padova e la Corte di appello di Napoli¹⁰², hanno sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, 3 e 5 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), dell'articolo 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico) e degli articoli 1, 4, comma 1, lett. c), 6, 8, 16, 20 e 24 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione), in riferimento all'articolo 117, comma primo, Cost., per violazione dell'articolo 2, Protocollo n. 4, della Convenzione, come sanzionato dalla Grande Camera della Corte Edu nella sentenza 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia*¹⁰³.

La sentenza della Corte Edu evocata dai giudici rimettenti, ha ritenuto la disciplina delle misure di prevenzione personali, fondate sulle fattispecie di pericolosità generica di cui alla legge n. 1423 del 1956 e trasfusa nel decreto legislativo n. 159 del 2011, contrastante con la libertà di circolazione, per difetto di precisione e di prevedibilità, con conseguente eccessiva discrezionalità del giudice che deve applicarle. Con riferimento alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale, la Corte di Strasburgo ha ritenuto che non fosse integrato il requisito della "base legale"

¹⁰² Ordinanze iscritte rispettivamente ai nn. 115, 146 e 154 del ruolo 2017.

¹⁰³ Già citata . Cfr. presente Relazione pag. 226.

previsto dalla norma convenzionale, a causa dell'eccessiva vaghezza e imprecisione dei termini utilizzati dal legislatore per identificare il presupposto di pericolosità sociale, sottolineando come essi non fossero idonei a garantire al singolo di prevedere in maniera sufficientemente certa l'imposizione di misure di prevenzione. Oltre ai presupposti applicativi della misura, la Corte ha censurato il contenuto delle prescrizioni, tra le quali quelle di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi”, prescrizioni alle quali si aggiungeva, nella versione allora vigente della legge n. 1423 del 1956, quella di “non dare ragione alcuna di sospetto in ordine alla propria condotta”.

Con la sentenza n. 24 del 2019, la Corte costituzionale, sulla scorta della giurisprudenza di legittimità e convenzionale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni: articolo 1, numero 1) della legge n. 1423 del 1956, nel testo vigente sino all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 159 del 2011 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), nella parte in cui consente l'applicazione della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, anche ai soggetti che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi (numero 1); articolo 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico), nel testo vigente sino all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 159 del 2011, nella parte in cui stabilisce che il sequestro e la confisca previsti dall'articolo 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniera) si applicano anche alle persone indicate nell'articolo 1, numero 1), della legge n. 1423 del 1956; articolo 4, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 159 del 2011, nella parte in cui stabilisce che i provvedimenti previsti dal capo II si applichino anche ai soggetti indicati nell'articolo 1, lettera a); articolo 16 del decreto legislativo n. 159 del 2011, nella parte in cui stabilisce che le misure di prevenzione del sequestro e della confisca, disciplinate dagli articoli 20 e 24, si applichino anche ai soggetti indicati nell'articolo 1, comma 1, lettera a).

Sullo stesso tema, la Corte di cassazione, con ordinanza del 26 ottobre 2017, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 75, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), in relazione agli articoli 25 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo con riferimento all'articolo 1, Protocollo n. 1 della Convenzione Edu e all'articolo 2, Protocollo n. 4, della medesima Convenzione - come interpretati dalla Grande Camera della Corte Edu nella sentenza *De Tommaso c. Italia* - nella parte in cui sanziona penalmente la violazione degli obblighi di “vivere onestamente”

e “rispettare le leggi”, indicati all’articolo 8, comma 4, del decreto legislativo n. 159 del 2011, connessi all’imposizione della misura di sicurezza della sorveglianza speciale.

A seguito della sentenza *De Tommaso*, le Sezioni Unite della Corte di cassazione sono state chiamate a valutare se la norma incriminatrice di cui al citato articolo 75, comma 2, del decreto legislativo n. 159 del 2011, che punisce la condotta di chi violi gli obblighi e le prescrizioni imposti con la misura di prevenzione della sorveglianza speciale, ai sensi dell’articolo 8 del citato decreto legislativo, abbia ad oggetto anche la violazione delle prescrizioni di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi”. Al quesito le Sezioni Unite hanno risposto affermando che l’inosservanza di tali prescrizioni non configura il reato previsto dall’articolo 75, comma 2, del decreto legislativo n. 159 del 2011, il cui contenuto precettivo è integrato esclusivamente dalle prescrizioni specifiche; la predetta inosservanza può, tuttavia, rilevare ai fini dell’eventuale aggravamento della misura di prevenzione (sentenza n. 40076 del 27 aprile 2017, Paternò).

A giudizio dell’odierno rimettente, con la sentenza n. 40076 del 2017, le Sezioni Unite hanno riconosciuto la capacità conformativa del diritto convenzionale, come interpretato dalla Corte Edu, ed hanno effettuato un’interpretazione adeguatrice che si risolve, di fatto, in un’abrogazione giurisprudenziale del reato previsto dall’articolo 75, comma 2, del decreto legislativo n. 159 del 2011 (ord n. 1 del 2018).

La questione è stata risolta dalla sentenza n. 25 del 2019, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 75, commi 1 e 2, del codice antimafia, nella parte in cui prevede come delitto la violazione degli obblighi e delle prescrizioni inerenti la misura della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno ove consistente nell’inosservanza delle prescrizioni di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi”.

4. I PRINCIPI E LE NORME DELLA CONVENZIONE NELLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITA’

Le sentenze con le quali la Corte di cassazione, nella propria attività interpretativa, ha fatto riferimento a principi ed a norme della Convenzione sono state numerose e attinenti a svariate materie.

Se ne segnalano alcune per la delicatezza ed importanza dei profili trattati.

4.1. In materia di protezione internazionale degli stranieri (articoli 2 e 3 Cedu)

In tema di protezione internazionale si segnala la sentenza n. 4455, con la quale la Suprema Corte ha affermato che il riconoscimento del diritto al permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui all’articolo 5, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998, allo straniero che sia pervenuto

ad un grado adeguato di integrazione sociale in Italia, deve fondarsi su una valutazione comparativa della situazione soggettiva ed oggettiva del richiedente nel Paese d'origine, in correlazione con il grado di integrazione raggiunta nel Paese d'accoglienza.

In particolare, la Corte, ha affermato che il diritto al premesso di soggiorno per motivi umanitari ha come parametro di riferimento “*oltre che nell'art. 2 Cost., nel diritto alla vita privata e familiare, protetto dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, così come declinato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, senz'altro da includersi nel catalogo (aperto) dei diritti della persona da prendere in esame in sede di riconoscimento della protezione umanitaria*”.

In tema di protezione sussidiaria, prevista dall'articolo 14, lett. c), del decreto legislativo n. 251 del 2007, la Corte di cassazione ha specificato che la minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona derivante da violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale implica o una contestualizzazione della minaccia, in rapporto alla situazione soggettiva del richiedente, o la dimostrazione dell'esistenza di un conflitto armato nel Paese di origine, caratterizzato da violenza indiscriminata di livello talmente elevato da far ritenere che la persona, rientrata nel paese in questione, correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio, il rischio effettivo di essere vittima di pregiudizio alla propria persona (sent. n. 14006 del 2018).

4.2. Detenzione carceraria in condizioni inumane (articolo 3 Cedu)

L'articolo 35-ter, comma 3, della legge n. 354 del 1975, prescrive rimedi risarcitori conseguenti alla violazione dell'articolo 3 della Convenzione Edu nei confronti di soggetti detenuti. In particolare, il comma 3 prevede che l'azione indennitaria deve essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dalla cessazione dello stato di detenzione o della custodia cautelare in carcere.

In proposito la Corte di cassazione ha dichiarato che, trattandosi di indennizzo che ha origine nella violazione di obblighi gravanti *ex lege* sull'amministrazione penitenziaria, il termine di prescrizione della citata azione indennitaria è fissato in dieci anni dal compimento di ciascun giorno di detenzione nelle suindicate condizioni, salvo che per coloro che abbiano cessato di espiare la pena detentiva prima del 28 giugno 2014, data di entrata in vigore del citato decreto- legge n. 92 del 2014, rispetto ai quali il termine comincia a decorrere solo da tale data (Cass. Sez. U. sent. **11018 del 2018**).

4.3. Limiti alla discrezionalità della pubblica amministrazione (articoli 6 e 1, Protocollo n. 1, Cedu)

La discrezionalità della pubblica amministrazione non può spingersi fino a sindacare l'opportunità dei provvedimenti giudiziari, specie di quelli aventi ad oggetto la tutela di un diritto

riconosciuto dalla Costituzione o dalla Convenzione Edu, come è il diritto di proprietà, tutelato dall'articolo 41 Cost. e dagli articoli 6 e 1, Protocollo n. 1, Cedu.

È stata configurata pertanto come condotta colposa, fonte di responsabilità, l'inerzia del Ministero dell'Interno che, a fronte dell'ordine di sgombero di un immobile abusivamente occupato *vi aut clam*, impartito dalla Procura della Repubblica, abbia trascurato per ben sei anni di dare attuazione al provvedimento di sequestro con contestuale ordine di sgombero (Cass. - terza sez., sentenza n. **24198 del 2018**).

4.4. In materia di misure di prevenzione (articolo 5 Cedu)

Le Sezioni Unite sono nuovamente intervenute in materia di misure di prevenzione, proseguendo la lettura in chiave costituzionalmente e convenzionalmente orientata di tale disciplina, sulla base dei principi di determinatezza, precisione, proporzione e necessità del controllo giurisdizionale (Corte Edu, sentenza 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia*) e dei principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 291 del 2013 e dalla giurisprudenza della Corte Edu in ordine alla necessità che i requisiti che giustificano l'applicazione della misura di prevenzione permangano anche durante la sua esecuzione (Corte Edu sentenza del 6 aprile 2000, *Labita c. Italia*).

Con la sentenza n. **51407 del 2018** hanno affermato la necessità di una rivalutazione della attualità e persistenza della pericolosità sociale nel caso in un cui l'esecuzione della misura della sorveglianza speciale resti sospesa per effetto di una detenzione di lunga durata.

4.5. Unioni tra persone dello stesso sesso (articolo 8 Cedu)

La Corte di cassazione ha affermato che il matrimonio tra persone dello stesso sesso contratto all'estero tra un cittadino italiano ed uno straniero, ai sensi dell'articolo 32-bis della legge n. 218 del 1995, può essere trascritto come unione civile, essendo trascrivibile come matrimonio solo quello contratto all'estero da due cittadini stranieri. La sentenza puntualizza che tale trattamento non è discriminatorio per ragioni di orientamento sessuale, né si pone in contrasto con gli articoli 2, 3, 29 e 117 Cost., in relazione agli articoli 8 e 14 della Cedu, poiché la scelta del modello di unione riconosciuta tra persone dello stesso sesso negli ordinamenti facenti parte del Consiglio d'Europa è rimessa al libero apprezzamento degli Stati membri (sent. n. **11696 del 2018**).

Quanto al tema della filiazione che coinvolga figure genitoriali dello stesso sesso, sono state sottoposte alla Corte di cassazione diverse fattispecie implicanti il riferimento a svariati istituti giuridici (adozione, adozione in casi particolari, fecondazione artificiale). Le soluzioni adottate nella loro diversità muovono tutte dal principio costituzionale che l'orientamento sessuale, in sé, non

incide negativamente sull'idoneità dell'individuo all'assunzione della responsabilità genitoriale. In tema, si segnala l'ordinanza n. 14007 che ha affermato non essere contraria all'ordine pubblico (ed è trascrivibile nei registri dello stato civile italiano) la sentenza straniera che abbia pronunciato l'adozione piena dei rispettivi figli biologici, da parte di soggetti dello stesso sesso, nel rispetto dell'articolo 24 della Convenzione dell'Aja sulla protezione dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale del 1993. L'interesse protetto è il diritto del minore al mantenimento della stabilità della vita familiare consolidatasi con entrambe le figure genitoriali, senza che abbia rilievo la circostanza che le stesse siano rappresentate da una coppia dello stesso sesso.

In materia di diritto a conoscere le proprie origini, è intervenuta la sentenza n. 6963, con la quale la Corte di cassazione ha confermato i principi affermati dalle Sezioni Unite n. 1946 del 2017, in tema dell'interesse del figlio nato da parto anonimo a conoscere le proprie origini, aggiungendo che l'adottato ha diritto, nei casi di cui all'articolo 28, comma 5, della legge n. 184 del 1983, di conoscere le proprie origini accedendo alle informazioni concernenti non solo l'identità dei propri genitori biologici, ma anche dei fratelli biologici adulti, previo interpello di questi ultimi nel procedimento giurisdizionale.

4.6. Ordine di demolizione (articolo 8 Cedu)

L'esecuzione dell'ordine di demolizione di immobile abusivo non contrasta con il diritto al rispetto della vita privata e familiare e del domicilio, come protetti dall'articolo 8 Cedu, posto che, non essendo desumibile da tale norma la sussistenza di alcun diritto "assoluto" ad occupare un immobile, anche se abusivo, solo perché casa familiare, il predetto ordine non viola in astratto il diritto individuale a vivere nel proprio legittimo domicilio, ma afferma in concreto il diritto della collettività a rimuovere la lesione di un bene o interesse costituzionalmente tutelato ed a ripristinare l'equilibrio urbanistico-edilizio violato (Cass. - terza sez., sentenza n. 24882 del 2018).

DOCUMENTI

I. ELENCO DOCUMENTI

1. AFFAIRE BAGNATO CONTRE L'ITALIE ET 14 AUTRES AFFAIRES

Résolution CM/ResDH(2018)5 Exécution des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme 15 affaires contre Italie

(adoptée par le Comité de Ministres le 10 janvier 2018,
lors de la 1303^e réunion des Délégués des Ministres)

Requête n°	Affaire	Date de la décision
2452/08	Carmelo BAGNATO	16/10/2012
31100/11+	Andrea CAPINERI ET 3 AUTRES REQUETES	03/04/2012
5260/04	Małgorzata CZYZEWSKA	23/02/2016
19298/13	Franca DE NICOLA	21/06/2016
6086/06	GUERRIERO ET BISSI	26/01/2016
20804/07	Raffaele, Francesca ET Tiziana GUERRIERO	13/09/2016
28461/05	I.S.E. - INDUSTRIA PER LO SVILUPPO EDILE S.R.L.	18/10/2016
10525/04	Teresa KORDIAK	23/02/2016
34970/09	Rosario MARESCA ET 34 AUTRES REQUETES	30/06/2016
54986/12	Michele MOIO	10/05/2016
22677/07	Marzenna OSTROWSKA	23/02/2016
46391/07	Eduardo PAOLA ET 2 AUTRES REQUETES	30/06/2016
35299/12	Salvatore POLIZIA	07/03/2017
45763/12	Bozena PUPKOWSKA-RULENT	26/04/2016
34593/05	SOCIETÀ AGRICOLA INNOCENTI E MANGONI	14/06/2016

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 39, paragraphe 4, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des termes des règlements amiables tels qu'ils figurent dans les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention » et « la Cour »),

Considérant que dans ces affaires la Cour, ayant pris acte des règlements amiables auxquels avaient abouti le gouvernement de l'État défendeur et les parties requérantes, et s'étant assurée que les règlements étaient basés sur le respect des droits de l'homme tel que défini dans la Convention ou ses Protocoles, a décidé de rayer ces affaires du rôle ;

S'étant assuré de l'exécution des termes des règlements amiables par le gouvernement de l'État défendeur,

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 39, paragraphe 4, de la Convention et

DÉCIDE d'en clore l'examen.

2. AFFAIRE BATTISTA CONTRE L'ITALIE - 15.03.2018

Résolution CM/ResDH(2018)86
Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
Battista contre Italie

*(adoptée par le Comité de Ministres le 15 mars 2018,
lors de la 1310^e réunion des Délégués des Ministres)*

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
43978/09	BATTISTA	02/12/2014	02/03/2015

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et la violation constatée ;

Rappelant l'obligation de l'État défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'État défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'État défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter l'arrêt, y compris les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour (voir document [DH-DD\(2017\)506](#)) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DÉCIDE d'en clore l'examen.

3. AFFAIRE G.N. ET AUTRES CONTRE L'ITALIE

Résolution CM/ResDH(2018)126
Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme
G.N. et autres contre Italie

(adoptée par le Comité de Ministres le 4 avril 2018, lors de la 1312^e réunion des Délégués des Ministres)

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
43134/05	G.N. ET AUTRES	01/12/2009 15/03/2011	01/03/2010 15/03/2011

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et les violations constatées de l'article 2 pris isolément et en combinaison avec l'article 14 de la Convention en raison de la durée excessive des procédures en dommages-intérêts engagées par les requérants suite à des transfusions de sang contaminé et de la différence de traitement en matière d'indemnisation fondée sur la typologie d'une pathologie ;

Rappelant l'obligation de l'État défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'État défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'État défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter les arrêts, y compris les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour (voir document [DH-DD\(2017\)845](#)) ;

Rappelant également que la question de la durée excessive des procédures judiciaires portant sur un grief défendable tiré de l'article 2 continue d'être suivi dans le cadre des affaires *G.G. et autres c. Italie* du (Requête n° 3168/11) et *D.A. et autres c. Italie* (Requête n° 68060/12) ;

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DÉCIDE d'en clore l'examen.

4. AFFAIRE GROSSI ET AUTRES CONTRE L'ITALIE ET 4 AUTRES AFFAIRES

Résolution CM/ResDH(2018)361 Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme Cinq affaires contre Italie

(adoptée par le Comité de Ministres le 3 octobre 2018, lors de la 1326^e réunion des Délégués des Ministres)

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
18791/03	GROSSI ET AUTRES	06/07/2006 14/12/2010 30/10/2012	06/10/2006 20/06/2011 18/03/2013
30227/03	CAPOCCIA	05/10/2006 14/12/2010	05/01/2007 14/03/2011
3528/03	CAPOZZI	03/08/2006 14/12/2010	03/11/2006 14/03/2011
70800/01	CHILLEMI	18/12/2012	18/12/2012
9167/05	QUINTILIANI	06/10/2015	06/10/2015

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu les arrêts définitifs transmis par la Cour au Comité dans ces affaires et les violations de l'article 1 du Protocole n° 1, constatées en raison de l'absence de garanties suffisantes et/ou de règles excessivement restrictives en matière d'indemnisation pour des expropriations d'urgence par les autorités locales (« expropriation indirecte ») ; vu également la violation de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, constatée dans l'affaire *Chillemi* en raison du montant insuffisant de l'indemnité accordée par les juridictions nationales dans le cadre d'un recours ouvert depuis 2001 aux victimes de procédures excessivement longues (« recours Pinto ») ;

Rappelant l'obligation de l'État défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'État défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'État défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Notant que la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ces affaires a été payée et considérant que la question des mesures individuelles a dès lors été réglée, étant donné que le préjudice subi par les requérants en conséquences des violations constatées a été indemnisé par le paiement des sommes octroyées par la Cour à ce titre ;

Rappelant que les questions relatives à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 constatée dans ces affaires ont été examinées dans le cadre de la surveillance du groupe d'affaires *Belevedere Alberghiera S.R.L.* (Résolution finale [CM/ResDH\(2017\)138](#)) ;

Rappelant également que les questions relatives au montant insuffisant des indemnités accordées en vertu de la loi « Pinto » ont été examinées dans le cadre de la surveillance d'un certain nombre d'affaires du groupe *Giuseppe Mostacciolo (n° 1)* (Résolution finale [CM/ResDH\(2015\)155](#)) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans ces affaires et

DÉCIDE d'en clore l'examen.

5. AFFAIRE GUERRIERO ET BISSI CONTRE L'ITALIE ET 4 AUTRES AFFAIRES

Résolution CM/ResDH(2018)127 Exécution des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme Cinq affaires contre Italie

(adoptée par le Comité de Ministres le 4 avril 2018, lors de la 1312^e réunion des Délégués des Ministres)

Requête n°	Affaire	Date de la décision
11627/06	GUERRIERO ET BISSI	13/09/2016
13986/07	Raffaele, Francesca ET Tiziana GUERRIERO	26/01/2016
17714/07	Danuta PIEGDON	23/02/2016
17979/07	ORSI ET POLICASTRO	15/03/2016
8402/11	Giuseppe DAMIANO	30/06/2016

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 39, paragraphe 4, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des termes des règlements amiables tels qu'ils figurent dans les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention » et « la Cour »),

Considérant que dans ces affaires la Cour, ayant pris acte des règlements amiables auxquels avaient abouti le gouvernement de l'État défendeur et les parties requérantes, et s'étant assurée que les règlements étaient basés sur le respect des droits de l'homme tel que défini dans la Convention ou ses Protocoles, a décidé de rayer ces affaires du rôle ;

S'étant assuré de l'exécution des termes des règlements amiables par le gouvernement de l'État défendeur,

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 39, paragraphe 4, de la Convention et

DÉCIDE d'en clore l'examen.

6. AFFAIRE SCHIPANI ET AUTRES CONTRE L'ITALIE

Résolution CM/ResDH(2018)124
Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
Schipani et autres contre Italie

(adoptée par le Comité de Ministres le 4 avril 2018, lors de la 1312^e réunion des Délégués des Ministres)

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
38369/09	SCHIPANI ET AUTRES	21/07/2015	21/10/2015

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et la violation constatée ;

Rappelant l'obligation de l'État défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'État défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'État défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter l'arrêt, y compris les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour (voir document [DH-DD\(2017\)733](#)) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DÉCIDE d'en clore l'examen.

7. AFFAIRE TADDEUCCI ET MCCALL CONTRE L'ITALIE

Résolution CM/ResDH(2018)125
Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
Taddeucci et McCall contre Italie

(adoptée par le Comité de Ministres le 4 avril 2018, lors de la 1312^e réunion des Délégués des Ministres)

Requête n°	Affaire	Arrêt du	Définitif le
51362/09	TADDEUCCI ET MCCALL	30/06/2016	30/09/2016

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour »),

Vu l'arrêt définitif transmis par la Cour au Comité dans cette affaire et la violation constatée ;

Rappelant l'obligation de l'État défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels il est partie et que cette obligation implique, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour, l'adoption par les autorités de l'État défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles pour mettre fin aux violations constatées et en effacer les conséquences, dans la mesure du possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales permettant de prévenir des violations semblables ;

Ayant invité le gouvernement de l'État défendeur à informer le Comité des mesures prises pour se conformer à l'obligation susmentionnée ;

Ayant examiné le bilan d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées afin d'exécuter l'arrêt, y compris les informations fournies en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour (voir document [DH-DD\(2017\)946](#)) ;

S'étant assuré que toutes les mesures requises par l'article 46, paragraphe 1, ont été adoptées,

DÉCLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans cette affaire et

DÉCIDE d'en clore l'examen.

8. CASE OF LEDONNE AGAINST ITALY (NO. 2) AND 161 OTHER CASES

Resolution CM/ResDH(2018)353 Execution of the judgments of the European Court of Human Rights 162 cases against Italy

*(Adopted by the Committee of Ministers on 20 September 2018
at the 1324th meeting of the Ministers' Deputies)*

The Committee of Ministers, under the terms of former Article 32 and those of Article 46, paragraph 2, of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter "the Convention"),

Having regard to its decisions adopted under former Article 32 of the Convention and to the final judgments transmitted by the Court to the Committee in these cases and the violations established of Article 6, paragraph 1, of the Convention on account of the excessive length of criminal proceedings;

Recalling the respondent State's obligation, under Article 46, paragraph 1, of the Convention, to abide by all final judgments in cases to which it has been a party and that this obligation entails, over and above the payment of any sums awarded by the Court, the adoption by the authorities of the respondent State, where required:

- of individual measures to put an end to violations established and erase their consequences so as to achieve as far as possible *restitutio in integrum*; and
- of general measures preventing similar violations;

Having invited the government of the respondent State to inform the Committee of the measures taken to comply with the above-mentioned obligation;

Having noted the information provided regarding the payment of the just satisfaction awarded by the Court or the Committee (see document [DH-DD\(2018\)700](#));

Considering that the individual measures have therefore been resolved, given that steps have been taken to accelerate the proceedings which were still pending at the time the Committee adopted its decisions under former Article 32 or the judgments of the European Court became final;

Recalling that the general measures required in response to the shortcomings found by the Court in the present judgments will continue to be examined within the framework of the case of *Ledonne (No. 1) v. Italy*, (Application No. 35742/97) and that the closure of the cases listed below in no way prejudices the Committee's evaluation of the general measures in relation to the excessive length of criminal proceedings;

DECLARES that it has exercised its functions under Article 46, paragraph 2, of the Convention in these cases as regards the individual measures and

DECIDES to close the examination of these cases.

Application	Case	Judgment of	Final on	ART. 32 : IR or CM decision
38414/97	LEDONNE (No. 2)	12/05/1999	12/08/1999	-
21807/93	A. AND A.F. AND A.R.	-	-	DH(97)176
27141/95	A. A.Q.	-	-	DH(98)128
26774/95	A.D.	-	-	DH(98)208
21068/92	A. M. III	-	-	DH(97)366
23356/94	A. R. II	-	-	DH(98)47
21873/93	ACHILLI	-	-	DH(98)91
33454/96	ALBÉ	-	-	DH(99)421
31230/96	ANTONINO ARCONTE	-	-	DH(99)102
29530/95	ANTONIO ROSSI	-	-	DH(98)459
22873/93	ARCONTE	-	-	DH(98)48
44970/98	ARGANESE	26/04/2001	26/07/2001	-
20854/92	ARICHETTA	-	-	DH(97)108
45856/99	BACIGALUPI	16/11/2000	16/02/2001	-
24920/94	BALLESTRA	-	-	DH(98)268
38576/97	BARATTELLI	04/07/2002	04/10/2002	-
27584/95	BERTELLI	-	-	DH(99)325
41863/98	BOLDRIN	04/07/2002	04/10/2002	-
24909/94	BONOMO	-	-	DH(99)228
25541/94	BORTOLUSSI	-	-	DH(97)554
27952/95	BRUNO	-	-	DH(97)175
44976/98	C.P.	26/04/2001	26/07/2001	-
27473/95	CALISTRI	-	-	DH(97)180
39997/98	CANCELLIERI	26/04/2001	26/07/2001	-
16752/90	CAPOCCIA	-	-	Decision ¹
25265/94	CARBONE	-	-	DH(96)211
42600/98	CARBONE BIAGIO	04/07/2002	04/10/2002	-
41275/98	CARMELA GUARINO	26/04/2001	05/09/2001	-
37249/97	CASADEI	04/07/2002	04/10/2002	-
37137/97	CASSANDRA	-	-	DH(99)207
38878/97	CIACCI	01/03/2001	01/06/2001	-
35303/97	CICERONE E., S. S. AND D.	-	-	DH(98)453
29654/96	CICINO AND OTHERS	-	-	DH(97)467
27240/95	CILIONE	-	-	DH(99)326
33950/96	COLA	-	-	DH(99)422
45857/99	COMELLA AND OTHERS	09/11/2000	09/02/2001	-
46970/99	CONTARDI	28/03/2002	28/06/2002	-
42210/98	CORSI ANDREA	04/07/2002	04/10/2002	-
39140/98	CORSO AND FACCHETTI	-	-	DH(99)525
24854/94	COSER	-	-	DH(97)292
39714/98	DAVINELLI	26/04/2001	26/07/2001	-
33969/96	DE BLASII	14/12/1999	04/04/2000	-
26843/95	DE LUCA GIANNI	-	-	DH(96)661
23968/94	DE SANTIS	-	-	DH(98)269
35300/97	DE SIMONE AND 6 OTHERS	13/05/1998	13/08/1998	DH(98)454
35991/97	DEL FEDERICO	04/07/2002	04/10/2002	-
42351/98	DEL GIUDICE	01/03/2001	05/09/2001	-
41513/98	DI DONATO AND 3 OTHERS	26/04/2001	26/07/2001	-
35285/97	DI PRISCO AND CAPPON	-	-	DH(98)455
33153/96	DI TRAPANI AND CRESCIMANNO	-	-	DH(98)123
42619/98	DI VUONO	04/07/2002	04/10/2002	-
29077/95	E. M.	-	-	DH(99)229
16549/90	EMMANUELE	21/02/1995	21/05/1995	Decision ²
35000/97	F. F.	-	-	DH(99)423
30577/96	F., A. M., M. G. AND P. P. S.	-	-	DH(97)531
40457/98	F.C.	26/04/2001	26/07/2001	-
43621/98	F.M.	28/11/2002	28/02/2003	-
45267/99	F.R. AND OTHERS	26/07/2001	26/10/2001	-

¹ Decision adopted under former Article 32 at the 546th meeting (October 1995) (DH).

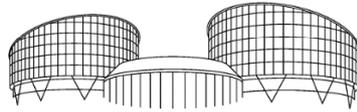
² Decision adopted under former Article 32 at the 542nd meeting (September 1995) (DH).

Application	Case	Judgment of	Final on	ART. 32 : IR or CM decision
31009/96	FABRIZI	-	-	DH(99)327
37263/97	FALCONE	04/07/2002	04/10/2002	-
34203/96	FERRARIN	26/04/2001	05/09/2001	-
28166/95	FORTE II	-	-	DH(98)49
35207/97	FRANCESCO AGGIATO	26/04/2001	26/07/2001	-
28591/95	FRISALDI	-	-	DH(98)270
26415/95	FUSCO	26/02/1996	26/05/1996	DH(96)556
17043/90	G. AND A.G., AND M.C.	-	-	Decision ³
35554/97	G. S.	-	-	DH(99)425
41603/98	G.B.Z. AND L.Z. AND S.Z.	14/12/1999	11/02/2000	-
28664/95	G.C. V	-	-	DH(98)456
28666/95	G.N. IV	-	-	DH(98)50
22120/93	G.P. III	-	-	DH(97)465
33605/96	G.P. V	-	-	DH(99)424
37752/97	GELLI *	19/10/1999	31/01/2000	-
28594/95	GHIGNONI	-	-	DH(99)104
41094/98	GIANNANGELI *	05/07/2001	05/10/2001	-
33789/96	GIGANTE E. AND N.	-	-	DH(98)192
18138/91	GINER	-	-	DH(95)444
36057/97	GIUNCHIGLIA	-	-	DH(99)426
27963/95	GRANDE AND OTHERS	-	-	DH(97)181
32646/96	GUERRESI	24/04/2001	24/04/2001	-
40458/98	IALONGO	26/04/2001	26/07/2001	-
40662/98	IARROBINO AND DE NISCO	26/04/2001	26/07/2001	-
45260/99	ICOLARO	26/04/2001	26/07/2001	-
28963/95	ISNARDI GIUSEPPE II	-	-	DH(97)659
27540/95	JOSEPH BRINCAT II	-	-	DH(99)103
23570/94	L.C. AND P.A.	-	-	DH(97)464
22870/93	L.G.	-	-	DH(97)294
33377/96	L.Z.	-	-	DH(99)328
28721/95	LELLI G., L. AND L.	-	-	DH(97)555
20543/92	LUPO	-	-	DH(96)107
35943/97	M. R. VI	-	-	DH(99)100
29508/95	M.B.	-	-	DH(99)329
26833/95	M.C. V	-	-	DH(96)862
22901/93	M.C. VI	-	-	DH(97)466
27169/95	M.Z.	-	-	DH(97)77
24904/94	MAGGIANI	-	-	DH(97)860
41206/98	MANGASCIA'	01/03/2001	05/09/2001	-
37702/97	MARCHETTI	14/12/1999	14/03/2000	-
37156/97	MARE'	-	-	DH(99)208
45063/98	MARI	17/10/2000	17/01/2001	-
44517/98	MARI AND MANGINI	01/03/2001	01/06/2001	-
41893/98	MARTINEZ	26/07/2001	26/10/2001	-
45789/99	MASSIMO PUGLIESE	28/11/2002	28/02/2003	-
43635/98	MATERA	26/04/2001	26/07/2001	-
43350/98	MAURANO	26/04/2001	26/07/2001	-
23306/94	MILIONI GUERRIERO AND MANSUETI	-	-	DH(97)861
51652/99	MOLEK	11/12/2001	11/03/2002	-
30605/96	MONGIARDO	-	-	DH(98)457
28167/95	MONI	-	-	DH(98)51
32045/96	MORELLI	-	-	DH(99)105
28903/95	MOTALLI	-	-	DH(98)280
47681/99	MOTTA n°3	26/04/2001	05/09/2001	-
44173/98	MUCCIACCIO	04/07/2002	04/10/2002	-
25124/94	NATIVI, LORIGA, PITTALIS, ORECCHIONI, MELIAU AND PRUNAS	-	-	DH(97)862

³ Decision adopted under former Article 32 at the 534th meeting (April 1995) (DH).

Application	Case	Judgment of	Final on	ART. 32 : IR or CM decision
41424/98	NUVOLI	16/05/2002	16/08/2002	-
44943/98	ORLANDI	01/03/2001	01/06/2001	-
35905/97	ORLANDO	-	-	DH(99)101
37144/97	P. A. I	-	-	DH(99)209
18755/91	P. B. III	-	-	DH(96)109
45269/99	P. G. F.	05/07/2001	05/10/2001	-
37507/97	PALMIGIANO	11/01/2000	11/04/2000	-
38127/97	PALMISANO	-	-	DH(99)312
42287/98	PASCAZI	04/07/2002	04/10/2002	-
29898/96	PATANÉ	01/03/2001	01/06/2001	-
30132/96	PEPE	27/04/2000	27/07/2000	-
36733/97	PERILLI	-	-	DH(99)427
24170/94	PESCE	-	-	DH(97)468
23310/94	PODIMANI	-	-	DH(97)173
44454/98	PORCELLI	25/10/2001	25/01/2002	-
35007/97	PROFETA (LPP)	-	-	DH(99)428
29881/96	PUCCIO	-	-	DH(98)458
36626/97	R. P.	-	-	DH(99)210
43915/98	ROCCI	04/07/2002	04/10/2002	-
33510/96	ROMANIELLO	-	-	DH(98)268
44531/98	RONGONI	25/10/2001	25/01/2002	-
40693/98	ROTELLINI AND BARNABEI	26/04/2001	26/07/2001	-
39118/98	S. G.	-	-	DH(99)526
26042/94	S.C. II	-	-	DH(97)78
45480/99	S.G., S.M. AND P.C.	26/04/2001	26/07/2001	-
36719/97	SACCOMANNO	12/05/1999	12/08/1999	-
21567/93	SALERNO	-	-	DH(97)174
45854/99	SAVINO	09/11/2000	04/04/2001	-
43536/98	SCHIAPPACASSE	26/04/2001	26/07/2001	-
46512/99	SPARANO	21/11/2000	21/02/2001	-
34232/96	SPARTI	-	-	DH(98)267
40231/98	SPINELLO	04/07/2002 30/01/2003	04/10/2002 30/04/2003	-
32728/96	SPISSU	-	-	DH(99)330
34081/96	STARACE	27/04/2000	27/07/2000	-
33749/96	SURACI A. AND A.	-	-	DH(99)331
45858/99	TESCONI	09/11/2000	09/02/2001	-
45264/99	TOMMASO PALUMBO	26/04/2001	26/07/2001	-
26433/95	TORRI	01/07/1997	01/07/1997	-
42291/98	TUMBARELLO AND TITONE	04/07/2002	04/10/2002	-
26806/95	U.O. I	-	-	DH(98)52
26781/95	U.O. II	-	-	DH(98)129
26782/95	U.O. III	-	-	DH(98)130
33691/96	V. B. III	-	-	DH(99)332
23147/93	VAGGELLI LUPI	-	-	DH(96)245
28839/95	VIEZZER	-	-	DH(98)271
43199/98	VISINTIN	01/03/2001	20/06/2001	-
29510/95	VOCCA	-	-	DH(98)460
31461/96	ZAIA	-	-	DH(2000)21

9. ADVISORY OPINION 10.04.2019 CONCERNING THE RECOGNITION IN DOMESTIC LAW OF A LEGAL PARENT CHILD RELATIONSHIP



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

GRAND CHAMBER

ADVISORY OPINION

concerning the recognition in domestic law of a legal parent-child relationship between a child born through a gestational surrogacy arrangement abroad and the intended mother

Requested by

the French Court of Cassation

(Request no. P16-2018-001)

STRASBOURG

10 April 2019

This opinion is final. It may be subject to editorial revision.



The European Court of Human Rights, sitting as a Grand Chamber composed of:

Guido Raimondi, *President*,
Angelika Nußberger,
Linos-Alexandre Sicilianos,
Robert Spano,
Vincent A. De Gaetano,
Jon Fridrik Kjølbro,
André Potocki,
Faris Vehabović,
Iulia Antoanella Motoc,
Branko Lubarda,
Yonko Grozev,
Carlo Ranzoni,
Georges Ravarani,
Pauliine Koskelo,
Tim Eicke,
Péter Paczolay,
Lado Chanturia, *judges*,
and Roderick Liddell, *Registrar*.

Having deliberated in private on 20 March 2019,
Delivers the following opinion, which was adopted on that date:

PROCEDURE

1. In a letter of 12 October 2018 sent to the Registrar of the European Court of Human Rights (“the Court”), the French Court of Cassation requested the Court, under Article 1 of Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“Protocol No. 16”), to give an advisory opinion on the questions set out at paragraph 9 below.

2. On 3 December 2018 the panel of five judges of the Grand Chamber of the Court, composed in accordance with Article 2 § 3 of Protocol No. 16 and Rule 93 § 1 of the Rules of Court, decided to accept the request.

3. The composition of the Grand Chamber was determined on 4 December 2018 in accordance with Rules 24 § 2 (h) and 94 § 1.

4. By letters of 7 December 2018 the Registrar of the Court informed the parties to the domestic proceedings that the President of the Grand Chamber was inviting them to submit to the Court written observations on the request for an advisory opinion, by 16 January 2019 (Article 3 of Protocol No. 16 and Rule 94 § 3). Within that time-limit, written observations were submitted jointly by Dominique Mennesson, Fiorella Mennesson, Sylvie

Mennesson and Valentina Mennesson. The Principal Public Prosecutor at the Paris Court of Appeal did not submit written observations.

5. The French Government (“the Government”) submitted written observations under Article 3 of Protocol No. 16. The Commissioner for Human Rights of the Council of Europe did not avail herself of that right.

6. Written observations were also received from the Governments of the United Kingdom, the Czech Republic and Ireland, the French Ombudsman’s Office and the Center of Interdisciplinary Gender Studies at the Department of Sociology and Social Research of the University of Trento, and from the non-governmental organisations the AIRE Centre, the Helsinki Foundation for Human Rights, ADF International, the International Coalition for the Abolition of Surrogate Motherhood, and the Association of Catholic Doctors of Bucharest, all of which had been given leave by the President to intervene (Article 3 of Protocol No. 16). The non-governmental organisation Child Rights International Network, which had also been given leave to intervene, did not submit any observations.

7. Copies of the observations received were transmitted to the Court of Cassation, which did not make any comments (Rule 94 § 5).

8. After the close of the written procedure, the President of the Grand Chamber decided that no oral hearing should be held (Rule 94 § 6).

THE QUESTIONS ASKED

9. The questions asked by the Court of Cassation in its request for an advisory opinion are worded as follows:

“1. By refusing to enter in the register of births, marriages and deaths the details of the birth certificate of a child born abroad as the result of a gestational surrogacy arrangement, in so far as the certificate designates the ‘intended mother’ as the ‘legal mother’, while accepting registration in so far as the certificate designates the ‘intended father’, who is the child’s biological father, is a State Party overstepping its margin of appreciation under Article 8 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms? In this connection should a distinction be drawn according to whether or not the child was conceived using the eggs of the ‘intended mother’?”

2. In the event of an answer in the affirmative to either of the two questions above, would the possibility for the intended mother to adopt the child of her spouse, the biological father, this being a means of establishing the legal mother-child relationship, ensure compliance with the requirements of Article 8 of the Convention?”

THE BACKGROUND AND THE DOMESTIC PROCEEDINGS UNDERLYING THE REQUEST FOR AN OPINION

10. In its judgment in *Mennesson v. France* (no. 65192/11, ECHR 2014 (extracts)) the Court examined, from the standpoint of Article 8 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”), the inability of two children born in California through a gestational surrogacy arrangement, and their intended parents, to obtain recognition in France of the parent-child relationship legally established between them in the United States. The applicants specified that, in accordance with Californian law, the surrogate mother had not been remunerated but had merely received expenses (see paragraph 8 of the judgment).

11. The Court held that there had been no violation of the right of the children and the intended parents to respect for their family life, but that there had been a violation of the children’s right to respect for their private life.

12. On the latter point the Court emphasised that “respect for private life require[d] that everyone should be able to establish details of their identity as individual human beings, which include[d] the legal parent-child relationship” and that “an essential aspect of the identity of individuals [was] at stake where the legal parent-child relationship [was] concerned” (see paragraph 96 of the judgment). It added that the “right to respect for ... private life [of children born abroad through surrogacy] – which implicate[d] that everyone must be able to establish the substance of his or her identity, including the legal parent-child relationship – [was] substantially affected [by the non-recognition in French law of the legal parent-child relationship between these children and the intended parents]”. The Court inferred from this that “a serious question [arose] as to the compatibility of that situation with the children’s best interests, respect for which must guide any decision in their regard” (see paragraphs 96 and 99 of the judgment).

13. The Court went on to rule expressly on the issue of recognition of the legal parent-child relationship (*lien de filiation*) between the two children and the intended father, who was their biological father. It found as follows (paragraph 100 of the judgment):

“[The above] analysis takes on a special dimension where, as in the present case, one of the intended parents is also the child’s biological parent. Having regard to the importance of biological parentage as a component of identity ..., it cannot be said to be in the interests of the child to deprive him or her of a legal relationship of this nature where the biological reality of that relationship has been established and the child and parent concerned demand full recognition thereof. Not only was the relationship between the [children] and their biological father not recognised when registration of the details of the birth certificates was requested, but formal recognition by means of a declaration of paternity or adoption or through the effect of *de facto* enjoyment of civil status would fall foul of the prohibition established by

the Court of Cassation in its case-law in that regard ... The Court considers, having regard to the consequences of this serious restriction on the identity and right to respect for private life of the [children], that by thus preventing both the recognition and establishment under domestic law of their legal relationship with their biological father, the respondent State overstepped the permissible limits of its margin of appreciation.”

14. In its request for an advisory opinion the Court of Cassation pointed out that its case-law had evolved in the wake of the *Mennesson* judgment. Registration of the details of the birth certificate of a child born through surrogacy abroad was now possible in so far as the certificate designated the intended father as the child’s father where he was the biological father. It continued to be impossible with regard to the intended mother. Where the intended mother was married to the father, however, she now had the option of adopting the child if the statutory conditions were met and the adoption was in the child’s interests; this resulted in the creation of a legal mother-child relationship. French law also facilitated adoption by one spouse of the other spouse’s child.

15. In a resolution adopted on 21 September 2017 (CM/ResDH(2017)286) the Committee of Ministers of the Council of Europe declared that it had exercised its functions under Article 46 § 2 of the Convention regarding the execution of that judgment, and decided to close its examination of the case.

16. In a decision of 16 February 2018 the French Civil Judgments Review Court granted a request for re-examination of the appeal on points of law submitted on 15 May 2017 under Article L. 452-1 of the Code of Judicial Organisation by Mr and Mrs Mennesson, acting as the legal representatives of their two minor children, against the Paris Court of Appeal judgment of 18 March 2010 annulling the entry in the French register of births, marriages and deaths of the details of the children’s US birth certificates.

17. The Court of Cassation’s request for an advisory opinion from the Court was made in the context of re-examination of that appeal.

18. The Court of Cassation has adjourned the proceedings pending the Court’s opinion.

RELEVANT INTERNATIONAL LAW AND INSTRUMENTS

19. The Court refers in particular to Articles 2, 3, 7, 8, 9 and 18 of the United Nations Convention on the Rights of the Child of 20 November 1989, and to Articles 1 and 2 of the Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography.

20. The Court has also taken into account the activities of the Hague Conference on Private International Law.

21. It has likewise considered, among other materials, the report of 15 January 2018 by the United Nations Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children, including child prostitution, child pornography and other child sexual abuse material (A/HRC/37/60).

COMPARATIVE-LAW MATERIALS

22. The Court undertook a comparative-law survey covering forty-three States Parties to the Convention not including France: Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belgium, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Finland, Georgia, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Moldova, Monaco, Montenegro, the Netherlands, the Republic of North Macedonia, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russia, Serbia, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, Turkey, Ukraine and the United Kingdom.

23. The survey shows that surrogacy arrangements are permitted in nine of these forty-three States, that they appear to be tolerated in a further ten and that they are explicitly or implicitly prohibited in the remaining twenty-four States. Furthermore, in thirty-one of the States concerned, including twelve in which surrogacy arrangements are prohibited, it is possible for an intended father who is the biological father to establish paternity in respect of a child born through surrogacy. In nineteen of the forty-three States (Albania, Andorra, Armenia, Azerbaijan, Belgium, the Czech Republic, Finland, Georgia, Germany, Greece, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Russia, Slovenia, Spain, Sweden, Ukraine and the United Kingdom), including seven which prohibit surrogacy arrangements (Finland, Germany, Luxembourg, Norway, Slovenia, Spain and Sweden), it is possible for the intended mother to establish maternity of a child born through a surrogacy arrangement to whom she is not genetically related.

24. The procedure for establishing or recognising a legal parent-child relationship between children born through a surrogacy arrangement and the intended parents varies from one State to another, and several different procedures may be available within a single State. The avenues available include registration of the foreign birth certificate, adoption or court proceedings not involving adoption. In particular, registration of the foreign birth certificate is possible in sixteen of the nineteen member States surveyed in which surrogacy arrangements are tolerated or permitted (Albania, Andorra, Armenia, Azerbaijan, Belgium, Georgia, Greece, Moldova, the Netherlands, the Republic of North Macedonia, Poland, Portugal, Romania, Russia, Ukraine and the United Kingdom) and in seven of the twenty-four States which prohibit such arrangements (Austria,

Finland, Germany, Iceland, Malta, Norway and Turkey), at least in so far as the certificate designates an intended parent with a genetic link to the child. It is possible to have a legal parent-child relationship established or recognised by means of court proceedings not involving adoption in the nineteen States which permit or tolerate surrogacy arrangements and in nine of the twenty-four States which prohibit them. Meanwhile, adoption is possible in five of the States which permit or tolerate surrogacy arrangements (Albania, Belgium, the Czech Republic, the Netherlands and Portugal) and in twelve of the twenty-four States which prohibit them (Bulgaria, Croatia, Estonia, Finland, Germany, Iceland, Luxembourg, Norway, Slovenia, Spain, Sweden and Turkey), particularly in respect of parents who are not genetically related to the child.

THE COURT'S OPINION

I. PRELIMINARY CONSIDERATIONS

25. The Court observes that, as stated in the Preamble to Protocol No. 16, the aim of the advisory-opinion procedure is to further enhance the interaction between the Court and national authorities and thereby reinforce implementation of the Convention, in accordance with the principle of subsidiarity, by allowing the designated national courts and tribunals to request the Court to give an opinion on “questions of principle relating to the interpretation or application of the rights and freedoms defined in the Convention or the protocols thereto” (Article 1 § 1 of Protocol No. 16) arising “in the context of a case pending before [them]” (Article 1 § 2 of Protocol No. 16). The aim of the procedure 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 (see paragraph 11 of the Explanatory Report). The Court has no jurisdiction either to assess the facts of a case or to evaluate the merits of the parties’ views on the interpretation of domestic law in the light of Convention law, or to rule on the outcome of the proceedings. Its role is limited to furnishing an opinion in relation to the questions submitted to it. It is for the requesting court or tribunal to resolve the issues raised by the case and to draw, as appropriate, the conclusions which flow from the opinion delivered by the Court for the provisions of national law invoked in the case and for the outcome of the case.

26. The Court also infers from Article 1 §§ 1 and 2 of Protocol No. 16 that the opinions it delivers under this Protocol must be confined to points that are directly connected to the proceedings pending at domestic level.

Their value also lies in providing the national courts with guidance on questions of principle relating to the Convention applicable in similar cases.

27. The present request for an advisory opinion was made in the context of domestic proceedings designed to re-examine the appeal on points of law by the applicants in the case of *Memesson*, in which the Court held that there had been no violation of the applicants' right to respect for their family life, but found a violation of the children's right to respect for their private life (see paragraph 11 above). Hence, it appears that the domestic proceedings concern the recognition in the French legal system – regard being had to the children's right to respect for their private life – of a legal parent-child relationship between an intended mother and children born abroad through a gestational surrogacy arrangement and conceived using the gametes of the intended father and a third-party donor, in a situation where registration of the details of the foreign birth certificate is possible in so far as the certificate designates the intended father where he is the children's biological father.

28. Consequently, the domestic proceedings do not concern a situation in which a child born through a gestational surrogacy arrangement abroad was conceived using the eggs of the intended mother.

29. It also follows from the above that the opinion will not address situations involving traditional surrogacy arrangements, that is to say, where the child was conceived using the eggs of the surrogate mother. Moreover, the questions put by the Court of Cassation do not refer to such situations.

30. It further follows that the opinion will not address the right to respect for family life of the children or the intended parents, or the latter's right to respect for their private life.

31. Accordingly, the Court's opinion will deal with two issues.

32. Firstly, it will address the question whether the right to respect for private life, within the meaning of Article 8 of the Convention, of a child born abroad through a gestational surrogacy arrangement, which requires the legal relationship between the child and the intended father, where he is the biological father, to be recognised in domestic law, also requires that domestic law provide a possibility of recognition of a legal parent-child relationship with the intended mother, who is designated in the birth certificate legally established abroad as the "legal mother", in a situation where the child was conceived using the eggs of a third-party donor and where the legal parent-child relationship with the intended father has been recognised in domestic law.

33. Secondly, if the first question is answered in the affirmative, it will address the question whether the child's right to respect for his or her private life within the meaning of Article 8 of the Convention requires such recognition to take the form of entry in the register of births, marriages and deaths of the details of the birth certificate legally established abroad, or

whether it might allow other means to be used, such as adoption of the child by the intended mother.

34. In formulating its opinion the Court will take due account of the written observations and documents produced by the various participants in the proceedings (see paragraphs 4-6 above). Nevertheless, it stresses that its task is not to reply to all the grounds and arguments submitted to it or to set out in detail the basis for its reply; under Protocol No. 16, the Court's role is not to rule in adversarial proceedings on contentious applications by means of a binding judgment but rather, within as short a time frame as possible, to provide the requesting court or tribunal with guidance enabling it to ensure respect for Convention rights when determining the case before it.

II. THE FIRST ISSUE

35. According to the Court's case-law, Article 8 of the Convention requires that domestic law provide a possibility of recognition of the legal relationship between a child born through a surrogacy arrangement abroad and the intended father where he is the biological father. As stated previously, the Court expressly found in *Mennesson*, cited above, that the lack of such a possibility entailed a violation of the child's right to respect for his or her private life as guaranteed by Article 8 (see *Mennesson*, cited above, §§ 100-01; see also *Labassee v. France*, no. 65941/11, 26 June 2014; *Foulon and Bouvet v. France*, nos. 9063/14 and 10410/14, 21 July 2016; and *Laborie v. France*, no. 44024/13, 19 January 2017).

36. In connection with the foregoing the Court notes that, to date, it has placed some emphasis in its case-law on the existence of a biological link with at least one of the intended parents (see the judgments cited above, and also the judgment in *Paradiso and Campanelli v. Italy* ([GC], no. 25358/12, § 195, 24 January 2017)). It observes in that regard that the question to be addressed in the present case explicitly includes the factual element of a father with a biological link to the child in question. The Court will limit its answer accordingly, while making clear that it may be called upon in the future to further develop its case-law in this field, in particular in view of the evolution of the issue of surrogacy.

37. In order to determine in the context of the present request for an advisory opinion (see paragraphs 32, 34 and 36 above) whether Article 8 of the Convention requires domestic law to provide a possibility of recognition of the relationship between a child born through a gestational surrogacy arrangement abroad and the intended mother, two factors will carry particular weight: the child's best interests and the scope of the margin of appreciation available to the States Parties.

38. As regards the first factor, the Court refers to the essential principle according to which, whenever the situation of a child is in issue, the best interests of that child are paramount (see, in particular, *Paradiso and*

Campanelli, cited above, § 208; *X v. Latvia* [GC], no. 27853/09, § 95, ECHR 2013; *Mennesson*, cited above, §§ 81 and 99; *Labassee*, cited above, §§ 60 and 78; and *Wagner and J.M.W.L. v. Luxembourg*, no. 76240/01, § 133, 28 June 2007).

39. The Court recognised in *Mennesson* (cited above, § 99) and *Labassee* (cited above, § 78) that “France [might] wish to deter its nationals from going abroad to take advantage of methods of assisted reproduction that are prohibited on its own territory”. Nevertheless, it observed that the effects of the non-recognition in French law of the legal parent-child relationship between children thus conceived and the intended parents were not limited to the parents alone, who had chosen a particular method of assisted reproduction prohibited by the French authorities. They also affected the children themselves, whose right to respect for their private life was substantially affected.

40. The lack of recognition of a legal relationship between a child born through a surrogacy arrangement carried out abroad and the intended mother thus has a negative impact on several aspects of that child’s right to respect for its private life. In general terms, as observed by the Court in *Mennesson* and *Labassee*, cited above, the non-recognition in domestic law of the relationship between the child and the intended mother is disadvantageous to the child, as it places him or her in a position of legal uncertainty regarding his or her identity within society (§§ 96 and 75 respectively). In particular, there is a risk that such children will be denied the access to their intended mother’s nationality which the legal parent-child relationship guarantees; it may be more difficult for them to remain in their intended mother’s country of residence (although this risk does not arise in the case before the Court of Cassation, as the intended father, who is also the biological father, has French nationality); their right to inherit under the intended mother’s estate may be impaired; their continued relationship with her is placed at risk if the intended parents separate or the intended father dies; and they have no protection should their intended mother refuse to take care of them or cease doing so.

41. The Court is mindful of the fact that, in the context of surrogacy arrangements, the child’s best interests do not merely involve respect for these aspects of his or her right to private life. They include other fundamental components that do not necessarily weigh in favour of recognition of a legal parent-child relationship with the intended mother, such as protection against the risks of abuse which surrogacy arrangements entail (see *Paradiso and Campanelli*, cited above, § 202) and the possibility of knowing one’s origins (see, for instance, *Mikulić v. Croatia*, no. 53176/99, §§ 54-55, ECIIR 2002-I).

42. Nevertheless, in view of the considerations outlined at paragraph 40 above and the fact that the child’s best interests also entail the legal identification of the persons responsible for raising him or her, meeting his

or her needs and ensuring his or her welfare, as well as the possibility for the child to live and develop in a stable environment, the Court considers that the general and absolute impossibility of obtaining recognition of the relationship between a child born through a surrogacy arrangement entered into abroad and the intended mother is incompatible with the child's best interests, which require at a minimum that each situation be examined in the light of the particular circumstances of the case.

43. As regards the second factor, and as observed by the Court in *Mennesson* (cited above, § 77) and *Labassee* (cited above, § 57), the scope of the States' margin of appreciation will vary according to the circumstances, the subject matter and the context; in this respect one of the relevant factors may be the existence or non-existence of common ground between the laws of the Contracting States. Thus, where there is no consensus within the member States of the Council of Europe, either as to the relative importance of the interest at stake or as to the best means of protecting it, particularly where the case raises sensitive moral or ethical issues, the margin of appreciation will be wide. The above-mentioned comparative-law survey shows that, despite a certain trend towards the possibility of legal recognition of the relationship between children conceived through surrogacy abroad and the intended parents, there is no consensus in Europe on this issue (see paragraph 23 above).

44. However, the Court also observed in the same judgments (§§ 77 and 80, and §§ 56 and 59 respectively) that, where a particularly important facet of an individual's identity was at stake, such as when the legal parent-child relationship was concerned, the margin allowed to the State was normally restricted. It inferred from this that the margin of appreciation afforded to the respondent State needed to be reduced (*ibid.*).

45. In reality, the issues at stake in the context of recognition of a legal parent-child relationship between children born through surrogacy and the intended parents go beyond the question of the children's identity. Other essential aspects of their private life come into play where the matter concerns the environment in which they live and develop and the persons responsible for meeting their needs and ensuring their welfare (see also paragraphs 40-42 above). This lends further support to the Court's finding regarding the reduction of the margin of appreciation.

46. In sum, given the requirements of the child's best interests and the reduced margin of appreciation, the Court is of the opinion that, in a situation such as that referred to by the Court of Cassation in its questions (see paragraphs 9 and 32 above) and as delimited by the Court in paragraph 36 above, the right to respect for private life, within the meaning of Article 8 of the Convention, of a child born abroad through a gestational surrogacy arrangement requires that domestic law provide a possibility of recognition of a legal parent-child relationship with the intended mother.

designated in the birth certificate legally established abroad as the “legal mother”.

47. Although the domestic proceedings do not concern the case of a child born through a gestational surrogacy arrangement abroad and conceived using the eggs of the intended mother, the Court considers it important to emphasise that, where the situation is otherwise similar to that in issue in the present proceedings, the need to provide a possibility of recognition of the legal relationship between the child and the intended mother applies with even greater force in such a case.

III. THE SECOND ISSUE

48. The second issue concerns the question whether the right to respect for private life of a child born through a gestational surrogacy arrangement abroad, in a situation where he or she was conceived using the eggs of a third-party donor, requires such recognition to take the form of entry in the register of births, marriages and deaths of the details of the birth certificate legally established abroad, or whether it might allow other means to be used, such as adoption of the child by the intended mother.

49. It is in the child’s interests in such a situation for the uncertainty surrounding the legal relationship with his or her intended mother to be short-lived as possible. As stated previously, unless and until that relationship is recognised in domestic law, the child is in a vulnerable position as regards several aspects of his or her right to respect for private life (see paragraph 40 above).

50. However, it cannot be inferred from this that the States Parties are obliged to opt for registration of the details of the birth certificates legally established abroad.

51. The Court notes that there is no consensus in Europe on this issue: where the establishment or recognition of a legal relationship between the child and the intended parent is possible, the procedure varies from one State to another (see paragraph 24 above). The Court also observes that an individual’s identity is less directly at stake where the issue is not the very principle of the establishment or recognition of his or her parentage, but rather the means to be implemented to that end. Accordingly, the Court considers that the choice of means by which to permit recognition of the legal relationship between the child and the intended parents falls within the States’ margin of appreciation.

52. In addition to this finding regarding the margin of appreciation, the Court considers that Article 8 of the Convention does not impose a general obligation on States to recognise *ab initio* a parent-child relationship between the child and the intended mother. What the child’s best interests – which must be assessed primarily *in concreto* rather than *in abstracto* – require is for recognition of that relationship, legally established abroad, to

be possible at the latest when it has become a practical reality. It is in principle not for the Court but first and foremost for the national authorities to assess whether and when, in the concrete circumstances of the case, the said relationship has become a practical reality.

53. The child's best interests, thus construed, cannot be taken to mean that recognition of the legal parent-child relationship between the child and the intended mother, required in order to secure the child's right to respect for private life within the meaning of Article 8 of the Convention, entails an obligation for States to register the details of the foreign birth certificate in so far as it designates the intended mother as the legal mother. Depending on the circumstances of each case, other means may also serve those best interests in a suitable manner, including adoption, which, with regard to the recognition of that relationship, produces similar effects to registration of the foreign birth details.

54. What is important is that at the latest when, according to the assessment of the circumstances of each case, the relationship between the child and the intended mother has become a practical reality (see paragraph 52 above), an effective mechanism should exist enabling that relationship to be recognised. Adoption may satisfy this requirement provided that the conditions which govern it are appropriate and the procedure enables a decision to be taken rapidly, so that the child is not kept for a lengthy period in a position of legal uncertainty as regards the relationship. It is self-evident that these conditions must include an assessment by the courts of the child's best interests in the light of the circumstances of the case.

55. In sum, given the margin of appreciation available to States as regards the choice of means, alternatives to registration, notably adoption by the intended mother, may be acceptable in so far as the procedure laid down by domestic law ensures that they can be implemented promptly and effectively, in accordance with the child's best interests.

56. The Court of Cassation stated in its request for an opinion that French law facilitated adoption of the spouse's child (see paragraph 14 above). This may be full adoption (*adoption plénière*) or simple adoption (*adoption simple*).

57. The French Government submitted that, between 5 July 2017 and 2 May 2018, virtually all applications for adoption of the spouse's child concerning children born through surrogacy abroad had been granted. The Court observes, however, that this procedure is available only to intended parents who are married. Furthermore, it is apparent from the observations of the French Ombudsman in particular that uncertainty remains as regards the arrangements for adopting the spouse's child in this context, for instance regarding the need to obtain the prior consent of the surrogate mother.

58. That being said, it is not for the Court to express a view in the context of its advisory opinion on whether French adoption law satisfies the

criteria set forth at paragraphs 54 to 55 above. That is a matter for the domestic courts to decide (see paragraph 25 above), taking into account the vulnerable position of the children concerned while the adoption proceedings are pending.

59. Lastly, the Court is aware of the complexity of the issues raised by surrogacy arrangements. It observes that the Hague Conference on Private International Law has been working on a proposal for an international convention designed to address these issues on the basis of principles to be accepted by the States acceding to that instrument (see paragraph 20 above).

FOR THESE REASONS, THE COURT, UNANIMOUSLY,

Delivers the following opinion:

In a situation where, as in the scenario outlined in the questions put by the Court of Cassation, a child was born abroad through a gestational surrogacy arrangement and was conceived using the gametes of the intended father and a third-party donor, and where the legal parent-child relationship with the intended father has been recognised in domestic law:

1. the child's right to respect for private life within the meaning of Article 8 of the Convention requires that domestic law provide a possibility of recognition of a legal parent-child relationship with the intended mother, designated in the birth certificate legally established abroad as the "legal mother";
2. the child's right to respect for private life within the meaning of Article 8 of the Convention does not require such recognition to take the form of entry in the register of births, marriages and deaths of the details of the birth certificate legally established abroad; another means, such as adoption of the child by the intended mother, may be used provided that the procedure laid down by domestic law ensures that it can be implemented promptly and effectively, in accordance with the child's best interests.

Done in English and in French, and delivered in writing on 10 April 2019, pursuant to Rule 94 §§ 9 and 10 of the Rules of Court.

Roderick Liddell
Registrar

Guido Raimondi
President

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi

Capo del Dipartimento
Ermanno de Francisco

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

Capo dell'Ufficio
Margherita Piccirilli

A cura del servizio contenzioso, per la consulenza giuridica e i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Dirigente
Maria Pia Trapassi

Hanno collaborato alla presente relazione

Nicola Lettieri, Giuseppe Albenzio e Pietro Garofoli
Manuela Pietrolucci, Ornella Rollo, Christian
Zanelli, Sonia Cipollone e Tiziana De Angelis

Elaborazione grafica

Carlo Berselli, Guido Flamini

Si ringraziano l'Agente del Governo dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, i Ministeri della giustizia, dell'economia e delle finanze, dell'interno, della salute, del lavoro e delle politiche sociali.



Pubblicazione edita dalla PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi

Capo del Dipartimento Ermanno de Francisco
